



**Universidad
Norbert Wiener**

**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA
ESCUELA ACADÉMICO PROFESIONAL DE DERECHO Y
CIENCIA POLÍTICA**

TESIS

**LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA
BICAMERAL COMO ALTERNATIVA PARA
MEJORAR EL ROL DEL PODER LEGISLATIVO
EN EL PERÚ**

Tesis para optar el Título Profesional de Abogado

Presentado por:

Silvestre Saavedra Mejía

Asesor:

Mg. Santos Eladio Saavedra Moncada

Lima – Perú

2019

Dedicatoria

A mi adorada madre María Barbarita Mejía Vásquez de Saavedra, por enseñarme a disfrutar de la sencillez de la vida hasta su último latido de su corazón y por guiar mis pasos cada día.

A mi padre Artemio Saavedra, la persona más admirable que he conocido en el mundo, a mis hermanos por contagiarme de sus alegrías, voluntad y confianza para continuar con mi crecimiento tanto personal como profesional.

Agradecimiento

Mi trabajo de campo ha sido un arduo proceso de aprendizaje individual y social, por ello mi agradecimiento:

A mis hermanos, por alentarme a estudiar, contagiarme de sus risas y voluntad para continuar con mi crecimiento personal y profesional. A mi padre le debo todos mis aprendizajes de vida, sobre todo por enseñarme a perseguir mis sueños con esfuerzo, disciplina y responsabilidad. También a mis sobrinos, por ser parte de nuestros quehaceres llenos de muchas alegrías, tristezas y esperanzas.

A mis profesores de la Universidad Norbert Wiener, por compartir sus conocimientos, por el respeto y humildad en su modo de enseñar, virtudes no siempre fáciles de encontrar. A mi asesor, por solicitar mis avances, revisar y guiarme con sugerencias. A Aldo Pecho Gonzáles por su bondad, disponibilidad y colaboración.

A mis entrevistados Ferrero Costa, Santiago Gastañaduy, Pablo Palomino Castro, Jorge Riojas Vallejos, Héctor Torchi Pérez, José Pomalaya y Jacinto Rodríguez. A Illián Hawie Lora, por ayudarme a contactar con más profesionales de la abogacía y convertirlos en mis entrevistados, como es el caso de Chanamé Orbe, Joel Rosas, Ricardo Velásquez.

Le agradezco de manera especial a Fernando Urbina, Andrés Mejía García, Juan Francisco Arana y a Yon Pérez Paredes, no solo por sus aportes sino también, por vincularme entre sus entornos.

A todos ellos mi gratitud por brindándome su tiempo para recoger sus testimonios sobre su trayectoria y quehaceres académicos y laborales. Disculparme de antemano por tomarme esa libertad de analizar sus testimonios y revelar aspectos sobre sus prácticas profesionales que posiblemente les generen incomodidad.

Presentación

El tema de investigación denominado “*La implementación del sistema bicameral como alternativa para mejorar el rol del Poder Legislativo en el Perú*”, el cual debe adecuarse primero a la realidad y luego generar o contribuir con las necesidades que exige la sociedad peruana. Cabe destacar que la importancia de la presente investigación se lleva a cabo con la finalidad de contribuir con la comunidad académica, jurídica y social del Derecho constitucional.

Índice

Dedicatoria.....	ii
Agradecimiento.....	iii
Presentación.....	4
Índice.....	5
RESUMEN.....	9
ABSTRACT.....	10
I. INTRODUCCIÓN.....	11
1.1. Problema de Investigación.....	13
1.1.1. Planteamiento del Problema.....	13
1.1.2. Formulación del Problema.....	16
1.1.2.1. Problema Principal.....	16
1.1.2.2. Problemas Específicos:.....	16
1.1.3. Justificación de la Investigación.....	16
1.1.3.1. Justificación Teórica.....	16
1.1.3.2. Justificación Práctica.....	16
1.1.3.3. Justificación Metodológica.....	16
1.1.3.4. Justificación Legal.....	17
1.1.3.5. Importancia de la Investigación.....	17
1.1.3.6. Limitaciones de la Investigación.....	18
1.2. Marco Referencial.....	19
1.2.1. Antecedentes.....	19
1.2.1.1. Antecedentes Internacionales.....	19
1.2.1.2. Antecedentes Nacionales.....	20
1.2.2. Marco Teórico.....	24
1.2.2.1. Sistema Bicameral.....	24
1.2.2.1.1. Externalidades del proceso político.....	24
1.2.2.1.2. Reduce la cantidad de leyes, pero aumenta su legitimidad.....	25
1.2.2.1.3. Aumenta la calidad de las normas.....	25
1.2.2.2. Comparación del Sistema Bicameral con el Unicameral.....	25
1.2.2.2.1. Unicameralismo Perfecto.....	26
1.2.2.2.2. Unicameralismo Imperfecto.....	26
1.2.2.2.3. Bicameralismo Perfecto.....	27
1.2.2.2.4. Bicameralismo Imperfecto.....	28
1.2.2.3. Poder Legislativo.....	29

1.2.2.3.1.	Constitución de 1823.....	29
1.2.2.3.2.	Constitución de 1826.....	29
1.2.2.3.3.	Constitución de 1828.....	30
1.2.2.3.4.	Constitución de 1834.....	30
1.2.2.3.5.	Constitución de 1839.....	31
1.2.2.3.6.	Constitución de 1856.....	31
1.2.2.3.7.	Constitución de 1860.....	31
1.2.2.3.8.	Constitución de 1867.....	31
1.2.2.3.9.	Constitución de 1920.....	31
1.2.2.3.10.	Constitución de 1933.....	31
1.2.2.3.11.	Constitución de 1979.....	32
1.2.2.3.12.	Constitución de 1993.....	33
1.2.2.4.	Funciones del Poder Legislativo	36
1.2.2.4.1.	Función Legislativa.....	36
1.2.2.4.2.	Función Representativa.....	37
1.2.2.4.3.	Función de Control Político	37
1.2.2.4.4.	Función Constituyente.....	38
1.2.2.4.5.	Función Electoral.....	38
1.2.2.4.6.	Función Cuasi Jurisdiccional.....	38
1.2.2.4.7.	Función Financiera	38
1.2.2.5.	Legislación Comparada.....	39
1.2.2.5.1.	Alemania.....	39
1.2.2.5.2.	Reino Unido.....	39
1.2.2.5.3.	Italia	39
1.2.2.5.4.	Francia.....	39
1.2.2.5.5.	España	40
1.2.2.5.6.	Estados Unidos de América.....	40
1.2.2.5.7.	Argentina.....	40
1.2.2.5.8.	Bolivia	41
1.2.2.5.9.	Brasil.....	41
1.2.2.5.10.	Chile.....	41
1.2.2.5.11.	Colombia	42
1.2.2.5.12.	México.....	42
1.2.2.5.13.	Paraguay.....	42
1.2.2.5.14.	República Dominicana.....	43
1.2.2.5.15.	Uruguay.....	43

1.2.2.6.	Bases Legales	43
1.2.2.7.	Definición de Términos Básicos	44
1.3.	Objetivos e Hipótesis.....	47
1.3.1.	Objetivos.....	47
1.3.1.1.	Objetivos General	47
1.3.1.2.	Objetivos Específicos	47
1.3.2.	Hipótesis.....	47
1.3.2.1.	Hipótesis General	47
1.3.2.2.	Hipótesis específicas	47
II.	MÉTODO.....	48
2.1.	Tipo y Diseño de Investigación.....	48
2.1.1.	Enfoque de Investigación.....	48
2.1.2.	Tipo de Investigación.....	48
2.1.2.1.	Descriptivo	48
2.1.2.2.	Tipo Básica	48
2.1.2.3.	Tipo Normativa	48
2.1.2.4.	Tipo Doctrinaria	49
2.1.3.	Método de investigación.....	49
2.1.3.1.	Método histórico-lógico	49
2.1.3.2.	Método sistémico-estructural-funcional	49
2.1.4.	Diseño de Investigación.....	49
2.1.4.1.	No experimental	49
2.2.	Variables.....	50
2.2.1.	Definición conceptual y operacional.....	50
2.3.	Población, Muestra y Muestreo.....	51
2.3.1.	Población de la investigación.....	51
2.3.2.	Muestra de la investigación.....	51
2.3.3.	Muestreo de la investigación.....	51
2.4.	Técnicas e Instrumentos de Recolección de Datos.....	51
2.4.1.	Técnicas de recolección de datos.....	51
2.4.1.1.	Análisis documental	51
2.4.1.2.	Entrevista	52
2.4.2.	Instrumentos de recolección de datos.....	52
2.4.2.1.	Guía de análisis documental	52
2.4.2.2.	Guía de entrevista	52
2.5.	Técnicas para el Procesamiento de Datos.....	52

III.	RESULTADOS	54
3.1.	Presentación de resultados	54
3.2.	Discusión	83
3.3.	Conclusiones.....	89
3.4.	Recomendaciones	91
IV.	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	92
	ANEXOS.....	98
	01: Matriz de consistencia.....	98
	02: Instrumentos.....	99

RESUMEN

El presente trabajo denominado “La implementación del sistema bicameral como alternativa para mejorar el rol del Poder Legislativo en el Perú”, tuvo el objetivo general de analizar la implementación del sistema bicameral como alternativa para mejorar el rol del Poder Legislativo en el Perú. La metodología empleada tuvo un enfoque de estudio cualitativo, de tipo Dogmática-Jurídica, con una muestra poblacional no probabilística de 14 abogados, entre expertos constitucionalistas y especialistas en Derecho Parlamentario. Se aplicaron los siguientes instrumentos: la guía de análisis documental y la guía de entrevista. En los resultados se ha podido determinar que la alternativa de implementación del sistema bicameral mejora de manera adecuada el rol del Poder Legislativo peruano, lo cual debe llevarse a través de una reforma constitucional de forma progresiva y gradual. Las principales conclusiones fueron: la implementación del sistema bicameral podría traer grandes beneficios para mejorar el rol del Poder Legislativo en el Perú; el actual sistema parlamentario peruano, que es unicameral, presenta serias deficiencias; el sistema bicameral tendría un mejor control de las funciones legislativas; finalmente, la implementación del sistema bicameral traería una mejora en el rol del Poder Legislativo para el caso peruano.

Palabras claves: Sistema Bicameral, Reforma Constitucional, Poder Legislativo.

ABSTRACT

The present work called "The implementation of the bicameral system as an alternative to improve the role of the Legislative Power in Peru", had the general objective of analyzing the implementation of the bicameral system as an alternative to improve the role of the Legislative Power in Peru. The methodology used had a qualitative study approach, of the Dogmatic-Legal type, with a non-probabilistic population sample of 14 lawyers, among Constitutional experts and specialists in Parliamentary Law. The following instruments were applied: the document analysis guide and the interview guide. The results have been able to determine that the alternative of implementation of the bicameral system adequately improves the role of the Peruvian Legislative Power, which should be carried out through a progressive and gradual constitutional reform. The main conclusions were: the implementation of the bicameral system could bring great benefits to improve the role of the Legislative Power in Peru; The current Peruvian parliamentary system, which is unicameral, has serious deficiencies; the bicameral system would have better control of legislative functions; finally, the implementation of the bicameral system would bring an improvement in the role of the Legislative Power in the Peruvian case.

Keywords: Bicameral System, Constitutional Reform, Legislative Power.

I. INTRODUCCIÓN

La presente investigación se encuentra enfocada en analizar las posibilidades de introducir mejoras al Poder Legislativo peruano, es decir, al sistema parlamentario establecido dentro de esta estructura, la cual puede ser unicameral (como lo es actualmente) o bicameral. En este caso, se trata de examinar la posible restitución de su bicameralidad (si es beneficiosa o no), la cual se puede definir como el Parlamento conformado por dos cámaras legislativas. La característica principal de este tipo de Congreso es su conformación, la cual posee una Cámara de Diputados (o Cámara Baja) y otra Cámara de Senadores (Cámara Alta). Para analizar el problema vinculado a su implementación, es necesario la mención de sus causas. Una de ellas es la mejor calidad de las leyes, por cuanto al existir dos cámaras también existe dos filtros, los cuales garantizan mayor y mejor profundidad de reflexión al momento de legislar.

La investigación de esta problemática jurídica se realizó por el interés de conocer por qué un sistema bicameral es una mejor opción para implementarse en el Congreso de la República del Perú y cuánto ha contribuido al momento de legislar. Esto permitió identificar las ventajas y desventajas de la bicameralidad en comparación con otros sistemas parlamentarios. Por otra parte, determinar los problemas existentes en la función legislativa del sistema parlamentario peruano actual, así como evaluar los fundamentos normativos y doctrinarios que respaldan la implementación del sistema bicameral como mejora del rol de los parlamentarios, fue un interés académico. Asimismo, se interesó por dejar establecido las posturas de los especialistas en materia constitucional y parlamentaria, quienes conocen mejor el debate.

En el ámbito profesional dentro de la función parlamentaria, el interés versó en conocer el contexto jurídico como variable independiente de las condiciones dentro del Poder Legislativo que se desarrollan en el Congreso. En el marco de la teoría jurídica constitucional y parlamentaria, la investigación se realizó con una serie de entrevistas a abogados expertos en materia constitucional y parlamentaria. En la conversación con estos expertos, los ítems de la entrevista no tuvieron un número definido y se perfilaron con tópicos sobre los problemas actuales del Parlamento peruano, la afectación de la producción parlamentaria, las deficiencias, las leyes que afectan a la sociedad, el sistema parlamentario, la Constitución Política, las ventajas y desventajas del sistema unicameral, el sistema bicameral, las iniciativas legislativas, el proyecto de reforma, la

implementación del sistema bicameral, las ventajas y desventajas del bicameralismo, el sistema parlamentario conveniente.

Las entrevistas se realizaron a especialistas de la materia, es decir, a informantes clave. Un informante clave es una característica de la muestra no probabilística conocida como intencional. Este tipo de muestra fue el que se empleó en la metodología para este estudio. Durante la investigación de campo, uno de los obstáculos en la entrevista fue el medio de comunicación, puesto que no es lo mismo llevar una conversación personalmente que a distancia. Muchas veces el mensaje enviado por el emisor no es entendido por el receptor, y viceversa.

Esta investigación tuvo como objetivo general analizar la implementación del sistema bicameral como alternativa para mejorar el rol del Poder Legislativo en el Perú, y como objetivos específicos, determinar los problemas de la función legislativa en el sistema parlamentario peruano actual; identificar las ventajas y desventajas del sistema bicameral, comparado con el sistema unicameral actual; y evaluar los fundamentos jurídicos y doctrinarios que respaldan la implementación del sistema bicameral como mejora del rol del Poder Legislativo.

La distribución de este trabajo se ha dado de la siguiente forma: Primero: Introducción, la cual se encuentra compuesta por el problema de investigación (planteamiento y formulación del problema, y la justificación de la investigación), marco referencial (antecedentes y marco teórico), objetivos (general y específicos) e hipótesis. Segundo: Método, el cual se encuentra compuesto por el tipo y diseño de investigación, las variables, la población, la muestra y el muestreo, las técnicas e instrumentos de recolección de datos y las técnicas para el procesamiento de datos. Tercero: Resultados, el cual se encuentra compuesto por la presentación de resultados, la discusión, las conclusiones y recomendaciones. Cuarto: Referencias bibliográficas, y finalmente, los anexos, en donde se encuentra la matriz de consistencia y el instrumento aplicado.

1.1. Problema de Investigación

1.1.1. Planteamiento del Problema

A través del tiempo ha existido legisladores en cada nación, y, por precaria que sea su historia, pueden envanecerse de algunos ilustres nombres, como, por ejemplo, Confucio en la China, Moisés en Palestina, Solón y Licurgo entre los griegos, Justiniano para los romanos, Manco Cápac en Perú, entre otros legisladores distinguidos, los cuales aparecen en los anales de los distintos pueblos. Originariamente, el legislador era como una providencia ofreciendo al pueblo leyes inspiradas en dioses, donde el pueblo debía someterse a la ley, como una expresión de la voluntad divina. Posteriormente, en lugares como Grecia, el pueblo tomaba algunas veces parte directa en la legislación; en esa misma línea, Roma presenta su Senado, quien se encargaba de formular leyes y ofrecer al pueblo. Sin embargo, el Senado surge como una institución permanente, como una clase especial de la sociedad.

Así, en la historia de los antiguos pueblos no se ofrece como en ninguna otra parte del mundo una muestra del sistema representativo, donde el pueblo haya intervenido directamente, puesto que ciertos individuos o clases especiales han legislado por derecho propio. También, se puede mencionar a los concilios, en donde los obispos se han reunido en nombre y representación de la iglesia, en consecuencia, desde tiempos remotos data el sistema representativo que las sociedades modernas han planificado. Asimismo, el principio representativo también es proclamado en el Pacto Social, el cual es estimado como un mandato del pueblo para sus diputados. Esta doctrina es admitida y rodeada de aparato filosófico, no obstante, no resiste un serio examen, puesto que se estriba sobre un falso supuesto.

En ese sentido, basta con observar que, en el mandato, el mandante queda completamente obligado a cumplir los acuerdos contraídos con el mandatario dentro de la esfera de sus poderes. Así, las resoluciones emitidas por el cuerpo legislativo deben ser obligatorias para todos los ciudadanos, sea de forma individual o colectiva, puesto que el mandato se ejerce a nombre de todos los mandantes; sin embargo, se reconoce que no queda obligado, sino el que voluntariamente quiere obligarse y someterse; el que no, puede separarse de la asociación y dejar de ser ciudadano. Ello indica que el legislador no es apoderado en sentido estricto. El fundamento de esta doctrina consiste en suponer que la función especial de formular la ley es un verdadero acto de soberanía. Es cierto

que el pueblo tiene la facultad de establecer reglas generales de conducta, pero el acto de formular o redactar esas reglas no es aquella facultad en sí misma (Silva, 2018).

Ahora bien, la organización de los cuerpos encargados de legislar no es la misma en las distintas formas de gobierno que existen a nivel mundial, puesto que, con el transcurso del tiempo, el progreso de la civilización, y el ensanche de las libertades públicas, han variado y modificado su forma de organización. Así, en los gobiernos tiránicos y despóticos, el derecho de hacer la ley y de dar fuerza a la misma, reside en un solo hombre, y en este caso, es evidente que no existe libertad pública. Asimismo, en un gobierno monárquico representativo, la facultad de dar las leyes corresponde al rey y a cuerpos especiales, compuestos de una o dos cámaras, cuyos miembros son nombrados por elección popular, por el rey, o por razón de los cargos públicos que han ejercido antes en el Estado. La facultad del cuerpo legislativo no es, sin embargo, la misma en todas las monarquías.

En Inglaterra, la iniciativa de ley correspondía a cualquiera de las cámaras en concurso con el rey; en Francia, según la Constitución del último imperio, solo al emperador. En Bélgica, correspondía al rey, a la cámara de los representantes y al Senado; en Prusia, al rey y a los miembros de la primera y segunda cámara; en Italia y otras monarquías europeas, existía la disposición constitucional, con ligeras modificaciones bajo influencia del rey en la facción de las leyes (Fuentes, 2018). Entonces, el sistema bicameral tiene origen europeo, cuyo parlamentarismo data del siglo XIV donde existía una Cámara de Lores (Nobleza y alta sociedad) y una Cámara de Comunes (Burguesía). Montesquieu en su obra el *Espíritu de las Leyes*, junto con otros autores defienden la existencia de una Cámara Alta que represente a determinados estamentos ajenos a la opinión pública, pero portadores de estabilidad como se consideraba a la nobleza, el alto clero, y otros elementos (intelectuales o altos dignatarios) que accedían a la segunda cámara por designación real.

Por otra parte, tras la influencia de la Constitución de los Estados Unidos de América, se encuentra el Senado de modelo federal, donde se posiciona una cámara alta que actuaba como una cámara de representación de los estados federados. Sin embargo, detrás de su éxito, el sistema bicameral ha contado con importantes enemigos como Sieyès, quien, desde la Revolución Francesa, defendió la existencia de una sola cámara y la artificiosidad de una segunda cámara que, existiendo ya una representativa del pueblo, era superflua y de alguna forma perjudicial. En España, el sistema bicameral aparece en

el siglo XIX como consecuencia de la existencia de regímenes de carácter doctrinal (también denominados orleanista o de monarquía constitucional pura), la cual su finalidad era permitir que el Senado contrarreste la voluntad del Congreso de los diputados (de modo que la legitimidad tradicional contrarreste y modere los posibles excesos de la cámara provista de legitimidad democrática) (Romero, 2019).

Entonces, el sistema bicameral se vincula históricamente con la altamente estratificada sociedad de la Edad Media y refleja el espíritu comunal del mundo medieval. Pero su surgimiento lejos de ser un diseño deliberado que responda a un modelo filosófico concreto, es más bien un accidente histórico. No obstante, desde la Revolución Francesa y Americana se atribuye el poder soberano al conjunto de la comunidad y se configura el gobierno representativo como única forma de organizar el ejercicio del poder político a la fuerza de los hechos, sin embargo, en una sociedad fuertemente desigual, se convirtió al sistema bicameral en liberal, “concebido entonces como un subproducto necesario, expresión jurídico-político del omnipresente principio de la división de los poderes, imprescindible obstáculo para garantizar un moderado comportamiento del Parlamento” (Sáenz, 2017).

En países de América Latina, como Brasil existe 513 diputados y 81 senadores, para una población de 207 millones de habitantes; en Argentina existe 257 diputados y 72 senadores, por 44 millones de personas; en Colombia, los diputados son 166 y los senadores 102 para 49 millones de colombianos; en Bolivia son 130 diputados y 36 senadores, para casi 11 millones de habitantes; en Chile, los diputados llegan a ser 120 y los senadores 38 para casi 18 millones de chilenos; y en Paraguay son 80 diputados y 45 senadores para una población de apenas 6.75 millones, según Vargas (2018). Por otra parte, en países como Ecuador, Venezuela y Perú cuentan con el sistema legislativo de una sola cámara parlamentaria o unicameral (Vargas, 2018).

Finalmente, el Congreso de la República es el poder constituido por naturaleza para garantizar que la democracia representativa se concrete, siendo su herramienta principal su forma de organización. En ese sentido, en el último proceso constituyente, se reformó la organización del Parlamento, decisión que fue respaldada ante la crisis política existente a inicios de los años 90, tras la ineficiente labor legislativa de los parlamentarios peruanos. Es así como la Constitución actual, en su artículo 90° identifica la composición del Parlamento en una cámara única. Por ello, se considera que el debate constitucional, respecto al retorno del sistema bicameral, es realmente importante para un análisis serio

respecto a la reforma política del Congreso (Álvarez & Ugaz, 2018). Ante esto, surge la imperiosa necesidad de la implementación de un sistema bicameral justo, eficaz y representativo de la ciudadanía, ejerciendo adecuadamente sus funciones legislativas con la transparencia y la prolijidad requerida para la emisión de normas que necesita el pueblo peruano.

1.1.2. Formulación del Problema

1.1.2.1. Problema Principal

¿Cómo contribuye la implementación del sistema bicameral en el rol desempeñado por el Poder Legislativo peruano?

1.1.2.2. Problemas Específicos:

- ¿Cuáles son los problemas de la función legislativa en el sistema parlamentario peruano actual?
- ¿Cuáles son las ventajas y desventajas del sistema bicameral comparado con el actual sistema unicameral?
- ¿Cuáles son los fundamentos jurídicos y doctrinarios que respaldan la implementación del sistema bicameral como mejora del rol del Poder Legislativo?

1.1.3. Justificación de la Investigación

1.1.3.1. Justificación Teórica

Esta investigación se realiza con el propósito de aportar al conocimiento existente sobre el sistema bicameral y su implementación como alternativa para mejorar el rol del Poder Legislativo en el Perú. Sus resultados son analizados e incorporados como conocimiento a las ciencias jurídicas, puesto que se busca demostrar que la implementación del sistema bicameral mejoraría el rol del Poder Legislativo peruano.

1.1.3.2. Justificación Práctica

Esta investigación se realiza porque existe la necesidad de implementar el sistema bicameral como alternativa para mejorar el rol que cumplen los legisladores en el Perú.

1.1.3.3. Justificación Metodológica

En la elaboración y aplicación de los instrumentos se hizo uso del método científico, situación que puede ser investigada por la ciencia jurídica. Así,

posteriormente a la demostración de su validez y confiabilidad de estos instrumentos pueden ser utilizados en otros trabajos de investigación.

1.1.3.4. Justificación Legal

Para el desarrollo de este trabajo se ha tomado en cuenta el Reglamento del Código de Ética para la investigación de la Universidad Norbert Wiener, en donde se ha respetado los siguientes principios: la protección y el respeto de los intervinientes, así como la diversidad sociocultural; el consentimiento informado y expreso; el cuidado al medio ambiente; la divulgación responsable de la investigación; el cumplimiento de la normativa nacional e internacional; la contribución; el rigor científico; la honestidad científica; la integridad en las actividades de investigación científica y gestión; la objetividad e imparcialidad en las relaciones laborales y profesionales; y finalmente, la transparencia.

1.1.3.5. Importancia de la Investigación

Respecto a la importancia de la investigación, Hernández *et al.* (2014) señala:

“Una investigación llega a ser conveniente por diversos motivos: tal vez ayude a resolver un problema social, a formular una teoría o a generar nuevas inquietudes de investigación. Lo que algunos consideran relevante para investigar puede no serlo para otros, pues suele diferir la opinión de las personas. Sin embargo, es posible establecer criterios para evaluar la utilidad de un estudio propuesto, los cuales, evidentemente, son flexibles y de ninguna manera son exhaustivos” (p. 40).

Así, la importancia de esta investigación radica en que sirve de sustento para quienes opten por la implementación de un sistema bicameral. En esa línea, los beneficiarios de los resultados de este trabajo son quienes pretendan implementar este sistema. Consecuentemente, el desarrollo de esta investigación tiene el objetivo de ayudar a comprender la necesidad de esa implementación, la cual busca mejorar el rol desempeñado por los parlamentarios, respecto a la reflexión en el momento de legislar.

En este trabajo de investigación, nos inclinamos por la implementación de un sistema parlamentario bicameral para el Poder Legislativo peruano. Ello, porque existe la necesidad impostergable de un mecanismo para mejorar la

función legislativa, para un Parlamento justo, eficaz y representativo de la sociedad peruana. En conclusión, todo ello se puede generar, en la medida que se apruebe una reforma parlamentaria con relación a su estructura.

1.1.3.6.Limitaciones de la Investigación

Respecto a las limitaciones, según Avello *et al.* (2019), existen “limitaciones metodológicas y limitaciones por parte del investigador. En la primera, el tamaño de la muestra, la falta de datos disponibles y/o confiables, la falta de estudios previos de investigación sobre el tema, la medida utilizada para recolectar los datos y los datos autoinformados. En la segunda, el acceso a personas, organizaciones o documentos; los efectos longitudinales, es decir, el tiempo disponible para investigar un problema; las limitaciones culturales y otro tipo de sesgo, que es cuando una persona, lugar o cosa es vista o mostrada de una manera imprecisa”.

Por ende, una de las limitaciones que se tuvieron en este trabajo de investigación fue la dificultad de poder acceder a los especialistas en Derecho Parlamentario y Constitucional, además de la poca predisposición de los mismos por aspectos de índole laboral, académico y familiar.

1.2. Marco Referencial

1.2.1. Antecedentes

1.2.1.1. Antecedentes Internacionales

Dzybova, Markhgeym, Minasyan, Plohih, & Stus (2019), en su investigación titulada “Formas típicas de interacción entre las cámaras del Parlamento Europeo en sus Constituciones” (artículo científico), Revista Científica del Amazonas, tienen como objetivo fijar algunas formas típicas de interacción entre las cámaras del Parlamento europeo. La investigación tiene un enfoque cualitativo, de diseño no experimental, de nivel descriptivo, empleando como técnica el análisis documental, y como instrumento la guía de análisis documental. Entre sus resultados demuestra que las sesiones conjuntas son una forma típica de la interacción entre las cámaras del Parlamento europeo, que están conectados en varias situaciones, la aplicación de la función legislativa, la formación de comités y comisiones, las cuestiones de organización. Concluye que las formas típicas de interacción entre las cámaras del Parlamento especificadas en los textos constitucionales de los Estados europeos permiten juzgar los enfoques de estos países respecto de la constitución de poderes conjuntos de las cámaras del Parlamento.

Lo importante de identificar las formas de interactuar entre las cámaras del Poder Legislativo es tener en cuenta el diseño constitucional, considerándolo al Parlamento como una institución compleja pero unificada, que su finalidad es implementar un Estado unificado.

Guardiola (2014), en su investigación titulada “Semblanza histórica del unicameralismo y bicameralismo en Colombia” (artículo científico), Revista Prolegómenos - Derechos y Valores, tiene como objetivo analizar la semblanza histórica del unicameralismo y bicameralismo en Colombia. La investigación tiene un enfoque cualitativo, de diseño no experimental, de nivel descriptivo, empleando como técnica el análisis documental, y como instrumento la guía de análisis documental. Como resultado se obtiene que el sistema bicameral actual de Colombia está en crisis y la mejor solución es depurar del ejercicio político a los congresistas con antecedentes penales. Concluye que existe una crisis actual de legitimidad y representatividad del Congreso, asociada al escaso

respaldo popular generado porque varios congresistas vienen siendo investigados y/o enjuiciados.

La causa de la problemática del bicameralismo es el retraso del trámite en la elaboración de las leyes que origina poca efectividad, incrementando la burocracia y despilfarro del tesoro público, así como la lenta adopción de trascendentales decisiones.

Cerro (2014), en su investigación titulada “La Representación Territorial en el Estado Federal” (tesis de doctorado), Universidad Complutense de Madrid, España, tiene como objetivo estudiar la representatividad territorial en el Estado federal. La investigación tiene un enfoque cualitativo, de diseño no experimental, de nivel descriptivo, empleando como técnica el análisis documental, y como instrumento la guía de análisis documental. Los resultados precisan que toda organización federal supone la existencia de instituciones encargadas de la gestión de intereses comunes, cuya competencia varía según la intensidad del vínculo federal. Concluye que la división del órgano legislativo en dos Cámaras constituidas de acuerdo con principios representativos distintos, hace posible la representación, en una, de la Nación toda, considerada como un cuerpo único y homogéneo; y en la otra, de las autonomías de los Estados locales.

La representación es considerada un medio de participación ciudadana en los temas públicos, a través de las votaciones en elecciones periódicas, y los partidos políticos son movimientos privados que están llamados constitucionalmente a ser instrumentos básicos de aquella participación y de la formación y manifestación de la voluntad popular en esta emisión ciudadana del voto.

1.2.1.2. Antecedentes Nacionales

Velarde (2018), en su investigación titulada “La Bicameralidad del Congreso y la constitucionalidad de las leyes en el Perú y en el Derecho comparado” (tesis de posgrado), Universidad Inca Garcilaso de la Vega. Lima, Perú, tiene como objetivo determinar la relación de la bicameralidad del Congreso con la constitucionalidad de las leyes en el Perú y en el Derecho comparado. La investigación tiene un enfoque cualitativo, de diseño no experimental, de nivel descriptivo, empleando como técnica el análisis

documental, y como instrumento la guía de análisis documental. Obtuvo como resultado que en la Constitución de 1933 se optó por un Senado funcional, en la de 1979 se llevó a cabo por elección democrática, pero en la de 1993 se retornó a la Cámara de Diputados. Concluye que la bicameralidad del Congreso tiene relación con la constitucionalidad de las leyes en el Perú, porque mientras la cámara de diputados cumple su rol de fiscalización y equilibrio político, el Senado sigue con su trabajo de promulgación y derogación de leyes.

El sistema bicameral permite que la Cámara de Diputados desarrolle la función del control político en las investigaciones contra los funcionarios del Poder Ejecutivo, y la Cámara de Senadores efectúa la aprobación de las leyes que sean idóneas a nuestra realidad Nacional y a su vez deroga leyes que ya no son aplicables a nuestra realidad social.

Carbajal (2017), en su investigación titulada “La Celeridad y la Revisión de Leyes en los Sistemas Parlamentarios de las Constituciones de 1979 y 1993” (tesis de pregrado), Universidad César Vallejo. Lima, Perú, tiene como objetivo determinar la influencia de la celeridad en el sistema parlamentario de la Constitución de 1993 y la influencia de la revisión de leyes en el sistema parlamentario de 1979. La investigación tiene un enfoque cualitativo, de diseño no experimental, de nivel descriptivo, empleando como técnica el análisis documental, y como instrumento la guía de análisis documental. Como resultado determinó que la celeridad afecta positivamente en el sistema parlamentario de la Constitución del 1993 que busca disminuir la burocracia, y en la revisión de las leyes en la Constitución de 1979 la celeridad se vio afectado por el doble filtro. Concluye que cada sistema parlamentario de la Constitución de 1979 y de 1993 tienen pro y contras en su desempeño, y es necesario una optimización de sus funciones para un mejor control legislativo.

El tema de la productividad legislativa corresponde a la premisa de “cantidad y calidad en las normas dictadas por el Parlamento”, no obstante, el Congreso de la República se ha ganado la reputación de aprobar leyes en cantidad, pero con baja calidad, y se considera que la problemática de la unicameralidad retorna nuevamente en el año 1993.

Núñez (2017), en su investigación titulada “El control político en la Constitución Peruana de 1993 y la revocatoria parlamentaria, como mecanismo

para fortalecer el sistema democrático” (tesis de posgrado), Universidad Señor de Sipán, Pimentel, Perú, tiene como objetivo analizar la función representativa de los congresistas con respecto a un marco referencial que integre planteamientos teóricos, norma y Derecho comparado. La investigación tiene un enfoque cualitativo, de diseño no experimental, de nivel descriptivo, empleando como técnica el análisis documental, y como instrumento la guía de análisis documental. Como resultado refiere que la mayoría de los encuestados están de acuerdo respecto al incumplimiento de la función representativa de parte de los congresistas; asimismo, la mayoría de los encuestados están de acuerdo con que se deben implementar políticas para fortalecer el sistema democrático, a fin de lograr una interacción eficiente entre congresistas y ciudadanos. Concluye que, de acuerdo con el sistema parlamentario, en el país es necesario la implementación de políticas para el control legislativo y la representación idónea entre congresistas y los ciudadanos.

Consiguar lineamientos y políticas de control y funcionamiento para el Congreso de la República permitirá el fortalecimiento de la función representativa de acuerdo con los intereses de la población, así como mejorar el sistema democrático de la nación.

Díaz (2016), en su investigación titulada “El Congreso Peruano: hacia una nueva Bicameralidad de Representación Poblacional” (tesis de posgrado), Universidad Nacional de Trujillo, Trujillo, Perú, tiene como objetivo constitucionalizar un nuevo bicameralismo, con una Cámara que se encargue de representar y canalizar el sentir de las regiones. La investigación tiene un enfoque cualitativo, de diseño no experimental, de nivel descriptivo, empleando como técnica el análisis documental, y como instrumento la guía de análisis documental. Obtiene como resultado que los magistrados encuestados consideran que es necesario que se instaure una segunda Cámara de representantes en el Congreso peruano. Concluye que una nueva conformación de un Congreso Bicameral permitirá debatir la problemática de cada región y legislar de manera efectiva las normas que satisfacen los intereses de la población.

Una nueva conformación del Congreso con dos Cámaras, una con las atribuciones del órgano legislativo actual y otra cuya misión sea la

representación de las regiones, contribuiría a disminuir los índices de conflictividad social en las regiones, pues habría una representación mucho más efectiva de los intereses de las regiones, a través de sus representantes democráticamente elegidos.

Miranda (2014), en su investigación titulada “El Sistema Bicameral: una alternativa para mejorar el rol constitucional del Congreso de la República del Perú” (tesis de posgrado), Universidad Nacional de Trujillo. Trujillo, Perú, tiene como objetivo general “determinar las razones que sustentan la propuesta de implementación de la bicameralidad para optimizar el rol constitucional del Congreso”. La investigación tiene un enfoque cualitativo, de diseño no experimental, de nivel descriptivo, empleando como técnica el análisis documental, y como instrumento la guía de análisis documental. Obtiene como resultado que el 74% de los encuestados creen que existe un incumplimiento de determinadas funciones parlamentarias, dicha problemática. Concluye que la falta de cumplimiento de las funciones parlamentarias, en especial la “función de representación, la legislativa, la electoral y la administrativa”, son el motivo principal para proponer la bicameralidad, en vista a que admite mejorar el rol constitucional del Parlamento.

La unicameralidad tiene como problema el deficiente trabajo de las leyes, así como en el control de las facultades de legislación sobre el Poder Ejecutivo. Al implementarse la bicameralidad, se podría mejorar el ejercicio de la función legislativa, ya que la calidad de las leyes mejoraría, al trabajar de manera más profunda.

Hoyos & Mío (2016), en su investigación titulada “La necesidad de regular la Bicameralidad en la Constitución de 1993” (tesis de posgrado), Universidad Señor de Sipán, Pimentel, Perú, tiene como objetivo proponer lineamientos para la regulación de la bicameralidad en la Constitución política actual, con el fin de fortalecer el sistema democrático. La investigación tiene un enfoque cualitativo, de diseño no experimental, de nivel descriptivo, empleando como técnica el análisis documental, y como instrumento la guía de análisis documental. Como resultado obtuvo que el 51.5% de los encuestados cree que es necesario que se aplique la Constitución de 1979 para la modificatoria de un nuevo Parlamento bicameral. Concluye que actualmente el

bicameralismo se encuentra muy bien valorado porque permitirá contribuir al mejoramiento técnico de la legislación, ya que la Cámara del Senado revisará para resolver las discrepancias no advertidas o los excesos provocados y consentidos por la Cámara de origen.

En un sistema bicameral existen dos criterios de representación: el poblacional y el territorial. Estos dos criterios representan la legítima voluntad popular del pueblo, en donde se le destina potestades al electo representante para realizar entre otras cosas, una función legislativa, el control de las leyes a través de la revisión (por parte del Senado) y la elección de altos funcionarios del Estado.

1.2.2. Marco Teórico

1.2.2.1. Sistema Bicameral

De acuerdo con Bullard *et al.* (2019) “un sistema bicameral requiere que la legislación sea deliberada en dos asambleas distintas. Los sistemas parlamentarios, con el transcurso del tiempo, han adoptado determinadas características con el fin de alcanzar ciertos objetivos. Así, podría referirse a la bicameralidad como un fuerte sistema, si la cámara de los senadores cuenta con las mismas facultades de los diputados, esto es, la iniciativa legislativa o el veto. Por otra parte, se podría señalar que existe una bicameralidad débil, cuando la cámara de senadores solo se limita a la discusión, aconsejar o hasta la dilatación de la legislación, sin embargo, no puede ni legislar ni vetar. No obstante, en un sistema bicameral mixto, cuenta con la particularidad y las características de las anteriormente descritas, en donde, la cámara de senadores cuenta con algunas facultades como la de poder de veto, pero sin iniciativa legislativa” (p. 58). En este sentido, las razones para optar por un sistema bicameral son las siguientes:

1.2.2.1.1. Externalidades del proceso político

Según Bullard et al (2019), “Una primera razón para optar por un sistema bicameral es que reduce las externalidades inherentes al proceso político. Una externalidad es un concepto económico que explica diversas situaciones que experimentan las personas, las empresas y, por supuesto, los actores políticos. En otras palabras, una externalidad es un costo (externalidad negativa) o beneficio

(externalidad positiva) no contratado, el cual es sufrido por un tercero ajeno a quien lo genera” (p. 58).

1.2.2.1.2. Reduce la cantidad de leyes, pero aumenta su legitimidad

De acuerdo con Bullard et al (2019), “la segunda razón para optar por un sistema bicameral tiene que ver con la menor producción legislativa: Puesto que, bajo un parlamento bicameral se requiere de una mayoría para aprobar una norma, en donde los debates en dos cámaras toman más tiempo y los costos de negociación son mayores (costos de transacción) para llegar a un acuerdo” (p. 59).

1.2.2.1.3. Aumenta la calidad de las normas

Finalmente, conforme a lo expuesto Bullard et al (2019), “la presencia de una segunda cámara legislativa genera la posibilidad de un control de calidad al momento de legislar. Asimismo, el control de calidad se basa en dos ideas. La primera es preventiva: saber que alguien más va a examinar el producto hace al productor más cuidadoso de un inicio. En segundo lugar, existe un sistema para descubrir errores luego de que han sido cometidos. Una segunda cámara, independientemente de su nivel de capacidad y sabiduría, constituye ese mecanismo de control de calidad” (p. 59).

1.2.2.2. Comparación del Sistema Bicameral con el Unicameral

Resulta importante hacer un comparativo de los tipos de sistemas parlamentarios que existen, porque brindará mayores luces sobre cuáles son sus ventajas y desventajas, y qué mejoras puede tener el Poder Legislativo al adaptarlos.

El sistema unicameral plantea la función de una sola cámara parlamentaria. Por ello, según Gonzáles y Rodríguez (2016):

“Los organismos colectivos que asumen como tarea principal la discusión y voto de las Leyes, y que son el factor más decisivo en la obra normativa, se llaman Parlamentos, recibiendo también otros nombres, como Cámaras; Asambleas Legislativas, Cuerpos Colegisladores, Representación popular, etc.” (p. 77).

Asimismo, un Congreso de sistema unicameral tiene como objetivo simplificar el proceso de legislar y disminuir los trámites complejos. En suma, que los procesos legislativos sean ágiles y de forma simplificada.

La denominación puede ser variada dependiendo el país, pudiendo existir o no un nombre general y conjunto que abarque a ambas Cámaras. Por ejemplo, en Inglaterra, el Congreso está formado por la Cámara de los Lores y la de los Comunes, además de la Corona, que técnicamente forma parte del Parlamento en algún sentido; la unión norteamericana designa con la expresión de Congreso federal a las dos Asambleas, comprendiendo, por tanto, el Senado y la Cámara de los Representantes; en Francia suele emplearse la misma locución de Parlamento, y a veces la de Congreso (sobre todo cuando actúa en Versalles como Asamblea Nacional), para englobar a los dos Cuerpos Colegisladores, llamados Senado y Cámara de los Diputados (González & Rodríguez, 2016, p. 77).

1.2.2.2.1. Unicameralismo Perfecto

Consiste en el sistema parlamentario que propone la existencia de una sola Cámara, basado en la organización interna del Órgano Parlamentario. En otras palabras, el Congreso ejerce sus funciones de forma exhaustiva, mediante las comisiones especializadas. En nuestro país la Constitución Política de 1867 adoptó este sistema parlamentario y en América Latina países como Ecuador y Venezuela (Cevallos, 2018).

1.2.2.2.2. Unicameralismo Imperfecto

Sistema parlamentario que consta también de una sola Cámara, sin embargo, a diferencia del anterior sistema, en este caso el Parlamento no desarrolla funciones de manera integral, es decir, se produce una fragmentación en su organización interna, existiendo un órgano que funge como una pequeña Cámara. Ejemplo de este sistema se tiene en la Constitución Política de 1823 con la presencia de un Senado conservador y en nuestra Constitución actual, con la Comisión Permanente (Cevallos, 2018).

El Sistema Bicameral sugiere o justifica la existencia de dos cámaras: una baja y otra alta. Muñoz (s.f.) manifiesta que un

Parlamento que tenga implantado el sistema bicameral corresponde a la idea de que con la existencia de dos cámaras se tenga una mayor ventaja en el fortalecimiento del proceso legislativo. Esto permite, a su vez, una mejor función y ejercicio del Poder Legislativo.

En cuanto al tipo de cámaras que presenta, la primera de ellas está formada por diputados, que se consideran representantes conjuntos o representantes de segundo orden, “representante de un cuerpo u organismo. Persona elegida por sufragio para representar a los ciudadanos o electores ante un organismo administrativo provincial o de distrito, con la doble finalidad de defender los intereses del territorio que lo elige y de las fuerzas políticas que lo apoyan”, según Biscaretti di Ruffia, citado por Gonzáles y Rodríguez (2016, p. 78).

La segunda está representada por los senadores, que se consideren los representantes de primer orden seleccionados, junta directiva, asamblea o asamblea de las personas más eminentes de una República o Estado, cuyas leyes se estén formando, reformando o derogando, o en cuyo gobierno al menos participen en el consejo público del informe calificado. En la antigua Roma, la asamblea patricia, la primera de su tipo, formó su Consejo Supremo. En varias ciudades modernas, la Cámara Alta comparte el Poder Legislativo con el Congreso de los Diputados (Biscaretti di Ruffia, citado por Gonzáles y Rodríguez, 2016, p. 78).

Según la naturaleza de estas cámaras, el sistema bicameral se puede dividir en dos tipos:

1.2.2.2.3. Bicameralismo Perfecto

Es aquel sistema parlamentario que está referido a la existencia de dos cámaras que realizan funciones políticas y legislativas; con la única diferencia en cuanto a las facultades del juicio político o antejuicio. Ejemplo de ello en nuestro país en la Constitución Política de 1933, así como en la de 1979, según la cual ambas cámaras compartían las mismas funciones, salvo en cuanto a la función de control político, puesto que solo la Cámara de Diputados podía

interpelar, censurar o negar la confianza al Gabinete Ministerial, y en Uruguay. Es poco común. Ambas cámaras tienen exactamente las mismas potestades. Generalmente, entran en consideración no el proceso legislativo sino aquellas otras competencias típicas del control (Cevallos, 2018).

1.2.2.2.4. Bicameralismo Imperfecto

Es aquel sistema parlamentario bicameral que refiere a la existencia de dos cámaras, que difieren básicamente en las funciones que desempeñan cada una de ellas: una primera cámara que desarrolla las funciones políticas y una gran parte de las legislativas, y una segunda cámara más deliberativa, reflexiva y técnica. Es decir, con poderes parlamentarios limitados, como son legislativos y de control político del Parlamento (Cevallos, 2018).

Por otro lado, es importante resaltar también las críticas y denuncias que existen en torno a la implementación de un sistema bicameral en el ejercicio del poder parlamentario. Así encontramos a Pacheco (2015), quien examina las bases de la división en la Cámara de Diputados y Senadores. Al hacerlo aborda, entre otras cosas, el pensamiento de Guizot, quien argumentó que la división se llevó a cabo a la luz de que nadie debería tener el poder absoluto, que en una democracia representativa lo mejor era que el poder se compartiera, se distribuye y que es en el campo de la política donde se decide quién ganaría.

Esta batalla constante haría que las dos cámaras se controlan entre sí en busca de justicia y verdad, idea en la cual Pacheco (2015) pensó que estaban equivocadas, porque cuando ambas cámaras fueron nombradas por la gente, representaron la misma voluntad. Ni siquiera aceptó que la existencia de dos cámaras garantizara la reflexión sobre las decisiones legislativas; fue partidario de lo unicameral y vio rivalidades, odio, desorden, demora, etc., en lo bicameral. Para él, era el Poder Ejecutivo el que podía hacer reflexionar al legislador, aprovechando el derecho de veto, ya que por naturaleza sabía más de los asuntos del pueblo.

Asimismo, Pacheco (2015) había cuestionado los requisitos que se le ponían a la ciudadanía, y también se ocupaba de la discusión de los requisitos para la representación. Por ejemplo, pedir a los candidatos que reciban un ingreso de setecientos pesos (disposición que ha impedido asistir a muchos hombres inteligentes e ilustrados), que sean del lugar al que desean representar, o que tengan al menos tres años viviendo allí, etc.

1.2.2.3. Poder Legislativo

En el informe de investigación realizado por el Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria (2018) y en el libro sobre las Constituciones del Perú (Ramos, 2017), se analizan las constituciones con su respectivo sistema parlamentario. En el Perú, estas han sido las constituciones que rigieron la vida republicana:

Las Constituciones que en el transcurso del tiempo ha tenido el Perú, son las siguientes:

1.2.2.3.1. Constitución de 1823

Contemplaba un Congreso unicameral imperfecto, conformado por un Parlamento de diputados. Aparentemente constaba de una única cámara, sin embargo, existía la figura del senado conservador, mismo que posteriormente se constituirá en la Constitución Bolivariana como la Cámara de Censores. Esta constitución al ser corta en su vigencia no existen muchas opiniones respecto a ella y sobre su práctica. Así pues, podría considerarse a esta como el sistema unicameral imperfecto, por la presencia de un solo Senado y su división en cuanto a las posiciones políticas distintas que existían en su momento por los senadores.

1.2.2.3.2. Constitución de 1826

También conocida como la Constitución vitalicia o bolivariana. Allí se proponía un sistema tricameral, es decir, un Parlamento con tres cámaras: conformado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores y la Cámara de Censores, los cuales se encargaron de velar por el cumplimiento de la Constitución y las leyes, así como la

suspensión del vicepresidente, los secretarios de Estado, y los encargados de la administración pública.

Se evidencia claramente que con esta Constitución se esperaba que, al existir más de una cámara parlamentaria, habría un mayor control de las propuestas legislativas, las mismas que actuarían como un doble filtro en cuanto a la revisión del contenido de la propuesta. Sin embargo, esto visto desde otra perspectiva puede significar una gran barrera por parte de tales filtros teniendo en cuenta que el parlamento está formado por líderes de distintos partidos políticos.

1.2.2.3.3. Constitución de 1828

Conocida como la “madre de todas las constituciones”, es la primera Constitución donde reside el bicameralismo real por primera vez. Es decir, un Parlamento dividido en dos instancias, constituido por la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados elegidos con diferentes bases electorales; los diputados eran elegidos por las ciudades en forma proporcionada a la población electoral y los senadores son electos por las juntas departamentales.

Las cámaras tuvieron la función legislativa de colaborar sin especial preponderancia a alguna de ellas. La función legislativa se hallaba relacionada con las facultades de control de tipo indirecto o alterno, equivalentes a las observadas en los EE.UU. Es importante precisar que, para justificar esta división bicameral, se basaban precisamente en los regímenes parlamentarios de las Constituciones predecesoras ya que estas no resultaban congruentes con el equilibrio de poderes que se consagraban en la constitución de 1828.

1.2.2.3.4. Constitución de 1834

Conservó el sistema bicameral de la Carta Magna de 1838, mejorando las funciones del Consejo de Estado, creado por la Constitución de 1828, resultando ser muy similar a una Comisión Permanente.

1.2.2.3.5. Constitución de 1839

Conocida como la Constitución de Huancayo, conservó el sistema bicameral, pero cada vez más fortalecía las facultades del Consejo de Estado, convirtiéndola en una repetición de una tercera Cámara recordando a la Cámara de los Censores de Bolívar.

1.2.2.3.6. Constitución de 1856

Con un Parlamento bicameral y de inspiración liberal. Excluyó la figura del Consejo de Estado y estableció el sistema bicameral real. En otras palabras, un Parlamento elegido en una base única, luego separada por sorteo en las dos Cámaras. Desarrolló un fortalecimiento relativo de las facultades del Congreso.

1.2.2.3.7. Constitución de 1860

Considerado un Parlamento conservador y de extensa duración. Conservó el sistema bicameral real, lo cual permanecía como regla general. Sin embargo, la comisión permanente. En la práctica el bicameralismo funcionaba como un sistema casi perfecto, las dos Cámaras utilizaban mecanismos de control político directo, sin que esto estuviera establecido constitucionalmente.

1.2.2.3.8. Constitución de 1867

Retorno al sistema unicameral, reemplazando a la Carta Magna de 1860, luego de que casi no tuvo vigencia, restituyendo la de 1860. Proponía un sistema claramente unicameral, sin ninguna institución que pudiera aminorar el unicameralismo. Técnicamente se puede considerar como un unicameralismo perfecto.

1.2.2.3.9. Constitución de 1920

Se propuso un sistema bicameral, existiendo un Consejo de Estado. La naturaleza y límites de sus atribuciones impidieron efectuar un bicameralismo real, que ya se había convertido en una constante.

1.2.2.3.10. Constitución de 1933

Se constituyó por dos cámaras políticas y además de un Senado funcional. Este último se encontraba conformado por representantes

de gremios y profesionales, lo cual justificaba la existencia de la duplicidad de funciones. En otras palabras, se proponía un Sistema Bicameral Perfecto o lo más idóneo con la ausencia formal de algunos mecanismos de control ejecutivo como el veto presidencial y leyes. Sin embargo, en el país nunca se pudo implementar un Senado con esas características. Asimismo, tampoco existió en democracia occidental alguna. Los que proponía eran Cámaras corporativas, una propuesta bastante desacreditada por el vínculo con regímenes totalitarios.

En el contexto político, ambas instancias se encargaban de legislar, denegar la confianza e interpelaciones. La principal diferencia consistía en la prerrogativa correspondiente al llamado Antejudio Político: los diputados acusaban y los senadores juzgaban. Esto era equivalente a un *impeachment* norteamericano.

Desde que se instituyó el bicameralismo, el Congreso no ejercía sus funciones de forma unificada; había dos Parlamentos con facultades de control iguales para la Cámara Alta y Baja. Cabe mencionar que existía la posibilidad que una Cámara interpele a un ministro mientras la otra ya está votando su censura y obligándolo a renunciar.

1.2.2.3.11. Constitución de 1979

Ante la problemática de la aplicación de la Carta Magna de 1933, se instituyó el Bicameralismo imperfecto. Consistía en que ejercían facultades legislativas ambas Cámaras, pero mantenían funciones distintas. El Senado poseía funciones de ámbito administrativo y la facultad de corroborar los nombramientos de funcionarios públicos por parte del presidente de la república como embajadores, vocales de la Corte Suprema, altos mandos de las Fuerzas Armadas, designar a tres de los miembros del directorio del BCR y al Contralor General de la República.

La Cámara de Diputados ejercía la función de interpelar, censurar y negar la confianza, a su vez le otorgaba al presidente de la república la potestad de la disolución de la Cámara de Diputados.

En el periodo de permanencia se exhibió la presencia de una Cámara Joven y con poder político, que era la Cámara de Diputados. Por otro lado, una Cámara Alta con funcionarios de edad promedio, no poseían un carácter funcional y los congresistas debían de mantener un temperamento tranquilo y deliberativo. Las facultades diferentes de ambas Cámaras era la razón del sistema bicameral imperfecto.

Cabe mencionar que la elección realizada fue de manera que en la Cámara de Diputados se votaba por distritos del mismo número de electores, en otras palabras, por distrito electoral múltiple. Por otro lado, la Cámara de Senadores era elegida por las Regiones (de acuerdo con el modelo de la Constitución francesa de 1958). No obstante, las elecciones electorales se llevaron a cabo, para el Senado, a través del distrito electoral único.

1.2.2.3.12. Constitución de 1993

La Constitución vigente posee un Sistema Unicameral Imperfecto, según el artículo 90° la Carta Magna precisa que el Parlamento es unicameral, diferenciándose del Sistema Bicameral Imperfecto, porque registra una instancia superior conocida como la Comisión Permanente, cuyos antecedentes se puede encontrar en el Consejo de Estado creado por la Constitución de 1828 que funcionaba en el receso del Congreso.

La facultad primordial de la Comisión Permanente es la institución de acusación constitucional igual a lo que era la Cámara Baja. Entre sus facultades se encontraba la ratificación de nombramiento de ciertos funcionarios públicos (Contralor General de la República, Superintendencia de Banca y Seguros, presidente del BCR). Asimismo, desempeña las funciones legislativas delegadas con restricciones derivadas de la naturaleza de las normas; y al igual que el Senado de la anterior Constitución, no puede ser disuelta. Se encuentra muy consolidada sus facultades, la razón se encuentra en la existencia de una sola Cámara legislativa.

Ante este análisis histórico y nuestra actual realidad, evidenciamos que el Perú ha contado con doce Constituciones, dentro

de las cuales nueve proponían la bicameralidad como régimen principal, esté presentando distintos matices por su misma forma e ideología política, un único régimen tricameral en el año de 1826 y dos veces un régimen unicameral presentado en el año de 1867 y el presente régimen con la constitución de 1993 instaurada en el gobierno del Ex presidente Alberto Fujimori.

Es así que el sistema unicameral se forja sobre el discurso de agilizar la actividad legislativa y evitar las barreras burocráticas, sin embargo, como precisamos anteriormente el mismo factor del régimen tricameral que dilata la actividad legislativa, en este planteamiento sucede justamente lo contrario al no existir filtros legislativos que permitan una mejor discusión y evaluación de los proyectos y dispositivos legislativos.

Institucionalización del Poder Legislativo. El Poder Legislativo reside en el Congreso y tiene la competencia constitucional de legislar, controlar y representar. El Poder Legislativo aparece por primera vez en la Edad Media, cuando el parlamentarismo inglés institucionalizó la opinión pública del pueblo; a partir de entonces, el rey ya no podría consignar un impuesto sin convocar a la representación parlamentaria (*non taxation without representation*). Cabe precisar que la instauración de los regímenes democráticos y los Parlamentos, en el periodo del siglo XIX, se caracterizó por ser las instituciones legislativas por excelencia del Estado de Derecho; entonces eran consideradas sedes de la soberanía popular. Sin embargo, en el periodo del siglo XX el Poder Ejecutivo ha decidido tomar la responsabilidad de ser fuente productora del Derecho. Por tal motivo, la función de fiscalización y control político ha venido adquiriendo un rol importante en el trabajo parlamentario (Landa, 2003).

En consecuencia, los signos más evidentes para evaluar la realidad de un sistema popular representativo son el establecimiento y la organización del Poder Legislativo, porque tal vez sea esta la fuerza

con la que encarne más directamente con las necesidades y demandas de la sociedad (Pacheco, 2015).

Conformación del Congreso de la República. El Congreso o Parlamento de la República es una institución del Estado donde radica tanto el Poder Legislativo como la soberanía y voluntad del pueblo entregado a través de su elección a través del voto popular. En la actualidad, se encuentra conformada por 130 congresistas divididos por partidos políticos.

El tiempo de permanencia parlamentaria es de un periodo de 5 años. Asimismo, los congresistas ostentan el beneficio de la inmunidad parlamentaria, que se encuentra contemplado en la Constitución Política del Perú de 1993, en el artículo 93, en el cual menciona que

No son responsables ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones. No pueden ser procesados ni presos sin previa autorización del Congreso o de la Comisión Permanente, desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones, excepto por delito flagrante, caso en el cual son puestos a disposición del Congreso o de la Comisión Permanente dentro de las veinticuatro horas, a fin de que se autorice o no la privación de la libertad y el enjuiciamiento (p. 23).

Para entender mejor el tema, primero se recuerda que los parlamentarios son ciudadanos, por ende, no están lejos de los problemas y juicios políticos. Entonces, la inmunidad parlamentaria es una protección o resguardo de la función congresal, debido a que le permite desempeñar su trabajo del congresista sin impedido por los juicios pendientes que posee. Cabe mencionar que el Congreso de la República debe cumplir con diferentes funciones como institución pública:

1.2.2.4. Funciones del Poder Legislativo

1.2.2.4.1. Función Legislativa

La función legislativa cumple un rol fundamental relacionado con la elaboración de las leyes que regulan las normas de la sociedad para el bien común, evitando la informalidad y conflictos, en caso se desarrolle se logre llegar a un acuerdo o en el peor de los casos recurrir a la ley penal. Entre la elaboración de normativas de carácter personal se encuentra el Decreto Legislativo N° 1322, que era la de liberar al ex dictador Fujimori con una ley que en palabras del propio congresista “era una ley para beneficiarlo”.

Se debe enfatizar que el problema principal que reside en el Parlamento peruano es el desempeño de la función legislativa. Si bien algunos congresistas son profesionales, las problemáticas en los que participan no es su materia de especialización y esto origina que se exhiban leyes que no son idóneas; consecuentemente, tampoco existe una publicidad del trabajo de elaboración en las comisiones. No olvidar que algunas leyes que se emiten son elaboradas para beneficiar a algunos congresistas o a un grupo particular que rige su poder sobre ellos.

Así, Cuadros (2017) expresa que los problemas de la función legislativa se deben a la deficiente actividad de control político, como a la insuficiente transparencia, la baja calidad legislativa, la disfuncionalidad de las prerrogativas parlamentarias, el transfuguismo parlamentario, y a la primacía de la lealtad partidaria y personal frente a la lealtad institucional. Además, Alcaraz (s.f.) destaca que existe bastante desconocimiento en los temas de los cuales se pretende legislar, sin embargo, ello no es exclusivo de aquellos que carecen de preparación profesional, puesto que, en la mayoría de casos, los congresistas suelen experimentar en el cargo.

Por su parte, Bernalles citado por Carbajal (2017) precisa que a pesar de que la función de legislar es principalmente del Congreso, el Poder Ejecutivo (encarnado en el presidente y su Consejo de Ministros) contiene una mayor cantidad de emisión de normas con

rango de leyes (como se cita en Carbajal, 2017, p. 7). Esto se origina porque el Parlamento le concede esas facultades, ya sea por un gobierno *de facto* o que el Presidente Constitucional ha exigido estas facultades. Se debe de mencionar que esto sucede cuando el Parlamento peruano le da el voto de confianza al Consejo de Ministros.

1.2.2.4.2. Función Representativa

Bernales enfatiza que el Parlamento no representa a los ciudadanos (término usado por él) debido a que en sí es la Nación la que brinda las funciones y otorga las atribuciones al Congreso, siendo los ciudadanos los intermediarios entre la Nación y el Parlamento, por lo que este argumento es el justificante por el cual “los parlamentarios no están sujetos a mandato imperativo” (como se cita en Carbajal, 2017, p. 8). A pesar de esto, se aprecia los juramentos de los congresistas indicando que representan a su electorado o a los ciudadanos de la región por la cual fueron elegidos.

1.2.2.4.3. Función de Control Político

La presente función de los congresistas que ejercen en el transcurso de su tiempo en el Parlamento es el voto de confianza al Consejo de Ministros que ingresa en el nuevo periodo presidencial.

Bernales manifiesta que el control político trata sobre la administración de la relación Legislativo-Ejecutivo, basado netamente en los procesos de revisión que son dirigidas contra el ejecutivo como son las interpelaciones o las cuestiones de censura. Respecto a las cuestiones de censura, se debe de mencionar que el Parlamento tiene la facultad de censurar hasta en una oportunidad. Esto de acuerdo con el artículo 134°, en el cual señala que el Presidente Constitucional tiene la potestad de cerrar el Congreso a la 2da censura del gabinete y eso es algo que el propio Parlamento no permitiría (como se cita en Carbajal, 2017, p.8).

Ahora, el Parlamento efectúa la imposición de interpelar ministros solicitando informes sobre los hechos logrados o sobre

algún caso registrado en su periodo, a su vez que es llamado a las comisiones a responder frente a los congresistas encargados.

1.2.2.4.4. Función Constituyente

Planas menciona que esta función se relaciona a la facultad que le brinda la Constitución Política para su reforma o modificación de artículos que posee. Se recuerda que al Parlamento se le ha otorgado el Poder Constituyente derivado, por lo que posee la capacidad para las modificaciones que sean necesarias a la Constitución Política. Resultado de esto es la creación de la Comisión de Constitución (citado por Carbajal, 2017, p. 9).

1.2.2.4.5. Función Electoral

Esto se basa en que el Congreso es el encargado de la elección de los miembros de los distintos órganos como el Tribunal Constitucional, el Contralor de la República, el Defensor del Pueblo, los miembros del Banco Central de Reserva, entre otros (Carbajal, 2017, p. 9).

1.2.2.4.6. Función Cuasi Jurisdiccional

Consiste en que el Congreso funciona como un pre juzgador de los funcionarios que se involucran en delitos de corrupción. Estaría a cargo de la comisión de investigación contra actuales miembros del gobierno, como puede ser los parlamentarios acusados o contra exfuncionarios respecto a su periodo, como es el caso de Alan García y la conocida Mega Comisión (Carbajal, 2017, p. 9).

1.2.2.4.7. Función Financiera

Otra de sus funciones importantes es aprobar el Presupuesto General de la República, que exhibe el entrante Gobierno. Asimismo, siendo la función del Congreso emitir leyes, alguna modificación de la Ley de Presupuestos pasa por sus manos, a su vez que cualquier propuesta de realizar préstamos, créditos o deudas es revisada también por el Parlamento nacional (Carbajal, 2017, p. 9).

1.2.2.5. Legislación Comparada

1.2.2.5.1. Alemania

Texto constitucional: Artículo 38. El Parlamento alemán se encuentra conformado por el Bundestag (Cámara Baja) y la Bundesrat o Consejo Federal (Cámara Alta y órgano de representación de los estados federados). Se encuentra ubicado en el Edificio del Reichstag, en Berlín (Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, 2019). Composición: Se compone de 709 diputados elegidos por cuatro años a través de lo que se llama elección proporcional parcialmente personalizada.

1.2.2.5.2. Reino Unido

Texto constitucional: A diferencia de otras naciones, este país no cuenta con ningún documento constitucional, es decir, no tiene una Constitución escrita, sino una no codificada. Su sede se encuentra ubicada en el palacio de Westminster, conocido también como las Casas del Parlamento. Composición: Cuenta con un sistema bicameral, el cual incluye una Cámara Alta, denominada Cámara de los Lores, y una Cámara Baja, denominada Cámara de los Comunes.

1.2.2.5.3. Italia

Texto constitucional: Artículo 55. A nivel nacional, los italianos tienen un Parlamento bicameral. Se encuentra ubicado en el Palacio Montecitorio. Composición: Se encuentra conformado por la Cámara de los Diputados (630 diputados) y un Senado (315 senadores, elegidos democráticamente más unos pocos senadores vitalicios).

1.2.2.5.4. Francia

Texto constitucional: Artículo 24. El sistema parlamentario francés es bicameral, el cual se encuentra ubicado en el *Palais Bourbon*. Composición: se encuentra compuesto por el Senado (*Sénat*), o Cámara Alta (*chambre haute*), que tiene 348 cargos electos, y la Asamblea Nacional de Francia (*Assemblée nationale française*), o Cámara baja (*chambre basse*), que tiene 577 diputados (Senado de la República de Francia, 1958).

1.2.2.5.5. España

Texto constitucional: Artículo 66. El Parlamento está conformado por las Cortes Generales. Tiene una configuración bicameral asimétrica. Se compone del Senado, o Cámara Alta de representación territorial, y el Congreso de los Diputados, o Cámara Baja. Está ubicado en el Palacio de las Cortes (Congreso de los Diputados y del Senado, 1978). Composición: El Congreso se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 diputados, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, en los términos que establezca la ley.

1.2.2.5.6. Estados Unidos de América

Texto constitucional: Artículo 1. El Congreso de los Estados Unidos se encuentra conformado por un Senado y una Cámara de Representantes. Su sede es el Capitolio de Washington D. C. (Senado de los Estados Unidos, 1787). Composición: La Cámara de Representantes está integrado por 435 representantes, designados proporcionalmente por los estados de acuerdo con su población. El Senado, es integrado por 100 senadores, dos por cada estado. Cevallos (2018) realiza un estudio respecto a los sistemas parlamentarios en la legislación comparada.

1.2.2.5.7. Argentina

Sistema Bicameral – Estado Federal: Texto constitucional: Artículo 44. Un Congreso compuesto de dos Cámaras, una de Diputados de la Nación y otra de Senadores de las Provincias y de la Ciudad de Buenos Aires, es investido del Poder Legislativo de la Nación (Senado de la República de Argentina, 1994). Composición: La Cámara de Diputados de la Nación la integran representantes elegidos por distritos electorales. El número de representantes es de uno por cada 33 mil habitantes o fracción que no baje de 16 mil 500. El Senado está integrado por tres senadores por cada provincia y tres por la ciudad de Buenos Aires.

1.2.2.5.8. Bolivia

Sistema Bicameral – Estado Unitario. Texto constitucional: Artículo 145. La Asamblea Legislativa Plurinacional está compuesta por dos Cámaras, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, y es la única con facultad de aprobar y sancionar leyes que rigen para todo el territorio boliviano (Asamblea Constituyente, 2009). Composición: La Cámara de Diputados está conformada por 130 miembros, la mitad elegidos en circunscripciones plurinominales y la otra mitad en uninominales. La Cámara de Senadores está conformada por tres senadores de cada departamento, dos por mayoría y uno por minoría.

1.2.2.5.9. Brasil

Sistema Bicameral – Estado Federal. Texto constitucional: Artículo 44. El Poder Legislativo es ejercido por el Congreso Nacional, que se compone de la Cámara de Diputados y del Senado Federal. Composición: La Cámara de Diputados está conformada por 513 Diputados. El Senado Federal lo conforman 81 miembros, tres por cada Estado y el Distrito Federal, principio mayoritario.

1.2.2.5.10. Chile

Sistema Bicameral – Estado Unitario. Texto constitucional: Artículo 46.- El Congreso Nacional se compone de dos ramas: la Cámara de Diputados y el Senado. Ambas concurren a la formación de las leyes en conformidad a esta Constitución y tienen las demás atribuciones que ella establece. Composición: 155 diputados conforman la Cámara de Diputados, elegidos por distritos electorales. El Senado de la República está conformado por 43 senadores, dos escaños por cada región (más ex presidentes, dos ex ministros de la Corte Suprema, un ex Contralor General de la República, un ex Comandante en Jefe del Ejército, uno de la Armada, otro de la Fuerza Aérea, un ex General Director de Carabineros, un ex rector de universidad estatal o reconocida por el Estado y un ex ministro de Estado).

1.2.2.5.11. Colombia

Sistema Bicameral – Estado Unitario. Texto constitucional: Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República reformar, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración. El Congreso de la República estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes. Composición: La Cámara de Representantes está conformada por 166 miembros, 161 por cada circunscripción territorial y 5 por circunscripciones especiales. El Senado de La República consta de 102 miembros, 100 elegidos en circunscripción nacional, y dos más elegidos en circunscripción especial por comunidades indígenas.

1.2.2.5.12. México

Sistema Bicameral – Estado Federal. Texto constitucional: Artículo 50. El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. Composición: La Cámara de Diputados está integrada por 500 Diputados, 300 miembros elegidos según el principio de mayoría relativa, 200 elegidos según el principio de representación proporcional. Para la Cámara de Senadores se eligen 128 miembros. En cada Estado y en el Distrito Federal, dos son elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno asignado a la primera minoría.

1.2.2.5.13. Paraguay

Sistema Bicameral – Estado Unitario. Texto constitucional: Artículo 182. El Poder Legislativo es ejercido por el Congreso, compuesto de una Cámara de Senadores y otra de Diputados. Composición: La Cámara de Diputados está integrada por 80 miembros titulares, elegidos directamente por el pueblo en colegios departamentales. Cada departamento elige a sus diputados según el número de bancas que le asigna el Tribunal Superior de Justicia Electoral. La asignación es proporcional al número de electores en cada departamento. La Cámara de Senadores o Cámara Alta se compone de 45 miembros titulares como mínimo, elegidos

directamente por el pueblo, de una sola circunscripción electoral nacional.

1.2.2.5.14. República Dominicana

Sistema Bicameral – Estado Unitario. Texto constitucional: Artículo 76. El Poder Legislativo se ejerce en nombre del pueblo por el Congreso Nacional, conformado por el Senado de la República y la Cámara de Diputados. Composición: La Cámara de Diputados consta de 190 miembros (33 distritos plurinominales). El Senado está integrado por 32 senadores (33 distritos uninominales).

1.2.2.5.15. Uruguay

Sistema Bicameral – Estado Unitario. Texto constitucional: Artículo 83. El Poder Legislativo es ejercido por la Asamblea General. Artículo 84. Esta se compone de dos Cámaras; una de Representantes y otra de Senadores, las que actúan separada o conjuntamente, según las distintas disposiciones de la presente Constitución. Composición: La Cámara de Representantes la integran 99 diputados (19 distritos plurinominales). La Cámara de Senadores está integrada por 30 Senadores (una circunscripción electoral nacional). Está integrada, además, con el vicepresidente de la República.

1.2.2.6. Bases Legales

- Constitución Política del Perú

De acuerdo con el artículo 90 de la Constitución Política del Perú (1993), el Poder Legislativo reside en el Congreso de la República, el cual consta de cámara única. El número de congresistas es de 130. El Congreso de la República se elige por un período de cinco años mediante un proceso electoral organizado conforme a ley. Los candidatos a la Presidencia de la República no pueden integrar la lista de candidatos a congresistas. Los candidatos a vicepresidentes pueden ser simultáneamente candidatos a una representación en el Congreso. Para ser elegido congresista, se requiere ser peruano de nacimiento, haber cumplido veinticinco años y gozar de derecho de sufragio.

- **Reglamento del Congreso de la República**

De acuerdo al Artículo 2 del Reglamento del Congreso de la República (2021), se define al Congreso de la República como el órgano representativo de la Nación, el cual cuenta con funciones generales, como las funciones legislativas, de control político y las demás que establece la Constitución del Estado. Conforme a su estructura, es unicameral. Respecto a composición, este se encuentra integrado por 130 Ccngresistas elegidos en forma directa, de acuerdo a ley. Finalmente, su denominación, es la de Congreso de la República, en todo documento oficial. Conforme a la Constitución Política del Perú y Reglamento del Congreso de la República, el Perú cuenta con un congreso con cámara única.

1.2.2.7. Definición de Términos Básicos

- **Bicameralismo**

“Configuración del Parlamento o Asamblea Legislativa en dos Cámaras denominadas habitualmente Cámara Alta y Cámara Baja. Tradicionalmente en la primera estaban representados los estamentos privilegiados. En la actualidad, la Cámara Alta suele configurarse como de representación territorial” (Diccionario panhispánico del español jurídico, 2020).

- **Congresista**

“Persona que asiste a un congreso o participa en él” (Diccionario panhispánico del español jurídico, 2020).

- **Congreso**

“En algunos países, asamblea legislativa nacional o una de las partes de la asamblea legislativa nacional” (Diccionario panhispánico del español jurídico, 2020).

- **Diputado**

“Representante elegido por los ciudadanos, según criterios de preferencia política, para formar parte del Congreso de los Diputados o Cámara Baja y actuar en nombre de los electores en el ejercicio de las competencias legislativas, presupuestarias, de control político y

otras funciones parlamentarias. En las modernas democracias representativas los diputados ostentan un mandato representativo y participan en la formación de la voluntad general” (Diccionario panhispánico del español jurídico, 2020).

- **Legislador**

“Poder Legislativo, el que tiene con carácter general la potestad de aprobar normas con rango de ley” (Diccionario panhispánico del español jurídico, 2020).

- **Legislar**

“Regular una materia por medio de una norma con rango de ley” (Diccionario panhispánico del español jurídico, 2020).

- **Parlamento**

“Asamblea legislativa de las comunidades autónomas, Cortes Generales, separación de poderes” (Diccionario panhispánico del español jurídico, 2020).

- **Poder Legislativo**

“Poder ejercido por las Cortes Generales y por las distintas asambleas autonómicas para la aprobación de normas con rango de ley en el ámbito de sus competencias” (Diccionario panhispánico del español jurídico, 2020).

- **Reforma constitucional**

“Procedimiento para cambiar el contenido de uno o varios preceptos de la Constitución o su revisión total” (Diccionario panhispánico del español jurídico, 2020).

- **Senado**

“Cámara de representación territorial que, junto con el Congreso de los Diputados, conforma las Cortes Generales” (Diccionario panhispánico del español jurídico, 2020).

- **Senador**

“Representante elegido por los ciudadanos o designado por las asambleas regionales para formar parte del Senado o Cámara Alta y

actuar en nombre de los ciudadanos en ejercicio de las competencias legislativas, presupuestarias, de control político, de carácter territorial y otras funciones parlamentarias” (Diccionario panhispánico del español jurídico, 2020).

- **Unicameralismo**

“Estructuración del Parlamento en una única cámara frente al esquema bicameral basado en una cámara de representación popular, llamada Cámara Baja y una cámara de representación territorial, o estamentaria en las fórmulas históricas, llamada Cámara Alta” (Diccionario panhispánico del español jurídico, 2020).

1.3. Objetivos e Hipótesis

1.3.1. Objetivos

1.3.1.1. Objetivos General

Analizar la implementación del sistema bicameral como alternativa para mejorar el rol del Poder Legislativo en el Perú.

1.3.1.2. Objetivos Específicos

- Determinar los problemas de la función legislativa en el sistema parlamentario peruano actual.
- Identificar las ventajas y desventajas del sistema bicameral, comparado con el sistema unicameral actual.
- Evaluar los fundamentos jurídicos y doctrinarios que respaldan la implementación del sistema bicameral como mejora del rol del Poder Legislativo.

1.3.2. Hipótesis

1.3.2.1. Hipótesis General

La implementación del sistema bicameral contribuye en la producción de leyes de calidad y mejora el rol desempeñado por el Poder Legislativo peruano.

1.3.2.2. Hipótesis específicas

- Los problemas de la función legislativa en el sistema parlamentario peruano actual son, la producción de leyes de baja calidad y la poca representación de los intereses de la sociedad peruana.
- La ventaja del sistema bicameral es la producción de leyes de mejor calidad y la mayor representación de la sociedad peruana. La desventaja es la cantidad de representantes que se necesitan para conforman las dos cámaras parlamentarias.
- Los fundamentos jurídicos y doctrinarios que respaldan la implementación del sistema bicameral son, la promulgación de normas que son producto de un amplio consenso político, la reducción en la cantidad de leyes, aumentando su legitimidad, y el propio proceso de una legislatura bicameral favorece una mayor calidad de las normas.

II. MÉTODO

2.1. Tipo y Diseño de Investigación

2.1.1. Enfoque de Investigación

De acuerdo con Hernández (2014) “la investigación cualitativa proporciona profundidad a los datos, dispersión, riqueza interpretativa, contextualización del ambiente o entorno, detalles y experiencias únicas. También aporta un punto de vista “fresco, natural y completo” de los fenómenos, así como flexibilidad” (p. 19). En este caso se ha realizado un estudio cualitativo de los distintos sistemas parlamentarios desde su origen histórico, hasta su institucionalización como Poder Legislativo, en esa medida, se ha recurrido a fuentes primarias y secundarias de información.

2.1.2. Tipo de Investigación

2.1.2.1. Descriptivo

De acuerdo con Hernández (2014), “con los estudios descriptivos se busca especificar las propiedades, las características y los perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos, objetos o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis” (p. 92). En el presente caso, se realizó una descripción histórica del origen del parlamento, las características de los sistemas, y otros fenómenos relacionados a su naturaleza.

2.1.2.2. Tipo Básica

Según Hernández (2014), este tipo de investigación cumple el propósito fundamental de producir conocimiento y teorías, es decir, la investigación no es de aplicación inmediata, puesto que no aporta conocimiento nuevo. En este caso, se ha desarrollado las teorías relacionadas a la estructura y conformación del congreso, el cual puede ser de sistema unicameral, bicameral o tricameral.

2.1.2.3. Tipo Normativa

Se ha recurrido a la Constitución Política del Perú de 1993 y al Reglamento del Congreso de la República, ambos documentos normativos describen la estructura y conformación del Congreso de la República del Perú.

2.1.2.4. Tipo Doctrinaria

Se ha recurrido al análisis de las distintas posiciones de los entendidos en materia parlamentaria y de los sistemas que existen en la actualidad.

2.1.3. Método de investigación

2.1.3.1. Método histórico-lógico

Según Villabella (s.f.), este método “permite enfocar el objeto de estudio en un decurso evolutivo destacando los aspectos generales de su desarrollo, las tendencias de su progreso, las etapas de su desenvolvimiento, y sus conexiones fundamentales y causales. Esto posibilita entender su comportamiento histórico y explica su fisonomía actual” (p. 936). Es así, por cuanto se realizó una mención histórica de los orígenes del Congreso y sus sistemas parlamentarios.

2.1.3.2. Método sistémico-estructural-funcional

Villabella (s.f.) sostiene al respecto que es el método “reconocido por algunos autores como método sistémico, este procedimiento permite el estudio de un objeto en el contexto de una estructura compleja en la que se integra, y que está conformada por diferentes subsistemas con características y funciones interactuantes” (p. 939). Es así, por cuanto se realizó una mención de la estructura del Poder Legislativo peruano.

2.1.4. Diseño de Investigación

2.1.4.1. No experimental

Conforme a lo sostenido por Hernández *et al.* (2014), es “La investigación que se realiza sin manipular deliberadamente variables. Es decir, se trata de estudios en los que no hacemos variar en forma intencional las variables independientes para ver su efecto sobre otras variables. Lo que hacemos en la investigación no experimental es observar fenómenos tal como se dan en su contexto natural, para analizarlos” (p. 152). Por lo tanto, la investigación sobre la implementación del sistema bicameral como alternativa para mejorar el rol del Poder Legislativo en el Perú sigue este diseño de investigación (no experimental), por lo cual, no se realizó la manipulación de los datos recolectados, sólo se observó y analizó las variables.

2.2. Variables

2.2.1. Definición conceptual y operacional

Variable	Definición conceptual	Definición operacional:
Independiente Sistema Bicameral	Es el sistema legislativo donde existen dos cámaras: la primera es llamada la Cámara de Diputados, Cámara de los Comunes o Cámara Baja, nombre que cambia acuerdo al país, y que en el caso peruano sería la Cámara de Diputados; por su parte, se encuentra la Cámara Revisora, o Cámara Alta, que en el Perú sería la Cámara de Senadores (Carbajal, 2017).	Es el sistema que está conformada por dos cámaras en el Congreso o Parlamento: la Cámara de Diputados, conocida como Cámara Baja, encargada de la elaboración de las leyes; y la Cámara de Senadores, conocida como la Cámara Alta, cumple con revisar las leyes elaboradas y aprobarlas.
Dependiente Poder Legislativo	Es el órgano constitucional que goza de poder político, bajo las características de unidad representativa, autonomía, colegiada, plural, deliberante, permanente y plurifuncional, según García citado por Miranda (2014).	Es la institución pública que ejerce diferentes funciones en el Parlamento, caracterizado por el poder político, autonomía, permanencia y la unificación de los congresistas comprometidos con la sociedad.

2.3.Población, Muestra y Muestreo

2.3.1.Población de la investigación

Todo conjunto de establecimientos, individuos, objetos o documentos que comparten diversas características. Estas se relacionan tomando en cuenta con el objeto de indagación, logrando la examinación de los motivos concernientes a los sucesos ocurridos (Hernández, Fernández, & Baptista, 2014).

La presente investigación titulada “La implementación del sistema bicameral como mecanismo para mejorar la función legislativa peruana” tiene como población a abogados entre expertos constitucionalistas y especialistas en materia de Derecho parlamentario.

2.3.2.Muestra de la investigación

Es un subgrupo de la población de interés sobre el cual se recolectaron datos, y que tiene que definirse y delimitarse de antemano con precisión, además de que debe ser representativo de la población (Hernández, Fernández, & Baptista, 2014).

El estudio tiene como muestra a 14 abogados expertos constitucionalistas y especialistas en Derecho parlamentario (siendo uno de ellos de nacionalidad argentina; información que ha sido necesaria como una contribución del Derecho comparado), que mediante los instrumentos se obtuvo la información que se requiso.

2.3.3.Muestreo de la investigación

La muestra de estudio se ha determinado mediante el empleo de un muestreo no probabilístico, es decir, a través de una muestra por conveniencia. Así, la muestra se encuentra conformado por 14 abogados entre expertos constitucionalistas y especialistas en Derecho parlamentario, a quienes se le aplicó el instrumento, para formular un análisis crítico respecto a la información recopilada.

2.4.Técnicas e Instrumentos de Recolección de Datos

2.4.1. Técnicas de recolección de datos

2.4.1.1. Análisis documental

“Consiste en la búsqueda de describir y representar documentos de forma unificada y sistemática para facilitar la información ordenada y eficaz. Comprende un procesamiento analítico-sintético, que significa una extracción

de la información de la fuente original” (Hernández, Fernández, & Baptista, 2014). La técnica sirvió para analizar los antecedentes y la legislación comparada sobre los sistemas parlamentarios.

2.4.1.2. Entrevista

Es una técnica flexible y accesible que consiste en el intercambio de información entre el entrevistador y el entrevistado. Se realiza a través de preguntas y respuestas, con la finalidad de obtener la información solicitada para fines de la investigación (Hernández, Fernández, & Baptista, 2014).

2.4.2. Instrumentos de recolección de datos

2.4.2.1. Guía de análisis documental

Esta guía fue utilizada para analizar los fundamentos jurídicos y doctrinarios para la implementación del sistema bicameral en el Congreso de la República del Perú, revisando la información a través de las fuentes del Derecho.

2.4.2.2. Guía de entrevista

En el instrumento planteado se formularon preguntas específicas a través de un cuadro de variables y dimensiones, que permitió obtener las opiniones de los especialistas en Derecho Constitucional y Derecho Parlamentario.

2.5. Técnicas para el Procesamiento de Datos

El procedimiento del presente estudio se elaboró mediante las técnicas de investigación para efectuar los instrumentos elaborados mediante la guía de cada instrumento. Las técnicas plasmadas es el análisis documental y la entrevista: el primer instrumento se encargó de analizar los fundamentos jurídicos y doctrinarios para la implementación del sistema bicameral en el Congreso de la República del Perú; el segundo instrumento se encargó de recolectar la información de las ventajas y desventajas de ambos sistemas, y la problemática actual del Congreso. La guía de instrumento está encaminada por el cuadro de operacionalización de acuerdo a las variables independiente y dependiente con sus dimensiones.

Los datos recolectados son efectuados metódicamente para su análisis según la variable. El proceso de agrupación de los datos se realizó según su naturaleza de acuerdo a la hipótesis y variable planteada, y para el cual se analizó y evaluó los factores que

influyeron. En el análisis de la información se aplicaron los métodos de investigación correspondiente, lo cual es una garantía de la información obtenida en los resultados, que, a su vez, brinda confiabilidad y validez en la investigación.

Los resultados obtenidos fueron sometidos a un análisis de contrastación con el marco teórico y las hipótesis formuladas, siguiendo el método descriptivo y analítico. En el presente trabajo de investigación, la información obtenida tuvo las siguientes fases: selección, orden, análisis y presentación. En la elaboración de los datos recabados a través de los instrumentos aplicados, fueron interpretados de acuerdo con las normas vigentes.

III. RESULTADOS

3.1. Presentación de resultados

De la información obtenida de 14 abogados, entre expertos constitucionalistas y especialistas en Derecho Parlamentario sobre la implementación del sistema bicameral, es preciso indicar el registro y codificación de la información brindada por los mismos, es decir, la asignación de un código a cada informante y a cada pregunta, lo cual se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 1.

Codificación según informante y orden de la pregunta

Informante	Código del informante	N° de orden de la pregunta	Ejemplo de Codificación
Eduardo	E1	P1	(E1, P1)
Juan	E2	P2	(E2, P2)
Raúl C.	E3	P3	(E3, P3)
Ricardo	E4	P4	(E4, P4)
Jorge	E5	P5	(E5, P5)
Pablo	E6	P6	(E6, P6)
Raúl F	E7	P7	(E7, P7)
Fernando	E8	P8	(E8, P8)
José	E9	P9	(E9, P9)
Joel	E10	P1	(E10, P1)
Santiago	E11	P2	(E11, P2)
Yon	E12	P3	(E12, P3)
Jacinto	E13	P4	(E13, P4)
Héctor	E14	P5	(E14, P5)

*Nota: E1, E2, E3, hasta E14, hacen referencia al número de, así, E1 = Entrevistado 1, el cual se refiere al número de orden de los entrevistados. Asimismo, P1, P2, P3, hasta P9, hacen referencia al número de, así, P1 = Pregunta 1, el cual se refiere al número de pregunta formulada.

1.- Respecto al actual Congreso de la República del Perú: ¿Cuáles son los problemas actuales que afectan la producción del Parlamento peruano?

Tabla 2.

Resumen de respuestas clave a la pregunta 1

Entrevistado	Criterio	
	Existen problemas.	No existen problemas
Entrevista N° 1	Nuestra imagen pública.	
Entrevista N° 2	Representan intereses de grupos económicos.	
Entrevista N° 3	Falta de legitimidad social.	
Entrevista N° 4	Se distrae en producción de normas.	
Entrevista N° 5	Cada 5 años contar con personal nuevo.	
Entrevista N° 6	Deficiente debate.	
Entrevista N° 7	Pocos miembros tienen experiencia.	
Entrevista N° 8	Es un problema de representación política.	
Entrevista N° 9	Falta de consolidación de las organizaciones políticas e inexperiencia.	
Entrevista N° 10	El sistema de partidos políticos.	
Entrevista N° 11	La gente no se encuentra representada en el Parlamento.	
Entrevista N° 12	La excesiva velocidad para llevar a cabo el procedimiento legislativo.	
Entrevista N° 13	Actúan de acuerdo a sus conveniencias personales	
Entrevista N° 14	Cambiar las leyes a cada rato	
	%	0%
	100%	

Fuente: Elaboración propia

El total de los entrevistados coincide en que existen problemas que afectan la imagen pública del Parlamento peruano, tales como la representación de intereses de grupos económicos, la falta de legitimidad social, la distracción en producción de normas, que cada 5 años se cuente con personal nuevo, debates deficientes, miembros del Congreso sin experiencia, falta de representación política, falta de consolidación de las organizaciones políticas, deficiente sistema de partidos políticos, la gente no se encuentra representada en el Parlamento, y finalmente, la excesiva velocidad para llevar a cabo el procedimiento legislativo.

De dicha coincidencia, se apreció que los problemas que afectan a la imagen del Congreso se originan en los partidos políticos, tal como se señala en las siguientes citas:

... El problema real es un problema de representación política; ese es el que yo veo más delicado la falta de representación política (E8, P1).

Uno de los principales problemas es la falta de consolidación de las organizaciones políticas que integran el Parlamento, que trae la no identificación de los parlamentarios con las organizaciones políticas que los llevaron a ganar una curul (E9, P1).

... los problemas no vienen del mismo parlamento viene de lo que se llama el sistema de partidos políticos. Tengo un libro que aún no publicó que lleva por título “Constitucionalización de los partidos políticos”. Entonces allí trastocaba estos problemas, este flagelo constitucional que tienen los partidos políticos, que tiene una elite que maneja todo, entonces desde allí de digitar quien va y quien no va, quien pone más dinero y después de eso ya está viciado la representación, aunque existe el voto preferencial la ciudadanía elige por quién votar y quien no, pero quien te pone los candidatos son los partidos políticos. Si no hacemos una reforma de los políticos, vamos a tener el mismo Parlamento (E10, P1).

En consecuencia, los problemas que afectan a la imagen pública del Parlamento peruano, se originan en el interior de las organizaciones políticas, puesto que son estos los primeros en filtrar a los elementos necesarios que representaron sus ideales o intereses, acorde con los intereses de la sociedad en común.

2.- ¿De qué manera se podrían mejorar las deficiencias del Poder Legislativo que afectan a la sociedad?

Tabla 3.

Resumen de respuestas clave a la pregunta 2

Entrevistado	Criterio	
	La manera de corregir	No existe manera de corregir
Entrevista N° 1	Si mejoramos el sistema de partidos.	
Entrevista N° 2	Mejorar la calidad de representantes.	
Entrevista N° 3	Orden de la representación.	
Entrevista N° 4	Difundir y fomentar los valores y prácticas democráticas.	
Entrevista N° 5		No admito que el Congreso cause problemas a la sociedad.
Entrevista N° 6	Articular los intereses sociales.	
Entrevista N° 7	Los representativos pudieran dar algunas conferencias de prensa, tomar contacto con la sociedad.	
Entrevista N° 8	Empoderar al ciudadano en su derecho tanto como a los medios de participación política.	
Entrevista N° 9	Trabajar en una agenda común que tenga como objetivo la población en general.	
Entrevista N° 10	Buscando congresistas que tienen una mínima preparación en su carrera.	
Entrevista N° 11	El Parlamento es un espacio político por excelencia en la cual deben estar representadas todas las voces del país.	
Entrevista N° 12	Diseño institucional y problemas en el desempeño de la función.	
Entrevista N° 13	Pedir opiniones de los colegios profesionales.	
Entrevista N° 14	Mejorando el sistema electoral.	
%	92.8%	7.1 %

Fuente: Elaboración propia

La manera de corregirlos, según el 92.8% de los entrevistados, es a través del mejoramiento del sistema de partidos políticos, mejorar la calidad de los representantes,

que exista orden en la representación, difundir y fomentar los valores y prácticas democráticas, articular los intereses sociales, que los representativos pudieran dar algunas conferencias de prensa, tomar contacto con la sociedad, empoderar al ciudadano en su derecho tanto como a los medios de participación política, trabajar en una agenda común que tenga como objetivo la población en general, buscando congresistas que tengan una mínima preparación en su carrera. El Parlamento es un espacio político por excelencia en el cual deben estar representadas todas las voces del país, y finalmente, realizar un diseño institucional que resuelva los problemas vinculados al desempeño de la función legislativa. Por otro lado, para el 7.1% de los entrevistados no existe manera de corregir al Poder Legislativo que afecta a la sociedad, puesto que no admite que el Congreso cause problemas a la sociedad.

De la manera de corregir la mayoría está de acuerdo con la representación, tal como se señala en las siguientes citas:

... sería mejorar la calidad de representantes, y para eso debería existir una ley adecuada o idónea de partidos políticos, pero también tendría que haber una serie de cambios en el sistema económico en razón de que la población con una mejor condición de vida, mejores ingresos y mejores oportunidades, van a valorar e interesarse en la política y al estar interesados van a participar y elegir con mayor responsabilidad... (E2, P2).

Encuentro que hay un problema en el orden de la representación, es como elegimos al congreso y al congreso lo elegimos en distritos electorales abstractos que no representa poblaciones concretas... (E3, P2).

... sería aconsejable que de vez en cuando los representativos pudieran dar algunas conferencias de prensa, tomar contacto con el periodismo, con la sociedad, con tal que algunos de ellos no han ejercido algún cargo se les conozca mejor puedan ellos expresar lo que piensan, puedan estar en contacto con la población en su conjunto (E7, P2).

... creo que el Parlamento es un espacio político por excelencia en la cual deben estar representadas todas las voces del país, somos un país pluricultural, pluriétnico, y las mayorías deberían estar representadas en el poder, el tema del voto preferencial, eso se llaman listas planteadas, pero no bloqueadas (E11, P2).

En general, para corregir uno de los problemas actuales que tiene el Poder Legislativo, sería a través de una apropiada representación, puesto que ello tiene como objetivo primordial demostrar las diferentes necesidades e intereses que tiene la sociedad peruana.

3.- ¿Cómo considera Ud. el sistema parlamentario contemplado en el art. 90 de la Constitución Política del Perú?

Tabla 4.

Resumen de respuestas clave a la pregunta 3

Entrevistado	Criterio	
	Considera la unicameralidad	No considera la unicameralidad
Entrevista N° 1	Trata de generar posiciones que permitan trascender dentro del efecto nacional.	
Entrevista N° 2	Existe una mayor velocidad de aprobación de leyes.	
Entrevista N° 3		Los sistemas unicamerales se usan por lo general en países más pequeños por su dimensión.
Entrevista N° 4		Debe haber dos cámaras, una de diputados y una cámara de Senado
Entrevista N° 5	La Constitución nos dice que el Perú debe tener un Parlamento unicameral.	
Entrevista N° 6		La actual Constitución fue hecha a la medida de las necesidades del Gobierno del entonces presidente Fujimori.
Entrevista N° 7		Consolida el Parlamento con cámara única, yo creo que no es lo mejor.
Entrevista N° 8	Tiene una serie de elementos mixtos, del sistema presidencial y del sistema parlamentarista.	
Entrevista N° 9	Es un sistema bueno porque debe permitir una mayor eficiencia y celeridad al posibilitar la aprobación de normas con mayor agilidad.	
Entrevista N° 10		Con la Constitución de 1993 se adoptó el sistema unicameral, que es una excepción porque la gran parte de estados o de países tiene la bicameralidad.
Entrevista N° 11		No hay una adecuada representación.
Entrevista N° 12		Los sistemas monocamerales son propios de países realmente pequeños.
Entrevista N° 13		El sistema unicameral tiene sus ventajas y desventajas.
Entrevista N° 14		Prefiere la bicameralidad.
%	35.7%	64.3%

Fuente: Elaboración propia

El 35.7% de los entrevistados considera a la unicameralidad como la institución que trata de generar posiciones que permitan trascender dentro del efecto nacional, donde existe una mayor velocidad de aprobación de leyes; la Constitución indica que el Perú debe tener un Parlamento unicameral, el cual tiene una serie de elementos mixtos, del sistema presidencial y del sistema parlamentarista. Es un sistema bueno porque debe permitir una mayor eficiencia y celeridad al posibilitar la aprobación de normas con mayor agilidad. No obstante, el 64.3%, no considera a la unicameralidad, puesto que los sistemas unicamerales se usan por lo general en países más pequeños por su dimensión.

En un país como el nuestro debe haber dos cámaras, una de diputados y una Cámara de Senado, sin embargo, la actual Constitución fue hecha a la medida de las necesidades del Gobierno del entonces presidente Fujimori. En ese sentido, consolidar al Parlamento con cámara única, no es lo mejor. Con la Constitución de 1993 se adoptó el sistema unicameral, que es una excepción porque la gran parte de estados o de países tiene la bicameralidad, donde no hay una adecuada representación, finalmente, los sistemas monocamerales son propios de países realmente pequeños.

De los que consideración y no a la unicameralidad, se mencionan las siguientes citas:

Considera a la unicameralidad:

El sistema parlamentario señalado en la Constitución política, es un sistema que siempre es perfectible, sin embargo, el tema de hablar de un Parlamento de poder legislativo, del número 130 elegido por un periodo de 5 años. Y finalmente que consta de una cámara única, nos hace repensar mucho en la funcionalidad del congreso o del Parlamento y la percepción que tiene la población en relación del congreso y que es lo que recibe de ella, entonces desde el punto de vista académico definitivamente es muy bien visto en la televisión parlamentaria (...) entonces al menos en nuestro país desde el año 93 ha permitido un sistema unicameral ver un congreso más funcional, desde el punto de vista en cuanto al proceso legislativo, ya que existe una mayor velocidad de aprobación de leyes (E2, P3).

Considero que el sistema parlamentario de la unicameralidad actualmente vigente en nuestro país, es un sistema bueno porque debe permitir una mayor eficiencia y celeridad al posibilitar la aprobación de normas con mayor agilidad, sin embargo, debido a intereses particulares ello no se realiza, por cuanto como se aprecia los parlamentarios no tienen como horizonte común la ciudadanía en general (E9, P3).

Por otro lado, no consideran la unicameralidad:

Lo que ocurre es que los sistemas unicamerales se usan por lo general en países más pequeños por su dimensiones y los sistemas bicamerales se usan en territorios más grandes porque la representación es muy plural, entonces cada estado tiene que tener una correspondencia con su orden electoral interno, en el caso del Perú somos un país muy grande, muy extenso entonces aquí cabría un sistema bicameral pero en mi punto de vista, hay que resolver el tema de cómo elegir a los representantes (E3, P3).

Digamos que en los sistemas monocamerales son propios de países realmente pequeños por ejemplo los Parlamentos centroamericanos, solo Ecuador y Perú tienen sistemas monocamerales y para un país como el Perú, su sociedad no es homogénea. El sistema unicameral no podría resultar muy apropiado, en países pequeños y menores cuantitativamente, estos Parlamentos funcionan bien porque además permiten adoptar decisiones de manera rápida, pero personalmente sugiero que la labor de un Parlamento siempre va hacer las normas que tengan menor estudio. Actualmente existe consenso de todas las fuerzas políticas, de pasar al sistema bicameral (E12, P3).

En consecuencia, no existe consenso en cuanto a la consideración de la unicameralidad, pues por una parte hay quienes están del lado de esta figura, por el hecho de que existe mayor velocidad en la aprobación de leyes, sin embargo, por el otro lado, hay quienes no consideran a la unicameralidad por el hecho de que debe de utilizarse en territorios o países pequeños, y no en uno como el nuestro.

4.- ¿Cuáles considera que son las ventajas o desventajas del sistema unicameral actual?

Tabla 5.
Resumen de respuestas clave a la pregunta 4

Entrevistado	Criterio	
	Ventaja	Desventaja
Entrevista N° 1	Respuestas rápidas a problemas mediáticos, interpretar leyes, derogarlas.	
Entrevista N° 2	Mayor nivel de velocidad en cuanto a la aprobación, al debate de normas que requiere el país.	
Entrevista N° 3	Una legislación rápida.	
Entrevista N° 4		Sacar leyes sin mayor sentido.
Entrevista N° 5	El escenario es que hay menos tramitología.	
Entrevista N° 6	Aprobar leyes de manera rápida.	
Entrevista N° 7	Es que legisla más rápido.	
Entrevista N° 8	Es una sola cámara y que en apariencia debería ser más rápido todo.	Porque a veces se pueden tomar decisiones precipitadas sin la debida reflexión.
Entrevista N° 9	Aprecio la celeridad y agilidad con que se deberían aprobar las normas.	Veo que las normas que se aprueban no son de la calidad que se requieren.
Entrevista N° 10		Yo no encuentro ninguna ventaja, si vamos a sacar leyes como las estamos sacando.
Entrevista N° 11		Creo que hemos tenido más fallas que beneficios.
Entrevista N° 12	Es la celeridad con la que se adoptan las decisiones parlamentarias.	La deficiencia de la representación.
Entrevista N° 13	Producción de iniciativas con ahorro de tiempo, no tienen que ser sometidas a una revisión.	Las leyes son expedidas sin el mayor debate y profundidad muchas veces simplemente por populismo.
Entrevista N° 14	Velocidad de sanción de las leyes.	Falta de meditación en la emisión de leyes.
%	78.5%	57.1%

Fuente: Elaboración propia

Para el 78.5% de los entrevistados existen diferentes ventajas, tales como, respuestas rápidas a problemas mediáticos, interpretar leyes, derogarlas, mayor nivel de velocidad en cuanto a la aprobación, al debate de normas que requiere el país; una legislación rápida, hay menos tramitología, aprobar leyes de manera rápida, se legisla más rápido, es una sola cámara y que en apariencia debería ser más rápido todo, la celeridad y agilidad con que se deberían aprobar las normas, y finalmente, la celeridad con las que se adoptan las decisiones parlamentarias. Sin embargo, el 57.1% de los entrevistados creen que existen diferentes desventajas, tales como sacar leyes sin mayor sentido, se pueden tomar decisiones precipitadas sin la debida reflexión, las normas que se aprueban no son de la calidad que se requieren, se ha tenido más fallas que beneficios, y finalmente, la deficiencia de la representación.

Al respecto, se consideran las siguientes citas:

De las ventajas

La ventaja puede ser que se legisle más rápidamente, pero una legislación rápida no implica necesariamente cantidad, entonces esa podría hacer una ventaja que haya una legislación con menos procedimientos parlamentarios... (E3, P4).

En nuestro país la primera ventaja va por el lado legislativo, la necesidad del gobierno para aprobar leyes de manera rápida tiene una ventaja en la medida que requiere la aprobación de una cámara (...). Para el gobierno tiene ventaja, si el gobierno quiere aprobar una ley que modifique el presupuesto, que apruebe determinados poderes, la aprobación con una sola cámara es más fácil que con dos, el procedimiento en otras experiencias constitucionales es más complejo... (E6, P4)

La ventaja es que legisla más rápido, la ventaja es que mucho más rápido al principio porque hay una sola cámara (E7. P4).

De las desventajas:

... el sistema unicameral lo que ha demostrado es sacar leyes sin mayor sentido en muchos de los casos, normas improvisadas simplemente porque así cree el congresista o una fracción parlamentaria para quedar bien con el pueblo o con un grupo de personas, y las cosas no son así (E4, P4).

... se vuelve una desventaja porque a veces se pueden tomar decisiones precipitadas sin la debida reflexión movido por la coyuntura y los medios de comunicación. (E8, P4).

...y como desventaja veo que las normas que se aprueban no son de la calidad que se requieren o en todo caso hay muchas normas que no son necesarias (E9, P4).

En consecuencia, una de las ventajas que trae consigo la unicameralidad, es la rapidez en cuanto a la aprobación de las leyes; sin embargo, una de sus mayores desventajas es que esa rapidez no permite mayor garantía en la misma.

5.- Respecto al sistema bicameral parlamentario, ¿por qué motivo se rechazaron las numerosas iniciativas legislativas para retornar al bicameralismo?

Tabla 6.

Resumen de respuestas clave a la pregunta 5

Entrevistado	Criterio	
	Por parte del legislador	Por parte de la sociedad
Entrevista N° 1		La desconfianza ciudadana.
Entrevista N° 2	Resistencia al cambio del sistema.	
Entrevista N° 3		Aumentar el número de parlamentarios la gente no aceptaría.
Entrevista N° 4	Manejo político, manipulación, falta de seriedad.	
Entrevista N° 5		Las iniciativas que se han sometido a consulta popular en este contexto sobre la bicameralidad han sido rechazadas.
Entrevista N° 6	Hay la percepción de que la ciudadanía rechaza el incremento de parlamentarios.	
Entrevista N° 7		Porque cuando se hizo el referéndum se incluyó el tema congresal con otros temas.
Entrevista N° 8	Porque el ejecutivo quiso exponer su reforma y no lo puso como un tema al final del referéndum y no hizo campaña por esa reforma.	
Entrevista N° 9	Al no existir una agenda común entre todas las organizaciones políticas que tienen presencia en el Parlamento.	
Entrevista N° 10	Creo que hay intereses de por medio, todavía tenemos una gran influencia del fujimorismo que defienden toda la Constitución del 93.	
Entrevista N° 11	Se rechazó por parte del fujimorismo. Se pensaba que eliminado al monocameralismo se terminaba un legado político de este grupo parlamentario.	
Entrevista N° 12	Por razones políticas, por la falta de consenso	
Entrevista N° 13	El problema es cómo influye eso en los gastos del país.	
Entrevista N° 14		
%	71.4%	28.6%

Fuente: Elaboración propia

Para el 71.4% de los entrevistados existen motivos por parte del legislador, tales como la resistencia al cambio del sistema, manejo político, manipulación, falta de seriedad, la percepción de que la ciudadanía rechaza el incremento de parlamentarios, porque el ejecutivo quiso exponer su reforma y no lo puso como un tema al final del referéndum y no hizo campaña por esa reforma, no existe una agenda común entre todas las organizaciones políticas que tienen presencia en el Parlamento, los intereses de por medio, todavía se tiene una gran influencia del fujimorismo que defienden toda la Constitución del 93; se rechazó por parte del fujimorismo, y finalmente, se pensaba que eliminado al monocameralismo se terminaba un legado político de este grupo parlamentario.

Por otro lado, el 28.6% de los entrevistados cree que los motivos vienen por parte de la sociedad, tales como, la desconfianza ciudadana, aumentar el número de parlamentario la gente no aceptaría, las iniciativas que se han sometido a consulta popular en este contexto sobre la bicameralidad han sido rechazadas, finalmente, cuando se hizo el referéndum se incluyó el tema congresal con otros temas.

Al respecto, se tienen las siguientes citas:

Por parte del legislador

En primer lugar, porque creo que hay intereses de por medio, todavía tenemos una gran influencia del fujimorismo que defienden toda la Constitución del 93 porque este el sistema que les ha permitido tener vigencia en el tiempo y siempre han tenido una mayoría parlamentaria nunca han tenido menos representantes, entonces vemos que hay intereses que obstaculizan estos avances (E10, P5).

Se rechazó por parte del fujimorismo, porque recuerda que cuando Fujimori dio el golpe de estado decía que el Parlamento era incapaz, corrupto, ocioso, se demoraba mucho y él propone al país un congreso bicameral (E11, P5).

En principio se habían rechazado porque en algún grupo parlamentario la creencia de retornar al sistema bicameral implicaba dar el emblema del que siempre abrazó su grupo parlamentario para justificar las medidas que adoptó en cierto momento, se pensaba que eliminado al monocameralismo se terminaba un legado político de este grupo parlamentario... (12, P5).

Por parte de la sociedad

Creo que no hemos entendido realmente la responsabilidad, no solamente como ciudadanos, y el Parlamento tiene una serie de dificultades en cuanto a la imagen pública, y la imagen pública ha generado la desconfianza ciudadana, y la desconfianza ciudadana no quiere un parlamentario más, digamos que por ahí viene el problema (E1, P5).

El escenario inclusive fue sometido a referéndum y la mayoría de las iniciativas que se han sometido a consulta popular en este contexto sobre la bicameralidad han sido rechazadas sin ni siquiera conseguir objeto de razón, el solo hecho de decir que sería más gasto y que sería innecesario y de satanizar al congreso, ha hecho que los electores sean indiferentes o simplemente no les importe el Perú (E5, P5).

En consecuencia, los motivos por los que se rechazaron las numerosas iniciativas legislativas para retornar al bicameralismo fueron, por una parte, a criterio del legislador en cuanto alegan que existen intereses políticos de por medio; por otra parte, se cree que existe la desconfianza de la sociedad peruana.

6.- ¿Cuál es su opinión respecto a las modificaciones que realizaron los congresistas para el proyecto de reforma respecto al sistema bicameral?

Tabla 7.

Resumen de respuestas clave a la pregunta 6

Entrevistado	Opinión a favor	Criterio	
		Opinión en contra	
Entrevista N° 1		Son interesantes propuestas, pero no va tener una aprobación.	
Entrevista N° 2		Interesantes propuestas pero que no va tener una respuesta.	
Entrevista N° 3		La sociedad está en contra de que crezca a dos cámaras, lo cual yo no estoy de acuerdo.	
Entrevista N° 4		No me pareció muy consistente.	
Entrevista N° 5		Considero que debemos tener una construcción propia con identidad propia.	
Entrevista N° 6		El modelo requiere mayor debate.	
Entrevista N° 7		Escuche en contra del sistema bicameral es que costaba más porque tienen dos cámaras.	
Entrevista N° 8		Ese tema de la reelección parlamentaria fue el que causó mucho daño, perjudico que se tumbara el sistema de la bicameralidad.	
Entrevista N° 9	Estoy de acuerdo con cualquier reforma que tenga como prioridad el beneficio de la ciudadanía en general.		
Entrevista N° 10	Necesitamos hacer una concientización sobre los beneficios de la bicameralidad.		
Entrevista N° 11	Se han trabajado algunos proyectos de retorno a la bicameralidad.		
Entrevista N° 12		Tengo una prohibición legal, en esta pregunta no podría emitir opinión	
Entrevista N° 13	Las modificaciones que se han pretendido realizar solamente han sido de forma.		
Entrevista N° 14	Las reformas constitucionales hay que tomarlas con calma.		
	%	35.7%	64.2%

Fuente: Elaboración propia

El 35.7% de los entrevistados es de la opinión a favor, por cuanto están de acuerdo con cualquier reforma que tenga como prioridad el beneficio de la ciudadanía en general, donde se necesita hacer una concientización sobre los beneficios de la bicameralidad, y trabajar algunos proyectos de retorno a la bicameralidad; sin embargo, existe el 64.2% de opiniones en contra, tales como que son interesantes propuestas pero no va tener una aprobación, no va tener una respuesta, la sociedad está contra que crezca a dos cámaras, no pareció muy consistente, se debe tener una construcción propia con identidad, el modelo requiere mayor debate, el sistema bicameral costaba más porque tienen dos cámaras.

De las opiniones emitidas por los encuestados, se mencionan las siguientes citas:

A favor

Estoy de acuerdo con cualquier reforma que tenga como prioridad el beneficio de la ciudadanía en general, sin mirar los colores de las organizaciones políticas (E9, P6).

... necesitamos hacer una concientización sobre los beneficios de la bicameralidad, pero esto ya acarrea una contra porque generará costo para que la gente conozca las ventajas y desventajas de ambos sistemas, pero quienes votaron no estuvieron involucradas (E10, P6).

Se ha trabajado algunos proyectos de retorno a la bicameralidad, en el último que yo vi era maso menos un congreso bicameral asimétrico, con diferentes funciones porque los legislativos que tenemos era simétrico, siempre la cámara joven deberá ser la que fiscalice estos proyectos o lleve un control, si bien es cierto la cámara de diputados es la que segmenta los intereses, la cámara de reflexión que tiene que ver con los proyectos, se tiene que discutir estos puntos aún (E11, P6).

En contra

... establecer y elegir cuarenta o treinta senadores y noventa o cien diputados, no iba afectar el presupuesto tampoco el número, aunque a mí no me pareció muy consistente, el Perú ya creció en población, la representación no es real, más bien hay que aumentar el número de parlamentarios porque hay regiones como Madre de Dios que solo tiene un congresista, sin embargo esa población esa región le tendría que corresponder mucho más, entonces en consecuencia el número de congresistas tendría que aumentar (E4, P6).

En realidad, el modelo requiere mayor debate (...) si no repartimos bien las funciones (...) eso tiene que estar ordenado, porque si no el sistema no funciona o sino funciona a la medida de la necesidad del momento que es lo peor que podría pasar. Tener un congreso que haga esto y mañana haga aquello sin que el ciudadano entienda porque asume estas funciones o porque asume estas otras (E6, P6).

En consecuencia, existen opiniones a favor de las modificaciones que se realizaron al proyecto de reforma respecto al sistema bicameral, por los beneficios que trae consigo, como una mejor revisión de la norma, sin embargo, también existen opiniones en contra respecto a que el aumento del Poder Legislativo traería como resultado la desaprobación de la población.

7.- ¿Qué opina de la implementación del sistema bicameral en la sociedad peruana?

Tabla 8.

Resumen de respuestas clave a la pregunta 7

Entrevistado	Criterio	
	A favor	En contra
Entrevista N° 1		No es una prioridad.
Entrevista N° 2		No es una prioridad.
Entrevista N° 3	Estoy de acuerdo.	
Entrevista N° 4		No quiere decir que los problemas del país, el poder político sea mucho mejor.
Entrevista N° 5	Podría implementarse un Congreso bicameral con actores nuevos.	
Entrevista N° 6	Tienen un relativo apoyo a nivel mundial.	
Entrevista N° 7	Sería positivo claro que eso requiere un cambio constitucional.	
Entrevista N° 8	Creo que es una necesidad, pero tiene que ser un nuevo sistema bicameral creativo.	
Entrevista N° 9	Iniciativa legislativa que necesita del debido debate por parte de los profesionales especialistas.	
Entrevista N° 10	Que el sistema bicameral entre lo más pronto posible y se reforme la Constitución.	
Entrevista N° 11	Yo creo que es una necesidad, pero hay que hacer un proyecto de pedagogía para enseñarle a la gente que necesitamos de una bicameralidad.	
Entrevista N° 12		El cambio del sistema unicameral a bicameral en la sociedad peruana no va a tener el impacto esperado.
Entrevista N° 13		Le es indiferente a la sociedad peruana.
Entrevista N° 14		La opinión pública está muy llevada de las narices por los medios
%	57.1%	42.8%

Fuente: Elaboración propia

El 57.1% del encuestado está a favor de un Congreso bicameral con actores nuevos, puesto que tiene un relativo apoyo a nivel mundial, donde requiere un cambio constitucional, asimismo, creen que es una necesidad, pero tiene que ser un nuevo sistema bicameral creativo, donde se tenga iniciativa legislativa que necesita del debido debate por parte de los profesionales especialistas.

Finalmente, que el sistema bicameral entre lo más pronto posible y se reforme la Constitución, siendo una necesidad, haciendo un proyecto de pedagogía que enseñe a la gente que se necesita de una bicameralidad; sin embargo, el 42.8% considera que no es una prioridad, que los problemas del país, el poder político no va ser mucho mejor, que el cambio del sistema unicameral a bicameral en la sociedad peruana no va a tener mucho impacto del que se espera. De las mencionadas posiciones, se menciona las siguientes citas:

A favor

Yo creo que sería positivo claro que eso requiere un cambio constitucional, sería más conveniente porque tendríamos la ventaja, las leyes no serían aprobadas por una sola cámara, siempre tiene una tendencia a mejorar el proyecto de cómo ha llegado, más bien, más bien es probablemente más eficiente por lo que hay dos cámaras en cambio de una sola, la legislación es mejor cuando hay dos cámaras (E7, P7)

Para mí, estoy totalmente de acuerdo que el sistema bicameral entre lo más pronto posible y se reforme la Constitución, porque no creo que la sociedad aguante a los congresistas que tenemos, debido a las normas que se han realizado, no hablo de los congresistas actuales sino desde la implementación de este sistema la actuación parlamentaria ha sido mínima, es decir si hemos sido un país que antes de la pandemia hemos tenido un índice de crecimiento económico sostenible económico debemos decir que hemos crecido peor no nos hemos desarrollado como nación, eso no lo hemos tenido, tenemos una peor educación que antes el sistema de salud es deficiente, carente eso lo hemos visto actual. Requerimos que existe una labor parlamentaria más eficiente y que las leyes vayan en favor de la realidad recogida en la sociedad no solamente una legislación que mejore el bienestar social, sino que en el tiempo las normas que sean expedidas vayan a aplicarse también a las sociedades venideras, que permitan delinear el futuro de la sociedad, no solamente quede en un plaseo para la sociedad de momento (E10, P7).

En contra

Hoy por hoy no se puede opinar porque el que está vigente es el sistema unicameral pero si debemos dar una mirada histórica, si bien es cierto el solo tener un sistema bicameral no quiere decir que los problemas del país, el poder político va ser mucho mejor, y en la historia del Perú conocemos que hemos tenido varios momentos de sistema parlamentarios bicameral incluso con la Constitución del 79 y lo hemos manejado mucho mejor y las pocas veces que hemos tenido sistemas unicamerales no necesariamente nos han ayudado, más bien el sistema unicameral ha servido como caja de resonancia del poder ejecutivo entonces ha sido mucho más fácil digitarlo, esto ha sido propiciadas muchas veces por posturas autocráticas, entonces hay que aprender de nuestra historia, del Derecho y de la política comparada (E4, P7).

Sin embargo, la sociedad peruana no lo percibía como una legitimación superior, entonces me parece que el cambio del sistema unicameral a bicameral en la sociedad peruana no va a tener mucho impacto del que se espera. Miramos de cerca el desempeño que cumple el Parlamento, sabemos que la mejora de la representación entre representantes no pasa por un cambio de un parlamentario a otro, debe haber otros aspectos que generen un impacto positivo (E12, P7).

En consecuencia, las posiciones a favor de la bicameralidad creen que es necesario una reforma de la Constitución Política; sin embargo, las posiciones en contra creen que el cambio de unicameralidad a bicameralidad no es una prioridad, y tampoco tendrá impacto en la sociedad peruana.

8.- ¿Cuáles considera que son las ventajas o desventajas de retornar al sistema bicameral?

Tabla 9.

Resumen de respuestas clave a la pregunta 8

Entrevistado	Criterio	
	Ventaja	Desventaja
Entrevista N° 1	Privilegia a los debates, promueve al equilibrio de poderes, la toma de decisiones genera mejor evaluación.	No implementar el sistema bicameral que finalmente no reciba el respaldo popular en el referéndum. El Senado de la Constitución del 79 era un Senado que duplicaba funciones con la cámara del diputado.
Entrevista N° 2		
Entrevista N° 3		
Entrevista N° 4	Habría una mejor producción, habrá menos conflictos entre el ejecutivo y legislativo.	Que la población todo lo que haga el Congreso siempre lo van a ver mal.
Entrevista N° 5	Nos permitiría tener una mejor gestión política.	
Entrevista N° 6	Por el lado de control es más fácil hacer seguimiento de las gestiones del gobierno.	
Entrevista N° 7	En un sistema bicameral hay una segunda cámara que es cámara revisora entonces la legislación tiene mayor calidad.	Aprobar de manera rápida las leyes.
Entrevista N° 8	La primera gran ventaja es que forma clase política.	
Entrevista N° 9	Las normas aprobadas serían estudiadas a mayor profundidad.	
Entrevista N° 10	Expedir leyes como más reflexivas de mayor contenido argumentativo.	Mayor costo al tesoro público por cuanto sería necesario aumentar el número de escaños.
Entrevista N° 11	Encuentro más ventajas, porque los grandes problemas que tenemos como país es que no hay institucionalidad.	
Entrevista N° 12	Fortalecer un poco la seguridad jurídica con respecto a las decisiones que adopte el Parlamento.	
Entrevista N° 13	Mayor debate, se analiza los proyectos con mayor profundidad	
Entrevista N° 14	Permite tener un cierto descanso en las decisiones	
%	85.7%	35.7%

Fuente: Elaboración propia

Para el 85.7% de los entrevistados consideran que existen ventajas en el sistema bicameral porque privilegia a los debates, promueve al equilibrio de poderes, la toma de decisiones genera mejor evaluación, habrá una mejor producción, habrá menos conflictos entre el ejecutivo y legislativo, permitiría tener una mejor gestión política, por el lado de control es más fácil hacer seguimiento de las gestiones del gobierno. En un sistema bicameral hay una segunda cámara que es cámara revisora entonces la legislación tiene mayor calidad, la primera gran ventaja es que forma clase política, las normas aprobadas serían estudiadas a mayor profundidad, y finalmente, expedir leyes como más reflexivas de mayor contenido argumentativo; porque los grandes problemas que se tiene en el país es que no hay institucionalidad, de esa forma se fortalecería un poco la seguridad jurídica con respecto a las decisiones que adopte el Parlamento.

Por otro lado, el 35.7%, considera que existen desventajas, tales como las de no implementar el sistema bicameral que finalmente no reciba el respaldo popular en el referéndum; el Senado de la Constitución del 79 era un Senado que duplicaba funciones con la cámara del diputado; que la población todo lo que haga el congreso siempre lo van a ver mal, aprobar de manera rápida las leyes, generar mayor costo al tesoro público por cuanto sería necesario aumentar el número de escaños.

Por ello se considera las siguientes citas:

Ventajas

La primera ventaja es que en un sistema bicameral hay una segunda cámara que es cámara revisora entonces la legislación tiene mayor calidad porque es revisada por una segunda cámara que puede perfeccionar muy bien lo que ha aprobado la primera cámara. En segundo lugar, a esto siempre se le da muy poca importancia, siendo muy importante, creo que el segundo factor es que entre la población de un proyecto de ley por una primera cámara y que sube a la segunda cámara hay un periodo de tiempo en el cual puede participar la opinión pública en el fondo es una tercera opinión intermedia y para enriquecer los proyectos que están en discusión antes de que pase al Senado, esa opinión pública puede resultar muy interesante (E7, 8P).

Como ventaja puedo apreciar que las normas aprobadas serían estudiadas a mayor profundidad al existir dos cámaras por las cuales pasarán antes de su aprobación (E9, P8).

Desventajas

Fortalecer el sistema unicameral y no implementar el sistema bicameral que finalmente no reciba el respaldo popular en el referéndum, en relación a la bicameralidad (E2, P8).

...Las desventajas es que la población por ahora dada la idiosincrasia que se tiene no lo entienden así y todo lo que haga el congreso siempre lo van a ver mal porque el congreso no solamente es un hecho real es un hecho concreto y palpable, protagonistas por la responsabilidad que tienen han desprestigiado la institución erróneamente apreciada por la población porque si nos vamos al contexto semántico que tenemos, primer escenario, ¿el congreso existe? No, es un concepto subjetivo que lo tenemos en la cabeza, por lo tanto, ¿el congreso es el responsable? No, es el representante, el legislador, por lo tanto, quien debería ser el que no tiene prestigio y al contrario perjudica a la institución es el representante por sus actos y no la institución. Pero mediáticamente se ha desnaturalizado todo, no tiene una capacidad de respuesta y tenemos lo que tenemos hoy (E5, P8).

En consecuencia, una de las ventajas del sistema bicameral es la existencia de una segunda cámara, la cual se encarga de revisar y perfeccionar lo aprobado por la primera, es decir, existe mejor calidad en la legislación, por otro lado, una de las desventajas que tiene la bicameralidad es en cuanto a su Constitución, puesto que se cree que no es aprobado por la sociedad peruana.

**9.- Para Ud. ¿Qué sistema parlamentario es conveniente para el país? ¿Por qué?
Justifique su respuesta**

Tabla 10.
Resumen de respuestas clave a la pregunta 9

Entrevistado	Criterio		
	Unicameral	Bicameral	Otra respuesta
Entrevista N° 1		El bicameral.	
Entrevista N° 2	El sistema unicameral.		
Entrevista N° 3			No hay sistema parlamentario perfecto.
Entrevista N° 4		El Sistema Bicameral.	
Entrevista N° 5			3 Parlamentos regionales.
Entrevista N° 6			El problema no está tanto en la institución como en los partidos.
Entrevista N° 7		El sistema parlamentario bicameral	
Entrevista N° 8	Hay que desarrollar la función de evaluar las políticas.		
Entrevista N° 9	El sistema unicameral.		
Entrevista N° 10	El sistema unicameral.		
Entrevista N° 11		Bicameral, por cuestión práctica	
Entrevista N° 12		El sistema bicameral.	
Entrevista N° 13		Sistema bicameral	
Entrevista N° 14		Bicameralismo	
%	28.5%	50%	21.4%

Fuente: Elaboración propia

El 28,5% de los entrevistados cree que es más conveniente el sistema unicameral, teniendo en cuenta que hay que desarrollar la función de evaluar las políticas. Por otra parte, el 50%, se encuentra a favor del sistema bicameral, por una cuestión práctica; finalmente, 21.4%, opina que no hay sistema parlamentario perfecto, que debería existir 3 parlamentos regionales y finalmente, el problema no está tanto en la institución como en los partidos políticos. De los sistemas que se cree conveniente para el país, se encuentran las siguientes citas:

Sistema unicameral

Creo que, para el país, más conveniente es el sistema unicameral, sin embargo, se requiere hacer unas mejoras porque todo sistema siempre es perfectible, y todo lo perfecto es enemigo de lo bueno, y esa línea de pensamiento de hablar de un sistema parlamentario unicameral en principio le va dar un performance que ya tiene el congreso y que lo tiene desde el año 93... (E2, P9).

Desde mi percepción creo que el sistema unicameral puede traer mayores ventajas que las que se obtienen siempre y cuando contemos con parlamentarios que estén debidamente capacitados e identificados con las necesidades de la ciudadanía en general, que no persigan el logro de ventajas particulares (E9, P9).

Sistema bicameral

El más conveniente es el bicameral, yo me inicié en el Senado de la República en el año 83, cuando tuve la oportunidad de trabajar en el Congreso de la República y ser testigo de cabecera, ver los beneficios que trae la bicameralidad (E1, P9).

El sistema bicameral desde luego, porque es más productivo, es un sistema de autocontrol, se genera a través de una segunda cámara y además ayudaría a sacar leyes mucho más pesadas, normas más trabajadas, pensadas siempre buscando el beneficio del país (E4, P9).

En consecuencia, para algunos entrevistados es más conveniente el sistema unicameral para el país, puesto que trae la ventaja de generar una respuesta rápida a los diferentes problemas que se susciten, sin embargo, para otros entrevistados es conveniente el sistema bicameral, porque garantiza una mejor revisión de las leyes aprobadas en primera instancia

Análisis documental

El análisis documental es importante de detallar, porque da cuenta de la sistematización de los aportes más importantes en la literatura jurídica y la doctrina sobre el problema que estamos abordando en esta investigación: la implementación del sistema bicameral para mejorar el rol del Poder Ejecutivo. En el siguiente cuadro el detalle de los problemas abordados, qué posturas se tomaron, cuáles fueron los autores consultados y qué aprendizaje se obtuvo al respecto.

Tabla 11. Deficiencias en el actual sistema parlamentario peruano

Problema	Postura	Autor	Descripción
Deficiencias en el actual sistema parlamentario peruano	Crítica	Carbajal (2017)	Problemas en el desempeño de la función legislativa. Si bien algunos congresistas son profesionales, las problemáticas en las que participan no son de su especialización y esto origina que se exhiban leyes que no son idóneas.
		Cuadros (2017)	Los problemas de la función legislativa se deben a la deficiente actividad de control político, la insuficiente transparencia, la baja calidad legislativa, la disfuncionalidad de las prerrogativas parlamentarias, el transfuguismo, y a la primacía de intereses particulares antes que institucionales.
		Alcaraz (s.f.)	Existe un profundo desconocimiento sobre los temas que se pretenden legislar. Sin embargo, no es exclusivo de aquellos que carecen de título profesional, en realidad muchos parlamentarios experimentan en su cargo.
		Núñez (2017)	No existen claros lineamientos ni políticas de control para el Congreso. Esto no deja que se fortalezca la función representativa para los intereses de la población, por lo que es necesario mejorar el sistema democrático.

Tabla 12. Sistema unicameral

Problema	Postura	Autor	Descripción
Sistema unicameral	Ventajas	González et al (2016)	Se sostiene que el sistema unicameral, el cual cuenta con el funcionamiento de una sola cámara, permite un desenvolvimiento independiente del órgano legislativo. Esto posibilita que haya una mayor eficiencia y rapidez en la producción de leyes y en el desempeño legislativo.
		Cevallos (2018)	El sistema unicameral, que consiste en un tipo de sistema parlamentario con la presencia de solo una cámara, basado en una organización interna más eficiente del Parlamento, con funciones que permiten un trabajo exhaustivo, mediante las comisiones especializadas
	Desventajas	Miranda (2014)	El sistema unicameral, como forma de organización del Parlamento en el Perú, permite cumplir de manera adecuada las funciones parlamentarias – representación, legislación, fiscalización, administrativa, etc.–, lo que impide una optimización del Poder Legislativo y exige un cambio.
		Herrera (2018)	El sistema parlamentario unicameral no es eficiente ni idóneo para que un Poder Legislativo sea lo suficientemente legítimo y salga fortalecido. Además, la elección de sus representantes está basado en un proceso cuyas exigencias son mínimas, dejando en manos de personas con pocas capacidades el cargo.

Tabla 13. Sistema bicameral

Problema	Postura	Autor	Descripción
Sistema bicameral	Ventajas	Cevallos (2018)	El sistema bicameral es un sistema parlamentario de dos cámaras, las cuales realizan funciones políticas y legislativas. Tienen como diferencia y ventaja sobre otros sistemas parlamentarios la capacidad o facultades de hacer un juicio político o antejuicio.
		Muñoz (s.f.)	El Parlamento que tenga implantado el sistema bicameral, el cual señala la existencia de dos cámaras, tiene mayor ventaja para el fortalecimiento del proceso legislativo. Es decir, un trabajo más exhaustivo al momento de producir leyes o modificarlas.
	Desventajas	Pacheco (2015)	La existencia de dos cámaras no garantiza la reflexión sobre las decisiones legislativas. Ambas serían propensas a rivalidades, odio, desorden, demora, etc. Un Poder Ejecutivo centralizado, en cambio, produce condiciones para que los legisladores puedan ejercer mejor sus funciones.
		Talavera (2013)	El problema no son las elecciones de una o dos cámaras, sino la oferta de la representación política. Mientras sigan siendo los mismos actores a elegir, con una o dos cámaras resultará igual, por lo que las medidas deben tomarse más bien en los filtros partidarios.

Tabla 14. Implementación del bicameralismo como nuevo tipo de sistema parlamentario

Problema	Postura	Autor	Descripción
Implementación del bicameralismo como nuevo tipo de sistema parlamentario	A favor	Cerro (2014)	Una adecuada representación como la que ofrece la bicameralidad es considerada un medio de participación ciudadana eficiente en los temas públicos, a través de las votaciones en elecciones periódicas. Allí, los partidos políticos pasan de ser organizaciones privadas a mediadores y representantes de los intereses de la ciudadanía.
	A favor, pero crítico	Carbajal (2017)	La bicameralidad aseguraría la productividad legislativa: cantidad y calidad de normas dictadas por el Parlamento, a diferencia de la oferta que tiene actualmente nuestro Congreso. Sin embargo, el desprestigio institucional pondría muchos peros y escepticismo de parte de la población para un cambio.
	A favor, pero crítico	Guardiola (2014)	La implementación del sistema podría traer retraso en la elaboración de las leyes, poca efectividad, incremento de la burocracia, despilfarro del tesoro público, y hacer lenta la adopción de trascendentales decisiones. Su adopción tendría que ser con un sistema ágil, moderno y con funciones delimitadas.

3.2. Discusión

Conforme a los resultados obtenidos por los aportes recogidos en la aplicación de los instrumentos a los expertos constitucionalistas y especialistas en Derecho parlamentario, así como la aplicación de la guía de análisis documental, se ha podido corroborar que la implementación del sistema bicameral puede ser una buena alternativa para mejorar el rol del Poder Legislativo en el Perú.

Esta afirmación es respaldada por las entrevistas realizadas a los especialistas, como se observa en la tabla N° 8, donde el 57.1% de los encuestados están a favor de un Parlamento con un sistema bicameral. Un resultado que también guarda relación con lo sostenido por Velarde (2018), quien indica que el sistema bicameral permite que la Cámara de Diputados desarrolle la función del control político en las investigaciones contra los funcionarios del Poder Ejecutivo, y la Cámara de Senadores efectúe la aprobación de leyes que sean idóneas para la realidad nacional, y a su vez derogar leyes que no son aplicables a la misma. De igual modo, Dzybova *et al* (2019), precisa que lo importante para identificar las formas de interactuar entre las cámaras del Poder Legislativo, es tener en cuenta el diseño constitucional, considerando al Parlamento como una institución compleja pero unificada, por lo que su finalidad sea implementar un Estado unificado. Finalmente, Hoyos & Mío (2014) sostienen que la bicameralidad tiene dos criterios de representación: el poblacional y el territorial, expresando como resultado una representación más justa sobre la voluntad popular y el ejercicio correcto de su función legislativa.

En el balance, existe un respaldo tanto de expertos constitucionalistas como dentro de la literatura jurídica analizada, quienes afirman que el sistema bicameral tiene las características necesarias para mejorar la función parlamentaria. Sin embargo, ya existe un tipo de sistema parlamentario instalado aquí: el unicameral. ¿Por qué no quedarnos con el actual? ¿Qué problemas presenta para el ejercicio de la función legislativa?

Para responder esto, entrevistamos a los especialistas, quienes detectaron algunos problemas de la función legislativa en el sistema peruano actual. Según la tabla N° 2, se obtuvo que el 100% de los entrevistados coincide en que existen distintos problemas que afectan la imagen pública del Parlamento peruano, tal como la representación de intereses de grupos económicos, la falta de legitimidad social,

la distracción en la producción de normas, que los miembros del Congreso no cuenten con experiencia, el deficiente sistema de partidos políticos, y la excesiva velocidad para llevar a cabo el procedimiento legislativo. Es decir, hay unanimidad para señalar las taras y los problemas del sistema unicameral, por lo que se colige que no viene a ser un sistema parlamentario viable. Y esto mismo se ha podido apreciar con las recientes crisis políticas de los últimos tres años.

En cuanto a la literatura jurídica, Carbajal (2017) afirma que el problema principal que reside en el Parlamento peruano es el desempeño de la función legislativa. Si bien algunos congresistas son profesionales, las problemáticas en los que participan no son de su especialización y esto origina que se exhiban leyes que no son idóneas. Consecuentemente, tampoco existe una publicidad del trabajo de elaboración en las comisiones, sin olvidar que algunas leyes son elaboradas para beneficiar a algunos congresistas o a un grupo de poder a nivel nacional que rige su poder sobre ellos. Asimismo, Cuadros (2017) expresa que los problemas de la función legislativa se deben a la deficiente actividad de control político, así como a la insuficiente transparencia, la baja calidad legislativa, la disfuncionalidad de las prerrogativas parlamentarias, el transfuguismo parlamentario, y a la primacía de la lealtad partidaria y personal frente a la lealtad institucional. Por su parte, Alcaraz (s.f.) destaca que, desafortunadamente, existe un profundo desconocimiento en los temas de los cuales se pretende legislar. Sin embargo, ello no es exclusivo de aquellos que carecen de título profesional, puesto que, en la mayoría de los casos, los parlamentarios experimentan en el cargo. Por ello, Núñez (2017) considera que se debe “consignar lineamientos y políticas de control y funcionamiento para el Congreso de la República, lo cual permitirá el fortalecimiento de la función representativa de acuerdo a los intereses de la población, donde se mejoraría el sistema democrático de la nación”.

Las críticas hacia el sistema parlamentario peruano actual, que solo consta de una cámara, son muy conocidos en espacios políticos y entre especialistas. Esto no quiere decir que el sistema unicameral sea en sí negativo, sino que presenta taras para una realidad como la peruana. Por ello, para plantear si el sistema bicameral es mejor (o no) que bicameral, para nuestra realidad sociojurídica, es necesario indagar sus ventajas y desventajas con respecto al unicameral.

Para abordar esta comparación, en primer lugar, se entrevistó a los especialistas. De los resultados obtenidos, en cuanto a la indagación sobre el sistema unicameral, se puede

observar en la tabla N° 5 que para el 78.5% de los entrevistados existen diferentes ventajas, tales como respuestas rápidas a problemas mediáticos, mayor nivel de velocidad en cuanto a la aprobación, una legislación rápida, menos tramitología, etc. Por su parte, un 57.1% señaló que también existen desventajas en este sistema, tales como sacar leyes de manera muy rápida, que no tengan calidad en el debate, pobre análisis y profundidad de las leyes, que tiene poca representatividad y puede ser populista, etc.

Estos resultados guardan relación con lo expuesto por Gonzáles *et al* (2016), quien sostiene que el sistema unicameral plantea la función de una sola Cámara donde funciona independientemente el órgano legislativo y esto permite una mayor eficiencia en la producción de leyes. Asimismo, para Cevallos (2018) el sistema unicameral consiste en un sistema parlamentario que propone la presencia de solo una Cámara, basado en una organización más eficiente del Parlamento; en otras palabras, el Congreso ejerce sus funciones de forma exhaustiva, mediante las comisiones especializadas. Mientras que Muñoz (s. f.) refiere que un Congreso de sistema unicameral tiene como objetivo simplificar el proceso de legislar, y disminuir los trámites complejos, en suma, que los procesos legislativos sean ágiles y de forma simplificada. Distinto es el caso de Miranda (2014, p. 234), quien refiere que el “sistema unicameral como forma de organización del Parlamento en el Perú no ha permitido cumplir de manera adecuada las funciones parlamentarias como la legislativa, representativa, electoral y de consejo administrativo, razones suficientes para la implementación de un sistema bicameral a fin de optimizar el rol constitucional del Congreso en nuestro país”. De igual manera, Herrera (2018, p. 132), considera que “el sistema unicameral ha sido ineficiente e idóneo en el fortalecimiento y legitimidad del Poder Legislativo”, debido al sistema de elección de congresistas y a su pocas capacidades personales y profesionales, las cuales no son reguladas.

En cuanto a los resultados obtenidos sobre la identificación de las ventajas y desventajas del sistema bicameral, observamos en la tabla N° 9 que el 85.7% de los entrevistados consideran que existe una mayor ventaja en el sistema bicameral, porque privilegia los debates, promueve que la toma de decisiones genere una mejor evaluación de la normativa, y, en consecuencia, exista una mejor producción legislativa que beneficiará a toda la población peruana. Sin embargo, un 35.7% tiene también una mirada crítica hacia el sistema bicameral y señala sus desventajas, como duplicar innecesariamente funciones, no tener respaldo ni aceptación popular, representar un doble costo para el tesoro público sin mayores ventajas, etc.

Lo anteriormente referido se puede contrastar también con el análisis documentario, con autores que hacen un balance sobre las ventajas y desventajas del sistema bicameral. Así, Cevallos (2018) considera que este es un sistema parlamentario de dos cámaras, que realizan funciones políticas y legislativas, teniendo como diferencia y ventaja las facultades del juicio político o antejuicio. Igualmente, Muñoz (s.f.) manifiesta que el Parlamento que tenga implantado el sistema bicameral corresponde a la idea de que la existencia de dos cámaras tenga como la mayor ventaja el fortalecimiento del proceso legislativo. Sin embargo, Pacheco (2015) no acepta que la existencia de dos cámaras garantice la reflexión sobre las decisiones legislativas; considera que es propenso a rivalidades, odio, desorden, demora, etc. Para él, era el Poder Ejecutivo el que podía hacer reflexionar al legislador, aprovechando el derecho de veto, ya que por naturaleza sabía más de los asuntos del pueblo. Talavera (2013) también se muestra crítico y escéptico del bicameralismo; considera que, si hubiera un cambio de sistema parlamentario, las cosas seguirán siendo igual, porque el problema se encuentra en un nivel de oferta política de los representantes mientras no haya mejores filtros.

Existe un hecho importante por remarcar, y es la impopularidad de implantar un sistema bicameral en la sociedad peruana. Esto no ocurre porque exista desconfianza frente a este sistema propiamente, sino más bien una pérdida de legitimidad del Congreso como institución política. Muchas personas consideran que la instalación de dos cámaras representaría un gasto innecesario, o que finalmente beneficiaría a políticos que solo quieren mantenerse de una u otra forma en el poder. Los especialistas entrevistados para esta investigación, al respecto (ver tabla 6), recogen esta preocupación de la sociedad y le suman también la renuencia entre un sector de los actores políticos para el cambio del sistema parlamentario. ¿Es justificable este temor a la implementación de un nuevo sistema bicameral en el Perú? ¿Qué nos pueden decir los fundamentos jurídicos y las doctrinas sobre por qué el sistema bicameral sería una opción viable?

Los fundamentos y la doctrina jurídica representan la producción teórica que permiten dotar de contenido y forma al ordenamiento jurídico. Quienes la producen y discuten son los especialistas más renombrados sobre la materia. Por ello, en esta investigación se reunió a expertos constitucionalistas para que pudieran darnos algunas luces al respecto, y también se hizo un análisis documental que permitiera dar cuenta de la bibliografía jurídica que respalda la implementación de este sistema, como propuesta de mejora del Poder Legislativo.

Para empezar, encontramos que los expertos que respaldan la implementación del sistema bicameral, por encima de los demás sistemas, son el 50 % de nuestros entrevistados, como se puede observar en la tabla N° 10. Y que un 57.1 % está a favor de su implementación en nuestro país, como es observable en la tabla N° 8. Según comentan, este sistema brindaría mejorar garantía, calidad y exhaustividad en la producción de leyes. Además, afirman que habría un mayor autocontrol en el ejercicio de funciones y se cumpliría con lo que se exige en el rol del Poder Ejecutivo, en beneficio del país.

Consultando la literatura jurídica especializada encontramos a Cerro (2014), quien afirma que una adecuada representación como la que ofrece la bicameralidad es considerada un medio de participación ciudadana eficiente en los temas públicos, a través de las votaciones en elecciones periódicas, “y que los partidos políticos son movimientos privados que están llamados constitucionalmente a ser instrumentos básicos de la participación, formación, y manifestación de la voluntad popular en la emisión ciudadana del voto”. Pero para lograr una implementación que sea realmente eficiente, sería necesario superar los escollos que Guardiola (2014) plantea sobre el bicameralismo: el retraso del trámite en la elaboración de las leyes, que origina poca efectividad, incrementa la burocracia y despilfarro del tesoro público, además de hacer lenta la adopción de trascendentales decisiones. Por ello, muchos especialistas señalan la necesidad de construir un sistema bicameral moderno y ágil, que divida sus funciones concretamente entre las dos cámaras. Sobre el caso peruano, Carbajal (2017) agregaría que el tema de la productividad legislativa corresponde a la premisa de cantidad y calidad en las normas dictadas por el Parlamento, no obstante, nuestro Congreso se ha ganado la reputación de aprobar leyes en cantidad, pero con baja calidad. Con una institución así desprestigiada no resulta muy atractivo el cambio de sistema parlamentario, por lo que se prefiere paradójicamente seguir adoptando la unicameralidad, que termina a su vez minando la confianza y el propio funcionamiento adecuado de lo que sería el Poder Legislativo.

En el balance, según hemos recogido a partir de nuestras entrevistas y el análisis documental en torno al sistema parlamentario que mejor encajaría en nuestro país, el sistema bicameral sería el preferido por las autoridades en materia de doctrina jurídica. Esto por encima incluso del sistema unicameral, que actualmente rige en el Perú, y por el que existen mayores objeciones debido a sus deficiencias en la labor legislativa, como es la producción de leyes sin control de calidad ni profundidad, un mayor debate o que pueden encontrarse plegadas a intereses particulares. Además, los diferentes roles

legislativos terminan siendo hechos por una sola cámara, por lo que las capacidades parlamentarias no pueden concentrarse debidamente en los problemas más importantes y urgentes para el país.

Sin embargo, los especialistas advierten también algunas objeciones para el sistema bicameral. Mientras este no sea ágil y no solo delimiten bien sus funciones, podría ser contraproducente. Es decir, que termine ralentizando la labor legislativa, con largos debates sin sentido y leyes que no terminan por aprobarse. A esto se le suma el descrédito de la clase política, y particularmente la institución del Congreso. El rechazo a la implementación de la bicameralidad en el 2018 no es más que el reflejo de la falta de legitimidad del sistema político y sus actores. Se considera que la bicameralidad sería un gasto innecesario, engrosar la burocracia y perpetuar cargos políticos para quienes no quieren dejar las esferas de poder. Es decir, el problema no estaría en el tipo de sistema parlamentario, sino en los actores políticos, por lo tanto, un cambio sería innecesario y hasta favorable a intereses.

El sentir de la sociedad es perfectamente comprensible, pero es necesario canalizar mejores esfuerzos para comunicar que un sistema bicameral bien instalado, delimitado en funciones y bajo vigilancia ciudadana termina más por bien por contrarrestar las taras que hasta el día de hoy viene teniendo el sistema unicameral. El análisis teórico y de la literatura jurídica así lo demuestran, así como las experiencias de bicameralidad que existen en la mayoría de países grandes de América Latina, y los países más importantes del mundo globalizado.

3.3. Conclusiones

- La implementación del sistema bicameral podría traer grandes beneficios para mejorar el rol del Poder Legislativo en el Perú. Permite desconcentrar los esfuerzos de una sola cámara, que están orientadas a labores legislativas, de representación, control político, reforma constitucional, entre otros, y que puedan ser trabajadas por dos instancias (serían la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores) que sean complementarias. Con esto se podría tener leyes mejor elaboradas, más debatidas y que sean logradas por consensos, y no por intereses particulares ni imposiciones.
- Por su parte, el actual sistema parlamentario peruano, que es unicameral, presenta serias deficiencias, cuestionadas por especialistas constitucionalistas y también por la revisión de la literatura jurídica. Es un sistema que, si bien prioriza la rapidez en la creación o modificación de las leyes, no garantiza un control de calidad de las mismas, ni un debate a profundidad. Además, se presta más fácilmente a intereses particulares, confabulaciones políticas y a un uso populista de propuestas que pueden ser contraproducentes para el Estado. Además, las funciones del Poder Legislativo no quedan del todo limitadas, por lo que los congresistas se tienen que dedicar a un “todo” que resulta siendo “nada”.
- El sistema bicameral, según la consulta con especialistas constitucionalistas y según la propia literatura jurídica, tendría un mejor control de las funciones legislativas y también permitiría elaborar mejores propuestas legislativas que el sistema unicameral. Esto se debe a su distribución de funciones, así como mejores mecanismos de control y producción de leyes. Sin embargo, se advierte que también podría ser un sistema que ralentiza el trabajo, se enfrasca en disputas políticas sin salida y es rechazado por la ciudadanía, debido al descrédito del sistema político y sus actores, así como el Congreso como institución.
- Por último, según los fundamentos jurídicos y doctrinarios –son las autoridades en materia jurídica, quienes los producen–, la implementación del sistema bicameral traería una mejora en el rol del Poder Legislativo para el caso

peruano. Se aprueba su implementación, pero se toma con pinzas que sea bien tomada por la ciudadanía, por lo que la labor de comunicación y difusión sobre sus mejoras en materia de funciones legislativas (comparado con el sistema unicameral) es un trabajo que trasciende los espacios académicos. La necesidad de un sistema ágil y bien delimitado contrasta también con el temor de la población a una mayor burocracia y la permanencia en el poder de los políticos de siempre, por lo que se convierte en un reto lograr un cambio de sistema que justamente busca terminar con los malestares de los ciudadanos con su clase política.

3.4. Recomendaciones

- Se ha detectado y evidenciado deficiencias en el actual sistema unicameral en el Perú, por ello se recomienda una reforma constitucional que permita la implementación de un sistema bicameral ágil, que delimite funciones legislativas en concreto y elabore propuestas de leyes con mayor profundidad y calidad.
- La propuesta de reforma del sistema parlamentario debe contemplar dos cámaras: Cámara de Senadores y Cámara de Diputados, los cuales tienen que distribuirse funciones legislativas precisas. Se debe seguir el ejemplo de países con sistema bicameral, en los cuales las funciones no se duplican, existe una representación política plural y el interés principal siempre es la población.
- Es importante establecer canales de diálogo y comunicación con la ciudadanía para poder difundir las ventajas del sistema bicameral, así como despejar las dudas de la población con respecto a sus aparentes prejuicios y el provecho de intereses políticos. La bicameralidad debe ser más bien el paso al consenso político, que tenga como interés fundamental el bienestar de la nación por encima de los intereses particulares.

IV. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 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*, 35(1), 145-152. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6480490>
- Asamblea Constituyente. (2009). *Constitución Política de Bolivia*. La Paz: Asamblea Constituyente. https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf
- Avello, R., Rodríguez, M., Rodríguez, P., Sosa, D., Companioni, B., & Rodríguez, R. (2019). ¿Por qué enunciar las limitaciones del estudio? *Medisur*, 17(1), 10-12. <http://scielo.sld.cu/pdf/ms/v17n1/1727-897X-ms-17-01-10.pdf>
- Bullard, A., Iñiguez, E., & López, U. (2019). ¿Más de lo mismo? El retorno al congreso bicameral. *IUS ET VERITAS*(58), 154-169. <https://doi.org/10.18800/iusetveritas.201901.009>
- Carbajal, J. (2017). *La Celeridad y la Revisión de Leyes en los Sistemas Parlamentarios de las Constituciones de 1979 y 1993*. Lima, Perú: Universidad César Vallejo. <https://hdl.handle.net/20.500.12692/22797>
- Cerro, M. (2014). *La Representación Territorial en el Estado Federal*. Madrid, España: Universidad Complutense de Madrid. <https://eprints.ucm.es/28591/1/T35820.pdf>
- Cevallos, J. (2018). *Antecedentes Históricos y Normativos del Bicameralismo en el Perú y Legislación Comparada*. Lima, Perú: Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria. [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)
- Congreso de los Diputados y del Senado. (1978). *Constitucion Politica de España*. Madrid: Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado. <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>
- Constitución Política del Perú. (1993). Lima, Perú: El Peruano. <https://diariooficial.elperuano.pe/pdf/0001/constitucion-politica-del-peru.pdf>

- Cuadros, H. (2017). La importancia del Poder Legislativo en el Perú desde el marco constitucional. *LP Pasión por el Derecho*. <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2017/09/Importancia-del-Poder-Legislativo-2017.pdf>
- Departamento de Investigación Parlamentaria y documentaria Parlamentaria. (2018). *La acusación Constitucional en el Perú: Un análisis histórico, interpretativo y estadístico de los procedimientos durante los periodos 2006 - 2011, 2011 - 2016 Y 2016 - 2021*. Lima: Departamento de Investigación Parlamentaria y documentaria Parlamentaria. [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/75FC09339134B0490525833F005EB43D/\\$FILE/La_Acusaci%C3%B3n_Constitucional_en_el_Peru_N.8.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/75FC09339134B0490525833F005EB43D/$FILE/La_Acusaci%C3%B3n_Constitucional_en_el_Peru_N.8.pdf)
- Díaz, S. (2016). *El Congreso Peruano: hacia una nueva Bicameralidad de Representación Poblacional*. Trujillo, Perú: Universidad Nacional de Trujillo. <http://dspace.unitru.edu.pe/handle/UNITRU/4673>
- Diccionario panhispánico del español jurídico. (2020). *Bicameralismo*. Diccionario panhispánico del español jurídico - Página Oficial: <https://dpej.rae.es/lema/bicameralismo>
- Diccionario panhispánico del español jurídico. (2020). *Congresista*. Diccionario panhispánico del español jurídico - Página Oficial: <https://dpej.rae.es/lema/congresista>
- Diccionario panhispánico del español jurídico. (2020). *Congreso*. Diccionario panhispánico del español jurídico - Página Oficial: <https://dpej.rae.es/lema/congreso>
- Diccionario panhispánico del español jurídico. (2020). *Diputado*. Diccionario panhispánico del español jurídico - Página Oficial: <https://dpej.rae.es/lema/diputado-da>
- Diccionario panhispánico del español jurídico. (2020). *Legislador*. Diccionario panhispánico del español jurídico - Página Oficial: <https://dpej.rae.es/lema/legislador>

- Diccionario panhispánico del español jurídico. (2020). *Legislar*. Diccionario panhispánico del español jurídico - Página Oficial: <https://dpej.rae.es/lema/legislar>
- Diccionario panhispánico del español jurídico. (2020). *Parlamento*. Diccionario panhispánico del español jurídico - Página Oficial: <https://dpej.rae.es/lema/parlamento>
- Diccionario panhispánico del español jurídico. (2020). *Poder Legislativo*. Diccionario panhispánico del español jurídico - Página Oficial: <https://dpej.rae.es/lema/poder-legislativo>
- Diccionario panhispánico del español jurídico. (2020). *Reforma Constitucional*. Diccionario panhispánico del español jurídico - Página Oficial: <https://dpej.rae.es/lema/reforma-constitucional>
- Diccionario panhispánico del español jurídico. (2020). *Senado*. Diccionario panhispánico del español jurídico - Página Oficial: <https://dpej.rae.es/lema/senado>
- Diccionario panhispánico del español jurídico. (2020). *Senador*. Diccionario panhispánico del español jurídico - Página Oficial: <https://dpej.rae.es/lema/senador-ra>
- Diccionario panhispánico del español jurídico. (2020). *Unicameralismo*. Diccionario panhispánico del español jurídico - Página Oficial: <https://dpej.rae.es/lema/unicameralismo>
- Dzybova, S., Markhgeym, M., Minasyan, A., Plohih, A., & Stus, N. (2019). *Formas Típicas de interacción entre las cámaras del Parlamento Europeo en sus Constituciones*. Rusia: Revista científica del Amazonas. <https://revistadelamazonas.info/index.php/amazonas/article/view/16/15>
- Fuentes, M. (2018). Derecho Constitucional Filosófico. *Centro de Estudios Constitucionales*, 7, 183-215. https://www.tc.gob.pe/wp-content/uploads/2018/11/derecho_constitu_filoso-1.pdf
- González, J., & Rodríguez, C. (2016). *Fundamentos Jurídicos Doctrinarios para retornar a la Bicameralidad en el Perú*. Cajamarca, Perú: Revista de Investigación Jurídica de Estudiantes. <http://revistas.upagu.edu.pe/index.php/NU/article/view/286>

- Guardiola, A. (2014). *Semblanza Histórica del Unicameralismo y Bicameralismo en Colombia*. Bogotá: Revista Prolegómenos - Derechos y Valores. <http://www.scielo.org.co/pdf/prole/v17n33/v17n33a07.pdf>
- Hernández, S., Fernández, C., & Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación* (Sexta ed. ed.). México: McGraw-Hill. <https://www.uca.ac.cr/wp-content/uploads/2017/10/Investigacion.pdf>
- Hoyos, C., & Mio, D. (2014). *La Necesidad de Regular la Bicameralidad en la Constitución de 1993*. Pimentel, Perú: Universidad Señor de Sipán. http://scholar.googleusercontent.com/scholar?q=cache:9et9K8nPGkkJ:scholar.google.com/+bicameralidad&hl=es&as_sdt=0,5
- Landa, C. (2003). *Programa de Fortalecimiento Legislativo del Congreso de la República*. Lima, Perú: Congreso de la República. http://www4.congreso.gob.pe/dgp/didp/boletines/investidura/imagenes/imagenes/landa_controlparlamentario.pdf
- Ley Fundamental de la República Federal de Alemania. (2019). Berlín, Alemania: Bundestag Alemán. <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf>
- Miranda, M. (2014). *El Sistema Bicameral: una alternativa para mejorar el rol constitucional del Congreso de la República del Perú*. Trujillo, Perú: Universidad Privada Antenor Orrego. <https://hdl.handle.net/20.500.12759/583>
- Núñez, L. (2017). *El control político en la constitución peruana de 1993 y la revocatoria parlamentaria, como mecanismo para fortalecer el sistema democrático*. Pimentel, Perú: Universidad Señor de Sipán. <https://hdl.handle.net/20.500.12802/3155>
- Pacheco, T. (2015). *Cuestiones Constitucionales*. Lima: Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional. https://www.tc.gob.pe/wp-content/uploads/2018/10/Cuestiones_Constitucionales.pdf
- Ramos, C. (2017). *Las Constituciones del Perú*. Lima: Tribunal Constitucional del Perú. https://www.tc.gob.pe/wp-content/uploads/2018/10/las_constituciones_del_peru-ilovepdf-compressed.pdf

- Reglamento del Congreso de la República. (2021). Perú: El Peruano.
<https://diariooficial.elperuano.pe/pdf/0069/reglamento-congreso-de-la-republica.pdf>
- Romero, D. (2019). Breve historia del Bicameralismo-Unicameralismo en España. *La razón histórica*, 1(42), 261-170. <https://www.revistalarazonhistorica.com/42-15/>
- Sáenz, E. (2017). El bicameralismo en el siglo XXI. Los últimos debates sobre el senado en el derecho comparado. *Teoría y Realidad Constitucional*, 1(40), 507-526. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6273575>
- Senado de la República de Argentina. (1994). *Constitución de la Nación Argentina*. Buenos Aires: Senado de la República de Argentina. <https://pdba.georgetown.edu/Parties/Argentina/Leyes/constitucion.pdf>
- Senado de la República de Francia. (1958). *Constitución Política de Francia*. Paris : Senado de la República de Francia. https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/Ing/constitution-espagnol_juillet2008.pdf
- Senado de los Estados Unidos . (1787). *Constitución Política de los Estados Unidos de Norteamérica*. Washington: Senado de los Estados Unidos . <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/us/us181es.pdf>
- Silva, J. (2018). Curso de Derecho Constitucional. *Centro de Estudios Constitucionales*, 139-205. https://www.tc.gob.pe/wp-content/uploads/2018/10/curso_de_derecho_constitucional.pdf
- Vargas, E. (02 de diciembre de 2018). El retorno a la bicameralidad: una mirada al barrio sudamericano. *Perú 21*. <https://peru21.pe/politica/retorno-bicameralidad-mirada-barrio-sudamericano-analisis-444152-noticia/?ref=p21r>
- Vargas, E. (09 de diciembre de 2018). Esto significa que no se haya aprobado la bicameralidad. *Perú 21*. <https://peru21.pe/politica/bicameralidad-dos-mejor-debes-reforma-445300-noticia/>
- Velarde, A. (2018). *La Bicameralidad del Congreso y la Constitucionalidad de las Leyes en el Perú y en el Derecho Comparado*. Universidad Inca Garcilaso de la Vega.

Lima: Universidad Inca Garcilazo de la Vega.
<http://repositorio.uigv.edu.pe/handle/20.500.11818/3859>

Villabella, C. (s.f.). *Los métodos en la investigación jurídica. Algunas precisiones*.
México: UNAM.
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3983/46.pdf>

ANEXOS

01: Matriz de consistencia

LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA BICAMERAL COMO ALTERNATIVA PARA MEJORAR EL ROL DEL PODER LEGISLATIVO EN EL PERÚ						
Problema	Objetivos	Hipótesis	Variable	Ítem	Escala	Metodología
<p><u>General</u> ¿Cómo contribuye la implementación del sistema bicameral en el rol desempeñado por el Poder Legislativo peruano?</p> <p><u>Específicos</u> - ¿Cuáles son los problemas de la función legislativa en el sistema parlamentario peruano actual? - ¿Cuáles son las ventajas y desventajas del sistema bicameral comparado con el unicameral? - ¿Cuáles son los fundamentos jurídicos y doctrinarios que respaldan la implementación del sistema bicameral como mejora del rol del Poder Legislativo?</p>	<p><u>General</u> Analizar la implementación del sistema bicameral como alternativa para mejorar el rol del Poder Legislativo en el Perú</p> <p><u>Específicos</u> -Determinar los problemas de la función legislativa en el sistema parlamentario peruano actual. -Identificar las ventajas y desventajas del sistema bicameral, comparado con el sistema unicameral. -Evaluar los fundamentos jurídicos y doctrinarios que respaldan la implementación del sistema bicameral como mejora del rol del Poder Legislativo.</p>	<p><u>General</u> La implementación del sistema bicameral contribuye en la calidad de las leyes y mejora el rol desempeñado por el Poder Legislativo peruano.</p> <p><u>Específicos</u> - Los problemas de la función legislativa en el sistema parlamentario peruano actual son, la producción de leyes de baja calidad y la poca representación de los intereses de la sociedad peruana. - La ventaja del sistema bicameral es la producción de leyes de mejor calidad y la mayor representación de la sociedad peruana. La desventaja es la cantidad de representantes que se necesitan para conforman las dos cámaras parlamentarias. - Los fundamentos jurídicos y doctrinarios que respaldan la implementación del sistema bicameral son, la promulgación de normas que son producto de un amplio consenso político, la reducción en la cantidad de leyes, aumentando su legitimidad, y el propio proceso de una legislatura bicameral favorece una mayor calidad de las normas.</p>	<p>Sistema Bicameral</p> <p><u>Dimensión</u> Parlamento</p> <p><u>Indicador</u> -Producción -Deficiencia - Consideración</p> <p><u>Dimensión</u> Sistema</p> <p><u>Indicador</u> -Unicameral -Iniciativa legislativa -Proyecto de reforma</p> <p>Poder Legislativo</p> <p><u>Dimensión</u> Bicameralism o</p> <p><u>Indicador</u> Implementación</p> <p>Ventajas y desventajas Conveniencia</p>	<p>1.- Respecto al actual Congreso de la República del Perú ¿Cuáles son los problemas actuales que afectan la producción del Parlamento Peruano? 2.- ¿De qué manera se podrían mejorar las deficiencias del Poder Legislativo que afecta a la sociedad? 3.- ¿Cómo considera Ud. el sistema parlamentario contemplado en el art. 90 de la Constitución Política del Perú? 4.- ¿Cuáles considera que son las ventajas o desventajas del sistema unicameral actual? 5.-Respecto al sistema bicameral parlamentario ¿Por qué motivo se rechazaron las numerosas iniciativas legislativas para retornar al bicameralismo? 6.- ¿Cuál es su opinión respecto a las modificaciones que realizaron los congresistas para el proyecto de reforma respecto al sistema bicameral? 7.- ¿Qué opina de la implementación del sistema bicameral en la sociedad peruana? 8.- ¿Cuáles considera que son las ventajas o desventajas de retornar al sistema bicameral? 9.- Para Ud. ¿Qué sistema parlamentario es conveniente para el país? ¿Por qué? Justifique su respuesta</p>	<p>Debido a la naturaleza de las variables de estudio, no se ha podido establecer escala de medición en el presente trabajo de investigación</p>	<p><u>Enfoque:</u> Cualitativa, <u>Tipo:</u> Básica, Normativa, Doctrinaria. <u>Nivel:</u> Descriptivo <u>Método:</u> Histórico-lógico y Sistémico-estructural-funcional <u>Diseño:</u> No experimental. <u>Población:</u> Expertos constitucionalistas y especialistas en Derecho Parlamentario <u>Muestra:</u> 14 abogados entre expertos constitucionalistas y especialistas en Derecho Parlamentario. <u>Muestreo:</u> No probabilístico <u>Técnicas:</u> Análisis documental y Entrevista <u>Instrumentos:</u> Guía de análisis documental y Guía de entrevista</p>

02: Instrumentos

Guía de Entrevista

Sujetos de análisis / informantes: especialistas en materia constitucional, y especialistas en materia parlamentaria.

Conformado: entre especialistas parlamentarios, asesores, docentes universitarios (todos abogados).

Modo: directo.

TRAYECTORIA DE ENTREVISTAS:

1. EDUARDO ANDRÉS MEJÍA GARCÍA (ENTREVISTA N° 1)

Cargo: Especialista Parlamentario, Dirección General Parlamentario – Grupo funcional / Docente universitario

Profesión: Abogado

Grado académico: Maestro

Magister: Políticas Pública

Fecha: 14/05/2020

1. Respecto al actual Congreso de la República del Perú ¿Cuáles son los problemas actuales que afectan la producción del Parlamento Peruano?

Pienso yo que antes de desarrollar una respuesta, tenemos que identificar perfectamente cuales son las funciones generales, la estructura, la composición y la denominación del parlamento, el parlamento se le denomina congreso de la república que viene hacer un órgano que representar a nuestra nación y tiene funciones específicas, que realiza las funciones legislativas, control político y una de las más importantes que es la representativa. Uno de los problemas que tiene el parlamento es nuestra imagen pública.

2. ¿De qué manera se podrían mejorar las deficiencias del Poder Legislativo que afecta a la sociedad?

El parlamento no tiene que ser bueno y tampoco malo, tiene responsabilidades funcionales que está en la constitución y en nuestro propio reglamento; cómo

podríamos mejorar el parlamento, creo que, si mejoramos el sistema de partidos, definitivamente nuestro Parlamento va mejorar mucho.

3. ¿Cómo considera Ud. el sistema parlamentario contemplado en el art. 90 de la Constitución Política del Perú?

Tenemos en estos momentos un parlamento unicameral, que hace lo que puede, trata de generar posiciones que permitan trascender dentro del efecto nacional, pero yo pienso que la bicameralidad es la que debe primar y no solamente en este parlamento sino en la esencia propia del congreso de la república, definitivamente fortalece los partidos políticos, genera una mejora evaluación en las leyes, privilegia los debates.

4. ¿Cuáles considera que son las ventajas o desventajas del sistema unicameral actual?

La unicameralidad nos permite actuar de una manera veloz, el sistema unicameral digamos que genera respuestas rápidas a problemas mediáticos, interpretar leyes, derogarlas, todo de manera muy veloz. Permite también facilitar la distribución de la responsabilidad entre las distintas comisiones.

5. Respecto al sistema bicameral parlamentario ¿Por qué motivo se rechazaron las numerosas iniciativas legislativas para retornar al bicameralismo?

Creo que no hemos entendido realmente la responsabilidad, no solamente como ciudadanos, y el parlamento tiene una serie de dificultades en cuanto a la imagen pública, y la imagen pública ha generado la desconfianza ciudadana, y la desconfianza ciudadana no quiere un parlamentario más, digamos que por ahí viene el problema. La fragmentación de los políticos ha generado de alguna manera esa velocidad con lo que nosotros queremos resolver esos problemas, los medios de comunicación no han ayudado mucho, se relaciona mucho el gasto público con la generación de una nueva cámara, y eso nos resulta procedente.

6. ¿Cuál es su opinión respecto a las modificaciones que realizaron los congresistas para el proyecto de reforma respecto al sistema bicameral?

Yo creo que las modificaciones que vienen realizando los congresistas son interesantes propuestas pero que no va tener una respuesta o un correlato de una

aprobación de cambio del sistema, dudo que se pueda implementar este sistema bicameral como tal en el Perú.

7. ¿Qué opina de la implementación del sistema bicameral en la sociedad peruana?

La implementación del sistema bicameral, no es una prioridad el debate y la implementación de la bicameralidad en el congreso peruano, en este momento no.

8. ¿Cuáles considera que son las ventajas o desventajas de retornar al sistema bicameral?

Las ventajas son desde todo punto de vista, mejora la legitimidad, mejora de nuestras leyes, definitivamente privilegia a los debates, promueve al equilibrio de poderes, la toma de decisiones genera mejor evaluación. Las leyes van a permitir que cumplan mejor sus objetivos y que duren más en el tiempo.

9. Para Ud. ¿Qué sistema parlamentario es conveniente para el país? ¿Por qué? Justifique su respuesta

El más conveniente es el bicameral, yo me inicié en el senado de la república en el año 83, cuando tuve la oportunidad de trabajar en el congreso de la república y ser testigo de cabecera, ver los beneficios que trae la bicameralidad.

2. JUAN FRANCISCO ARANA CHALCO (ENTREVISTA N° 2)

Cargo: Asesor parlamentario, Departamento de investigación.

Profesión: Abogado

Grado Académico:

Magister: Ciencia política

Maestría: Derecho empresarial

Fecha: 05/07/2020

1. Respecto al actual Congreso de la República del Perú ¿Cuáles son los problemas actuales que afectan la producción del Parlamento Peruano?

Si hablamos de problemas que tiene el Parlamento Peruano como institución, tendríamos que conceptualizar y para poder contestar la pregunta, necesariamente tenemos que comprender que la función de los congresistas, quienes son los factores que finalmente ingresan a ser parlamentarios por un periodo de 5 años, involucra la función que desarrolla que son: la función de legislar, función de control y de representación. Entonces, en esta línea de funciones que tiene los parlamentarios, que son actores en el congreso de la constitución.

Yo lo que puedo mencionar es que la comprensión de la responsabilidad que tienen como ente legislativo de control y de representación, puedo señalar que unos de los problemas que afecta en la producción de estas tres funciones de parte del parlamento, es que el Congreso de la República como institución no está bien conocida a profundidad por la sociedad peruana, es decir, que su desconocimiento de la población de la verdadera función que tiene el parlamento es un elemento determinante para que la representación, es decir, la reelección de los congresistas sea cada vez más lejana de las funciones y de la producción del parlamento peruano y esto se sintetiza en que no tenemos una buena capacidad para elegir buenos representante para el congreso, y al no tener buenos representantes para el congreso, las funciones que comprende a los congresistas electos hace que el dinamismo se refleje en la producción del parlamento.

Por lo cual, significa que tenemos congresistas electos que desconoce el ámbito en su función, congresistas que más que representar los intereses nacionales, representan intereses de grupos económicos. Entonces, evidentemente la producción va venir afectada entendiéndose como producción como resultados de sistema armonioso legislativo y de funcionamiento de congreso, por ahí esos problemas se evidencian y afecta directamente en la producción del parlamento, su ausencia de valoración de la importancia que tiene los congresistas en la mejora del sistema político y de sistema normativo, en este caso legal o legislativo, que pueden lograr como consecuencia de una eficacia eficiente función de control político, representación y legislación que debe tener los congresistas, creo que esos vendrían ser los problemas actuales. Digamos que los congresistas deben ser comprometidos, calidad de las leyes y sobre todo cumplimiento de las leyes que ya vienen siendo emitidas.

2. ¿De qué manera se podrían mejorar las deficiencias del Poder Legislativo que afecta a la sociedad?

Las deficiencias del poder legislativo en realidad como institución el congreso de la república, cada 5 años nos presentan a 130 representantes que cumple las tres funciones: legislar, representar y controlar, entonces una manera de mejorar los problemas ya mencionados que afectan la producción del parlamento peruano, en este caso, la deficiencia del poder legislativo, un principio sería mejorar la calidad de representantes, y para eso debería existir una ley adecuada o idónea de partidos políticos pero también tendría que haber una serie de cambios en el sistema económico en razón de que la población con una mejor condición de vida, mejores ingresos y mejores oportunidades, van a valorar e interesarse en la política y al estar interesados van a participar y elegir con mayor responsabilidad los congresistas como el presidente.

De esa forma van a contribuir a que la calidad de representantes sea óptima y finalmente eso se traduzca en leyes que tengan un impacto positivo en la mejora de la situación de las personas desde la dimensión económica y social. Me refiero que cuando las personas tienen un nivel de ingresos adecuados y tener satisfecha sus necesidades básicas, recién se preocupan por los derechos civiles y políticos, por temas de ámbitos públicos, necesariamente tienen que estar satisfechas esas necesidades básicas para mejorar la sociedad y de esa forma eso va ayudar a elegir

mejores representantes y van a seguir contribuyendo para mejorar la sociedad y finalmente esas deficiencias de poder legislativo se va reducir y la sociedad se va beneficiar y no se va afectar.

3. ¿Cómo considera Ud. el sistema parlamentario contemplado en el art. 90 de la Constitución Política del Perú?

El sistema parlamentario señalado en la constitución política, es un sistema que siempre es perfectible, sin embargo, el tema de hablar de un parlamento de poder legislativo, del número 130 elegido por un periodo de 5 años. Y finalmente que consta de una cámara única, nos hace repensar mucho en la funcionalidad del congreso o del parlamento y la percepción que tiene la población en relación del congreso y que es lo que recibe de ella, entonces desde el punto de vista académico definitivamente es muy bien visto en la televisión parlamentaria, la visión de un parlamento bicameral, sin embargo, nuestra realidad cada vez es evidente, se centra más ver al congreso bastante lejos de la población, es decir, desde el punto de vista de los tratadistas, siempre el sistema parlamentario ideal es el sistema bicameral y por eso la mayoría de naciones las han asumido, al menos yo tengo conocimiento que en el caso de América existe 10 países que tiene un sistema bicameral, entonces al menos en nuestro país desde el año 93 ha permitido un sistema unicameral ver un congreso más funcional, desde el punto de vista en cuanto al proceso legislativo, ya que existe una mayor velocidad de aprobación de leyes.

4. ¿Cuáles considera que son las ventajas o desventajas del sistema unicameral actual?

Las ventajas de un sistema unicameral actual, constituye a ser más funcional, es decir, tiene un mayor nivel de velocidad en cuanto a la probación, al debate de normas que requiere el país, en ese sentido, un sistema unicameral a diferencia de un sistema bicameral, lo que hace es que el congreso va a tener una velocidad y una capacidad de respuesta óptima frente a desafíos que le plantea la realidad nacional, un ejemplo, lo que estamos viviendo con esta pandemia, nos ha puesto una serie de cosas en relación al modelo económico y ha desnudado una serie de deficiencias en la gestión del gobierno por el poder ejecutivo; un ejemplo es el sistema de salud, entonces nuestro sistema no estuvo adecuadamente y en este caso no estamos hablando del

congreso, sino de sucesivos de ejercicios ministeriales del sector de salud, lo propio lo podemos ver por el sistema educativo (ministerio de educación), entonces al momento de esta emergencia no hubo equidad y la falta de eficiencia de la gestión pública, no solamente del ministerio de educación o ministerio de salud, sino también del propio ministerio de economía y el ministerio de desarrollo exclusión social al no tener identificado a las personas en condiciones de extrema pobreza y finalmente evidenciar que nuestro sistema de economía está basado en aspectos cuantitativos, es decir, un desarrollo económico y no en un desarrollo humano y sostenible que debe tener nuestro país y definitivamente un parlamento unicameral que al tener una velocidad y determinación en leyes y desarrollo de fiscalización va ser que finalmente sea concentrada esa función y sea de manera más óptima y eso va ayudar a que el parlamento como cámara única en principio sea eficaz y funcional, frente a las exigencias que existen en relación a las nuevas leyes o de desarrollo de control político a los funcionarios del gobierno, entonces un parlamento bicameral aparte de ser caro económicamente, lo que puede hacer es que los procesos de control políticos sean más lentos y eso va significar que la capacidad de respuesta de un parlamento bicameral va ser más lenta y ajena a las exigencias de una institución de cámara única que va a determinar que finalmente los productos que tiene el congreso, en el caso de la función legislativa, en la función del control, comisiones investigadoras, fiscalizaciones, invitación a altos funcionarios, conformación de grupos de investigación y de seguimiento, determinación de responsabilidades funcionales sean más rápidos.

5. Respecto al sistema bicameral parlamentario ¿Por qué motivo se rechazaron las numerosas iniciativas legislativas para retornar al bicameralismo?

En realidad, es un tema de consenso políticos pero también ratificar lo que ya expresado, velocidad del parlamento frente a las necesidades de dar leyes, tiempo de respuesta en cuanto a las acciones de control y funciones de representación, también un tema de resistencia al cambio del sistema bicameral porque finalmente es claro que de todas maneras ante un cambio de un sistema parlamentario inicialmente en el proceso de implementación va tener algunos obstáculos y va significar un nuevo momento de implementación y de aprendizaje.

6. ¿Cuál es su opinión respecto a las modificaciones que realizaron los congresistas para el proyecto de reforma respecto al sistema bicameral?

Yo creo que las modificaciones que vienen realizando los congresistas son interesantes propuestas pero que no va tener una respuesta o un correlato de una aprobación de cambio del sistema, dudo que se pueda implementar este sistema bicameral como tal en el Perú.

7. ¿Qué opina de la implementación del sistema bicameral en la sociedad peruana?

La implementación del sistema bicameral, no es una prioridad en este momento. El debate y la implementación de la bicameralidad en el congreso peruano, en este momento no.

8. ¿Cuáles considera que son las ventajas o desventajas de retornar al sistema bicameral?

Fortalecer el sistema unicameral y no implementar el sistema bicameral que finalmente no reciba el respaldo popular en el referéndum, en relación a la bicameralidad.

9. Para Ud. ¿Qué sistema parlamentario es conveniente para el país? ¿Por qué? Justifique su respuesta

Creo que, para el País, más conveniente es el sistema unicameral, sin embargo, se requiere hacer unas mejoras porque todo sistema siempre es perfectible, y todo lo perfecto es enemigo de lo bueno, y esa línea de pensamiento de hablar de un sistema parlamentario unicameral en principio le va dar un performance que ya tiene el congreso y que lo tiene desde el año 93, ya se está yendo a tres décadas, a 30 años del sistema unicameral, actualmente tenemos 27 años de funcionamiento, sin embargo, siempre puede ser mejor el sistema unicameral, si requiere unas mejoras, se debe potenciar los mecanismos de control político en razón de que existen muchas deficiencias y series de la función de la responsabilidad que están desarrollando ministerios como el de salud, educación, justicia y economía, que nos exige que el congreso también tengan mecanismos de control idóneos que sea potentes, fuertes para poder lograr que esa mala praxis en el ámbito de gestión pública sea mejorada, sea acompañada a través de una supervisión, de un control adecuado, de tal forma que

la calidad de servicios públicos que el sistema de la gestión pública en la administración a nivel nacional, regional y local sea mejor en beneficio de la sociedad.

3. RAÚL CHANAMÉ ORBE (ENTREVISTA N° 3)

Cargo: Magistrado del Jurado Nacional de Elecciones (hasta el 05-07-2020), profesor principal Derecho Constitucional de la UNMSM y ex Decano del Colegio de Abogados de Lima

Profesión: Abogado

Grado Académico:

Doctor: Derecho Y Ciencia Política

Magister: Derecho Civil Y Comercial

Posgrado: Derecho Constitucional General, Derecho Constitucional Comparado

Fecha: 12/08/2020

1. Respecto al actual Congreso de la República del Perú ¿Cuáles son los problemas actuales que afectan la producción del Parlamento Peruano?

Primer lugar, falta de legitimidad social, hay una crítica constante al parlamento y no solo al actual sino también al anterior, entonces hay un tema que va más allá de la formalidad que es el parlamento general debe recobrar un grado de conexión con la sociedad para que la promulgación normativa tenga credibilidad y legitimidad, eso es un tema que el derecho siempre tiene que resolver y no basta que una ley cumpla con las formalidades, esta debe corresponder a una demanda social evidente, ella tiene que tener una correspondencia y si nosotros hacemos un análisis del congreso en los últimos cincuenta años, vamos a encontrar que el parlamento siempre ha tenido descrédito crecientemente, ahí hay un tema más allá de la norma y eso no viene que el congreso sea unicameral, no es porque sea unicameral el congreso tenga descrédito, entonces hay que resolver primero el gran tema de la legitimidad para que la producción normativa sea adecuada a las demandas sociales y la sociedad encuentre una correspondencia entre sus requerimientos y la producción legislativa.

2. ¿De qué manera se podrían mejorar las deficiencias del Poder Legislativo que afecta a la sociedad?

Encuentro que hay un problema en el orden de la representación, es cómo elegimos al congreso y al congreso lo elegimos en distritos electorales abstractos que no representa poblaciones concretas, por ejemplo, el caso de lima escoge 36 representantes y ninguno de aquellos que escogemos tiene un nexo directo con los electores porque escogemos en abstracto entonces hay que darle la legitimidad estableciendo circunscripciones uninominales que permitan hacer más concreta la elección.

3. ¿Cómo considera Ud. el sistema parlamentario contemplado en el art. 90 de la Constitución Política del Perú?

Creo que con la constitución del 93 se estableció un sistema unicameral en cual ya habíamos tenido otras dos experiencias en la constitución del 1967, también habíamos ensayado este modelo, la constitución de caris también era bicameral, lo que ocurre es que los sistemas unicamerales se usan por lo general en países más pequeños por su dimensiones y los sistemas bicamerales se usan en territorios más grandes porque la representación es muy plural, entonces cada estado tiene que tener una correspondencia con su orden electoral interno, en el caso del Perú somos un país muy grande, muy extenso entonces aquí cabría un sistema bicameral pero en mi punto de vista, hay que resolver el tema de cómo elegir a los representantes.

4. ¿Cuáles considera que son las ventajas o desventajas del sistema unicameral actual?

La ventaja puede ser que se legisle más rápidamente, pero una legislación rápida no implica necesariamente cantidad, entonces esa podría hacer una ventaja que haya una legislación con menos procedimientos parlamentarios, pero desde mi punto de vista sigue viendo un déficit de representación, la unicameralidad peruana está subrepresentada, un parlamentario representa algo de 300 mil de electores, es más se ha incrementado el número de electores con los peruanos en el exterior que son 800 mil y no hemos creado más representaciones, hemos disminuido a lima su representación aunque parezca mentira, lima está demográficamente subrepresentada y ahora le hemos disminuido más aún, entonces el problema no es disminuir, si no de aumentar la representación, y eso

no es popular, porque las personas no quiere más congresistas porque sería más gasto.

5. Respecto al sistema bicameral parlamentario ¿Por qué motivo se rechazaron las numerosas iniciativas legislativas para retornar al bicameralismo?

Porque hay una mala cultura contra el parlamento en general, esto que hemos hecho permanentemente achacando todo lo malo al parlamento, ha tenido un efecto, el efecto es que si haces una encuesta, este parlamento tiene una credibilidad muy baja, esto no es muy bueno porque el estado se compone por el parlamento, el ejecutivo y el control, necesitamos un parlamento que goce el respaldo de la opinión pública pero si le hacemos tanta leyenda negra a este y a todos los parlamentos entonces la gente tiene opinión mala, plantearían aumentar el número de parlamentario la gente no aceptaría, planteamos aumentar dos cámaras siendo una salida que puede ser razonable, el sentido común hace que no se acepte este tipo de medidas, estoy seguro que si se hace una encuesta para cerrar el parlamento habría un altísimo porcentaje, hemos avanzado o hemos retrocedido porque la gente no valora sus instituciones, independiente los que estén, todo el transitorio de la presidencia, es por eso que va a fracasar este intento, y te aseguro que si el próximo año volvemos a plantear lo mismo, volverá a ratificarse, no es que esté mal planteada la pregunta, son excusas que tuvieron en el referéndum, no es que estuvo mal planteado la pregunta, es que la población en general tiene un rechazo al parlamento en general, plantearle una bicameralidad en este contexto no es una pregunta oportuna porque si hay una leyenda negra ya consolidada entonces nadie va querer jugársela en este parlamento pero es por eso que necesitamos en la mente nosotros vuelva un equilibrio en las instituciones son válidas y legítimas precisamente para avanzar en los propios errores que estas tengan pero no se resuelve cerrando, no se resuelve con ese mecanismo. El razonamiento no es tal cual, es un razonamiento que va contra todo orden constitucional.

6. ¿Cuál es su opinión respecto a las modificaciones que realizaron los congresistas para el proyecto de reforma respecto al sistema bicameral?

La sociedad está contra el parlamento, contra que crezca a dos cámaras, se va a oponer, existe una leyenda negra en todo el parlamento, lo cual yo no estoy de acuerdo.

7. ¿Qué opina de la implementación del sistema bicameral en la sociedad peruana?

Estoy de acuerdo, en la medida que sea en este conjunto de cambios de modificaciones, por ejemplo, el parlamento de la constitución del 79 existía cuando no existía el proceso de regionalización, ahora nosotros también tenemos cámaras regionales, con los gobiernos regionales, una institución nueva que hay que probar, ensayar, vi algunos unos proyectos que me parecían equivocados cuando se establecían dos cámaras colegisladoras casi con actividades mellizas, entre ellas se controlan como si una va hacer mal las cosas y para eso no se ha hecho las dos cámaras.

8. ¿Cuáles considera que son las ventajas o desventajas de retornar al sistema bicameral?

Yo no estoy de acuerdo de un retorno al sistema anterior, vayamos a un bicameralismo reformado y moderado, lo he planteado con razones, el senado de la constitución del 79 era un senado que duplica funciones con la cámara del diputado, por eso hay que, si suscribir cual sería sus tareas legislativas y el gran tema de todo congreso el nombramiento y vestidura, a quien tiene que nombrar, a quien tiene que vestir, esa sería la tarea, si eso logramos reformar, va ser bienvenida una reforma de un bicameralismo moderado, innovador y funcional.

9. Para Ud. ¿Qué sistema parlamentario es conveniente para el país? ¿Por qué? Justifique su respuesta

No hay sistema parlamentario perfecto, cada país tiene que adaptar el sistema a las necesidades más convenientes en primer lugar de representación.

Opino que el parlamento en primer lugar nació para representar, porque representa genuinamente los intereses de una sociedad diversa y por esa razón tiene legitimidad para legislar, pero si no representa adecuadamente entonces para que legisla, se legisla para personas concretas.

4. RICARDO VELÁZQUES RAMÍRES (ENTREVISTA N° 4)

Cargo: Profesor universitario de pre y post grado en: Perú - extranjero. Director Ejecutivo del Comité para el Estudio y Difusión del Derecho en América Latina (CEDDAL), miembro de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional y miembro fundador del Centro de Estudios Justicia y Sociedad (CEJUS).

Profesión: Abogado

Grado Académico:

Doctor: Derecho (México) Candidato a doctor en Filosofía en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. (Concluido)

Maestro: Derecho Constitucional

Fecha: 22/07/2020

1. Respecto al actual Congreso de la República del Perú ¿Cuáles son los problemas actuales que afectan la producción del Parlamento Peruano?

Los problemas actuales tienen que ver con el sistema unicameral el no tener los filtros necesarios para una buena producción jurídica o legislativa, el congreso de la república no solamente realiza fiscalización y control político, sino fundamentalmente la producción legislativa y creo que el sistema unicameral no es el mejor a comparación con el sistema bicameral, ya que muchas veces el congreso actual siendo unicameral mucho se distrae en producción de normas que muchas veces no son llevadas con la seriedad y prudencia que se requiere, se deja llevar por la pasión y una discusión de mucha reflexión, respecto a las consecuencias que puede generar una norma legislativa.

2. ¿De qué manera se podrían mejorar las deficiencias del Poder Legislativo que afecta a la sociedad?

Es un tema de cultura democrática, por reglas los congresos en el mundo no gozan de mucha popularidad entonces tienen que ver con los valores que abrazan las sociedades, siendo así actualmente puedo decir que, en disolución del congreso cuando aquello no es el camino correcto, el pueblo que tiene que saber que cuando

se elige a los representantes del poder legislativo, se tiene que elegir por un periodo de 5 años y no tiene un carácter imperativo su elección de tal forma que una vez elegido tiene la libertad para efectos de que estos representantes y padres de la patria deliberen y tomen decisiones de aquellas que corresponden, y si el pueblo ha elegido mal los representantes entonces no nos quejemos de los acuerdos que puedan tomar, entonces el llegar al extremo de decir que en todo caso se cierra el congreso, eso no es un buen mensaje y tampoco es una práctica democrática, lo que significa que es una situación que hay que manejarlo con mucho tino y esta relación a la sociedad y el parlamento pasa por difundir y fomentar los valores y prácticas democráticas y que es una regla de un sistema democrático constitucional, la autonomía de los poderes y como tal a la autonomía del poder legislativo y siendo así, ello pasan por respetar las facultades y las atribuciones que la constitución otorga al poder legislativo, así no nos guste.

3. ¿Cómo considera Ud. el sistema parlamentario contemplado en el art. 90 de la Constitución Política del Perú?

No estoy de acuerdo que exista una sola cámara, debe haber dos cámaras, una de diputados y una cámara de senado, entonces se les cita de una reforma política, esperamos que se haga la reforma de esta constitución y de no ser así que una nueva constitución se apruebe una nueva cámara de sistema bicameral, y por el lado de los parlamentarios que no pueden ser reelegidos para un nuevo periodo de manera inmediata para un mismo cargo, a mí me parece absurdo, es limitar el derecho a los ciudadanos a participar a la vida política, no solamente eligiendo sino siendo elegidos.

Finalmente quien debe decidir si se elige o no a una persona es el pueblo, entonces si tu estas restringiendo un derecho de ese tipo que es un derecho fundamental de ser elegido, simplemente estas desconociendo el espíritu democrático y participativo de la constitución, de tal forma me parece absurdo, se llevó a un referéndum, se aprobó pero eso no es lo recomendable, entonces no hay que propiciar el debilitamiento de las instituciones, no hay que propiciar el debilitamiento del sistema democrático, no hay que debilitar la afectación a los derechos fundamentales políticos ya ganados y con esto lamentablemente es un

retroceso, que a la gente no le guste, ya a su momento les hable el tema de la cultura política democrática.

4. ¿Cuáles considera que son las ventajas o desventajas del sistema unicameral actual?

Encontraría más desventajas que ventajas, en todo caso los que tienen el sistema unicameral tendrán que decirte cuáles son sus ventajas, lo que yo escuchado a ellos decir es que tiene un sistema más operativo, no se gasta mucho presupuesto, se ahorra y cosas por el estilo, creo que el principio de tener un sistema democrático no es un tema de ahorro, es un tema de inversión un sistema eficiente, si tú vas a medir ahorro y productividad, obviamente tienes que fijarte más en la productividad, si ese sistema no te funciona como debía ser entonces debes cambiar, el sistema unicameral lo que ha demostrado es sacar leyes sin mayor sentido en muchos de los casos, normas improvisadas simplemente porque así cree el congresista o un fracción parlamentaria para quedar bien con el pueblo o con un grupo de personas, y las cosas no son así.

5. Respecto al sistema bicameral parlamentario ¿Por qué motivo se rechazaron las numerosas iniciativas legislativas para retornar al bicameralismo?

Bueno fue un cálculo político del presidente en ese entonces y primero apoyó y después no, entonces y después pretende propiciar una reforma para lograr la bicameralidad, a mí eso me parece una falta de seriedad o no saber qué es lo que se está proponiendo y se está discutiendo. Entonces eso más tiene que ver un manejo político, manipulación, falta de seriedad.

6. ¿Cuál es su opinión respecto a las modificaciones que realizaron los congresistas para el proyecto de reforma respecto al sistema bicameral?

Bueno no lo tengo a la mano ese proyecto de reforma bicameral, pero asumo en términos generales que va en la misma lógica de buscar una mejor producción legislativa, al grado incluso que dentro de esa propuesta planteaban que se podía arreglar al sistema bicameral incluso manteniendo el mismo presupuesto, manteniendo al mismo número de parlamentarios, es decir, quizás establecer y elegir cuarenta o treinta senadores y noventa o cien diputados, no iba afectar el

presupuesto tampoco el número, aunque a mí no me pareció muy consistente, el Perú ya creció en población, la representación no es real, más bien hay que aumentar el número de parlamentarios porque hay regiones como Madre de Dios que solo tiene un congresista, sin embargo esa población esa región le tendría que corresponder mucho más, entonces en consecuencia el número de congresistas tendría que aumentar.

7. ¿Qué opina de la implementación del sistema bicameral en la sociedad peruana?

Hoy por hoy no se puede opinar porque el que está vigente es el sistema unicameral pero si debemos dar una mirada histórica, si bien es cierto el solo tener un sistema bicameral no quiere decir que los problemas del país, el poder político va ser mucho mejor, y en la historia del Perú conocemos que hemos tenido varios momentos de sistema parlamentarios bicameral incluso con la constitución del 79 y lo hemos manejado mucho mejor y las pocas veces que hemos tenido sistemas unicamerales no necesariamente nos han ayudado, más bien el sistema unicameral ha servido como caja de resonancia del poder ejecutivo entonces ha sido mucho más fácil digitarlo, esto ha sido propiciadas muchas veces por posturas autocráticas, entonces hay que aprender de nuestra historia, del derecho y de la política comparada.

8. ¿Cuáles considera que son las ventajas o desventajas de retornar al sistema bicameral?

Bueno yo hablaría de ventajas, más que desventajas porque yo propugno el sistema bicameral, la ventaja es que habrá una mejor producción, habrá menos conflictos entre el ejecutivo y legislativo. Bueno fundamentalmente esas dos.

9. Para Ud. ¿Qué sistema parlamentario es conveniente para el país? ¿Por qué? Justifique su respuesta

El Sistema Bicameral, desde luego, porque es más productivo, es un sistema de autocontrol, se genera a través de una segunda cámara y además ayudaría a sacar leyes mucho más pesada, normas más trabajadas, pensadas siempre buscando el beneficio del país.

5. JORGE LUIS RIOJA VALLEJOS (ENTREVISTA N° 5)

Cargo: Especialista Parlamentario, Docente de Derecho en las Escuelas de pre-grado, maestrías y doctorados.

Profesión: Abogado, Licenciado en ciencias de la comunicación

Grado Académico:

Doctor: Doctor en Derecho y egresado de un Postdoctorado en Ciencias

Magíster: Derecho Constitucional

Fecha: 31/07/2020

1. Respecto al actual Congreso de la República del Perú ¿Cuáles son los problemas actuales que afectan la producción del Parlamento Peruano?

Bien, fíjate al principio la pregunta es más que interesante. Los problemas que afectan al Parlamento Peruano no son problemas digamos que solamente están vinculados al Parlamento Nacional, son problemas que obedecen a la idiosincrasia de la Sociedad Peruana, cuya expresión política está representada en el parlamento que tenemos actualmente y quizá más que problemas que enfrenta el Parlamento dada la condición de ser una intención Autónoma cuya representación Política ejerce funciones en cumplimiento de la representación que obtiene producto del Proceso Electoral viendo del punto de vista técnico, diríamos que el problema que enfrenta haciendo el paréntesis de que debemos empezar por entender que es una institución enteramente Política . En el escenario que tenemos hoy, en un País que va a cumplir 200 años de proclamar su independencia creo que el mayor problema para su productividad es el tener que cada 5 años contar con personal nuevo, por supuesto llamado de confianza, que en un 99% no conocen nada de lo que es institución Congreso entonces vienen en simultaneo con los legisladores nuevos a aprender que se hace en la institución y como se hace en la institución, una cosa es de que la gente vea que la institución Congreso, de repente por su dinámica misma que es Política, aparentemente no da respuestas a las necesidades sociales y está de por medio un escenario de fragelamiento sistemático en los últimos 20 o 30 años, en la cual gran parte de la responsabilidad lo tienen los propios representantes

porque no saben defender sus fueros, es decir, como que se quedan sin respuesta, asumo que pensando que el silencio es la mejor respuesta, lo cual considero que es un error, sumado a ello decíamos que la parte técnica y me refiero al escenario de producción de normas y al contexto de que es todo, un gran desafío al principio aprenderlo y en segundo lugar aplicarlo y por supuesto socializarlo para que todos puedan tener la opción no solamente de decir que efectivamente es un tema que pocos lo conocen sino que pasa por un escenario que tienen que tener estrategia para el tema. Es verdad que hay decisiones políticas que sobrepasan hasta el ordenamiento normativo como tal. Por ejemplo, tenemos en el Proceso de Producción de Normas, la Constitución establece que ninguna iniciativa legislativa puede ser discutida en el pleno de Congreso sino tiene dictamen.

Resulta que una decisión Política lo exonera de dictamen y va directamente al debate en el pleno. ¿Que llevó a conexo lo que establece el Artículo 78 del reglamento del Congreso? Que las autógrafas de Ley que produce el congreso debe tener o debe ser ratificada en dos votaciones. Acordada la primera que diríamos construyen media autógrafa debe ser ratificadas en una segunda votación a partir del sexto día de votada la primera. ¿En la práctica que tenemos? Que es suficiente que un legislador o un presidente de comisión informante que sustenta el dictamen que va ser la autógrafa futura pidan la exoneración de esa segunda votación, se aprueba esa petición y automáticamente se convierte en autógrafa de ley. Y por supuesto todo esto no es de hoy viene por siempre y solo podrá cambiar en tanto y en cuanto también surja entre ellos 2 escenarios concurrentes. El primero que la población del país aprenda a votar por un programa de trabajo y no por una oferta lirica que el 99% de candidatos ofrece lo que sabe que ni siquiera puede hacer y me refiero a que la mayoría de candidatos no sabe cómo funciona el congreso pero postulan para ser congresistas y traen de compañía, de asesores a quienes los ayudan en la campaña que también tampoco tienen experticia o muy poco tienen experticia en el tema, creo que por ahí termina un poco el punto de quiebre de una institución tutelar del Estado como es el Parlamento Nacional .

2. ¿De qué manera se podrían mejorar las deficiencias del Poder Legislativo que afecta a la sociedad?

Creo que respecto a la segunda pregunta que haces, yo no considero que el Parlamento digámoslo de manera premeditada puede afectar a la sociedad. Debemos primero establecer el escenario de que hay un control del ejecutivo con respecto a la producción legislativa que genera el congreso y se hace mediante la observación de las autógrafas. Por lo tanto, considero que la pregunta quizás esta no formulada de manera adecuada, porque yo no puedo admitir que una organización tenga que trabajar o tenga que producir normas que lesionen a sus representados.

Yo creo que más bien ahí deberíamos privilegiar el escenario de tener un Congreso como ninguna Institución en el Perú con todas sus puertas y ventanas abiertas para que la comunidad aprecie inclusive hasta cuanto gastan. Y si puedes apreciar el escenario de un tiempo esta parte a los medios de información masiva, lo único que difunden son las actividades que de repente accidentales no trascendentes para el bienestar de la población son las que tienen mayor espacio de cobertura Informativa y por supuesto los hechos que deberían relevarse como en nuestra sociedad tenemos una cultura de conformismo y hasta la indiferencia terminamos por supuesto en una situación casi de colapso. Pero yo no admito de que el legislador o la Institución del Congreso tiene que causar problemas a la sociedad.

3. ¿Cómo considera Ud. el sistema parlamentario contemplado en el art. 90 de la Constitución Política del Perú?

Yo creo que aquí hay un tema que debemos precisar de manera expresa. El Artículo 90 de la Constitución nos dice que el Perú debe tener un parlamento unicameral y sus integrantes deben ser 130, los que serán elegidos distritos electorales múltiples de acuerdo al Rey y ello que implica que van a tener nuestros departamentos hoy llamados regiones en representación política parlamentaria dependiendo cuantos electores hay en cada circunscripción electoral. Siendo esto así diremos que si bien es verdad para la media internacional y que cada congresista, cada regidor, cada diputado o senador dependiendo la nomenclatura que esté de acuerdo, como se denomina sus representantes o sus integrantes deben ser no más de 60000 personas, nosotros tenemos un congreso de 130 para 132 millones, es decir casi cada uno representa un promedio de 350000 a 400000 personas por lo cual pasa desapercibido que tenemos en realidad una representación política en el congreso

que no representa de manera adecuada a la sociedad a la que representa. Que implicaría hacer ello, que el artículo 90 disponga que por lo menos debe haber si quiera 350 a 600 congresistas para estar de adecuadamente representados y sugería yo en algún momento en el contexto académico de que podríamos hacer un ensayo más de los tantos que se hacen en el Perú. Tres parlamentos de 130 legisladores cada uno: uno para el norte, uno para el centro y otro para el sur. Estos 390 parlamentarios se reúnen desde el 15 de junio hasta el 30 de septiembre en Lima para entre otros aprobar la ley de presupuesto y luego vuelven a cada una de las regiones que representan, es decir, hagamos una representación mucho más cerca a la población que es la que delega el poder con una dinámica distinta y que no vean que alguien más se concentran los parlamentarios en el número que tienen si podemos ver hay grupos parlamentarios que tienen 5 y son 24 comisiones, como puede este grupo parlamentario tener presencia en las 24 comisiones si necesitan 1 para cada comisión al menos, es decir, se hace más que complicado además de la experiencia que muy pocos tienen porque y que democracia eso es válido, porque fíjate que requiere la democracia o cuales son los requisitos para ser legislador, no tener ni siquiera educación, es decir ser iletrado, basta que sea un líder de unas de las poblaciones o de los grupos étnicos minoritarios para poder postular o que los partidos lo incorporen como candidato y terminar siendo elegido, pero con su voto se toman decisiones que curiosamente muy pocos han analizado esta opción, tenemos legisladores iletrados que son los que aprueban las leyes desde la Constitución y los instruidos o ilustrados tenemos que dar cumplimiento a esa ley que aprobó el iletrado. Claro el desafío en mayúscula ahora en el sentido que se dan muchas opciones y propuestas y todos pregonan y no solamente pregonan sino hasta cierto punto presumen impulsar el cambio y cuando digo presumen impulsar me refiero a que simplemente son declarativos, pero no son eficaces y no son actores creo que sería muy saludable para la clase política del Perú que se tenga que hacer una modificación de la ley no solamente para la Coyuntura sino que en la propia constitución se establezca que los propios partidos políticos son precisamente lo que son ahora organizaciones que no pueden permanecer estáticas en relación a que sus dirigentes sean los únicos eternos candidatos de cada partido, es decir, yo soy militante de un partido político y mi perspectiva puede ser que en 5 o 10 años debo ser candidato y no esperar algún día que por accidente se me indique ser candidato sino que yo tengo un derecho

adquirido como militante de partido político y que en 10 años me toca ser candidato a regidor, alcalde, consejero nacional o hasta presidente de la república . Pero miren cómo se organiza los partidos políticos, la ley les exige una serie de circunstancias y condiciones para que subsista, que yo sepa ninguno cumple la ley empezando que por ejemplo deberían capacitar a sus militantes para la gestión pública y vas a encontrar que ningún partido tienen ni siquiera un ciclo de conferencias, ni mucho menos una cadena o escuela que preparen a los militantes para la gestión pública. Entonces como insertar esta triste realidad fáctica con la aspiración de nuevas generaciones que quieras un país distinto con opciones de que todos podamos ejercer ese derecho que dice la constitución, que todos somos iguales en la ley, solo se podrá hacer con un cambio de mentalidad y con hechos no como se hace hoy. Por ejemplo, fíjate el escenario legislativo todos miramos al congreso, pero el congreso no es el único que legisla, si hacemos un balance de la legislación que se aprueba ten la seguridad que el 70% de la legislación lo produce el ejecutivo, un 20% el congreso, un 7% los gobiernos regionales y un 3% las municipalidades provinciales y distritales, es decir del 100% de la legislación que se produce en el país no todo lo hace el congreso, hace una parte pero claro nos han focalizado que el congreso es el único que produce la ley y como tal es el responsable de lo que se haga o se deje de hacer .

Doctor, cuando señala de que un mecanismo que lo especifica a la constitución al señalar que para ser congresista no se necesita haber estudiado, al respecto mencionó de que por ejemplo que lo que representa mayormente no conocen, no han estudiado y ellos son los que promueven las normas, ¿Qué pasaría si eso se deja sin efecto, entonces se podría decir que queda desvinculados con la gente, sobre todo que son en poblaciones vulnerables, que no tienen representación quedaría ligeramente desprevenidos, desprotegidos?

No es verdad, para nada ¿Por qué? ¿Quiénes son los actores Políticos? Si hacemos cuentas, en la Tesis de Malpica de repente no encontramos a más de 50 y en lo mejor de los casos 100 familias, que están en el ejecutivo, legislativo y judicial y en todo lado. Los últimos 199 años, que hemos cumplido ayer y si empiezas a observar el árbol genético de esas familias están en todos los partidos y nunca dejan de tener voto de poder. El partido que pierde tiene al hermano que está ahí, al primo,

al cuñado, al tío, siempre esta con voto de poder, en nombre de todos los vulnerables y ¿cuál es el estatus social de alguien que es vulnerable? De acuerdo a la pandemia hoy los mayores de 65 años estamos fritos y de un plumazo nos han colocado en condición casi UCI, en si somos la población en extinción. Qué situación social se ha construido para que tengamos opción de desarrollo, como administrar el poder en una situación de desigualdad, donde yo como persona sino estoy inscrito en un partido político ni siquiera puedo ser candidato y si estoy en un partido político no puedo postular a una urbanización, el estigma que eres militante de un partido político prácticamente es pena de muerte.

4. ¿Cuáles considera que son las ventajas o desventajas del sistema unicameral actual?

Nuestro País ha tenido hasta un parlamento hasta con 3 cámaras, es decir, diputados, senadores y censores, luego hemos andado en un escenario cíclico en bicameralidad y unicameralidad y ambos escenarios han funcionado en el país es decir han caminado el país en la historia. Yo considero que es una ventaja la unicameralidad el escenario de que hay menos tramitología. La bicameralidad que implica, de que la cámara baja aprueba la iniciativa legislativa, pero basta que, en senado, algún senador diga esta iniciativa necesita dictamen de mi comisión y solicito que sea derivada ahora mismo en el acto acuerdan de que así sea y se acabó la iniciativa. En cambio, ahora como te decía en un inicio, le han hecho un símil, pero es una imitación muy mala, con el Artículo 78, tiene que ser una votación simulando un ensayo a ser senado que en la práctica siguen siendo los mismos, no pueden ser hoy diputados y mañana senadores. Por esa modificación al reglamento del congreso, prácticamente diríamos pues que, en literatura esta como un candado, mecanismo de garantía para que sea una mejor norma, pero a la vez, con el escenario de que simplemente se exonere de segunda votación se salta esa valla y pasa. La desventaja es que quizá muchas cosas que se aprueban lo hacen mayormente por un estado emocional, por ejemplo, se aprueban autógrafas declarativas que se hacen ley y que si yo fuera ejecutivo ninguna de esas autógrafas declarativas no deberían promulgarlas porque termina siendo un escenario simbólico y esto genera gasto porque no le sirve a nadie para nada por ejemplo, a quien le sirve la ley que declara Patrimonio Nacional de la Nación, a quien le sirve

una ley que declara de interés público nacional de la construcción de una carretera y se publica en el peruano pero ya quedo la ley aprobada, para qué sirve la ley, si ni siquiera prueba que tenga gasto para que se haga el perfil de estudio de esa carretera .

5. Respecto al sistema bicameral parlamentario ¿Por qué motivo se rechazaron las numerosas iniciativas legislativas para retornar al bicameralismo?

El escenario inclusive fue sometido a referéndum y la mayoría de las iniciativas que se han sometido a consulta popular en este contexto sobre la bicameralidad han sido rechazadas sin ni siquiera conseguir objeto de razón, el solo hecho de decir que sería más gasto y que sería innecesario y de satanizar al congreso, ha hecho que los electores sean indiferentes o simplemente no les importe el Perú. Las iniciativas no son de ahora, vienen los últimos 25 años y en un momento dado el presidente del congreso empezó a votar las reformas del Artículo 90 de la constitución y las comenzó a botar por, se aprobó el primer párrafos con 74 votos pero se necesitaban 86, tuvo que suspender la votación y hasta ahora siguen en lo mismo y en realidad yo considero que hay un escenario quizá de intereses políticos de los mismos representantes en el sentido que si hubiera voluntad política hace mucho tiempo se hubiera aprobado pero solo juegan con el interés militante de los partidos .

Yo estoy de acuerdo, que ninguno de los actuales parlamentarios que han sido legisladores sean candidatos a nada, es decir, que permitan que las nuevas generaciones sean los protagonistas y que ellos con esos cambios permitan promover ese cambio y no ser ellos los promotores de la bicameralidad y ellos a la vez ser candidatos a diputados o senadores, me parece de muy mal gusto.

6. ¿Cuál es su opinión respecto a las modificaciones que realizaron los congresistas para el proyecto de reforma respecto al sistema bicameral?

Lo más diferente que tienen las iniciativas es que giran en torno a que debemos ser iguales a Bolivia, iguales que a otros países que tienen bicameralidad y seguimos en el escenario de copia y pega, es decir, como lo tienen tal persona yo

lo quiero, pero nuestras redes son completamente distintas, nuestros connacionales tienen una idiosincrasia propia no les puedes imponer una norma ajena, sin embargo, el derecho que tenemos, el derecho parlamentario a quien le aterra, derecho penal, civil, económico. Alemania, España, Chile, Italia, Colombia y que hay del Perú, somos pregoneros de lo que dicen otros. Yo soy de otra perspectiva, yo considero que debemos tener una construcción propia con identidad propia, es decir, producir el derecho nacional para nuestra idiosincrasia nacional.

En principio todas las opiniones del grupo parlamentarios que en su momento han propuesto entiendo que tenían las pretensiones de que eso suceda, sin embargo, parece que no toman en cuenta lo que establece el Artículo 206 de la Constitución empezando porque toda reforma constitucional tiene con la constitución vigente un procedimiento determinado. Establece que en primera instancia si está aprobada esta reforma con un número superior a los $\frac{2}{3}$ de la representación nacional, será suficiente para que sea ratificada en una segunda legislatura sucesiva debe entenderse que es con el número similar de votos. En la segunda parte del Artículo 206 a menos que no sea aprobado por un número menor de los $\frac{2}{3}$ será objeto de su ratificación mediante referéndum. No lo ponen a debate, no hay voto del dictamen y por lo tanto solo quedo el dictamen y una buena pretensión. Si entenderían que el Artículo 206 es mandatorio y tienen que regirse a ello, cualquier iniciativa o reforma constitucional que recordemos toda autógrafa de reforma constitucional que acuerde el congreso, tiene una ventaja singular y única, no es materia de objeción por parte del ejecutivo, uno tiene que promulgarlo, que no suceden con las leyes ordinarias, que si son objetos de observación o de promulgación en su caso.

7. ¿Qué opina de la implementación del sistema bicameral en la sociedad peruana?

Creo que ya contesté en parte de la pregunta anterior, decía que me parecía pertinente con la condición de que los que han sido legisladores y los actuales ninguno de ellos eran candidatos y podría implementarse un congreso bicameral con actores nuevos con una visión diferenciada a como está demandando un tiempo hoy en la llamada globalización, solo así considero que sería pertinente de otro

modo es mejor continuar con lo que tenemos hasta que las condiciones se puedan dar en un momento determinado.

El tribunal constitucional si lo vemos de un punto estrictamente teológico es la representación del pueblo, de todo el Perú a través del congreso, quienes son los que eligen, sino fuera el congreso, lo deberían escoger el pueblo por votación popular, porque ellos son los custodios de la Constitucionalidad Normativa del Estado y no al revés. Que tenemos como consecuencia hoy, lamentablemente debo decir que el tribunal se ha convertido en un escenario de representación política de los grupos de turno lo cual ha desnaturalizado a la génesis del tribunal, que además de eso se ha excedido en varias cosas de sus funciones, como por ejemplo mediante sentencia imponer que se sobreponen a las normas y su competencia no es esa, su competencia del tribunal es el legislador negativo, mediante la declaratoria de constitucionalidad de las normas que violen la constitucionalidad del orden normativo del estado.

8. ¿Cuáles considera que son las ventajas o desventajas de retornar al sistema bicameral?

Bajo las condiciones de mi planteamiento de mi tesis creo que sería ventajoso porque nos permitiría tener una mejor gestión política, legislativa, reitero, con una visión hacia adentro tener una perspectiva antropológica, para dar atención a todos los nacionales y con una perspectiva geopolítica para ponernos en el ojo del mundo. Las desventajas es que la población por ahora dada la idiosincrasia que se tiene no lo entienden así y todo lo que haga el congreso siempre lo van a ver mal porque el congreso no solamente es un hecho real es un hecho concreto y palpable, protagonistas por la responsabilidad que tienen han desprestigiado la institución erróneamente apreciado por la población porque si nos vamos al contexto semántico que tenemos, primer escenario, ¿el congreso existe? No, es un concepto subjetivo que lo tenemos en la cabeza, por lo tanto, ¿el congreso es el responsable? No, es el representante, el legislador, por lo tanto, quien debería ser el que no tiene prestigio y al contrario perjudica a la institución es el representante por sus actos y no la institución. Pero mediáticamente se ha desnaturalizado todo, no tiene una capacidad de respuesta y tenemos lo que tenemos hoy.

**9. Para Ud. ¿Qué sistema parlamentario es conveniente para el país? ¿Por qué?
Justifique su respuesta**

Te decía que no considero uno, sino los 3 parlamentos regionales con 130 legisladores hasta 150, que se reúnen puede ser el 1 de junio hasta el 15 de septiembre para escuchar en julio la aprobación del presidente de la República y hasta septiembre aprobar el presupuesto de la república y todos regresan a las regiones de donde provienen, ese es mi planteamiento, de ahí a que se concrete espero que no demore mucho tiempo, eso pasa igualmente con una reforma constitucional del Artículo 90.

6. PABLO R. PALOMINO CASTRO (ENTREVISTA N° 6)

Cargo: Asesor De La Dirección General Parlamentaria.

Trabajo en: Departamento de Relatoría y en del Departamento de Comisiones, en la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales y en diversas comisiones ordinarias del Congreso de la República.

Profesión: Abogado

Grado Académico: Magister

Maestría: Derecho Parlamentario, estudios legislativos y electorales.

Fecha: 31/07/2020

1. Respecto al actual Congreso de la República del Perú ¿Cuáles son los problemas actuales que afectan la producción del Parlamento Peruano?

Entiendo que cuando hablas de Producción, estamos hablando de la función Legislativa. En ese sentido el problema más serio que tenemos es el deficiente debate, el debate debería ser mejorado, debería tener un mayor desarrollo, usualmente en el debate se han aprobado leyes que han sido cuestionadas por el tribunal constitucional y eso tiene que ver con decisiones políticas que adoptan el gobierno que intenta aprobar algunas leyes con suma premura y con poco debate, eso también tiene repercusiones respecto de algunas iniciativas que se han tramitado para implementar un sistema bicameral porque justamente el argumento que se utiliza es mejor usar dos cámaras que una, es que dos cámaras harían que la producción legislativa mejore bajo el argumento de que la segunda cámara es más reflexiva y podría corregir los defectos en asunto de técnicas legislativas o de inclusive las orientaciones políticas con la argumentación jurídica de las leyes que se aprueba, esa es una de las variables que maneja el congreso, el congreso como institución no solo aprueba leyes, no es la principal institución que aprueba leyes ni nacional ni internacional, la tendencia contemporánea es el gobierno el que aprueba la mayor cantidad de normas respecto de otras instituciones.

La preocupación respecto de la función legislativa no se puede restringir solo al congreso, se tiene que ver cómo es que aprueba leyes el gobierno, como desarrolla

la evaluación del proceso de constitucionalidad del tribunal constitucional porque en cierto modo el tribunal constitucional también legisla pero de manera negativa entonces la producción legislativa del congreso como un punto de partida para reflexionar acerca de lo que hace el congreso es un asunto cada vez de menor relevancia respecto de la actuación del parlamento como institución del Estado.

2. ¿De qué manera se podrían mejorar las deficiencias del Poder Legislativo que afecta a la sociedad?

Hace 5 años o más, la Universidad Católica estuvo trabajando sobre las reformas del Congreso y el trabajo se centraba básicamente en el sentido de representación y el déficit que se apreciaba ahí era de que la evaluación de la gestión parlamentaria era deficiente porque su función de representación era muy pobre, incluso en la percepción de los propios congresistas respecto al cumplimiento de sus funciones legislativas eran deficientes. Un primer punto debemos abordar de lo que hace el congreso, que tiene que ver que hay muy pocos congresistas por ciudadanos, si tu comparas el número de parlamentarios por ciudadanos que hay en México, España, Italia, Inglaterra, Argentina comparada con Perú, nosotros tenemos un déficit, tenemos un número de parlamentarios mucho menor respecto de lo que correspondería si aplicáramos una tablas que se aplican en otros países, quiere decir, que los ciudadanos requieren en mayor número a un solo representante y tienen que acudir a una sola ventanilla para presentar muchas demandas. Lo segundo es la distancia, por ejemplo, el parlamentario de Madre de Dios que viene a Lima para volver a Madre de Dios sufre mucho en el transporte, solo para irse a Puerto Maldonado, no hablemos de ir a zonas más lejanas o en general en Loreto entrar a las comunidades es un asunto complicado, les quitan demasiado tiempo. Hay un tercer elemento que es la ausencia de partidos, los parlamentarios son elegidos por los partidos políticos, los partidos políticos cada vez tienen una debilidad más grande están muy débilmente estructurado cuando existen en algunas provincias, en realidad los partidos son una especie de membresía que presenta candidatos cierto tiempo, entonces la articulación entre la sociedad y la institución parlamentaria va desapareciendo y eso hace que la presión de los grupos, los intereses grupales, las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones de empresarios, en fin. A mayor espacio económico social mayor

facilidad para ejercer presión sobre la representación política, pero eso no significa que esa sea la demanda ciudadana, es más fácil para un sindicato presentarse ante el partido, tiene una estructura más flexible, pero eso no quiere que los sindicatos sean los únicos demanda frente al estado, son los únicos que se pueden presentar cotidianamente. Si no tenemos un modo de articular los intereses sociales hacia la institución parlamentaria lo que tenemos son grupos de presión que van logrando sus objetivos que estén en función más o menos articulados. Se intentó bastante tiempo, por esto de la pandemia se ha suspendido cubrir estas déficit con la semana de representación, una semana al mes los congresistas viajan a al departamento que han sido elegidos y se reúnen con las instituciones, con las organizaciones que existen allá, recogen sus reclamos, sus preocupaciones y las traen al congreso, eso tiene las mismas limitaciones que lo que expresado hace un momento, hay un problema de centralismo regional que si no existen grupos organizados, a nivel regional, departamental que puedan acercarse al congresista y puedan presentar sus inquietudes, no hay forma que llegue esas reivindicaciones.

3. ¿Cómo considera Ud. el sistema parlamentario contemplado en el art. 90 de la Constitución Política del Perú?

La actual constitución fue hecha a la medida de las necesidades del Gobierno de la entonces presidente Fujimori. Fujimori da un golpe de estado, cierra el congreso, toma un conjunto de instituciones del país y luego presionado por la comunidad Internacional convoca a elecciones para hacer un nuevo congreso y una nueva constitución. La constitución se hizo en parte para legalizar la situación de Fujimori y entre otras cosas se estableció un sistema de gobierno que le era útil, con un congreso, con un número reducido, con un conjunto de atribuciones que se le transfiera del parlamento al poder ejecutivo para que el gobierno tuviera mayor poder, el congreso ratificaba a los embajadores, el congreso tenía un conjunto de atribuciones que le permitía controlar parte del poder presidencial. Se estableció por ejemplo una limitación que ahora es apreciado, usada, para controlar a los parlamentarios, los parlamentarios no tienen iniciativa de gasto, entonces cualquier gestión que puedan desarrollar se limita bajo diversas modalidades previstas en el ordenamiento constitucional. Una de ella es el hecho que el gobierno necesitaba una rápida aprobación de leyes en el contexto de la lucha contra el terrorismo y de

la recuperación económica. El país estaba quebrado y cuestionado el control del gobierno sobre la totalidad, había zonas del país en las cuales las fuerzas armadas no ingresaban y la autoridad no la ejercía quien había sido elegido por el pueblo. La apreciación era que el sistema unicameral le era útil porque la aprobación de leyes era más rápida lo cual es cierto hasta ahora. Eso no es cuestionable de por sí, el problema son los procedimientos, las pautas, en una situación de emergencia en el caso que sea aconsejable, el problema es cuando no tienes la situación de emergencia.

4. ¿Cuáles considera que son las ventajas o desventajas del sistema unicameral actual?

En nuestro país la primera ventaja va por el lado legislativo, la necesidad del gobierno para aprobar leyes de manera rápida tiene una ventaja en la medida que requiere la aprobación de una cámara cuando cae el gobierno de Fujimori en medio de críticas justamente por esto, porque el gobierno había venido aprobando leyes que se consideraban por parte de quienes se oponían al gobierno inconvenientes y que por ausencia de debate se habían aprobado de manera expeditiva entonces una de las primeras modificaciones que se hicieron fue introducir la necesidad de que se boten dos veces las leyes que se aprueban en el congreso, con la esperanza de que eso iba a obligar a un mejor debate, si tu revisas los dictámenes en el pleno sobre esta reforma de reglamento ese fue el objetivo, mayor debate y mayor reflexión a la hora de aprobar las leyes que se quieran aprobar en el congreso, en el fondo eso no ha cuajado muy bien, lo que se ha convertido en regla se aprueba un proyecto de ley y se exonera del trámite de segunda votación de proyecto para que inmediatamente pase al gobierno para su observación, con lo cual la intención de esta que te digo, quedó en nada. Para el gobierno tiene ventaja, si el gobierno quiere aprobar una ley que modifique el presupuesto, que apruebe determinados poderes, la aprobación con una sola cámara es más fácil que con dos, el procedimiento en otras experiencias constitucionales es más complejo, modificaciones en una cámara para que sea ratificadas en otra, la primera se impone en la segunda con una votación mayor que requería la segunda cámara, todo esto hace que otras experiencias el procedimiento es muy farragoso, el procedimiento legislativo en un sistema unicameral es más simple pero al mismo tiempo el sistema de control de gobierno es más simple te presentan ante solo una

cámara y con una sola votación se pueden cuestionar un ministro o todo un gabinete igual las ratificaciones de altos funcionarios son más simples porque es una sola cámara, un solo procedimiento, entonces las preocupaciones que se tendrían respecto al procedimiento legislativo se van disminuyendo frente a las ventajas respecto de otros procedimientos. Esto ocurre cuando una cámara prevalece sobre otra en los sistemas bicamerales por ejemplo en Inglaterra hay dos cámaras, pero la cámara de los lores no hace nada, la única que funciona para controlarlos es la cámara de los comunes. En España el congreso de los diputados es el que nombra al gobierno y lo controla. Hay un senado que efectivamente funciona como cámara reflexiva, el senado puede objetar las leyes que aprueba el congreso de los diputados. Una cámara se predomina sobre la otra. La cámara representante puede decir muchas cosas respecto al presupuesto de la unión, el senado se impone, sobre todo, ahí tienes un modelo de que una cámara prevalece sobre otra, que no ocurría en nuestro caso, nuestro caso era un sistema bicameral perfecto, las dos cámaras tenían el mismo peso. El ministro de interior iba a la cámara de diputados para explicar el problema con el terrorismo y luego tenía que ir al senado a explicar lo mismo, luego en una cámara tenía un voto a favor, en la otra un voto en contra y no pasaba nada, las cámaras se bloqueaban entre ellas. En nuestro caso por eso el sistema unicameral originalmente tenía mucho respaldo porque se percibía que el congreso era útil para los efectos que necesitaba el gobierno.

5. Respecto al sistema bicameral parlamentario ¿Por qué motivo se rechazaron las numerosas iniciativas legislativas para retornar al bicameralismo?

Hay la percepción de que la ciudadanía rechaza el incremento de parlamentarios bajo cualquier modalidad y parece a las encuestas que se hacen sobre ese tema, efectivamente la opinión de la ciudadanía, no quiere que se incremente el número de parlamentarios, entonces en la medida del debate de la reforma constitucional se centra en eso, efectivamente hay un cierto rechazo a eso. El problema es cuando planteas un sistema bicameral, es que tienes que establecer funciones, pesos y contrapesos. Tú dices que no va haber una cámara sino dos, quiere decir que las funciones parlamentarias se dividen, por ejemplo, cómo va hacer el procedimiento legislativo en dos cámaras, eso no termina de cuajar. Con el cual se establece con lo que había antes se llamaba un comité de conciliación, cuando una cámara ha

aprobado un proyecto de ley, la otra cámara aprobada otra cosa diferente se reunían un grupo de diputados, senadores e intentaban conciliar encontrar un texto sustitutorio que fuera acertado por ambas cámaras, eso se lograba a veces, pero la mayor parte del tiempo desgastaba a la institución porque no se lograba el objetivo. Las leyes que se aprobaban eran muy pocas o de poca calidad salvo las iniciativas que le interesaban al gobierno que usualmente era el que tenía la mayoría parlamentaria, igual pasa con el control, si por ejemplo cuando ocurría antes, si el senado nombraba al presidente del banco central de reserva, la cámara de diputados lo podía acusar quien lo cesaba, quien lo evaluaba, ante quien rendía cuentas, en los proyectos que han trabajado no se ha desarrollado, entonces las propuestas que hagan muy a medio hacer, muy crudo. El otro problema más serio en los sistemas bicamerales responde a diferentes modos de representación, por ejemplo, en el caso más emblemático es en los Estados Unidos, los destinos electorales a elegir representantes son diferentes a los que son para elegir a los senadores eliges un representante según el distinto al que arma el estado. En el caso peruano había la modalidad de cada departamento elegía un número de diputados y el modelo ya previsto que cuando se constituyan las regiones, las regiones se iban a designar cuantos senadores le tocaba a cada región. No había un voto por región, había un voto popular, los intereses colectivos tenían representaciones en diputados y en senadores. El sistema político se cruzaba, eso cuando se ha querido reformar tampoco se ha establecido, ¿porque se elige diferentes a los diputados? y ¿porque se elige diferente a los senadores? Y porque si elegimos diferentes, ellos tienen funciones diferentes, si estos tienen una mayor representación popular, deberían tener mayores atribuciones y mayores responsabilidades. Ese tipo de debate no se da ahora, cuando comenzaban a cuestionar, las respuestas se quedaban a la mitad y entonces no se terminaban de convencerse unos a otros y los votos se quedaban a la mitad.

6. ¿Cuál es su opinión respecto a las modificaciones que realizaron los congresistas para el proyecto de reforma respecto al sistema bicameral?

En realidad, el modelo requiere mayor debate, tiene funciones y tiene atribuciones, tiene relaciones con otros órganos del estado, si no repartimos bien las funciones en dos cámaras que tiene el congreso asumiendo las funciones actuales las únicas

que les corresponden sería oportuno debatir, porque le quitamos estas atribuciones, se las pasamos al gobierno ha hecho buen uso, es su conveniente, es útil que tengan esas funciones es mejor que las tenga el congreso, es mejor que las tenga el gobierno, asumimos todo eso, quien como se relaciona esta cámara con los departamentos con las futuras regiones, quien se encarga de controlar el presupuesto, quien se encarga de evaluar la gestión de los ministros, quien se encarga de evaluar la gestión del poder judicial, la contraloría, toda asume estas otras o eso tiene que estar ordenado, porque si no el sistema no funciona o sino funciona a la medida de la necesidad del momento que es lo peor que podría pasar . Tener un congreso que haga esto y mañana haga aquello sin que el ciudadano entienda porque asume estas funciones o porque asume estas otras.

7. ¿Qué opina de la implementación del sistema bicameral en la sociedad peruana?

Los sistemas bicamerales que tienen un relativo apoyo a nivel mundial parten del supuesto que hay modelos de representación diferentes a los diputados los elegimos de esta manera, a los senadores los elegimos de esta otra manera, y como los elegimos de un modo diferente tienen funciones diferentes. Los sistemas exitosos que yo conozca funcionan así en Inglaterra, en EE. UU, en España, en Francia, en Portugal, en Alemania. Italia es un caso interesante por ejemplo porque a pesar de que no cumple con esta regla, la economía ha avanzado bien y esto hace que el sistema político no haya implosionado mucho, hace muchas reformas han variado el sistema de partido se ha cambiado drásticamente, pero la representación no ha sufrido muchos cambios. Hace 5 años el gobierno italiano intento modificar justamente para esto, porque actualmente en Italia para que se constituya el gobierno tiene que tener la confianza de la cámara de diputados y de la cámara de senadores en votos separados, entonces se plantea una reforma para que el senado fuera una cámara menor frente a la otra y lo plantearon en un referéndum y el referéndum al final lo perdieron y al gobierno no le quedó otra cosa que renunciar. Es el único caso que conozco en Europa en el cual las cámaras hay un bicameralismo perfecto y las dos cámaras son las que tienen que elegir al gobierno el resto tiene un sistema donde una cámara prevalece sobre la otra usualmente esa es la cámara que no nombra y controla al gobierno que es lo que me parece más razonable esos sería un punto de partido si hubiera una reforma del sistema

bicameral una cámara que sea la que tenga las responsabilidades política y la otra que vería las relaciones de las instituciones autónomas del estado.

8. ¿Cuáles considera que son las ventajas o desventajas de retornar al sistema bicameral?

El sistema Unicameral tiene ventajas por el lado de control es más fácil hacer seguimiento de las gestiones del gobierno, es más fácil evaluar la gestión del gobierno en los diferentes sectores inclusive de los gobiernos regionales, gobiernos municipales es más fácil asumir las responsabilidades políticas o las investigaciones parlamentarias del caso con las consecuencias que con ello conllevan. Tiene observaciones del lado de la unción legislativa, se objeta siempre que la rapidez en la aprobación de leyes hace que no siempre sea una ley bien hecha, a veces la rapidez en la aprobación de la ley, no siempre ocurre, eso hace que se apruebe la ley rápida, por eso comento cuando tengo charlas, reuniones e intento explicar el modelo legislativo ordinario, termina con la aprobación del acta y luego de aprobar el acta es que recién se tramita la ley pero en el Perú nuestro régimen unicameral una de las cosas que se hace es que la ley salga lo antes posible rumbo a gobierno para que se promulgue porque se asume eso, se asume como una necesidad la rapidez en la aprobación de la ley, parece que es una virtud en el congreso de aprobar de manera rápida las leyes lo cual no es cierto, es su primera desventaja.

9. Para Ud. ¿Qué sistema parlamentario es conveniente para el país? ¿Por qué? Justifique su respuesta

El problema no está tanto en la institución como en los partidos, los partidos eligen, forman a su lista de candidatos y los eligen con criterios muy pobres, a veces hasta inconfesable entonces son gente que no están preparadas a sumir las funciones que la constitución le otorga que son muy importantes entonces muchas veces los procedimientos lo perciben como limitaciones como perdidas, los congresistas están facultados para controlar al gobierno.

El congreso recibe informes anuales de la controlaría, la contraloría nunca ha detectado mal uso del gasto público, nunca ha denunciado a un funcionario público, quien les hace las denuncias son los medios, la contraloría nunca ha cuidado al

congreso en decir vamos a denunciar al ministro tal porque ha hecho un mal gasto, pero todos los años la contraloría viene a rendir cuentas respecto al gasto público y al presupuesto público. Y el congreso nunca le cuestiona eso, sospecho que no sabe igual el defensor del pueblo todo el año el defensor viene, se reúnen con la constitución y la justicia y les informa cerca de los problemas que la ciudadanía ha expuesto de la contraloría, la contraloría ha desarrollado una serie de iniciativas destinadas defender los derechos de los ciudadanos.

Todos los años el presidente de educación y la ministra de la mujer vienen a informar de la situación de la educación y la violencia familiar y todos los años las estadísticas dicen que la situación de la violencia familiar crece, se agudiza los feminicidios se incrementan, nunca escuchado que los congresistas cuestionen sobre las estadísticas que presentan, el programa presentado el año pasado no ha servido para nada porque la violencia ha subido, las muertes han subido.

Cuando reventó el asunto de la pandemia, quisieron hacer las clases virtuales, las zonas alto andinas, no tenía cobertura de internet, nadie ha dicho que están haciendo para que la cobertura de internet llegue donde han prometido años, mi opinión no es porque sea malo, no tienen idea de lo que tienen que hacer, no tienen como acudir a la ciudadanía. La pata más coja es el lado de los partidos, los partidos son los que nos presentan a los candidatos que no son los adecuados, no están formados, no están adiestrados, no tienen las competencias ese es el déficit más grande, si me dijeran donde invertiríamos, diría que, en los partidos, para que procesen la demanda ciudadana.

7. RAÚL FERRERO COSTA (ENTREVISTA N° 7)

Cargo: Es socio emérito del Estudio

Y también es Decano Emérito del Colegio de Abogados

Profesión: Abogado

Grado Académico:

Doctor: En Derecho

Postgrado: Desarrollo Económico y Administrativo

Catedrático derecho constitucional

Fecha: 21/10/2020

1. Respecto al actual Congreso de la República del Perú ¿Cuáles son los problemas actuales que afectan la producción del Parlamento Peruano?

Como no se ha permitido la relección usted podrá observar que en el nuevo congreso no existe nadie del congreso anterior, entonces no se puede utilizar de la experiencia de haber ejercido el cargo del anterior mandato, eso es un primer inconveniente. El segundo inconveniente es que han participado candidatos del nuevo congreso, pocos miembro tienen experiencia para materia previa, eso también crea algunas dificultades en cuanto a la producción, leyes y las normas que están por aprobar, además tampoco tienen experiencia con el reglamento interno, pero en general diría yo que también nos hemos llevado sorpresa con algunos parlamentarios que sin tener experiencia se han puesto al nivel de lo que se requiere, un parlamento perecible y un parlamento que fiscalice.

2. ¿De qué manera se podrían mejorar las deficiencias del Poder Legislativo que afecta a la sociedad?

Yo diría que quizá sería aconsejable que de vez en cuando los representantes pudieran dar algunas conferencias de prensa, tomar contacto con el periodismo, con la sociedad, con tal que algunos de ellos no han ejercido algún cargo se les

conozca mejor puedan ellos expresar lo que piensan, puedan estar en contacto con la población en su conjunto. Algunos de ellos no se les ve muy interesados acercarse con el pueblo, con quienes han votado por ellos, ellos son representantes de la comunidad, sería aconsejable para explicarles que es lo que están haciendo, como hacen lo que ellos producen, esa comunicación sería muy conveniente, si es que se logra enfatizar más en ella, esa comunicación con el lector no debe ser previas a la elección o posterioridad, no como rindiendo cuentas, sino explicando, cuáles son las inquietudes tienen los parlamentarios, lo cual necesitan el apoyo directo de la población, tener a la población informada.

3. ¿Cómo considera Ud. el sistema parlamentario contemplado en el art. 90 de la Constitución Política del Perú?

Me parece que son artículo interesante cubre mucho las expectativas pero consolida el parlamento con cámara única, yo creo que no es lo mejor, considero que el sistema bicameral es mejor porque las leyes sean más pensadas y normalmente siendo la cámara de diputados donde se inician los proyectos de ley, pasan por el senado por su revisión para ser nutridos de ellos de otras experiencias, eso le da a la legislación calidad sobre todos se nutre de mayores experiencias, además hay algo importante y es que entre la aprobación de un proyecto de ley en la cámara de diputados y su pase a la segunda cámara existe un tiempo que media de un pase a otra donde el proyecto se puede nutrir de la opinión pública y eso es importante cuando se habla de la bicameralidad la gente se olvida que es una especie de cámara intermedia y es el pueblo, que es la que puede hacer comentarios para que sirva para una mejor producción de las leyes. No es solo que el bicameralismo es tener dos cámaras sino la oportunidad la opinión pública recoja las sugerencias de cualquier persona que quiera opinar sobre el proyecto y eso pueda servir, ya no solo de los congresistas sino la sociedad,

4. ¿Cuáles considera que son las ventajas o desventajas del sistema unicameral actual?

La ventaja es que legisla más rápido, la ventaja es que mucho más espíritu al principio porque hay una sola cámara. El inconveniente que tiene es el beneficio

de la revisión de una segunda cámara que es el senado y que la producción legislativa tiende a mejorar mucho y eso hace que la legislación general sea mejor y además que se nutra de las opiniones de las personas interesadas y eso sirve para los proyectos de ley de una sola cámara, puedan tener mejor iniciativa.

5. Respecto al sistema bicameral parlamentario ¿Por qué motivo se rechazaron las numerosas iniciativas legislativas para retornar al bicameralismo?

Bueno porque cuando se hizo el referéndum se incluyó el tema congresal con otros temas y eso hizo que se cree el problema para que no fuera consultado el tema del senado. Además, el mismo presidente de la república que al comienzo era favorable al senado termino aceptando las sugerencias del congreso, incluir temas que no eran pertinentes para esa misma pregunta del bicameral entonces hasta el presidente que estaba a favor en un comienzo, cambio de opinión, luego estuvo en contra porque se habían escogido otros temas. Yo creo que esa pregunta hubiera sido positiva para ambas cámaras, se creó una confusión, que hasta el mismo presidente cambio de opinión.

6. ¿Cuál es su opinión respecto a las modificaciones que realizaron los congresistas para el proyecto de reforma respecto al sistema bicameral?

Lo único que yo escuche en contra del sistema bicameral es que costaba más porque tienen dos cámaras. A partir de 1992 al 2000 un sistema unicameral y el presupuesto que tenía el congreso en 1992 eran inferior siendo bicameral al presupuesto, fue asignado al congreso bicameral del congreso de 1992 al 2000 El bicameralismo no necesariamente cuesta más si es austero. Eso evita que la contratación especializado, que es lo que ocurre cuando se da un parlamento unicameral.

7. ¿Qué opina de la implementación del sistema bicameral en la sociedad peruana?

Yo creo que sería positivo claro que eso requiere un cambio constitucional, sería más conveniente porque tendríamos la ventaja, las leyes no serían aprobadas por

una sola cámara, siempre tiene una tendencia a mejorar el proyecto de cómo ha llegado, más bien, más bien es probablemente más eficiente por lo que hay dos cámaras en cambio de una sola, la legislación es mejor cuando hay dos cámaras.

8. ¿Cuáles considera que son las ventajas o desventajas de retornar al sistema bicameral?

La primera ventaja es que en un sistema bicameral hay una segunda cámara que es cámara revisora entonces la legislación tiene mayor calidad porque es revisada por una segunda cámara que puede perfeccionar muy bien lo que ha aprobado la primera cámara. En segundo lugar, a esto siempre se le da muy poca importancia, siendo muy importante, creo que el segundo factor es que entre la población de un proyecto de ley por una primera cámara y que sube a la segunda cámara hay un periodo de tiempo en el cual puede participar la opinión pública en el fondo es una tercera opinión intermedia y para enriquecer los proyectos que están en discusión antes de que pase al senado, esa opinión pública puede resultar muy interesante.

9. Para Ud. ¿Qué sistema parlamentario es conveniente para el país? ¿Por qué? Justifique su respuesta

El sistema parlamentario bicameral me parece mejor porque hay más participación con la doble cámara, además por el hecho de que normalmente en el senado llega gente con mayor experiencia, hay más experiencia que se puede aprovechar en gente demócrata que quiere participar, luego en opinión pública y además hace que se revise el acuerdo tomado por la primera cámara por la segunda, se espera que se pueda mejorar la calidad de la legislación.

8. FERNANDO URBINA LINARES (ENTREVISTA N° 8)

Cargo: Docente en derecho constitucional / Catedrático / ex asesor parlamentario

Profesión: Abogado Inmobiliario - Agente Inmobiliario - Gestor De Interés - Periodista

Grado Académico: Maestría concluida

Fecha: 31/07/2020

1. Respecto al actual Congreso de la República del Perú ¿Cuáles son los problemas actuales que afectan la producción del Parlamento Peruano?

Bueno, los dos problemas fundamentales que afectan son: la imagen de ineficiencia y corrupción, pero el problema real es un problema de representación política; ese es el que yo veo más delicado la falta de representación política. Una cámara para un país o bueno un parlamento unicameral para un país como el Perú es desproporcionado, mayormente los parlamentos unicamerales son para países más pequeños. Perú debería tener 2 cámaras.

2. ¿De qué manera se podrían mejorar las deficiencias del Poder Legislativo que afecta a la sociedad?

Se debería corregir empezando tanto de empoderar al ciudadano en su derecho tanto como a los medios de participación política, que son los partidos políticos. Estos deberían ser democráticos, deberían tener claramente su línea ideológica política entonces, esto permitiría un mejor desarrollo, una escuela política de los propios partidos. Para corregir hay que empezar pensando en la representación política, como hacemos que exista verdaderamente representación política tanto descentralizada, funcional y general de la sociedad.

3. ¿Cómo considera Ud. el sistema parlamentario contemplado en el art. 90 de la Constitución Política del Perú?

Es un sistema parlamentario unicameral, que tiene una serie de elementos mixtos, del sistema presidencial y del sistema parlamentarista; entonces por ejemplo el

tema del voto de investidura, que hemos visto ha sido un mecanismo utilizado en una forma trágica y definitiva del Perú por el presidente Vizcarra, creo que ha sido muy negativo.

4. ¿Cuáles considera que son las ventajas o desventajas del sistema unicameral actual?

Bueno es una ventaja que es una sola cámara y que en apariencia debería ser más rápido todo, pero a veces se vuelve una desventaja porque a veces se pueden tomar decisiones precipitadas sin la debida reflexión movido por la coyuntura y los medios de comunicación. Los medios de comunicación han afectado mucho la política, esta no tiene resistencia frente a los medios de comunicación, quienes mandan la agenda nacional son los medios de comunicación y está en función de lo que ocurra cada día en el país. Por ejemplo, si hay una explosión de gas en el día eso marca la agenda nacional, no tenemos una agenda nacional verdadera, estamos de coyuntura en coyuntura; de parche en parche, de tema mediático en tema mediático.

Entonces el sistema unicameral en mi opinión, es desventajoso porque no obtiene la riqueza de todo el país cultural, política, geográfica, por ejemplo, debería tener el Perú un parlamento descentralizado, es decir que se elija por regiones y debería haber una representación funcional de los trabajadores, empresarios y regiones. Creo que deberíamos ir a nuevas modalidades de institucionalizar órganos de representación y de nivelación a ejemplo de la OIT, como organización tripartita, creo que nuestro país debería tener el mismo modelo dos cámaras debería haber una de representación funcional por el trabajo y otra representación funcional descentralizada por las regiones.

5. Respecto al sistema bicameral parlamentario ¿Por qué motivo se rechazaron las numerosas iniciativas legislativas para retornar al bicameralismo?

Se rechazó porque el ejecutivo quiso exponer su reforma y no lo puso como un tema al final del referéndum y no hizo campaña por esa reforma, al principio hablo de la necesidad de las dos cámaras y después se dieron cuenta que era un punto flaco porque involucraba el parlamento, el cual no quiso perder inmunidad porque es un elemento que debe estar, entonces allí fue fácil para el ejecutivo fue fácil no

proponer lo de las dos cámaras, entonces no hubo cambios por eso, y acorralo al parlamento hacia la pared. El parlamento aparece como un enriquecido o privilegiado, pero eso es mentira, porque los parlamentarios son elegidos por el Perú y ese es el resultado porque elegimos mal entre los personajes que haya en el país, esto es el resultado de que las campañas se hacen por dinero y de un pueblo embrutecido, que se refleja en el congreso en esta institución que refleja los problemas del país, así hay que verlo como el reflejo de lo que como peruanos elegimos.

6. ¿Cuál es su opinión respecto a las modificaciones que realizaron los congresistas para el proyecto de reforma respecto al sistema bicameral?

Ellos querían permitir la reelección, ese fue un tema delicado que el ejecutivo no quería; entonces cometieron un error los congresistas de cerrarse y ese tema de la reelección parlamentaria fue el que causo mucho daño, perjudico que se tumbara el sistema de la bicameralidad, ósea un capricho que abría a la puerta a que ellos sean reelegidos

7. ¿Qué opina de la implementación del sistema bicameral en la sociedad peruana?

Yo creo que es una necesidad, pero tiene que ser un nuevo sistema bicameral creativo, que incorpore sistemas sectores que no hayan sido incorporados, hablo en particular de las regiones; y en la representación económica funcional del país de los trabajadores y los empresarios, ambos necesitan ser revitalizados. Cambiar la representación hay enriquecerla; primero dos cámaras: la cámara del senado por representantes de mayor edad en la región, es una opción y la cámara de diputados podría ser una cámara donde haya representantes de fuerzas sociales, es decir cámara de comercio, sindicatos, gremios o incluso los más jóvenes deberían ingresar en las regiones y municipios.

8. ¿Cuáles considera que son las ventajas o desventajas de retornar al sistema bicameral?

La primera gran ventaja es que forma clase política, porque supongamos ingresan muchos jóvenes políticos a la cámara de diputados, ellos se van a dedicar a

conocer temas políticos formándose una escuela política de esa manera cumpliendo un rol específico; segundo te permite reflexionar más un tema político como son dos cámaras, una impulsiva de jóvenes y una más serena de personas de mayor experiencia hay un contrapeso legislativo en las dos cámaras.

9. Para Ud. ¿Qué sistema parlamentario es conveniente para el país? ¿Por qué? Justifique su respuesta

Yo, partiría de cuáles son las funciones que tiene el congreso, entonces hay una función de representación del país, hay una función legislativa, una función fiscalizadora, función de evaluación de políticas públicas, porque qué cosa es el congreso, el congreso desarrolla el marco legislativo de las políticas públicas no lo hace el ejecutivo, lo hace el legislativo pero no hay conciencia sobre esta gran función, hay que desarrollar la función de evaluar las políticas y esto consiste en tener información de primera fuente, el congreso necesita información de primera fuente conectado con el ejecutivo una base de datos; debe haber una transformación digital informativa tremenda en estos temas.

Segundo el tema de los emprendedores, el parlamento debe tener una visión de desarrollar las iniciativas de emprendedores, es decir que la educación sea emprendedora para los niños y jóvenes, es decir que haya facilidades para los emprendedores en cuanto al sistema de financiamiento, que haya bancos de proyectos, que haya concursos para temas de emprendimiento, es darle la vuelta al país es hacer un país competitivo y emprendedor. Esto parte del parlamento no del ejecutivo, voy a decir una frase que va a ser herética “el parlamento cogobierna y no se dan cuenta que cogobierna”; porque aquí estamos hablando de las políticas públicas no solamente es el poder ejecutivo sino el parlamento que cogobierna.

9. JOSÉ MANUEL POMALAYA BENITES (ENTREVISTA N° 9)

Cargo: Asesor de la Secretaria General (Contraloría General De La República)

Profesión: Abogado

Grado Académico:

Maestría en Gestión Pública, Estudios de Maestría en Derecho Administrativo, Estudios del Máster en Gobernabilidad y Procesos Electorales.

Fecha: 31/07/2020

1. Respecto al actual Congreso de la República del Perú ¿Cuáles son los problemas actuales que afectan la producción del Parlamento Peruano?

Uno de los principales problemas es la falta de consolidación de las organizaciones políticas que integran el Parlamento, que trae la no identificación de los parlamentarios con las organizaciones políticas que los llevaron a ganar una curul.

Otro problema que se puede apreciar es la falta de experiencia en gestión pública de muchos de los integrantes del Parlamento.

2. ¿De qué manera se podrían mejorar las deficiencias del Poder Legislativo que afecta a la sociedad?

Trabajar en una agenda común que tenga como objetivo la población en general, en realizar leyes en beneficio de dicha población y no de un determinado grupo de poder.

3. ¿Cómo considera Ud. el sistema parlamentario contemplado en el art. 90 de la Constitución Política del Perú?

Considero que el sistema parlamentario de la unicameralidad actualmente vigente en nuestro país, es un sistema bueno porque debe permitir una mayor eficiencia y celeridad al posibilitar la aprobación de normas con mayor agilidad, sin embargo,

debido a intereses particulares ello no se realiza, por cuanto como se aprecia los parlamentarios no tienen como horizonte común la ciudadanía en general.

4. ¿Cuáles considera que son las ventajas o desventajas del sistema unicameral actual?

Como principal ventaja aprecio la celeridad y agilidad con que se deberían aprobar las normas dada por el legislativo, al no ser necesario otra cámara para la aprobación de las mismas; y como desventaja veo que las normas que se aprueban no son de la calidad que se requieren o en todo caso hay muchas normas que no son necesarias.

5. Respecto al sistema bicameral parlamentario ¿Por qué motivo se rechazaron las numerosas iniciativas legislativas para retornar al bicameralismo?

Como ya se mencionó al no existir una agenda común entre todas las organizaciones políticas que tienen presencia en el Parlamento, siempre se va a perseguir objetivos particulares que traigan beneficio no a la ciudadanía en general sino a cada organización política

6. ¿Cuál es su opinión respecto a las modificaciones que realizaron los congresistas para el proyecto de reforma respecto al sistema bicameral?

Estoy de acuerdo con cualquier reforma que tenga como prioridad el beneficio de la ciudadanía en general, sin mirar los colores de las organizaciones políticas.

7. ¿Qué opina de la implementación del sistema bicameral en la sociedad peruana?

Es una iniciativa legislativa que necesita del debido debate por parte de los profesionales especialistas y que de aprobarse en algún momento logre su objetivo de tener mejores normas en beneficio de la ciudadanía en general.

8. ¿Cuáles considera que son las ventajas o desventajas de retornar al sistema bicameral?

Como ventaja puedo apreciar que las normas aprobadas serían estudiadas a mayor profundidad al existir dos cámaras por las cuales pasarán antes de su aprobación.

Como desventaja está que generaría mayor costo al tesoro público por cuanto sería necesario aumentar el número de escaños de los parlamentarios.

9. Para Ud. ¿Qué sistema parlamentario es conveniente para el país? ¿Por qué? Justifique su respuesta

Desde mi percepción creo que el sistema unicameral puede traer mayores ventajas que las que se obtienen siempre y cuando contemos con parlamentarios que estén debidamente capacitados e identificados con las necesidades de la ciudadanía en general, que no persigan el logro de ventajas particulares.

10. JOEL ROSAS ALCÁNTARA (ENTREVISTA N° 10)

Cargo: Abogado litigante ámbito constitucional / director de portal
WWW.abogado.pe

Profesión: Abogado

Maestría: Derecho procesal constitucional y derechos humanos (concluida).

Fecha: 31/07/2020

1. Respecto al actual Congreso de la República del Perú ¿Cuáles son los problemas actuales que afectan la producción del Parlamento Peruano?

Hablar de los problemas del parlamento es un tanto complejo, ya que los problemas no vienen del mismo parlamento viene de lo que se llama el sistema de partidos políticos. Tengo un libro que aún no publico que lleva por título “Constitucionalización de los partidos políticos”, entonces allí trastocaba estos problemas, este flagelo constitucional que tienen los partidos políticos, que tiene una elite que maneja todo, entonces desde allí de digitar quien va y quien no va, quien pone más dinero y después de eso ya está viciado la representación, aunque existe el voto preferencial la ciudadanía elige por quién votar y quien no, pero quien te pone los candidatos son los partidos políticos, pero si no hacemos una reforma de los políticos vamos a tener el mismo parlamento.

Así también quienes acompañan a los congresistas suelen ser seis a siete asesores, que acompañan al mismo desde la campaña para su ingreso, siendo ellos quienes desarrollan los proyectos legislativos que se debaten en el congreso, reflejándose en las entrevistas la poca preparación de nuestros representantes. Un claro ejemplo de ello se ve en el poder judicial, cuando muchos jueces excusándose de la carga procesal firman las resoluciones que previamente sus asistentes han formulados, pero ellos suelen ser aún estudiantes o bachiller.

2. ¿De qué manera se podrían mejorar las deficiencias del Poder Legislativo que afecta a la sociedad?

Esa es una pregunta muy fácil y a la vez muy difícil; porque fácil sería poner la valla más alta, es decir, mínimamente quien tenga la potestad para poder postular debe tener el grado de magister, tendría que ser alguien preparado por ejemplo allí pedimos mínimamente pedimos un profesional que haya pasado por la universidad y sustentado una tesis. Buscando congresistas que tienen una mínima preparación en su carrera, este grado sería solo para que candidateen, allí ya realizamos un primer tamizaje; lo segundo podría ser que no tengan sentencias condenatorias y lo otro podría ser que la edad para ser congresista de veinticinco años, es que actualmente es más difícil postular como portero de un ministerio que postular como congresistas, esto se debe a las jerarquizaciones.

Por ejemplo, nuestra Ministra de Economía si la buscamos en SUNEDU tiene el grado de Bachiller y es ministra, pero si revisas las convocatorias para el Ministerio de Economía se necesita título y habilidad, entonces no es contradictorio, por ello necesitamos un reordenamiento de la administración pública.

Ahora decía difícil porque si yo digo a alguien que no tiene esos requisitos, violentamos su derecho humano porque recordemos que un derecho humano es toda persona tienen derecho a ser elegida, entonces es por eso que la Constitución ha establecido 25 años y con tu DNI prácticamente, es más fácil entrar al congreso que, a una discoteca, he allí un problema de orden de normativa constitucional, que debería haber una reforma respecto a eso. Podrían subirse los estándares, pero colisionas con un derecho humano, pero como esta nuestro contexto político y representación legislativa deberíamos seguir el ejemplo de otros países y poner la valla más alta.

3. ¿Cómo considera Ud. el sistema parlamentario contemplado en el art. 90 de la Constitución Política del Perú?

Con la Constitución de 1993 se adoptó el sistema unicameral, que es una excepción porque la gran parte de estados o de países tiene la bicameralidad, ósea tenemos que verlo como una excepción respecto a lo que la mayoría de países democráticos tiene. Entonces partiendo de esta premisa tenemos que ir al contexto político de 1992, y preguntarnos porque un sistema unicameral, vamos a ir lo que

se llama la espiritualidad del legislador, tratar de entender el porqué de este sistema unicameral, entonces de lo que he podido inferir estábamos en una dictadura y lo que creo que el Presidente de aquel entonces pensó es mayor agilidad y menor tiempo en cuanto a los tramites, porque las dos cámaras generarían un retraso en la producción de leyes y toma de decisiones, porque las cámaras demorarían por ejemplo una reforma constitucional que a través del sistema actual demoraría el menor tiempo.

Por eso es importante que se analice el contexto en el que se ingresó este modelo, yo creo que no es un tema de costos, por ejemplo, si eliminamos asesores y ponemos parlamentarios estaríamos ante el mismo costo.

4. ¿Cuáles considera que son las ventajas o desventajas del sistema unicameral actual?

Yo no encuentro ninguna ventaja, si vamos a sacar leyes como las estamos sacando yo no encuentro ventaja. Saludo algunas leyes que de verdad van a apoyar, pero si nosotros no hacemos un análisis del sistema que nació en el 93 la producción y la calidad legislativa ha sido muy pobre, el congresista se ha pasado más en las comisiones de ética y de investigación que en legislar. Se ha pasado más en el poder judicial, el tema está en mejorar la calidad legislativa expidiendo leyes que tenga una eficacia que tengas resultados en la sociedad.

5. Respecto al sistema bicameral parlamentario ¿Por qué motivo se rechazaron las numerosas iniciativas legislativas para retornar al bicameralismo?

En primer lugar, porque creo que hay intereses de por medio, todavía tenemos una gran influencia del fujimorismo que defienden toda la Constitución del 93 porque este el sistema que les ha permitido tener vigencia en el tiempo y siempre han tenido una mayoría parlamentaria nunca han tenido menos representantes, entonces vemos que hay intereses que obstaculizan estos avances.

6. ¿Cuál es su opinión respecto a las modificaciones que realizaron los congresistas para el proyecto de reforma respecto al sistema bicameral?

El tema de la bicameralidad, es un tema postergado, ya no tenemos el electorado de los noventa, tenemos otros ciudadanos que solo han conocido el sistema

unicameral, necesitamos hacer una concientización sobre los beneficios de la bicameralidad, pero esto ya acarrea un costo porque generará costo para que la gente conozca las ventajas y desventajas de ambos sistemas, pero quienes votaron no estuvieron involucradas.

Por ejemplo, cuantas facultades de derecho han podido discutir estos proyectos, esta socialización de los proyectos ayudarían a escoger una mejor opción, no han existido y simplemente ha existido una respuesta de sí, sí, sí o no, no, no; pero esta respuesta no debe ser la adecuada, porque se ve como gasto, entonces si no entramos a un tema de tomar conciencia de la labor que tiene el congreso en la toma de decisiones no vamos a avanzar sino caemos en un problema donde los ciudadanos toman cualquier decisión movidos por lo que los medios de comunicación señala, porque lo ideal es que se difundan se concienticen y en un tiempo más amplio se deberían tomar mayor tiempo.

7. ¿Qué opina de la implementación del sistema bicameral en la sociedad peruana?

Para mí, estoy totalmente de acuerdo que el sistema bicameral entre lo más pronto posible y se reforme la Constitución, porque no creo que la sociedad aguante a los congresistas que tenemos, debido a las normas que se han realizado, no hablo de los congresistas actuales sino desde la implementación de este sistema la actuación parlamentaria ha sido mínima, es decir si hemos sido un país que antes de la pandemia hemos tenido un índice de crecimiento económico sostenible económico debemos decir que hemos crecido peor no nos hemos desarrollado como nación, eso no lo hemos tenido, tenemos una peor educación que antes el sistema de salud es deficiente, carente eso lo hemos visto actual. Requerimos que existe una labor parlamentaria más eficiente y que las leyes vayan en favor de la realidad recogida en la sociedad no solamente una legislación que mejore el bienestar social, sino que en el tiempo las normas que sean expedidas vayan a aplicarse también a las sociedades venideras, que permitan delinear el futuro de la sociedad, no solamente quede en un plaseo para la sociedad de momento.

Necesitamos una sociedad parlamentaria de mayor representatividad porque no representan el que conozca la realidad y pueda legislar en favor de manera idónea y adecuada.

8. ¿Cuáles considera que son las ventajas o desventajas de retornar al sistema bicameral?

Las ventajas podríamos expedir leyes como más reflexivas de mayor contenido argumentativo, esa sería la ventaja principal y la otra persona con mayor experiencia y vamos a poder de alguna forma contar con parlamentarios que hagan una mejor forma de representación por los estudios y la práctica, que no tengan un interés creado desde la campaña que direccionen esa labor parlamentaria.

9. Para Ud. ¿Qué sistema parlamentario es conveniente para el país? ¿Por qué? Justifique su respuesta

El mejor sistema parlamentario para el país, es el bicameral por lo que ya he venido comentando, el enriquecimiento parlamentario, mejores leyes, y debates para perfeccionar las leyes, por eso para mí es necesario que desde ya se implemente este sistema, me justifico en que el sistema unicameral en todos estos años ha fallado nos ha llevado incluso a un colapso de leyes u objeto de una necesidad presidencial de funestar el parlamento, pero debemos hacer de esa labor parlamentaria ha sido deficiente es por eso que requerimos que haya una mejor calidad de leyes y acorde a la realidad peruana, esto con personas más preparadas en el legislativo.

11. SANTIAGO GASTAÑEDUY RAMÍREZ (ENTREVISTA N° 11)

Cargo: Personero legal nacional

Profesión: Abogado

Grado académico:

Maestría concluida: Derecho Constitucional

Derecho laboral

Fecha: 31/07/2020

1. Respecto al actual Congreso de la República del Perú ¿Cuáles son los problemas actuales que afectan la producción del Parlamento Peruano?

Yo creo que el gran problema del Perú en cuanto al poder legislativo bueno son dos: en primer lugar la representatividad, creo que la gente no se encuentra representada en el parlamento, primero porque es un parlamento muy pequeño para la población que tenemos y segundo porque la valla electoral lo que se hace es que las minorías, es decir aquellas listas que no superan el 5% salgan, imagínate esos partidos que no alcanzan ese porcentaje, por ejemplo en la última elección ese porcentaje no alcanzo una silla quedando fuera una parte de la población que si voto debidamente. Otro problema que tenemos allí es que cuando hay una mayoría aplastante genera problemas, y además por la calidad de las leyes porque no hay una doble instancia, una doble revisión y eso se mejoraría con la bicameralidad, ampliando el número de curules y bajando la valla electoral que debería ser el 2% de manera que un grueso de la población si se sienta representada en el parlamento

2. ¿De qué manera se podrían mejorar las deficiencias del Poder Legislativo que afecta a la sociedad?

Yo creo que, los problemas antes descritos como la representatividad o el tema de las leyes que a veces hemos visto que se han dado entre gallos y malas noches y prácticamente no hay una doble instancia, convirtiéndose el poder ejecutivo a través de la observación de las leyes en una segunda cámara, que sería al cámara

de senadores. También el propio Tribunal Constitucional que ha tenido en los últimos años mucha actividad revisando leyes, cuando eso debió quedarse en el parlamento con una segunda cámara, ese es un paso, yo creo que el parlamento es un espacio político por excelencia en la cual deben estar representadas todas las voces del país, somos un país pluricultural, pluriétnico, y las mayorías deberían estar representadas en el poder, el tema del voto preferencial, eso se llaman listas planteadas pero no bloqueadas.

3. ¿Cómo considera Ud. el sistema parlamentario contemplado en el art. 90 de la Constitución Política del Perú?

Pues que no hay una adecuada representación que cuando se hacen las leyes entre gallos y medias noches, que cuando este parlamento es capturado por un solo parlamento vemos los problemas actuales, que un congreso bicameral permitirá una mejor representación, y en el caso de senadores ingresarían que cada dos o tres regiones ingresen, por ejemplo, que vayan las macro regiones, pero habría que subir los requisitos, que para senador sean los ciudadanos de 40 años de edad, mejoraría la toma de decisiones y representación.

4. ¿Cuáles considera que son las ventajas o desventajas del sistema unicameral actual?

Yo creo que la experiencia, nos ha dicho que habrían muchas ventajas, era más rápido, más económico, pero a la larga no es tal, yo creo que hemos tenido más fallas que beneficios, la mirada tiene que ser hacia el futuro, nos tiene que hacer pensar en nuestro parlamento, en representar los intereses en la sociedad, que eran capital y trabajo, pero que actualmente es diferente, por ejemplo las comunidades de los pueblos originarios deberían tener mayor representación, poniendo cuota, por ejemplo una cuota de jóvenes, una cuota de representantes nativos, es decir podemos explorar varias formas de explorar un congreso plural.

5. Respecto al sistema bicameral parlamentario ¿Por qué motivo se rechazaron las numerosas iniciativas legislativas para retornar al bicameralismo?

Se rechazó por parte del fujimorismo, porque recuerda que cuando Fujimori dio el golpe de estado decía que el parlamento era incapaz, corrupto, ociosos, se

demoraba mucho y el propone al país un congreso bicameral. Esto va en contra de nuestra corriente histórica, porque siempre hemos tenido bicameralidad, pero a partir del noventa y tres las cosas cambian.

6. ¿Cuál es su opinión respecto a las modificaciones que realizaron los congresistas para el proyecto de reforma respecto al sistema bicameral?

Se ha trabajado algunos proyectos de retorno a la bicameralidad, en el último que yo vi era maso menos un congreso bicameral asimétrico, con diferentes funciones porque los legislativos que tenemos era simétrico, siempre la cámara joven deberá ser la que fiscalice estos proyectos o lleve un control, si bien es cierto la cámara de diputados es la que segmenta los intereses, la cámara de reflexión que tiene que ver con los proyectos, se tiene que discutir estos puntos aún.

7. ¿Qué opina de la implementación del sistema bicameral en la sociedad peruana?

Yo creo que es una necesidad, pero hay que hacer un proyecto de pedagogía enseñarle a la gente que necesitamos de una bicameralidad, pues no podemos seguir como estamos, esto se ha visto en la crisis constitucional que hemos tenido cuando vivimos estas últimas elecciones del veintiséis de enero donde elegimos a los congresistas, pero por ejemplo si hubiéramos tenido un congreso bicameral se hubiera disuelto solo la cámara de diputados.

8. ¿Cuáles considera que son las ventajas o desventajas de retornar al sistema bicameral?

Yo encuentro más ventajas, porque los grandes problemas que tenemos como país es que no hay institucionalidad, nos referimos a estas reglas escritas o que todo funcione sin importar quien este al mando, todo funciona bien, pero cuando no las haya existe un gobierno de las personalidades, de estos sujetos que creen que su voluntad es la ley porque no hay instituciones.

9. Para Ud. ¿Qué sistema parlamentario es conveniente para el país? ¿Por qué? Justifique su respuesta

Bicameral, por una cuestión práctica, sobre todo en los países internacionales que se han desarrollado tienen este sistema permitiéndoles buenas prácticas, no se trata de copiar sino de buscar que buenas prácticas se puede tomar como referencia de otros países para mejorar el país, logrando grandes cambios en gestión, haciendo un proceso de reforma continua, ósea continuamente ir reformando para que todo cambie, entonces uno debe adecuarse a estos cambios, se trata de mejorar estos cambios institucionales.

12. YON JAVIER PÉREZ PAREDES (ENTREVISTA N° 12)

Cargo: Secretario Técnico Del Departamento De Comisiones, Secretario Técnico Del Grupo Especial Encargado Del Diseño Y Elaboración De La Política Institucional De Evaluación De La Ley, Secretario Técnico De La Primera Vicepresidencia, Jefe Del Departamento De Comisiones Y Director General Parlamentario

Profesión: Abogado

Grado académico:

Magister: Ciencia Política Y Gobierno Con Segunda Especialidad En Derecho Público Y Buen Gobierno

Maestría: Derecho Constitucional

Posgrado: Derecho Parlamentario

Fecha: 08/09/2020

1. Respecto al actual Congreso de la República del Perú ¿Cuáles son los problemas actuales que afectan la producción del Parlamento Peruano?

En ese sentido me parece que hay múltiples problemas que tienen que ver con su funcionamiento, empeño, normas del sistema electoral, respecto al tema que te interesa, la implementación del sistema bicameral, digamos que uno de los principales problemas que tiene el parlamento es la excesiva velocidad para llevar a cabo el procedimiento legislativo, digamos que aprueban normas o leyes mucha rapidez. En esta perspectiva un proyecto de ley puede ingresar hoy y en 2 días puede convertirse en ley, esa velocidad del procedimiento que se le otorga, es muy nocivo para el cumplimiento de la ley.

2. ¿De qué manera se podrían mejorar las deficiencias del Poder Legislativo que afecta a la sociedad?

Digamos que el poder legislativo con a la institución no tiene deficiente ahí hay problemas de diseño institucional y problemas en el desempeño de la función.

Estos problemas van a tener un impacto en la sociedad, pero el impacto adverso del departamento, que se percibe muchas veces no son por la forma en como cumple su función el parlamento, sino por razones políticas, de problemas que tienen algunos parlamentarios, que los medios de comunicación lo convierten en escándalos y esos aspectos son los que mayormente generan un impacto adverso. Lo que pasa es que el parlamento es una institución que da buenos créditos a quienes lo golpean, ante cualquier error de un parlamentario este se convierte en escándalo mediático, entonces la sociedad percibe al parlamento como una entidad que no sirve de mucho a la sociedad.

3. ¿Cómo considera Ud. el sistema parlamentario contemplado en el art. 90 de la Constitución Política del Perú?

El Perú ha habido dos momentos que eso se ha alterado. Una en Huancayo, el parlamento fue tricameral, tenía una cámara de diputados, una de senadores y otra de senadores y luego con la constitución de 1993 se hace un viraje en el sistema unicameral, monocameral que es el que establece la actual constitución. Digamos que en los sistemas monocamerales son propios de países realmente pequeños por ejemplo los parlamentos centroamericanos, solo Ecuador y Perú tienen sistemas monocamerales y para un país como el peruano, su sociedad no es homogénea. El sistema unicameral no podría resultar muy apropiado, en países pequeños y menores cuantitativamente, estos parlamentos funcionan bien porque además permiten adoptar decisiones de manera rápida, pero personalmente sugiero que la labor de un parlamento siempre van hacer las normas que tengan menor estudio. Actualmente existe consenso de todas las fuerzas políticas, de pasar al sistema bicameral.

4. ¿Cuáles considera que son las ventajas o desventajas del sistema unicameral actual?

Las ventajas en resumen es la celeridad con la que se adoptan las decisiones parlamentarias, sin embargo, para mí que consideran algunos se convierte en realidad en su mayor desventaja porque la experiencia que tenemos en el estudio, en el derecho parlamentario nos ha llevado a la conclusión es que la velocidad

para aprobar decisiones no es consejera, hay que sumarle la deficiencia de la representación que genera el sistema unicameral.

5. Respecto al sistema bicameral parlamentario ¿Por qué motivo se rechazaron las numerosas iniciativas legislativas para retornar al bicameralismo?

En principio se habían rechazado porque en algún grupo parlamentario la creencia de retornar al sistema bicameral implicaba dar el emblema del que siempre abrazo ese grupo parlamentario para justificar las medidas que adoptó en cierto momento, se pensaba que eliminado al monocameralismo se terminaba un legado político de este grupo parlamentario, pero luego se fue superando, dentro de los especialistas están los que trabajan dentro del parlamento y fuera, sobre todos los grupos mayoritariamente fueron entendiendo que esta rapidez, velocidad pone en riesgo principios fundamentales sobre los cuales edifica el sistema democrático peruano y luego existió consenso de acuerdo a la necesidad de retornar al bicameralismo.

6. ¿Cuál es su opinión respecto a las modificaciones que realizaron los congresistas para el proyecto de reforma respecto al sistema bicameral?

No podría referirme a las reformas en que, si son o no correctas porque tengo una prohibición legal, en esta pregunta no podría emitir opinión.

7. ¿Qué opina de la implementación del sistema bicameral en la sociedad peruana?

Un sistema bicameral puede tener algunas ventajas que el sistema monocameral, pero digamos que el impacto en la sociedad peruana, el no cumplimiento de la gestión parlamentaria no se sigue necesariamente entre el sistema bicameral y el sistema unicameral, personalmente pienso que el parlamento que teníamos antes de pasar al unicameralismo era, no tenía una opinión pública, considerable, había una crisis en el parlamento. En la sociedad no lo percibía como un parlamento correcto, a pesar que dentro del sistema bicameral la función que han tenido ambas cámaras ha sido realmente digamos muy de un contenido tanto los representantes han sido muy buenos, hemos tenido muy buenos parlamentarios.

Sin embargo, la sociedad peruana no lo percibía como una legitimación superior, entonces me parece que el cambio del sistema unicameral a bicameral en la

sociedad peruana no va a tener mucho impacto del que se espera. Miramos de cerca el desempeño que cumple el parlamento, sabemos que la mejora de la representación entre representantes no pasa por un cambio de un parlamentario a otro, debe haber otros aspectos que generen un impacto positivo.

8. ¿Cuáles considera que son las ventajas o desventajas de retornar al sistema bicameral?

La principal ventaja es fortalecer un poco la seguridad jurídica con respecto a las decisiones que adopte el parlamento, porque las decisiones que se adoptan con tanta rapidez no son decisiones muchas veces percibidas en la población, estas decisiones son percibidos como que no los benefician, benefician en cualquier cosa, pero no a los ciudadanos. La principal ventaja es bajarles la velocidad a las decisiones parlamentarias.

9. Para Ud. ¿Qué sistema parlamentario es conveniente para el país? ¿Por qué? Justifique su respuesta

Me parece que los dos sistemas tienen ventajas, pero si partimos de la premisa de que la velocidad para tomar decisiones, la mayor deliberación política que debe haber en un parlamento, la razón de ser del parlamento es que se escuchen a las voces de las decisiones importantes que van a realizar el parlamento y esas voces deben escucharse desde el inicio, los procedimientos a través de los cuales ocurren estas decisiones. Por ejemplo, en el caso de la mención legislativa, puede aprobarse en días o de repente ingresa un producto de ley hoy, mañana se cierra el pleno y le exoneran de todos los trámites y mañana lo está debatiendo en el pleno y se convirtió en ley. Si bien es cierto el sistema bicameral va a disminuir la velocidad, tendría que ver si pasamos al bicameral, que tipo de bicameralismo vamos a optar, en conclusión, el sistema bicameral tiene algunas bondades, debe ser una prioridad mayor por la razón que se está diciendo, pero para que sea conveniente en un país, este bicameralismo debe ser bien diseñado.

13. JACINTO JULIO RODRÍGUEZ MENDOZA (ENTREVISTA N° 13)

Cargo: Miembro Suplente De La JNJ / Docente Derecho Constitucional / Ex Juez Supremo – Primera Sala De Derecho Constitucional Y Social Transitoria

Profesión: Abogado

Grado académico:

Doctor: En Derecho

Mg. Derecho civil y procesal civil

Fecha: 17/08/2020

1.- Respecto al actual Congreso de la República del Perú ¿Cuáles son los problemas actuales que afectan la producción del Parlamento Peruano?

Falta de conocimientos y de buenos asesores de los congresistas. Actúan de acuerdo a sus conveniencias personales, políticas. Son fáciles de ser manipulados por el ejecutivo e inducidos por la prensa. De otra parte, las leyes que han sido promulgados adolecen de defectos de fondo y de forma, inclusive de construcción lingüística.

2.- ¿De qué manera se podrían mejorar las deficiencias del Poder Legislativo que afecta a la sociedad?

Es difícil porque solo han sido elegidos por un año y ya no se puede disolver. Para mejorar se debe pedir opiniones de los colegios profesionales y de expertos en las materias que se pretende legislar sobre los dictámenes de las comisiones

3.- ¿Cómo considera Ud. el sistema parlamentario contemplado en el art. 90 de la Constitución Política del Perú?

El sistema unicameral tiene sus ventajas y desventajas, pero me inclino por la bicameralidad para evitar la falta de seguridad jurídica que solo se consigue por muchos periodos y no solamente por los 5 años el mismo que no se puede sacrificar por la celeridad en el tiempo.

4.- ¿Cuáles considera que son las ventajas o desventajas del sistema unicameral actual?

La ventaja es la producción de iniciativas con ahorro de tiempo, no tienen que ser sometido a una revisión por la cámara alta con el consiguiente incremento de mayor presupuesto. La desventaja principal es que las leyes son expedidas sin el mayor debate y profundidad muchas veces simplemente por populismo, la manipulación del ejecutivo y la prensa.

5.- Respecto al sistema bicameral parlamentario ¿Por qué motivo se rechazaron las numerosas iniciativas legislativas para retornar al bicameralismo?

Por razones políticas, por la falta de consenso, por el mayor presupuesto que demanda y el criterio de mayor celeridad y urgencia en la expedición de los proyectos de ley.

6.- ¿Cuál es su opinión respecto a las modificaciones que realizaron los congresistas para el proyecto de reforma respecto al sistema bicameral?

El retorno a la bicameralidad es un tema agotado con muchos antecedentes en nuestra realidad y casi la totalidad de constituciones en el Perú lo han regulado y las modificaciones que se han pretendido realizar solamente han sido de forma.

7.- ¿Qué opina de la implementación del sistema bicameral en la sociedad peruana?

Le es indiferente a la sociedad peruana y no tiene ningún conocimiento sobre el particular Como quiera que todavía no se ha producido la reforma constitucional no se puede hablar de implementación.

8.- ¿Cuáles considera que son las ventajas o desventajas de retornar al sistema bicameral?

La ventaja es que se produce un mayor debate, se analiza los proyectos con mayor profundidad y está sometido a una nueva revisión por la cámara alta, las leyes garantizan la seguridad jurídica en el tiempo porque no está sometido a la brevedad que bien es cierto que se produce mayor dilación y burocracia sin embargo estas normas son producto de un mayor análisis que garantizan la estabilidad política, social y económica

9.- Para Ud. ¿Qué sistema parlamentario es conveniente para el país? ¿Por qué? ¿Justifique su respuesta?

Es más conveniente el sistema bicameral que garantiza leyes bien estudiadas con mayor conocimiento, profundidad y estabilidad en el tiempo. No permiten que se expidan leyes de la noche a la mañana con defectos de fondo y de forma.

14. HÉCTOR TORCHI PÉREZ BOURBON (ENTREVISTA N° 14)

Cargo: Docente posgrado distintas Universidades (Ámbito legislativo), ex asesor del senado de la **Nación Argentina**

Profesión: Abogado

Grado Académico: 50 años de experiencia legislativa

Fecha: 28/10/2020

1. Respecto al actual Congreso de la República del Perú ¿Cuáles son los problemas actuales que afectan la producción del Parlamento Peruano?

En primer lugar, tenemos que hablar que es la producción del porque también hay un error cree que el congreso esta para sacar leyes. Hay una ley que funciona de hace 300 años no tiene sentido cambiarlo por una ventura que se me ocurre hacer. Tengo una frase muy pequeña, cuando más corrupto es el estado, más leyes tiene a lo mejor es al revés, de la misma manera no importa nadie cuenta cuantos decretos firmo el presidente, a nadie se le ocurre, con la cantidad de la producción legislativa pasa lo mismo, otra cosa es la calidad, en cuanto a las características de preciso, a esto es a donde nos hemos dedicado en esta otra parte es técnica legislativa, como es que hacemos para hacer esto en argentina hay una norma de LIRAN, es una organización privada que saca las normas de todo. Yo lo que suelo decir el legislador a mi juicio necesita 3 condiciones, saber distinguir el bien del mal, saber distinguir una importante de lo accesorio y tener una decidida y firme vocación, el legislador que tiene eso es un buen legislador, se tiene que saber lo central, porque las leyes se aprueban con más altos grados de conceso duran más tiempos, cuando el número es el requisito es más probable que el día de mañana haya cambiado la mayoría y no hay que estar cambiado a la población las leyes a cada rato.

Calidad es hacer las cosas bien, cuando es ley de buena calidad cuando cumpla con los requisitos en cuanto a su contenido, continente y sustento político y en Perú pasara lo mismo, estas son las cosas que se deberían trabajar más.

2. ¿De qué manera se podrían mejorar las deficiencias del Poder Legislativo que afecta a la sociedad?

Muchas veces en Argentina están demasiado al servicio de los partidos políticos, en una elección nacional que se eligen en una cámara 127 diputados, de esos hay más de la mitad que ya están elegidos por los partidos políticos, ya no hace una elección, yo creo que en Perú tiene un sistema diferente, pero si el sistema no se puede modificar, más de la mitad tiene la decisión los partidos políticos, entonces la franja de los que pueden entrar o no a la cámara de acuerdo con la votación es una franja pequeña que está alrededor del 6%, los demás ya estaba dentro o ya están afuera, esto hace que el sistema de elección no sea demasiado bueno. Entonces esto produce un círculo vicioso, esta falta de reconocimiento de los diputados, hace que no sea un cargo prestigioso. Ser diputado no es una cosa importante y como no es una cosa importante a la gente no le importa y como no les importan le da lo mismo, es un círculo vicioso que no va a parar esto es un problema que hay que ver ahí, no sé si el Perú pase igual esto es tema que hay que empezar a ver por ahí, cual es el sistema electoral que nos facilita que los legisladores sean suficientemente idóneos. Por ejemplo, el sistema uninominal en realidad deja fuera a la representación parlamentaria a un montón de frente, en cada circuito gana el que tiene más votos, hubo varios casos, por ejemplo, Chávez gana por el sistema uninominal porque los votos que tenía no le alcanzaban. Esto me parece importante, otra cosa es cómo funciona el congreso en sí, algunas normas internas del congreso deberían ser más claras, lo que hablábamos sobre los acuerdos al borde de lo necesario eso no es una buena práctica parlamentaria esto tiene que ser la conciencia realizadas de los legisladores. Tratemos de ver qué manera elaboramos un acuerdo, esta idea de los legisladores no es generalizada, pero bueno eso forma parte de la cultura política de los legisladores.

3. ¿Cómo considera Ud. el Sistema Parlamentario contemplado del Artículo 90 de la Constitución Política del Perú?

A mí me gusta la bicameralidad, me parece un buen invento, pero hay una anécdota de Washington y Jefferson que alguno de los dos dijo: El senado es el plato donde se enfría el café de la tasa de los representantes esto es tener dos cámaras le da más equilibrio. En Argentina por esta ignorancia, la gente no tiene mucha idea de cuánto cuesta el congreso, yo no sé en Perú, acá el congreso el presupuesto del congreso debe ser el 1% del presupuesto Nacional. Entonces la bicameralidad tiene esta ventaja en Argentina tiene 24 provincias, donde 16 son unicamerales en varias de ellas la ciudad de Córdoba también, tienen un sistema de doble lectura ósea se aprueba un proyecto de ley en una cámara en

primera lectura esto se publica se hace una audiencia pública y se vuelve a tratar. La ciudad de Buenos Aires no es para todas las leyes, sino para algunas donde la constitución establece que es obligatorio o para ellas donde la legislatura le parezca que es bueno hacerlo con ellas.

En EE. UU todas las legislaturas de los estados son bicamerales la única excepción es Nebraska, además son numerosas. Yo tengo un cuadro comparativo, es decir en Argentina el porcentaje de diputados por cámaras en las legislaturas provinciales es de 37 diputados por cámaras.

Esto me parece que es una cuestión que hay que tener en cuenta, a mí me parece que un parlamento de 190 diputados para 30 millones de habitantes es bastante bajo. Argentina tiene un índice por supuesto el país tiene menos, EE. UU tiene la 5ta parte de representación de habitantes que tiene Argentina, Holanda tiene mucho más.

A mí la bicameralidad me gusta, me parece que es bueno además para evitar sus apurones de fin de periodo es muy común en la última sesión de ordinarias. En argentina las sesiones ordinarias empiezan el 1 de mayo y finaliza el 30 de noviembre, en enero y febrero no hay sesión ordinaria salvo que puede pasar haya prorroga de sesión ordinaria o que los ejecutivos convoquen a extraordinaria.

4. ¿Cuáles considera que son las ventajas o desventajas del sistema unicameral actual?

Si quieres llamarlo ventaja a la velocidad de las leyes, llámalo así, lo que pasa es que a mí me parece que sancionar rápido a las leyes no es una cosa útil, las leyes tienen que sacarla cuando hay que sacarlas y aún en el sistema bicameral cuando realmente hay una política en serio ahí sí. En argentina en algunos momentos de crisis importantes hubo leyes que salieron en menos de 1 semana de la que le mando el proyecto ejecutivo hasta que salió aprobado por las dos cámaras, se tardaron 5 días. Sacar las cosas rápidas sin tener en cuenta el grado de acuerdo que hay no sirve. Hay que distinguir el consenso del consenso de acatamiento. El consenso de Sanción es cuanto están de acuerdo los que aprueben a esta ley, y la de Acatamiento cuanto están de acuerdo la gente con esta ley, porque muchas veces pasa que los legisladores están contentos, pero a la gente no le importa nada, también es una cuestión que hay que tener en cuenta.

Una cosa es pensar que la calidad tiene que ver con la sustancia de la cosa y otra cosa es pensar que la calidad tiene que ver con el destino que tiene que ver eso. La ley sirve si a la gente le importan, sino no es así, todo lo que trabajan en los parlamentos sin tener en cuenta este entorno no es bueno. Muchas veces se sacan decisiones con un acuerdo interno pero que a la gente no le importa, entonces da lo mismo ser unicameral o bicameral, si uno lo piensa como una necesidad de acuerdo interno más el acuerdo de la gente, a veces vale la pena sacar las cosas rápida, a veces no. Esto de creer que la producción legislativa es hacer las cosas rápidas y acortar los tiempos a mí no me parece que sea bueno, es cierto si es una sola cámara legislativa los plazos van hacer más cortos, pero no sé si el producto será mejor. Cuando hay necesidad y hay una crisis en serio hay que sacar una solución y si o lo hay no nos apuremos porque esto no sirve sea bicameral o unicameral.

Unicameral ventaja que tiene es que se pueden hacer las soluciones se pueden tomar más rápidos eso depende del tamaño de la cámara unicameral y además la composición política, los sistemas electorales hacen que los cuerpos sean más o menos plural.

La bicameralidad, la ventaja que tiene a mi juicio es que permite tener un cierto descanso en las decisiones. Una cámara lo aprueba y una vez que lo aprobó uno tiene la posibilidad de palpar que hay más o menos en lo social.

5. Respecto al sistema bicameral parlamentario ¿Por qué motivo se rechazaron las numerosas iniciativas legislativas para retornar al bicameralismo?

En 1853 Argentina decide ser una nación Federal lo cual implica una constitución Nacional y de alguna manera algo que está por encima de las provincias. Entonces ahí el sistema bicameral tiene una clarísima justificación en este gobierno nacional vamos a obtener 2 tipos de representación, una representación del pueblo de la nación es de la cámara de diputados y otro órgano de gobierno que es el senado donde están representado las provincias como una entidad autónoma previa ya hora integrante de una nación federal. Los senadores son igualitarios. En argentina los senadores eran designados por las legislaturas provinciales, 2 por provincias, por eso el senado de esta manera en Argentina tiene algunas facultades especiales como por ejemplo los acuerdos que dan porque esto implica el control de las provincias sobre la nación. Las provincias resignaron al manejo exterior de las relaciones exteriores, entonces los embajadores requieren acuerdo del senado.

Lo mismo pasa con los oficiales de los lados superiores de las fuerzas armadas, las provincias no tienen milicias propias. Es decir, esto es el federalismo argentino y esto es la sustancia de la bicameralidad argentina. En un país unitario como es el país de ustedes la bicameralidad en realidad me parece que más o menos los dos van a tener la misma base de representación que es el voto popular, que es lo que pasa hoy en Argentina con la elección directa de los senadores, cosa que no me gusta nada, por lo cual la base de representación de los senadores es la misma que los diputados, a ustedes también les puede pasar así. El problema es cómo influye eso en los gastos del país, si el parlamento gasta el 1% del presupuesto nacional, aunque uno le baje el 20% de ese presupuesto, igual es un porcentaje mínimo del gasto del País, esto en Argentina no se analiza, la mitad del presupuesto es el sistema previsional eso se lleva el 50% del presupuesto, si yo logro bajar el gasto previsional del 2% de lo que gasta, por ejemplo detectando con mayor rapidez los jubilados fallecidos, si logro bajar el 2% de eso, tengo el presupuesto completo, esos son los números que muchas veces no se analiza. El Congreso gasta muy poca plata. No conozco la realidad peruana, pero pienso que debe ser muy diferente.

6. ¿Cuál es su opinión respecto a las modificaciones que realizaron los congresistas para el proyecto de reforma respecto al sistema bicameral?

Las reformas constitucionales hay que tomárselas con calma. Hace poco en la reunión originaria de este organismo estuve dando una charla sobre justamente la historia del congreso y a las reformas que hizo la constitución respecto del congreso en el año 1994 y la verdad es que me parece que hubo más ganas que reflexión, porque un montón de cosas que se hicieron no sirvieron demasiado. A veces se dejan llevar por el entusiasmo del momento, la verdad es que no es a veces las constituciones no son tan lindas como parece. Entonces a veces teóricamente es lindo, pero después tiene que ver con el consenso de sanción y atacamiento, a lo mejor la realidad pasa por otro lado y lo que uno imaginó termina por no ser así. Esto ha pasado por varias cosas de las reformas que hizo la reforma respecto al congreso.

Me parece al haber hecho la elección directa de los senadores hoy por hoy efectivamente los senadores no representan a las provincias, las provincias no tienen representación del congreso federal y la prueba es visible, cuando el presidente tiene que acordar con una provincia tiene que hablar con el gobernador, el senador no sirve, antes si lo era, antes el

senador era un personaje político muy fuerte de la provincia porque estaba respaldado por todas las legislaturas provincial, entonces si era un representante de las provincias.

7. ¿Qué opina de la implementación del sistema bicameral en la sociedad peruana?

En general el problema es que muchas veces la opinión pública está muy llevada de las narices por los medios y como los medios son bastantes irresponsables la verdad no sé qué repercusión pueda tener, no conozco la sociedad peruana, no conozco como es el sistema de información mediática de Perú. Muchas veces la gente tiene opiniones muy erradas porque salió en la Televisión, la única verdad es lo que dice la televisión y se acabó el asunto. Depende de cómo se maneje la información y que empeño tenga los medios de estar a favor o en contra puede tener una repercusión social y esto no es bueno. En este sentido me parece sería importantes que los políticos asuman en serio la responsabilidad de explicar las cosas, esto me parece un factor importante.

8. ¿Cuáles considera que son las ventajas o desventajas de retornar al sistema bicameral?

Si vuelve el sistema bicameral tendrán que adaptarse, van a tener que reformular algunas cuestiones de orden reglamentario, incluso a mí me tocó trabajar al revés, a mí me pidieron que revisara el Reglamento de la cámara porque en una bicameralidad, por ejemplo, el juicio político se hace que una cámara es acusadora y la otra es cámara juzgadora. En una legislatura unicameral no hay más remedio que dividir la cámara en dos salas, si pasan a la unicameralidad esto tendrán que hacerlo con cuidado el reformular el reglamento, tienen que hacer 2 reglamentos tratando que las cosas funcionen y no se pisen el uno con el otro, esto es un recaudo que se tendría que tomar.

El otro problema es que cuando se tiene una sola cámara, se tiene un solo recinto y se tiene un recinto no puede haber dos sesiones. También hay que revisar cómo es esto de la sesión. El 9 de cada 10 sesiones van hacer frente a una cámara casi vacía, de hecho, las cámaras de diputados para 600 legisladores tienen 437 asientos, si van más de 2/3 no tienen lugar en donde sentarse.

Estas son todas las cosas que si van a pasar en un sistema unicameral hay que pensarlas, no es una cuestión automática que ya está, no es así todo esto tiene que ser pensados, las modificaciones de tipo reguladas al personal, porque no van a duplicar al personal del

congreso. Insisto una cosa es lo que uno sueña y otra es efectivamente lo que se puede hacer, cuando hay más deseo que reflexión las cosas no salen bien.

9. Para Ud. ¿Qué sistema parlamentario es conveniente para el país? ¿Por qué? Justifique su respuesta

Insisto a mí me gusta más el bicameralismo además hay que tener en cuenta el sistema electoral y ver de qué manera no atamos al sistema electoral los resultados, porque muchas veces con este resultado de la elección este sistema es bueno, pero por otro es malo. A mí me parece mejor la renovación intermedia de los legisladores. En EE. UU se renueva la cámara de representantes completa cada 2 años. Nosotros en Argentina tenemos un sistema que renovamos por mitad de cámara cada 2 años y por tercios el senado cada 2 años.

Esto también es una cosa que se tiene que analizar más allá de lo unicameral o bicameral, sería bueno analizar si seguimos con un sistema que dura todo un periodo o si hacemos renovaciones parciales. Son tanto los diputados que el presidente duraban el mismo periodo, con lo cual esa elección que dio origen al gobierno del 73 no tuvo renovación parcial que debió ser en el año 75.

Yo creo que si hubiera habido elecciones en el 75 porque si en esa elección hubiera ganado la oposición ahí hay que reformular de otro modo. Estos mandatos que duran exactamente igual que le aseguran al presidente o al gobernador en su caso un congelamiento de poder a través de una cámara que no se va a poder modificar hasta que se vaya no me parece bueno.