

UNIVERSIDAD PRIVADA ANTONIO GUILLERMO URRELO



Facultad De Derecho y Ciencias Políticas

Carrera Profesional de Derecho y Ciencias Políticas



TESIS

PARA OBTENER EL TÍTULO DE ABOGADO

CRITERIOS JURÍDICO-POLÍTICOS PARA ESTABLECER LA

BICAMERALIDAD EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

POR

Arroyo Sánchez Erick Davis

Oblitas Mariñas Jaime Alexander

Asesor:

Dr. Gary Eduardo Cáceres Centurión

Cajamarca –Perú

Mayo – 2021

UNIVERSIDAD PRIVADA ANTONIO GUILLERMO URRELO



Facultad De Derecho Y Ciencia Política

Carrera Profesional De Derecho



TESIS

PARA OBTENER EL TÍTULO DE ABOGADO

CRITERIOS JURÍDICO-POLÍTICOS PARA ESTABLECER LA

BICAMERALIDAD EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Tesis presentada en cumplimiento parcial de los requerimientos para el Título

Profesional de Abogado

Bach. Arroyo Sánchez Erick Davis

Bach. Oblitas Mariñas Jaime Alexander

Asesor:

Dr. Gary Eduardo Cáceres Centurión

Cajamarca –Perú

Mayo– 2021

COPYRIGHT © 2020 de

Erick Davis Arroyo Sánchez

Jaime Alexander Oblitas Mariñas

Todos los derechos reservados

UNIVERSIDAD PRIVADA ANTONIO GUILLERMO URRELO
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA
CARRERA PROFESIONAL DE DERECHO

APROBACIÓN DE TESIS PARA OPTAR TÍTULO PROFESIONAL

CRITERIOS JURÍDICOS PARA ESTABLECER LA BICAMERALIDAD EN
EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Presidente: Christian Fernando Tantaleán Oda

Secretario: M. Edgardo Sánchez

Asesor : Gary Eduardo Cáceres Centurión

AGRADECIMIENTO:

A:

Dios por permitirnos llegar hasta este punto y darnos salud, ser el manantial de vida y darnos lo necesario para seguir adelante día a día para lograr nuestros objetivos, además de su infinita bondad y amor.

Nuestro asesor el doctor Gary Eduardo Cáceres Centurión, por su dedicación y el apoyo que nos ha brindado en este trabajo

Mis padres Gonzalo Arroyo Acosta, y María Justa Sánchez Leiva, por brindarme siempre su apoyo emocional, económico y también haber hecho posible culminar mis estudios académicos y son quienes me impulsan a seguir adelante.

(Erick Arroyo)

Mis padres Jaime Humberto Oblitas Rodríguez y Violeta Mariñas Marín, por brindarme su ayuda, comprensión y confianza, en el desarrollo de mi carrera y formación personal, como también su apoyo emocional y económico, para poder hacer posible la culminación de mi carrera profesional y son los que me impulsan a seguir adelante.

(Jaime Oblitas)

DEDICATORIA:

Esta tesis dedicamos a nuestros padres que nos han apoyado e impulsado para poder realizar de forma satisfactoria el presente trabajo.

A nuestro asesor de tesis, maestros y amigos que nos han motivado para poder alcanzar nuestros sueños y consolidar nuestras esperanzas en un mundo más humano y con justicia.

ÍNDICE

RESUMEN	vi
ABSTRAC	vii
CAPITULO I	
INTRODUCCIÓN	1
1.1. Planteamiento del problema de investigación	1
1.2. Formulación del problema	11
1.3. Objetivos	11
1.4. Justificación de la investigación	12
CAPITULO II	
MARCO TEÓRICO	15
2.2. Antecedentes teóricos sobre la bicameralidad en el Perú	15
2.2. Evolución histórica del sistema parlamentario	23
2.2.1. Sistemas parlamentarios aplicados a lo largo de la historia	23
2.2.2. Historia del poder legislativo en el Perú (1823-1993)	47
2.2.3. Bicameralidad en el Perú según la constitución de 1979	51
2.2.4. Sistema unicameral aplicado con la constitución de 1993	53
2.3. Marco conceptual	55
2.3.1. Congreso de la republica	55
2.3.2. Sistema parlamentario bicameral y unicameral	56
2.4. Hipótesis	61
2.4.1. Operacionalización de las Variables	61
CAPITULO III	
METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN	63
3.1. Tipo de investigación	63
3.2. Diseño de la investigación	63
3.3. Área de investigación	63
3.4. Dimensión temporal y espacial	63
3.5. Unidad de análisis, población y muestra	64

3.6. Métodos	64
3.7. Técnicas de investigación	64
3.8. Instrumentos	64
3.9. Limitaciones de investigación	65
CAPITULO IV	
CRITERIOS JURÍDICO-POLÍTICOS PARA ESTABLECER LA BICAMERALIDAD EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA	66
4.1. Identificación y análisis de los principales criterios jurídico-políticos para establecer la bicameralidad en el congreso de la república	66
4.1.1. Análisis de la necesidad de afianzar la representatividad de los parlamentarios en función de la representación ciudadana	66
4.1.2. Análisis de la necesidad de mejorar la producción legislativa.....	76
4.1.3. Análisis de la necesidad de mejorar el equilibrio de pesos y contrapesos en el sistema peruano.....	84
CONCLUSIONES	92
RECOMENDACIONES	95
REFERENCIAS	96

RESUMEN

La presente tesis se centró a responder la siguiente pregunta ¿Cuáles son los principales criterios jurídico-políticos para establecer la bicameralidad en el congreso de la república? La respuesta involucra: 1. La necesidad de afianzar la representatividad de los parlamentarios en función de la representación ciudadana. 2. La necesidad de mejorar la producción legislativa. 3. La necesidad de mejorar el equilibrio en el sistema de pesos y contrapesos en el sistema peruano. Por lo tanto se sostiene que el retorno de la bicameralidad se basa en las necesidades jurídicas y políticas, como son la de afianzar la representatividad parlamentaria, pues en el actual congreso no existe una representación adecuada ya que no está acorde con la población ni sus mayores necesidades, así mismo buscar mejorar la producción legislativa ya que las leyes aprobadas en el congreso de la república han caído de forma constante en declaración de inconstitucionalidad, y finalmente es necesario garantizar el equilibrio de poderes asegurando los pesos y contrapesos en el sistema peruano, de esta manera se garantiza la estabilidad jurídica-política que ha estado ausente en el país, como se pudo evidenciar en los sucesos de los últimos años. La redacción de la tesis y la investigación fue posible por la aplicación del método dogmático hermenéutico y la recopilación documental para materia de análisis.

Palabras claves: parlamento, congreso, constitución, bicameralidad, unicameralidad, inconstitucionalidad, necesidad.

Línea de investigación: regulación constitucional.

ABSTRAC

This thesis focused on answering the following question: What are the main legal-political criteria to establish bicamerality in the Congress of the Republic? The answer involves: 1. The need to strengthen the representativeness of parliamentarians based on citizen representation. 2. The need to improve legislative production. 3. The need to improve the balance in the system of checks and balances in the Peruvian system. Therefore, it is argued that the return to bicamerality is based on legal and political needs, such as to strengthen parliamentary representativeness, since in the current congress there is no adequate representation since it is not in accordance with the population or its elders needs, likewise seek to improve legislative production since the laws approved in the congress of the republic have constantly fallen in declaration of unconstitutionality, and finally it is necessary to guarantee the balance of powers by ensuring checks and balances in the Peruvian system, of In this way, the legal-political stability that has been absent in the country is guaranteed, as could be seen in the events of recent years. The writing of the thesis and the research was made possible by the application of the hermeneutical dogmatic method and the documentary compilation for analysis.

Keywords: parliament, Congress, constitution, bicamerality, unicamerality, unconstitutionality, necessity.

CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN

1.1. Planteamiento del problema de investigación

La bicameralidad en el Perú fue un sistema con larga tradición en las distintas constituciones de la historia peruana, la cual consistía en separar el congreso de la república en dos cámaras una de diputados y otra de senadores este sistema tiene dos vertientes, el sistema bicameral perfecto y sistema bicameral imperfecto. El sistema bicameral perfecto que se aplicó en el Perú en la constitución de 1933, cuyas funciones en ambas cámaras son legislativas y políticas con la única diferencia de la función de juicio político o antejuicio, cabe mencionar que este sistema no fue muy acogido por los países que aplicaron la bicameralidad, y el sistema bicameral imperfecto cuya última aplicación en el Perú se dio en la con la constitución de 1979 en la cual las funciones de cada cámara legislativa se diferencian claramente.

“Es cierto que nuestra historia constitucional, ha sido marcada por una constante bicameralidad, salvo las excepciones de cuatro constituciones; las de 1823, 1856, 1867 y 1993 que establecieron el régimen unicameral” (Urviola, 2004).

En el caso peruano con la constitución de 1979 se identifica el sistema bicameral imperfecto, en la cual la cámara de diputados tenía un menor poder político que la cámara de senadores. La cámara de diputados y de senadores desempeñaba la función de generar proyectos de ley los cuales posteriormente serían revisados por ambas cámaras, “el sistema bicameral imperfecto es el que más regido en el Perú, y rigió en la constitución de 1979” (Carbajal, 2017, p. 11).

La cámara de diputados dentro de sus atribuciones contaba con el poder político de interpelar, censurar ministros, así como de otorgar o negar la confianza al gabinete ministerial, por lo que el presidente de la república solo podía disolver la cámara de diputados que contaba con menor poder político a comparación de la cámara de senadores.

Por otra parte, la cámara de senadores tenía atribuciones de índole administrativo, como la de designar o ratificar a altos funcionarios del estado como son; embajadores, vocales de la corte suprema, altos mandos de las fuerzas armadas, dar lugar y encausar las acusaciones a altos cargos de la república dadas en la cámara de diputados, elegir a tres miembros que conformarían el directorio del banco central de reserva y al contralor general de la república.

Con la constitución de 1993 el congreso de la república se convirtió en un sistema unicameral, este sistema es frecuentemente aplicado en países centroamericanos o con una población reducida, por lo cual su aplicación en el Perú no es congruente a su realidad, la aplicación de un sistema unicameral en el parlamento peruano trajo como consecuencia que las funciones antes diferenciadas se unieran, perdiendo control político tanto en el mismo poder legislativo como ante el poder ejecutivo.

La inestabilidad política y el obstruccionismo entre el ejecutivo y el legislativo se pudo evidenciar el 30 de septiembre del año 2019, fecha en la que se llevó a cabo la disolución del Congreso de la República, por haber negado la confianza al presidente del consejo de ministros, permitiendo así al presidente de la república disolver el

congreso, lo que produjo que el país caiga en una inestabilidad política y social. Sin embargo, con el sistema bicameral específicamente implementado en la constitución de 1979, el presidente solo podía disolver la cámara de diputados, pues solo esta podía negar la confianza al gabinete ministerial.

Otro suceso político importante que se vivió en el Perú fue la vacancia por incapacidad moral realizada en contra del presidente de la República Martín Vizcarra Cornejo, hecho que se llevó a cabo el día 09 de noviembre del año 2020, en el cual el Congreso de la República declaró la vacancia presidencial por incapacidad moral, en acuerdo al artículo 113 inciso 2 de la Constitución Política vigente, la cual, desde un punto de vista crítico, es una carta abierta pues es un artículo poco claro y no está bien especificado, debido a que la incapacidad moral no puede ser probada de una manera concreta y eficiente. Con un sistema bicameral la discusión sobre la vacancia presidencial tendría una discusión más amplia y profunda en ambas cámaras, ya que esta decisión no puede ser tomada de manera apresurada pues generaría inestabilidad en el país y una crisis política, jurídica y social.

En los últimos años con el congreso unicameral, la ciudadanía no se considera representada por los electos congresistas que conforman el parlamento, esto se debe principalmente a la falta de confianza en los miembros elegidos, y una baja o nula relación directa que los ciudadanos tienen con sus representantes. Es por ello que es necesario la implementación de un sistema bicameral, en donde los ciudadanos tendrían una mayor participación y relación con sus representantes, y estos a su vez conocerían con más certeza la problemática y realidad de sus regiones, además sería

más factible la ejecución de la reforma política propuesta por el poder ejecutivo el año 2019; logrando que el sistema de elección de congresistas cambie y sea más equitativo con la aplicación del sistema bicameral, lo que resultaría beneficioso para lograr una equidad entre las personas que conforman el parlamento y representan a la nación, ya que en la actualidad se necesita la participación de la sociedad en general en el poder legislativo, así se podría alcanzar un mejor cumplimiento de un derecho fundamental como es el principio de soberanía popular, en donde el pueblo tiene derecho a elegir y a ser elegidos.

De esta manera con un sistema bicameral el grado de representación sería mayor, pues los diputados serían elegidos por los habitantes de cada localidad o municipio, por otra parte la cámara de senadores tendría una función representativa nacional, debido a que cada región elegiría un mismo número de senadores; fortaleciendo así la representación ciudadana, permitiendo que los parlamentarios tengan una mayor relación con sus respectivas regiones y localidades, y así cumplir más eficazmente el artículo 43 de la constitución política vigente el cual prescribe que **“La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes”**; este artículo consiste en la importancia de la representación ciudadana en el gobierno, además de la equidad entre los pesos y contra pesos del Estado los cuales se encargan de la estabilidad y gobernabilidad del país.

En la actualidad peruana, no existe un consenso claro de cómo establecer la bicameralidad en el Perú, para Salcedo (2007) hay un falso dilema sobre la reforma del parlamento peruano para retornar a la bicameralidad, pues en el actual sistema hay un problema de representación ciudadana, equilibrio del sistema estatal, e ineficiencia en los órganos de control que deben existir en el congreso, los 130 congresista en la actualidad resulta insuficiente para una población de treinta y tres millones de habitantes (p. 275).

“La bicameralidad sea revisoría como elemento de control de la función legislativa, el senado como cámara reflexiva en comparación a la eficacia unicameral y como órgano de control orgánico que garantice un mayor equilibrio estatal” (Salcedo, 2007, p. 280).

Por lo cual se propone en la presente tesis, criterios jurídicos-políticos con los cuales se podría establecer la bicameralidad, a consecuencia de la escasa representatividad del actual Congreso de la República hacia la ciudadanía en general, la pobre producción legislativa y la constante inestabilidad jurídica-política del país; y también evidenciar sus efectos en las diferentes democracias en las cuales se está aplicando el sistema parlamentario bicameral.

El 2018 el congreso de la república mediante la “comisión de alto nivel de reforma política” planteo introducir reformas constitucionales en la cuarta pregunta del referéndum ¿Aprueba la reforma constitucional que establece la bicameralidad en el Congreso de la República? La reforma establecía.

Congreso de la república quiso reforma constitucional de los artículos .132, 133, 134, de la Constitución Política.

- Establece que el presidente solo puede disolver la cámara de diputados si este ha negado por dos veces la confianza al gabinete.
- Ningún ministro censurado o a quien se le rechazo la confianza puede ser nombrado ministro por un plazo
- La cuestión de confianza no procede con respecto de iniciativas legislativas.

Esta modificatoria fue con la clara intención de mellar el poder del ejecutivo con respecto al legislativo poniendo límites a la cuestión de confianza, el entonces presidente del consejo de ministros manifestó en una entrevista a diario Gestión "Por respeto a la voluntad popular expresada en el referéndum, hemos decidido no seguir la recomendación de la Comisión [de Alto Nivel de Reforma Política] de restaurar la Bicameralidad" (Del Solar, 2019).

El diario Gestión resalto que “cabe indicar que la propuesta de reforma para la bicameralidad que se llevó a la consulta popular no era la misma que había propuesto el Ejecutivo, sino que se incorporaba la posibilidad de que los congresistas sean elegidos como senadores. Además, incorporaba cambios en la cuestión de confianza, esto último habría generado preocupación en el Gobierno, pese a que su aplicación sería a partir del 2021” (Gobierno explica retroceso en bicameralidad: "es por respeto a la voluntad popular", 2019).

Claramente la intención del congreso fue de limitar el poder del ejecutivo con respecto a su prerrogativa de plantear la cuestión de confianza, lo que hubiera

afectado el equilibrio de poderes, de esta manera se abortó el retorno a la bicameralidad, esto demuestra un grave problema de entendimiento entre el poder legislativo y ejecutivo, como consecuencia del sistema de elección partidaria dentro del congreso unicameral peruano.

La investigación plantea un análisis comparativo entre el actual sistema unicameral peruano en comparación con diversas Monarquías Parlamentarias, Repúblicas parlamentarias y Repúblicas Presidenciales. En las cuales, en la actualidad, se viene aplicando un sistema bicameral, analizando además la eficacia de sus leyes, la estabilidad política, la alternancia democrática de los representantes que conforman el Poder Legislativo y la forma de gobierno aplicados en este sistema bicameral en las diferentes Repúblicas que serán materia de análisis.

También se abarcará el tema de pesos y contra pesos, la separación de poderes y como fueron interactuando los Poderes del Estado entre sí, particularmente entre el Poder Legislativo Unicameral actual con el Poder Ejecutivo y cuáles fueron los efectos que se evidenciaron hasta la actualidad.

Los criterios jurídicos para establecer la bicameralidad parten de una problemática que se evidencia en el Perú desde muchos años atrás hasta la actualidad, la posibilidad de incorporar la bicameralidad al Poder Legislativo nos daría una mejor representatividad parlamentaria, debido a que el Perú cuenta con treinta y tres millones de habitantes, por lo cual ciento treinta congresistas resulta una cifra muy baja para el desempeño de una función legislativa, es por esto que encontramos en la población una disconformidad mayoritaria según encuestas realizadas en el último

año, el congreso alcanzo 90% de desaprobación en el 2020, esta desconformidad fue el motivo principal por el cual la población apoyo la disolución del parlamento el 2019, pues la ciudadanía no se sentía representada hasta tal punto de considerar al congreso peruano innecesario, hecho que fue manifestado por la población general dando como resultado que hasta 77 % de encuestados por el Instituto de Estudios Peruanos (IEP) estuvieran de acuerdo con la disolución del congreso el año 2019. La mayoría de peruanos considera que el parlamento tiene un pésimo desempeño legislativo y su labor es obstruccionista con el Poder ejecutivo, esto es bastante perjudicial para la democracia peruana, ya que el parlamento es sumamente necesario para mantener el equilibrio de los pesos y contra pesos en el poder legislativo y el estado, por lo que la necesidad de representatividad ciudadana es un criterio que se debe tomar en cuenta en la aplicación futura de un Congreso Bicameral.

La primera cámara se constituya el órgano representativo de los ciudadanos, la existencia de dos cámaras estaría perfectamente justificada, por los tipos distintos de representación que implican, y porque, además, sería una propuesta coherente con el proceso de regionalización por la cual viene transitando el Perú (Díaz, 2016, p. 14).

Para Diaz (2016) Esto ayudaría a que la población tenga mayor confianza en sus representantes y a su vez que estos tengan mayor legitimidad, además que contribuiría con el proceso de descentralización del Perú, pues es una política estatal fundamental que no se ha logrado culminar en los sucesivos gobiernos peruanos.

Por lo expuesto el actual congreso unicameral no ayuda a tener mayor representación ciudadana, tomando como punto de partida que el departamento Lima cuenta con una cantidad de 37 congresistas electos, a comparación de los demás departamentos como Cajamarca que tiene solo 06 congresistas electos; estas cifras demuestra la inequidad entre las regiones del país, y además el número limitado de legisladores en el actual parlamento peruano, por esta razón no se cumple con las expectativas legislativas, la estabilidad jurídica-política, y representación ciudadana en el estado, lo cual produce no solo una disconformidad social hacia los parlamentarios, sino también muchos conflictos de diversa índole, esto se debe a que el Perú es un país relativamente grande y con una población numerosa y diversa, por lo cual, se debe tener en cuenta las necesidades de la población que merece ser bien representada, por ello es necesario la implementación y a su vez retorno a un sistema bicameral, en donde los diputados estén enfocados en legislar y solucionar los problemas de cada región y los senadores enfocados en moderar las iniciativas de la segunda cámara (diputados).

Haciendo un análisis histórico de los congresos bicamerales antes de 1993, se encuentra una tendencia a tener una mayor y mejor representación en el congreso de la república lo que en la actualidad es una necesidad política de suma importancia.

Otro de los criterios a tomar en cuenta es la mejor producción legislativa en los sistemas bicamerales extranjeros en comparación con el Perú, por esto es importante tener en cuenta la implementación de la bicameralidad en diversos países, y sus efectos en las democracias, países monárquicos o repúblicas con sistemas

parlamentarios o presidenciales, sus formas de gobierno y estabilidad política comparándolo con lo establecido en el Perú, ya que se puede deducir desde este análisis lo ventajoso que puede resultar la aplicación de un sistema bicameral en el congreso peruano; por otro lado en los últimos años se ha podido evidenciar la declaratoria de inconstitucionalidad de varias leyes aprobadas en el congreso de la república, esto se debe a que no son aprobadas pasando un filtro adecuado, puesto que los proyectos de ley después de ser aprobadas en una comisión parlamentaria pasan a ser debatidas en el pleno del congreso y aprobadas por votación, lo que no sucede en otros países que aplican un sistema bicameral, en donde existe un mayor control legislativo debido a que cuentan con filtros más adecuados dentro del parlamento.

La búsqueda de un retorno a un sistema bicameral se basa en un principal argumento esgrimido por los partidarios que apoyan esta posición y que sirve de sustento al dictamen aprobado por la comisión de constitución y reglamento, se lograría mejorar la calidad legislativa debido a que se aprobarían después de un largo proceso de debate y a su vez de una forma más reflectiva (Salcedo, 2007, p. 272).

Mediante la bicameralidad se busca obtener un equilibrio de los pesos y contra pesos dentro del congreso y el estado, ya que como se pudo apreciar tanto en el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski como en el de Martín Vizcarra Cornejo, hubo una inestabilidad política y social importante en donde finalmente el congreso fue disuelto por entonces presidente Martín Vizcarra por la elección arbitraria de los miembros del tribunal constitucional, al no existir una bicameralidad parlamentaria el

presidente disolvió el congreso totalmente; otro hecho importante que sucedió en este gobierno fue la vacancia por única votación del presidente de la república por incapacidad moral artículo 113 inciso 2 de la constitución, el cual es una articulo abierto ya que la incapacidad moral es difícil de medir y definir, por lo cual el congreso peruano tiene una carta abierta para la aplicación de la vacancia presidencial por incapacidad moral, lo que evidencia que no hay un adecuado equilibrio de poderes provocando inestabilidad jurídica-política y descontento social, por estas razones se debe garantizar la separación y equilibrio de los poderes del estado en la eventual implementación de un sistema bicameral en el parlamento peruano.

1.2. Formulación del problema

¿Cuáles son los principales criterios jurídico-políticos para establecer la bicameralidad en el congreso de la república?

1.3. Objetivos

1.3.1. Objetivo general

El principal objetivo de la presente investigación es el siguiente:

Identificar y analizar los principales criterios jurídicos y políticos para establecer la bicameralidad en el congreso de la república.

1.3.2. Objetivos específicos

Los objetivos específicos de esta investigación son los siguientes.

- 1.** Analizar la necesidad de afianzar la representatividad de los parlamentarios en función de la representación ciudadana.
- 2.** Analizar la necesidad de una mejora en la producción legislativa.

3. Analizar la necesidad de equilibrar pesos y contra pesos en el sistema del estado peruano.

1.4. Justificación de la investigación

El presente proyecto de investigación es conveniente pues ofrece nuevo conocimiento constitucional sobre la importancia del retorno al sistema bicameral en el parlamento peruano, el cual tuvo relevancia jurídica-constitucional con referéndum realizado por Martín Vizcarra el 9 de diciembre del 2018 cuya cuarta pregunta fue ¿Aprueba la reforma constitucional en el congreso de la república?

La presente investigación serviría para demostrar que al aplicarse el sistema bicameral en el Perú se lograría una mayor representatividad por parte de los parlamentarios a favor de los ciudadanos, una mejor producción legislativa y garantizar los pesos y contra pesos en el estado.

Esta investigación tendría relevancia tanto política como social debido a que al instaurarse un sistema bicameral en el Perú la población tendría una buena representación dentro del congreso, y así mismo leyes eficientes para resolver los conflictos que surgen en la sociedad peruana, finalmente se garantizaría la división de poderes del estado y su equilibrio, lo que es fundamental en toda república democrática.

La presente investigación tiene como finalidad beneficiar a la sociedad en su conjunto, pero específicamente a los constitucionalistas y futuros parlamentarios pues daría los criterios jurídico-políticos para establecer en un futuro el sistema bicameral en el congreso de la república.

Esta investigación se podrá tomar en cuenta como eje fundamental para dar solución a algunos problemas, como es el caso de falta de representatividad ciudadana en el parlamento, la ineficacia e inconstitucionalidad de las normas promulgadas en el parlamento, y finalmente garantizar un equilibrio en los pesos y contrapesos de las instituciones que forman parte del estado.

Con la investigación que se está realizando se buscara llenar algunos vacíos proponiendo criterios jurídico-políticos para un posible retorno de la bicameralidad en el Perú, como son la necesidad de representación ciudadana, que ayudara a la democracia peruana y su sistema de representación en el parlamento, además de una mejor producción legislativa, para ayudar a resolver numerosos conflictos sociales que se presentan en la realidad del país, y garantizar equilibrio de los pesos y contrapesos en los poderes del estado, que en los últimos años ha caído en una constante inestabilidad política producto de la obstrucción de los poderes estatales principalmente legislativo-ejecutivo, aplicando los criterios propuestos en la presente investigación lograremos una mejoría en el rama constitucional del derecho tanto nacional como internacional.

Es importante señalar que, haciendo un análisis de la realidad peruana, se puede deducir que mediante la implementación de un sistema bicameral imperfecto se podrá mejorar el desempeño legislativo del parlamento peruano, volviéndolo así más dinámico y generando una mayor eficacia al momento de la promulgación de leyes y la función fiscalizadora que hasta la actualidad está siendo mal utilizada por el congreso actual.

La investigación tiene por finalidad demostrar la eficacia de una posible aplicación del sistema bicameral en el congreso de la república, podrá ser utilizada además como dato referencial para posibles investigaciones a futuro que tengan un enfoque en la rama constitucional del derecho, específicamente en el sistema parlamentario bicameral y su retorno al parlamento peruano.

La presente investigación es importante pues a través de ella se tendrá una perspectiva de como mejoraría la representación nacional en el poder legislativo mediante la instauración de un sistema bicameral, teniendo como efecto una mejor relación entre los parlamentarios y la sociedad a la cual estos representan, mejorando el desempeño legislativo de los congresistas provenientes de cada región que tienen como finalidad conformar el congreso de la república mediante la elección popular en las elecciones nacionales.

Mediante esta investigación se buscará una eficaz creación y promulgación de normatividades legales, las cuales se ajusten a los diversos conflictos ciudadanos que se subsistan en el país, debido a que el Perú pertenece al tercer mundo evidencia muchos problemas sociales y políticos a diario, lo que genera una importante inestabilidad a nivel social.

Mediante la presente investigación se podrá realizar un análisis entre los sistemas parlamentarios de algunos países y el nuestro, la aplicación del derecho comparado será de suma importancia para poder fundamentar el retorno del bicameralismo dentro del sistema peruano, pues se podrá evidenciar la estabilidad tanto jurídica

como política de diversos países que serán objeto de estudio, teniendo como punto importante la necesidad de mejorar el sistema legislativo peruano.

La presente investigación está enfocada en la aplicación del bicameralismo de tipo imperfecto, lo que llegaría a garantizar una mejor estabilidad del estado, buscando así un mayor equilibrio entre los pesos y contra pesos en el sistema estatal peruano, por lo tanto, este es un criterio jurídico y político fundamental para un posible retorno del sistema bicameral imperfecto al Perú, a comparación del bicameralismo perfecto que también es acogida por algunas naciones, pero no es conveniente su aplicación en el Perú, pues no se ajusta a su realidad.

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

2.2. Antecedentes teóricos sobre la bicameralidad en el Perú

El retorno a la bicameralidad es un tema que ha sido muy desarrollado por los constitucionalistas peruanos, en donde se plantea porque se debe o no retornar a la bicameralidad, cabe señalar que a pesar de las discusiones constitucionales o políticas que se han producido entorno a este tema la mayoría están a favor de que el parlamento peruano se debe regir bajo un sistema bicameral.

La tesis trabajada plantea la necesidad del retorno a la bicameralidad por una serie de necesidades políticas y jurídicas a favor de la implementación de la bicameralidad en el Perú.

“Retorno a la bicameralidad”, tesis para obtener el grado académico de doctor en derecho, Universidad Católica de Santa María, Autor: Oscar Marco

Antonio Urviola Hani, Arequipa-Perú, año 2004: La presente tesis plantea, luego de realizar el estudio de los diversos sistemas bicamerales que se pueden implementar en el Perú, el estudio del sistema parlamentario extranjero , y analizar la realidad peruana, la tesis tiene un enfoque a favor del retorno del sistema de bicameralidad al Perú por diversos factores como son, el territorio, la población y su distribución territorial, y finalmente que el bicameralismo ha tenido una larga tradición en el Perú.

A comparación de la investigación realizada, podemos deducir que ambas concuerdan y están enfocadas en establecer un sistema parlamentario bicameral en el Perú por algunas características de la realidad peruana como el territorio, población y su distribución en el país, y finalmente que la bicameralidad en el Perú ha tenido una larga tradición, estas características son puntos importantes que refuerzan la presente investigación

A diferencia de la tesis del doctor Urbiola en donde se enfoca más en describir la realidad peruana y por qué se debe establecer el sistema bicameral en el parlamento peruano, si bien es cierto se plantea la necesidad del retorno al sistema bicameral, la presente investigación está más enfocada en establecer criterios fundamentales para el retorno de la bicameralidad en el Perú, como son la necesidad, de representación ciudadana, mejora de la producción legislativa y garantizar los pesos y contrapesos en el sistema peruano.

“Acerca del Retorno a la Bicameralidad”, Tesis para obtener el título profesional de Abogado, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Autor: Salvador Mario Rivera Alvarado, Lima-Perú, año 2006: Explica la importancia de

la aplicación de un sistema bicameral, debido a que las normas son los elementos principales de todas las constituciones actuales, también hace mención que en América y Europa la gran mayoría de países han optado por implementar este tipo de sistema bicameral, ya que les va a permitir un mayor control y fiscalización de todos los poderes que son parte del Estado.

En la tesis de Rivera se plantea que el retorno de la bicameralidad al Perú se debe dar, porque en comparación con los sistemas parlamentarios de otros países de Europa y América; el bicameralismo tiene un mayor control y fiscalización del sistema estatal, en concordancia con lo que se plantea en la investigación realizada, pues la estabilidad y el control entre los poderes del estado es necesario para garantizar un equilibrio en los pesos y contrapesos del sistema peruano.

Sin embargo, a diferencia de la tesis de Rivera, la presente investigación va más allá de garantizar la estabilidad y el control estatal, debido a que se enfoca en desarrollar criterios específicos que no se plantean en la tesis de Rivera, criterios como, la necesidad de representación en el parlamento, mejorar las leyes emitidas por el congreso peruano y la garantía del equilibrio de poderes, para evitar la inestabilidad jurídica-Política del país, criterios que en la presente investigación son fundamentales para establecer un sistema bicameral en el Perú.

“¿Unicameralidad o Bicameralidad? Falsos dilemas en la discusión sobre la reforma del Parlamento peruano, Autor: Carlo Magno Salcedo Cuadros, Doctrina y Practica – Lima Perú, año 2007: Este artículo manifiesta que se debería tomar en cuenta la posibilidad de establecer un sistema bicameral; en el cual una de

las cámaras que conforman el sistema parlamentario se haga cargo de las funciones que desempeña el órgano legislativo actual, y la otra cámara realice funciones de representatividad de las regiones o unidades territoriales sobre cuya base se han instaurado los gobiernos regionales, ya que de esta manera se podría justificar la existencia de dos cámaras, debido a la forma de representación que realizarían cada una de las cámaras según el cumplimiento de sus funciones.

Lo que propone Salcedo, es que hay un falso dilema con respecto a que si se debe o no establecer la bicameralidad en el Perú, pues hay razones más que suficientes sustentadas en la realidad peruana para el retorno del sistema bicameral al congreso de la república, debido a que el sistema bicameral garantiza un mayor control y discusión dentro del parlamento; esto concuerda con la actual investigación ya que en uno de sus criterios jurídico-políticos, se plantea la necesidad de garantizar los pesos y contrapesos no solo dentro del parlamento sino también en los poderes del estado.

A diferencia de lo planteado por Salcedo, la investigación realizada se plantea la necesidad de mejorar el equilibrio en los poderes del estado como un criterio jurídico-político, además de mejorar la producción parlamentaria y garantizar la representación ciudadana, tomando en cuenta estos criterios se podrían solucionar muchos problemas sociales mejorando la seguridad jurídica y la estabilidad política del país, lo que sería saludable para la democracia peruana.

“Fundamentos Jurídicos Doctrinarios para Retornar a la Bicameralidad en el Perú”, Autor: José Noe Gonzáles Fernández y Carlos Enrique Rodríguez Rojas, Revista de Investigación Jurídica de Estudiantes, Universidad Antonio

Guillermo Urrelo, Cajamarca año 2016: Este artículo propone fundamentos Jurídico Doctrinarios para retornar a la bicameralidad en el Perú. Sus objetivos principales son: evaluar la legislación constitucional comparada respecto al tema de bicameralidad; Sistematizar la doctrina nacional con respecto a la bicameralidad; Diferenciar las funciones de la unicameralidad y de la bicameralidad.

Al igual a que lo propuesto en la investigación presentada, el artículo propone que se debe retornar a la bicameralidad bajo fundamentos jurídicos doctrinarios como de fortalecimiento del sistema democrático, la necesidad de control político, y de determinar las funciones legislativas de cada cámara, por lo que se puede concluir que es un artículo complementario a la tesis presentada.

A diferencia del artículo presentado por Gonzáles y Rodríguez; la presente tesis tiene como objetivo analizar los distintos criterios jurídicos-políticos partiendo de la necesidad fundamentalmente de; afianzar la representatividad parlamentaria respecto a la representación ciudadana, no solo por temas económicos o de inclusión, sino también porque el parlamento actual cuenta con un número pequeño de legisladores en relación a la población nacional; mejorar la producción legislativa es otra necesidad, pues se ha evidenciado en los últimos años las constantes declaratorias de inconstitucionalidad de leyes aprobadas en el parlamento, lo que muestra una pobre producción legislativa; y finalmente la necesidad de mejorar los pesos y contrapesos en el sistema estatal peruano, los hechos acontecidos en el último periodo de gobierno demuestra la facilidad de sumir al país en la inestabilidad jurídica-política y social, ya que los pesos y contrapesos no son eficientes por muchas razones, como la potestad

del presidente de disolver el congreso es su totalidad, y la capacidad del congreso de vacar al presidente de la república sin una discusión parlamentaria adecuada.

“El Congreso Peruano: Hacia una nueva bicameralidad de representación poblacional”, tesis para obtener el grado de maestra en derecho, Universidad Nacional de Trujillo, Autor: Silvia Isabel Díaz Zárate, Trujillo-Perú, año 2016:

En esta tesis se plantea la necesidad en el Perú de retornar a un sistema bicameral, sistema que fue tradicional en la república peruana hasta el golpe de estado de 1992, el cual tuvo como consecuencia la promulgación de la constitución de 1993 en donde se erradicó el sistema bicameral afectando así la representación de la ciudadana en el poder legislativo, en la tesis se plantea la necesidad de cambiar el actual sistema unicameral por el bicameral, pues el actual no garantiza una adecuada representación nacional y regional en el congreso, de esta forma bajo el sistema bicameral se ayudaría a descentralizar el país y consolidar el proceso de regionalización; por lo cual en un eventual sistema bicameral en el Perú, se tiene que reformar la forma de elección de los parlamentarios, debido a que en el actual sistema se está cayendo en una subrepresentación, por esto el título de la tesis lleva el nombre de “El congreso peruano: Hacia una nueva bicameralidad de representación poblacional”.

La tesis de Díaz en similitud con la investigación realizada sobre la necesidad de mejorar la representación ciudadana, es que está enfocada en implementar la bicameralidad en el Perú, debido a que existe un déficit de representación dentro del congreso, como consecuencia principalmente de la implementación de la constitución de 1993 bajo el gobierno de Alberto Fujimori; además plantea que el retorno a un

sistema bicameral ayudaría a la descentralización regional, asegurando una representación real de cada región y sus localidades dentro del parlamento peruano, lo que resolvería muchos conflictos sociales comunes en el Perú.

A diferencia de la tesis realizada por Días; la presente investigación no solo se enfoca en el retorno de la bicameralidad para asegurar la descentralización regional aumentando la representación en el parlamento; la investigación realizada establece que el retorno a la bicameralidad obedece a criterios jurídico-políticos en donde se incluye la falta de representación ciudadana, adicionalmente se debe tener los mecanismos de control que nos ofrece un sistema bicameral, para mejorar las leyes aprobadas en el congreso de la república, y finalmente un sistema parlamentario bicameral garantizaría el equilibrio de poderes, teniendo un eficiente sistema de pesos y contrapesos en el sistema estatal peruano.

“La Celeridad y la Revisión de Leyes en los Sistemas Parlamentarios de las Constituciones de 1979 y 1993”, Tesis para obtener el título profesional de Abogado, Universidad César Vallejo, Autor: Javier Francisco Carbajal Lavalle, Lima-Perú, año 2017: El autor mediante el desarrollo de su tesis realiza un análisis comparativo entre la Constitución Política de 1993 (Sistema Unicameral) y la Constitución Política de 1979 (Sistema Bicameral), llegando a una conclusión relevante para el derecho y a su vez para la doctrina Constitucional, que es la siguiente: Que la constitución de 1993 respecto a celeridad si se aplica de forma positiva, debido a que reduce la burocracia, mientras que el sistema bicameral

aplicado en la Constitución de 1979 realizaba una mejor función respecto de la revisión de leyes, debido a la existencia de filtros de control, acción que era realizada por la Cámara alta o también llamada Cámara de senadores.

En la tesis de Francisco Carbajal se realiza una comparación del sistema parlamentario implementado en la constitución de 1979, en donde se establecía un sistema bicameral; con el sistema implantado en la constitución de 1993 donde parlamento peruano paso de un sistema bicameral a un sistema unicameral, según la investigación de Carbajal, con el sistema unicameral dada en constitución de 1993 el parlamento se volvió más dinámico y célere ya que se redujo la burocracia; sin embargo en concordancia con la presente investigación, con el sistema bicameral se evidenciaba una mejor producción y eficacia legislativa, debido a que existía un sistema de revisión de los proyectos de leyes presentados en el parlamento, esto se daba como consecuencia de los filtros y de un mayor control dentro del poder legislativo; a comparación con el actual sistema unicameral, el cual evidentemente adolece de los controles y filtros necesarios para una adecuada creación y aprobación de leyes en el congreso de la república.

A diferencia de esta investigación, la tesis de Carbajal hace un análisis histórico y comparativo entre los sistemas parlamentarios aplicados por las ultimas constituciones que han regido el Perú (1979 y 1993), donde se plantea que en el sistema bicameral se realizaba mejor la función legislativa; pero la actual investigación propone que es necesario el retorno a la bicameralidad por diversos criterios entre los cuales está la de mejorar la producción legislativa, además la

importancia de que la población este bien representada y finalmente un adecuado equilibrio del sistema estatal, lo que evidentemente es fundamental para un estado republicano como es el peruano.

2.2. Evolución histórica del sistema parlamentario

2.2.1. Sistemas parlamentarios aplicados a lo largo de la historia

2.2.1.1. Grecia

Los griegos instauraron un gobierno feudal en base a la propiedad de la tierra dejando en segundo plano las actividades comerciales mercantiles y artesanales, los propietarios de grandes extensiones de tierra tenían gran influencia política y social, y las personas que realizaban otro tipo de actividades como la pesca y la agricultura casi siempre estaban sumidos en la pobreza por diversos factores económicos (Valencia, 1964).

En la sociedad griega estaba jerarquizada por niveles sociales y económicos, en la jerarquía más alta estaban los guerreros y los grandes propietarios de la tierra que exclusivamente conformaban la polis griega, seguidamente en la escala social estaban los ciudadanos que conformaban el pueblo griego y tenían acceso a la vida pública y política, en la tercera escala social estaban los extranjeros residentes en la ciudad estado de Atenas, los cuales no participaban en la vida política de la sociedad griega pero no eran tratados con discriminación, y finalmente la última escala social era conformada por los esclavos (Gómez, 2001, pp. 34-35).

Dentro de las polis griegas, las tensiones entre campesinos pobres y grandes propietarios fueron en aumento a medida que aquellos se arruinaban, perdían sus tierras e iban cayendo en la esclavitud por no poder pagar sus deudas. Esta agitación fue aprovechada por algunos políticos para alzarse con el gobierno de las polis contra el poder de los ricos propietarios. Fueron los tiranos que gobernaron en muchas ciudades griegas en los siglos VII y VI a.C. En algunas ocasiones, se aprobaron Leyes para evitar que semejante situación acabará de deteriorarse; el caso más conocido es el del magistrado ateniense Solón, que en el 594 a.C., consiguió abolir la esclavitud debido a deudas impagas y limitar la extensión de las propiedades agrarias (Rivera, 2006, p. 10).

En Grecia principalmente en las ciudades estado de Atenas y Esparta; “Polis griega” se considera a los que ejercían el poder eran mayormente los grandes terratenientes y aristócratas quienes con su influencia y poder político podían formar parte del consejo que era exclusivamente formado por ellos, en líneas generales este sistema de gobierno era una oligarquía ya que el gobierno estaba en manos de unos cuantos privilegiados, por otra parte la asamblea que era conformada por los ciudadanos solo aprobaban lo que se proponía en el consejo y era una mera apariencia, cabe señalar que no en todos los estados griegos se desarrolló este tipo de sistema debido a que eran independientes entre sí (Villacampa, 1997, p. 337).

En su libro Manual de Derecho Constitucional, Alipio Valencia Vega, expresa que: “En la Grecia antigua, bajo el sistema localista y localizado de las polis, no

siempre se desarrolló en todas ellas un régimen democrático, sino que también hubo preponderancia de un sistema oligárquico militar. Por eso, precisamente, se citan como ejemplo de esas dos tendencias a Atenas que se desarrolla con una dirección hacia la democracia, y Esparta con una orientación hacia la oligarquía militar (Valencia, 1964, p. 85).

Realizando un análisis de lo establecido por Valencia (1964) en comparación con los sistemas bicamerales modernos se puede deducir que la asamblea actuaba como una cámara de senadores pues su función consistía en revisar las decisiones adoptadas por el consejo, pero tenían muchas limitaciones por lo que a diferencia de este su existencia era meramente decorativa, pues los que tomaban las decisiones eran los que conformaban el consejo denominada polis griega.

Es importante señalar que no todos los estados griegos compartían el mismo sistema de gobierno, el ejemplo más resaltante era la sociedad de Atenas donde se regían bajo principios democráticos lo que la diferenciaba del régimen militar de Esparta.

2.2.1.2. Roma

A lo largo de la historia de la humanidad y como bien ya se conoce, existió una gran nación en el continente europeo que fue conocido como Roma, su nacimiento como ciudad fue en el siglo VIII A.C, la cual se encontraba conformada por un conglomerado de cabañas pertenecientes a personas que se dedicaban a la actividad pastoril, los cuales contaban con un dominio de una serie de colinas teniéndolo como

un lugar estratégico apto para atravesar el Río Tiber; es necesario mencionar que esta ciudad se encontraba bajo el dominio de los etruscos durante el siglo VII A.C, la cual mediante su crecimiento del día a día, tanto en riquezas y fuerza. Busca liberarse del yugo dominante de los etruscos, logrando así su independencia en el siglo VI A.C, por lo que la ciudad paso a ser una población que era de suma importancia en la Italia central, su importancia sobre el gran control que ejercía sobre un núcleo importante de comunicaciones; en esa época fue que, al evidenciar sus avances como ciudad, tomaron en consideración la necesidad de organizarse políticamente en busca de llegar a establecerse como una república, por lo que al lograrlo dejaron el poder en manos de la oligarquía romana o también llamados patricios, los cuales formaban parte del Senado y Magistratura electiva (Villacampa, 1997, pp. 340-341).

Feliciano Calzada Padrón en su libro: Derecho Constitucional afirma que:

“La ciudad de Roma, que llegaría a ser la capital de un imperio, fue fundada el 21 de abril del año 735 a. de n.e. Según la leyenda, de los que fueron sus fundadores, los gemelos Rómulo y Remo, uno de ellos llegaría a ser el primer rey, en tanto que el otro morirá a manos de su hermano, para que la ciudad pudiera persistir. Roma se levanta entre murallas que defenderán su integridad y unidad. En su origen, es comparable con las ciudades griegas, pero geográficamente sólo comprende la pequeña urbe y sus alrededores; no obstante, en los primeros siglos de la cristiandad habría de convertirse en un imperio” (Calzada, 1990, p. 9).

Para Calzada (1990), como se evidencia en libros de historia universal, enfocados en la cultura romana, nos da a conocer que las personas a los que se les denominaban patricios eran aquellos que fueron considerados descendientes de los primeros pobladores del antiguo Roma.

Los patricios se agrupaban teniendo en cuenta la familiaridad o misma descendencia de un antepasado en común debido a un mismo interés, que fue tener el monopolio del poder político; juntamente con los patricios, también se creó una clase social los cuales fueron denominados plebeyos, los cuales estaban prohibidos o se les negaba posibilidad alguna de poder participar en acciones de política y gobierno de la ciudad, a pesar de que estas personas tenían la obligación de realizar pago de impuestos y realizar servicio militar obligatorio cuando la ciudad se encuentre en tiempo de guerra; por lo tanto, existió dos clases sociales en roma una conformada por patricios y la otra conformada por plebeyos, pero eso no condicionaba que los plebeyos sean pobres, ya que existían plebeyos que tenían riquezas, pero por su condición social no eran considerados como patricios (Rivera, 2006, p. 16).

Asimismo, Alipio Valencia Vega expresa que: “De la monarquía patriarcal primitiva, en la cual comienzan las intensas luchas de la “plebe” o pueblo adventicio contra los “patricios” o descendientes de los primitivos fundadores de Roma, primero por un motivo económico que es el acceso a la tierra cultivable de la ciudad y después por la participación en las asambleas públicas, posesión de sus propias asambleas por la plebe, participación y acceso al poder público

finalmente; luchas que abarcan hasta la época republicana; hubo una transferencia histórica a la república, cuya etimología misma: res, cosa, y publicum, pueblo; es decir cosa del pueblo, explica la gran importancia del cambio (Valencia, 1964, p. 85).

Estas confrontaciones entre las dos clases sociales que se instauraron en roma llegaron a su fin cuando los plebeyos lograron obtener a su favor la igualdad de derechos políticos entre patricios y plebeyos, acto que se llevó a cabo en el siglo III; es así que desde ese preciso momento que el sistema romano paso a ser una República, la cual contaba con una distribución del poder político entre patricios y plebeyos (National Geographic, 2012):

Asambleas populares. Mediante las cuales se reunían todos los ciudadanos con la finalidad de intervenir en los asuntos políticos, entre los cuales destacan los comicios centuriados; los ciudadanos que optaban por participar en estas asambleas se agrupaban por centurias (forma que se llevaba a cabo al momento de agruparse para ir a la guerra). La convocación de comicios era realizada por un magistrado y presididos por el mismo y se analizaban los asuntos propuestos por él; en dichas asambleas se realizaban votaciones y se decidía según mayoría respecto a cualquier asunto en cuestión (Rivera, 2006, p. 16).

Los votos eran realizados por cada centuria, siendo que el voto reflejaba la opinión de la mayoría de sus miembros. Los comicios centuriados eran los encargados de elegir a los magistrados, aprobar leyes, declarar la guerra o aceptar la paz y juzgar en casos graves a los ciudadanos (Loewenstein, 1970, p. 18).

Los Magistrados. Tenían un periodo de un año para desempeñar funciones políticas concretas y era de forma gratuita sin percibir algún tipo de remuneración. Entre los diversos tipos de magistrados que se elegían en roma los que más destacaban fueron: Los cónsules, los cuales controlaban la jefatura del ejército, también se puede decir que eran los jefes de los demás magistrados y contaban con un poder sin restricciones. También estaban los pretores, los cuales se ocupaban de administrar justicia a nivel de la república , a su vez también se encontraban los cuestores que eran los encargados de la administración general de la hacienda el Estado, por otra parte estaban los censores, encargados de estructurar cada cinco años las listas de los ciudadanos que serían distribuidos en las centurias, los cuales eran divididos en cinco clases y se tomaba en cuenta su fortuna de cada persona para su correcta conformación de cada una de las centurias (Lopez, 2012, pp. 40-45).

El senado. El cual era conformado en sus inicios por las familias patricias; posteriormente se fueron uniendo a esta cúpula de encargados del gobierno, aquellos que en su oportunidad habían desempeñado cargos importantes de magistratura. El Senado representaba a la experiencia pues eran hombres de los tiempos de la república, arraigo, jefes de familias nobles y honradas, que garantizaba la continuidad política que se llevaba a cabo en un el sistema político, en el cual de forma anual se realizaba la renovación de sus magistrados. El senado se encargaba de ratificar los acuerdos que se llevaban a cabo en las asambleas populares y realizaba negociaciones correspondientes con los Estados

Extranjeros. En los momentos de crisis recurrían a la institucionalización de la dictadura, siempre y cuando roma se encuentre en grave peligro o crisis política y económica, y dar escarmiento a los enemigos exteriores, la dictadura se encontraba fundamentalmente prevista solo para determinados fines y para los periodos limitados (Díaz,1867, pp. 255- 265).

2.2.1.3. Inglaterra

En Inglaterra existía una monarquía absoluta en donde el rey tenía un poder ilimitado lo que provocó el descontento social ya que en ocasiones sumían al país en crisis económica y social empobreciendo a la población, es por esto que después de las cruzadas dirigidas por el rey Ricardo corazón de león, Inglaterra quedo sumergida en la miseria, sucediendo en el trono el rey Juan sin tierra que se caracterizó por su crueldad e incompetencia, esto provocó una sublevación de los Varones ingleses que obligaron al rey Juan a dar la gran carta de Inglaterra donde se limitaba los poderes del rey (Rosales , 1843, pp. 100-104).

Luego de la muerte del rey Ricardo asumió el poder el rey Juan sin tierra quien tuvo un mal manejo del país además de excesivos tributos impuestos a los barones ingleses fue el principal causante de una insurgencia de los lores ingleses con apoyo popular, por lo cual el año 1215 D.C. el rey Juan fue obligado a promulgar la carta magna considerada por algunos historiadores como la primera constitución, en ella se limitaba el poder absoluto del monarca, respetar las inmunidades y privilegios y la nobleza (Magraner, 2020, p. 2).

En el gobierno de Enrique VIII, el rey intento mantener su poder absoluto, por lo cual la nobleza y el parlamento británico para hacer frente a esto elaboraron el concepto de “fundamental law” o sea “ley fundamental”; a partir de esto se quiso construir una constitución que permita afirmar los derechos instaurados en la carta magna incluyendo las leyes fundamentales, y las circunstanciales las cuales eran secundarias; luego de muchos años en la dinastía Tudor, en Inglaterra finalmente se impuso el “common law” las cuales eran leyes generales que regulaban el reino y sus estamentos.

El parlamento ingles se caracterizó por su eficacia y flexibilidad, el parlamento cuenta con dos cámaras, una denominada “cámara de lores” y la segunda “cámara de comunes” ambas surgen con la promulgación de la carta magna, donde se acogió los derechos de la nobleza.

La primera cámara o de lores no son elegidos democráticamente, está integrada por los nobleza alta conformada por los lores espirituales “obispos británicos” que son 26 miembros, lores temporales integrado por los pares y ladies de Inglaterra, y finalmente nueve juristas que integran la suprema corte de justicia; y la segunda cámara o de los comunes elegida democráticamente, antes conformada por la baja nobleza, y actualmente cuenta con 650 representantes elegidos de los diferentes condados del país, cada cámara cuenta con atribuciones distintas, por esto se considera al parlamento británico un órgano bicameral (Magraner, 2020).

Ambas cámaras parlamentarias cumplen funciones y atribuciones diferentes entre sí, típico de los sistemas bicamerales imperfectos; en el parlamento británico se puede hacer y deshacer lo actuado, ya que en este sistema no existe un solo órgano de revisión legislativa; esto se da como consecuencia de que en Inglaterra no cuentan con una constitución convencional, por lo que no es necesario tener un órgano de control constitucional (Menhennet & Palmer, 1968, pp. 17-18).

En el libro *El Parlamento en perspectiva*, afirman: “Tomemos el caso de la Constitución británica. Contrariamente a lo que ocurre en la mayoría de los Estados modernos, el Reino Unido carece de constitución escrita, ni posee un sólo documento con autoridad suficiente para fijar las leyes que rijan la práctica constitucional. De ello resulta el hecho importante de que nuestra actual Constitución dependa de lo tradicional y convencional. Existe una tendencia a mantener la forma de viejas costumbres e instituciones mucho después de haber cambiado o desaparecido su inicial significado y propósito.” (Menhennet & Palmer, 1968, pp. 17-18).

En Inglaterra surgió un conflicto prolongado entre ambas cámaras el cual finalizó con las reformas de 1911 y 1946, en consecuencia la cámara de los comunes paso a ser hegemónica debido a que tenía legitimidad democrática; en la actualidad la cámara de lores se dedica a la revisión legislativa y deliberar aspectos constitucionales sujetas a sus viejas tradiciones e instituciones, es por esto que en gran Bretaña no es necesario un poder constituyente independiente pues no cuenta con una constitución propiamente dicha (Rivera, 2006, p. 28).

2.2.1.4. Estados Unidos

La historia nos muestra a Estados Unidos como una nación de suma importancia, pues su formación como nación independiente fue el resultado de una lucha armada continua del pueblo estadounidense en contra de sus dominantes ingleses, la cual se libró finalmente entre los años 1776 a 1781.

La etapa de colonización de los Estados Unidos inicio en el siglo XVI; el problema religioso surgido en la etapa de reinado del Rey Enrique VIII, fue el motivo que muchos ingleses decidieron abandonar su país e ir en busca de un nuevo futuro, y poder establecerse en tierras pertenecientes al continente americano, con la finalidad de que puedan vivir una plena libertad de cultos o creencias religiosas; todo esto se llevó a cabo debido a que se resistían a cumplir con lo que establecía la iglesia oficial de Inglaterra (Morison & Connager, 1951, pp. 195-196).

Todos aquellos que buscaron un hogar permanente en territorios americanos, fueron los primeros colonos, los cuales se encargaban de administrar Las Trece Posesiones Británicas establecidas en América, ya que se mantenían firmes y leales a Inglaterra, estas acciones de lealtad se ven reflejadas durante el desarrollo y libramiento de las cuatro guerras que se dieron en contra de Francia siendo el lugar del conflicto el continente americano, donde tanto Inglaterra como Francia tenían la finalidad de dominar dicho continente; terminando todos estos sucesos conflictivos en una derrota inminente de Francia tanto en Quebec y Montreal (1759 – 1760);

posteriormente con el nacimiento del tratado de París se puso fin al imperio colonial de Francia en Norte América (Villacampa, 1997, p. 393).

En el año 1765 se empezó a manifestar la efervescencia y rebeldía en las colonias, acciones que se realizaban en contra del sistema opresor y extorsionador que fue aprobado por el Parlamento inglés y por la gran arrogancia, y también el autoritarismo exagerado que era generado por el rey Jorge III, que debido a sus victorias en contra de los franceses en Canadá y una parte de Luisiana, busco un resarcimiento económico por las pérdidas que generaron las guerras, motivos por los cuales preparo un plan de reformas financieras que cayeron como una gran injusticia sobre los colonos que se encontraban en el continente Americano (Martínes, 2020).

En 1774, las colonias inglesas que se encontraban en América llegaron a ser una población con más de tres millones de habitantes. Siendo que el 05 de setiembre de 1774 llegaron a convocar el Primer Congreso Continental de Filadelfia, con la finalidad de elevar ante el Parlamento de Inglaterra un memorial que contenía los agravios que sufrían los colonos establecidos en América del norte, ya que estos llegaron a considerarse ciudadanos británicos y por lo tanto ser poseedores de los derechos y políticos pertenecientes al gobierno inglés, a su vez también creyeron necesario reclamar al gobierno imperial por los impuestos que estaban obligados a pagar y también por las restricciones comerciales que afectaban su crecimiento económico. Por otro lado, Londres consideraba a las colonias como una simple fuente de abastecimiento de materias primas sin importar las afectaciones que pasaban las colonias y también consideraban a las colonias como un mercado

vigoroso para una gran introducción de sus productos. Siendo de esta manera que en base a dichos motivos negaron tajantemente las protestas norteamericanas, generando así una gran disconformidad en los colonos, por lo cual se vieron la obligación de levantarse en armas en contra de las tropas inglesas, siendo que en el año 1775 se libraron muchos conflictos tanto en Lexington como en Concord y también en ese mismo año se llevó acabo el combate en el Cerro Bunker (Morison & Connager, 1951).

Consideraban como un reclamo justo en contra de la corona británica, mediante la demanda de igualdad entre los ciudadanos insulares y los que pertenecían al continente americano, siendo que posteriormente se suscriba la búsqueda de la independencia a manos de Thomas Jefferson, como una demostración de unanimidad, motivo por el cual no pensaban en dar un paso atrás si aceptaban postergación de dicho acto (Toqueville, 1987, p. 163).

De esta manera es que nace el contrato social en el Nuevo Mundo de los hombres y así mismo se empezó a incentivar la conciencia política de los Estados Unidos. Siendo de esta manera que se llega a dar el surgimiento de un Estado democrático basándose en la voluntad de las personas que conformaban el Estado Norte Americano en busca de un gobierno propio. Luego de este suceso las trece colinas británicas establecidas en Norteamérica, aun con algunas leves diferencias entre las mismas, empezaron a ser gobernadas de una forma análoga a la metrópoli, mediante sus dos poderes instaurados como es el poder ejecutivo y el poder legislativo (Rivera, 2006, p. 32).

Von Ranke afirma: “estos hechos tuvieron una extraordinaria repercusión en Europa, (...) muchas gentes del viejo continente empezaron a pensar que era aquella la forma de gobierno más barata y apetecible que podía organizarse, pues mientras en Europa los súbditos tenían que obedecer de un modo incondicional, en la nueva república norteamericana no se reconocía más valor que el del hombre” (Von Ranke, 1948, pp. 65-66).

Los revolucionarios principios se plasmaron en la constitución de los Estados Unidos, la cual fue expedida en la Convención realizada en Filadelfia en 1787 y también acogida el año siguiente, la cual tuvo influencia y directriz de patriotas pertenecientes a la nobleza de los Estados Unidos, como George Washington, Benjamin Franklin, James Madison Y Alexander Hamilton, entre muchos más que formaron parte de la suscripción de la constitución de los Estados Unidos (Von Ranke, 1948).

Alexis de Tocqueville, en su libro, *La democracia en América*, dice:

“Nosotros, el pueblo de los Estados Unidos, a fin de formar una unión más perfecta, de establecer la justicia, de asegurar la tranquilidad interior, de proveer a la defensa común, de acrecentar el bienestar general y de hacer durables para nosotros y para nuestra posteridad los beneficios de la libertad, hacemos, decretamos y establecemos esta Constitución para los Estados Unidos de América” (Toqueville, 1987, p. 163).

Respecto a la división de poderes, la interpretación realizada por Montesquieu fue de gran importancia en la Constitución de los Estados Unidos, ya que doto de

gran estabilidad la cual le ha permitido subsistir sin mayores inconvenientes, a excepción de la guerra civil que se produjo en los años 1861 a 1865.

Hasta el momento se conoce que la constitución de Estados Unidos aún se mantiene vigente y simplemente ha tenido XIV enmiendas constitucionales pero que no generan un cambio considerable en ella, siendo que hasta el momento no se han lesionado principios fundamentales que se consignaron en dicha constitución producto del triunfo y consolidación de la independencia al poder liberarse del yugo opresor de la corona británica, es por este motivo se considera como la Constitución escrita más antigua del mundo, ya que data de 1787 hasta la actualidad. Debido a una continuidad prolongada producto de una acción revolucionaria, de la declaración de independencia de fecha 04 de julio de 1776, siendo redactada por Thomas Jefferson, que forma parte importante de la cultura política norteamericana, posterior a que se fundamentó su legitimidad en aquel acto de tipo revolucionario y que hasta el momento no ha conocido ningún cambio por acto alguno parecido o semejante (Martínez Val. , 1988, p. 229).

La cámara de representantes. Al ser Estados Unidos un Estado de tipo federal, el Poder Legislativo es netamente un sistema bicameral. Conformado de 435 miembros La cual se enfoca en el principio de representación personal a favor de los ciudadanos acción que desempeña y es atribuida a la Cámara de Representantes, esta representación se genera teniendo en cuenta el número de habitantes pertenecientes a cada respectivo Estado. Tanto el senado y la cámara de representantes cuentan con las

mismas funciones legislativas y en un mismo rango estamentario (González & Rodríguez, 2016, p. 71).

Para la función legislativa, la Cámara de Representantes se vale de los medios ordinarios en régimen parlamentario, teóricamente le está reservado la práctica totalidad de la iniciativa legislativa (siempre que llegue a alguna forma de acuerdo con el presidente), esto es, trabaja con los medios de información de que se valen los órganos legislativos, y se divide en comisiones de carácter auxiliar. Además de la función legislativa, la Cámara de Representantes, ejerce otra económica (por cuanto aprueba o modifica el presupuesto presentado por el presidente de la Unión), de control de Gobierno (ya que puede recabar la presencia de los miembros del Gobierno ante las Comisiones de investigación, si bien de aquí no se derivan consecuencias formales) y judiciales (en el caso de la inhabilitación del presidente y conjuntamente con el Senado) (Rivera, 2006, p. 34).

Es de competencia de la Cámara de Representantes, realizar la elección de presidente y vicepresidente, siempre y cuando no se tenga un presidente electo por mayoría de votos en elección presidencial. Además de eso la Cámara de Representantes puede adoptar el juicio político (impeachment) que se da por mayoría simple en la cámara de representantes, además realiza funciones compartidas y en muchos casos hasta ciertos puntos cumple funciones bajo subordinación del Senado, debido a que tiene un breve periodo en su mandato; el tiempo estimado de duración de la Cámara de Representantes en Estados Unidos es de dos años, por lo que los

ciudadanos de dicha nación deberán cumplir con la acción cívica de emitir su voto, para la elección de cada uno de los futuros electos que formarán parte de la Cámara de Representantes (Pérez, 2014, pp. 71-74).

Un dato importante que es necesario resaltar es que la Cámara de Representantes puede constar de la siguiente manera; que la mayoría puede ser de un partido político contrario al del presidente y también el presidente a la inversa se puede ver obligado a coexistir y gobernar conjuntamente con el Poder Legislativo.

El senado. El senado está conformado de dos senadores por cada Estado, cumpliendo con una función de representación territorial de los Estados. Dicha unión está compuesta por cincuenta Estados por lo tanto el Senado esta tiene cien senadores en total. Esta forma de estructurar el Senado causa una afectación a la proporcionalidad en la representación, debido a que en Estados como California y Alaska la contabilidad de su población es mucho más alta y marcan una gran diferencia con los otros Estados que forman parte de dicha nación. Por ejemplo, en el caso de California su población está conformada por veinte millones de habitantes y en cuanto a Alaska son más de trescientos mil habitantes. Siendo que todo se justifica en la forma que los fundadores articularon su sistema representativo y no buscar la proporcionalidad entre Estados (Pérez, 2014, pp. 71-74):

Hasta 1912 (Enmienda XVII), los Senadores ni siquiera eran elegidos por sufragio universal, sino designados por las correspondientes asambleas legislativas de cada uno de los Estados. A partir de entonces, la composición del Senado ha pasado a ser electiva. El Senado goza de una gran importancia, siendo en algunos aspectos superior a la Cámara de

Representantes. Corresponde al Senado la competencia de ratificar o no los tratados internacionales firmados por el presidente de la República y también ratificar los nombramientos hechos en el seno de la Administración Pública por el primer mandatario. Ambas competencias dan lugar a algunas convenciones y usos de cierta importancia (Rivera, 2006, p. 36).

El tiempo que tiene el Senado para realizar su mandato es de seis años y es renovable cada dos por tercios a fin de llegar a coincidir, las elecciones de Representantes con las elecciones de Senadores. El Senado es considerado como un órgano de extraordinaria importancia, se toma como referencia a un Consejo de Ancianos que contaba con un efecto moderador por la continuidad sobre la presidencia y la Cámara de Representantes, la cual era vista con un poco de desconfianza. Es preciso indicar a que a diferencia de la Cámara de Representantes que tiene un tiempo corto de representación, resulta ser una Cámara mucho más reposada, en la cual los futuros proyectos podrían madurar o establecerse de una mejor manera.

2.2.1.5. Francia

La República francesa fue el país de Europa en el cual la evolución política e institucional se ha dado de una manera muy agitada. Así es como Francia se muestra como una nación convulsa, incapaz al parecer, de proceder a ajustes por procedimientos que no sean de tipo revolucionarios, evidenciado en continuas rupturas y crisis. Todos los grandes cambios que se han realizado en Francia fueron acompañados de debates teóricos importantes respecto de las instituciones

fundamentales de nuestros días y por lo tanto que son de un gran valor para muchos países del continente europeo y en algunos casos países no europeos los cuales recibieron la influencia francesa.

Francia atravesó por diversos procesos políticos y sociales que marcaron su historia, como es la guerra de los 100 años en el siglo XV las guerras de religión siglo XVI y de fronda siglo XVII lo que trajo como consecuencia el paso de la monarquía medieval a la absolutista que tuvo su máximo apogeo con El reinado de Luis XVI (Anderson, 1963, p. 82).

El político soviético Vladimir Lenin describe:

“En Francia, en 1789, se trataba de derrocar al absolutismo y la nobleza. La burguesía en el grado de desarrollo político y económico de entonces, creía en la armonía de intereses, no sentía temor alguno por la solidez de su dominio y marchaba unida a los campesinos. Esta unión aseguró la victoria total de la revolución” (Lenin, 1968, p. 447).

El absolutismo francés acabo según Vladimir Lenin gracias a la unión entre la burguesía francesa que contaba con un poder económico en franco crecimiento y que no mostraban temor ya que se sentían seguros de su poder e influencia y el campesinado francés que marchó a su lado a acabar con el absolutismo (Lenin, 1968, p. 447).

En la actualidad el presidente de Francia tiene libre disposición de muchas atribuciones igual que presidente de los Estados Unidos de Norte América. Por ejemplo, según el artículo 16 de la Constitución, le faculta a título personal convertirse en un dictador, es decir, en dictador legal semejante a una ideología romana. Que en circunstancias de peligro para la Republica puede asumir de forma conjunta y plena todos los poderes del Estado (Chirinos, 1991, p. 317).

El Parlamento. Durante la V República y III República existió en el parlamento un sistema bicameral, a diferencia de la Republica IV que solo estaba instaurada una sola Cámara legislativa y a su vez se sustituyó al Senado por el Consejo de la Republica. Sin embargo, en muy pocas ocasiones hubo en Francia un órgano parlamentario tan débil como el que se evidencio en el de la V República (Chirac, 1991).

Lo que más causo curiosidad en todos los aspectos jurídicos respecto a la regulación constitucional del Parlamento en la V República fue la cantidad de trabas y restricciones que fueron impuestas en el ejercicio de las competencias legislativas, por lo que se puede observar es una muy clara actitud de desconfianza del legislador frente a la supremacía parlamentaria respecto a la IV República: ya que manifiesta que el Parlamento no puede deponer al Presidente de la Republica, teniendo en cuenta que este no es un jefe de Estado parlamentario, sino que es presidente del Ejecutivo. A diferencia de esto, el presidente si puede disolver el parlamento, mediante una restricción de índole temporal. La potestad legislativa del parlamento se encuentra

con una delimitación a forma de reserva de reglamento que se encuentra establecido en la constitución. También es necesario que se precise que el parlamento podría ser sometido a una posibilidad de un recurso previo de inconstitucionalidad, lo que puede hacer que su posición frente al Consejo Constitucional sea de tipo inferior (Lacché, 2000).

La asamblea nacional. Se encuentra conformada por diputados. Los cuales son elegidos mediante el sufragio universal o elección popular, mediante un sistema proporcional desde las reformas electorales que se dieron en el año 1985. Cabe mencionar que la Asamblea Nacional es un órgano que tiene mucho más poder que el Senado. La legislación es una función que le concierne a ambas cámaras y que es necesario la existencia de comisiones mixtas las cuales tienen como finalidad resolver los desacuerdos entre las dos, de manera que la labor normativa se lleve a cabo con la mayor eficacia posible (Fernández, 2016, p. 286).

Es por este motivo que, en Francia, donde no se encuentran rígidamente separados los poderes, podría surgir una situación la cual podría llevar al sistema político a un nivel de un punto muerto, ya que el parlamento llega a interponer sistemáticamente mociones de censura e impide que se dé la formación de un Gobierno que no sea de la mayoría y ese Gobierno no se puede desarrollar si el presidente se niega a permitir que se realice. El presidente tiene la facultad de disolver el parlamento en su totalidad, pero no también se encuentra limitado a volver

a disolver el nuevo parlamento que suceda al disuelto durante el tiempo establecido de un año (Rivera, 2006, pp. 43-44).

El senado. Aquellos que conforman el Senado son elegidos por un periodo de nueve años y son renovados cada tres años, según su orden alfabético de sus correspondientes departamentos. El senado es un cuerpo colegislador que, durante el periodo de la V República, se ha mantenido en una posición secundaria respecto de la Asamblea Nacional. Llego a un punto que, en muchos intentos de realizar una reforma senatorial, con el fin de volverla más operativa. El proyecto de ley de creación de regiones y de renovación del Senado, que fue presentado por quien en ese entonces fue el General de Gaulle a referéndum el 27 de abril de 1969, que buscaba prever una ampliación de la función representativa del senado, siendo rechazado hasta la reforma que se dio en 1985, por lo tanto, el Senado estaba condenado a mantener una función secundaria que mediante la práctica se le había asignado durante la V República (Fernández, 2016, p. 298):

Concebido como una Cámara de moderación desde un principio, el Senado ha tenido que luchar contra una serie de factores adversos que le han restado buena parte de la hegemonía ideológica. Tras la última reforma electoral de 1985, el Senado ha cambiado algo en cuanto al procedimiento electoral, pero, en lo esencial, sigue siendo una Cámara de representación territorial elegida por la población rural. Establecida como medio al moderar los ímpetus de la Asamblea Nacional, la verdad es que el Senado, es típico representante de los sectores

sociales de la derecha tradicional en Francia, ha adoptado actitudes propias y genuinas que lo enfrentaron desde el principio con el General De Gaulle. Ello se tradujo, ya desde el comienzo, en las reticencias para desarrollar la autonomía del Senado en la V República (Lacché, 2000, pp. 57-58).

2.2.1.6. Chile

En la república chilena se creó el primer congreso en el año 1811; luego de algunos años se adoptó un sistema bicameral que rige el país desde 1822, en donde tanto senadores como diputados cumplen funciones legislativas distintas, mediante comisiones parlamentarias, se crean leyes y se revisan los proyectos de ley enviados por el presidente, para después ser votados y aprobados por el parlamento finalmente sean promulgados por el presidente de la república, la cámara alta o de senadores se encarga de la revisión de las leyes aprobadas por las comisiones de la cámara baja o de diputados, para luego ser promulgadas por el presidente.

El parlamento chileno cuenta con 155 diputados y 43 cenadores que irá en aumento hasta llegar a 50 senadores, por lo cual el congreso chileno contará con una mayor representación. Según **el artículo 53 de la constitución chilena** son atribuciones exclusivas de la cámara de senadores, levantar inmunidades de altos cargos del estado, entregar prerrogativas legislativas al presidente de la república, inhabilitar al presidente por incapacidad física o mental, declarar o no la dimisión al cargo por parte del presidente de la república, para lo cual el presidente deberá primero acudir al tribunal constitucional para sustentar su dimisión etc.

Según el **artículo 54 de la constitución política de Chile** la cámara de diputados tiene como función la de analizar y estudiar los proyectos de ley presentados por los parlamentarios; luego que los proyectos sean admitidas por las comisiones que son integradas por trece integrantes en el caso de diputados y cinco en el caso de senadores, estos serán debatidas y aprobadas en el parlamento, estas comisiones dentro de la cámara de diputados pueden ser Comisiones Permanentes, Especiales Investigadoras, Unidas, Bicamerales y Mixtas (Cámara de Diputadas y Diputados, s.f.).

Permanentes: Comisión que le corresponde el estudio detallado y especializado de materias de interés general, y recurrente en la vida nacional y, el despacho de proyectos de ley o de otros asuntos que eventualmente les asigne la sala.

Especiales e investigadoras: Son formadas temporalmente, con el objeto de ejercer la facultad fiscalizadora, propia de la cámara, con el objeto de reunir información relativa a determinados actos del gobierno, con el acuerdo de al menos dos quintos de las diputadas y diputados en ejercicio.

Unidas: Son conformadas por dos o más comisiones, cuando las materias sometidas al estudio de la Cámara de Diputados tienen relación con más de una.

Bicamerales: Es la comisión integrada por diputadas, diputados, senadoras y senadores para el estudio de materias de interés común o cuya complejidad o importancia haga necesario un sistema excepcional de discusión y aprobación.

Comisiones mixtas: Son formadas por igual número de diputadas(os) y senadoras(es) (cinco en cada caso), cuyo objetivo es el de solucionar las divergencias surgidas entre ambas cámaras en la discusión de un proyecto de ley.

Recuperado el 29 de junio del 2021 (Cámara de Diputadas y Diputados, s.f.).

2.2.2. Historia del poder legislativo en el Perú (1823-1993)

2.2.2.1. Constitución política de 1823

La constitución de 1823 fue la primera que tuvo el Perú al inicio de su vida republicana. Su creación se llevó a cabo por el Congreso Constituyente y también promulgada por el presidente mariscal D. José Bernardo Tagle, la constitución de 1823 marca el inicio del estado peruano como república.

2.2.2.2. Constitución de 1826

En la constitución de 1826 se realizó la instauración de cuatro poderes como son: electoral, legislativo, judicial y ejecutivo y por último el legislativo tricameral (cámara de los tribunos, cámara de diputados y cámara de senadores con 24 miembros cada uno). La cual fue creada por el Libertador Simón Bolívar y promulgada por el Consejo de Gobierno que era presidido por el gran mariscal D. Andrés de Santa Cruz con fecha de realización el 30 de noviembre de 1826 y aprobada el 9 de diciembre del mismo año. La cual fue denominada como Constitución Vitalicia o Bolivariana.

2.2.2.3. Constitución de 1828

Con la constitución de 1828 se buscó instaurar un sistema Bicameral, la elección de los ciudadanos que pasarían a formar parte de las cámaras tanto de Senadores como de Diputados, eran seleccionados de la siguiente manera; Los Diputados eran elegidos por la nación mientras que la cámara de Senadores su elección era realizada mediante la manifestación de voto popular por parte de los electores de cada departamento. Fue aprobada por el congreso constituyente el 18 de marzo de 1828 y se dio su promulgación el mismo día acto realizado por el general José de la Mar, que en esa fecha fue el actual presidente de la República.

2.2.2.4. Constitución de 1834

Con la constitución de 1834 se realizó un enfoque más directo respecto a tres temas principales como son: la forma de gobierno; la relación entre legislativo y ejecutivo, y el tema de descentralización. Fue aprobada mediante la Convención Nacional el 10 de junio de 1834 y se dio su promulgación ese mismo día por el mariscal Luis José de Orbegoso, presidente Provisional de la República.

2.2.2.5. Constitución de 1837

En la constitución de 1837 se estableció un sistema confederado, la confederación fue instaurada el 9 de mayo de 1837 por los representantes de las tres regiones en el Congreso de Tacna.

En este sistema confederado, la cámara de representantes estaba conformada por veintiún miembros, la distribución era siete por cada una de las repúblicas pertenecientes a la confederación de estados y elegidos todos por el Congreso

General de la Confederación, teniendo en cuenta a los electos por cada uno de los colegios electorales de cada nación confederada según su respectiva cámara.

2.2.2.6. Constitución de 1839

En la constitución 1839 no se tomó en cuenta el cargo de Vicepresidencia por lo tanto se otorgó de forma excesiva muchas facultades al ejecutivo. Fue aprobada por el Congreso General que se reunió en Huancayo, el día 10 de noviembre de 1839 y promulgada ese mismo día por el mariscal D. Agustín Gamarra, el cual en esa fecha se encontraba como presidente provisorio de la República. Esta constitución fue denominada Constitución de Huancayo.

2.2.2.7. Constitución de 1856

Esta constitución fue promulgada el 16 de octubre del año 1856 bajo el mandato de Ramón Castilla contaba con 140 artículos, el parlamento adoptaba un sistema bicameral, por lo cual contaba con una cámara de diputados y otra de senadores, el parlamento peruano era amparado en los artículos 43 y 45 de la constitución política.

2.2.2.8. Constitución de 1860

En la constitución de 1860 no hubo grandes cambios con respecto a la constitución de 1856, solo se cambiaron algunos artículos contrarios a la opinión pública y valores nacionales, fue promulgada por Ramón Castilla el 13 de noviembre de 1860 y es la que rigió por mayor tiempo el país, su vigencia fue desde 1860 hasta 1920; la constitución de 1860 conservaba el sistema bicameral en el parlamento peruano, por lo que contaba con una cámara de diputados y otra de senadores.

2.2.2.9. Constitución de 1867

La constitución de 1867 es llamada por los historiadores peruanos como la constitución liberal, fue promulgada por el General Mariano Ignacio Prado el 29 de agosto de 1867, y solo estuvo vigente por un periodo de cinco meses (29 de agosto de 1867 hasta 6 de enero de 1868); esta constitución no tuvo mucha relevancia, pues estuvo vigente por un periodo muy corto de duración y a su término siguió vigente la constitución de 1860.

2.2.2.10. Constitución de 1920

La constitución de 1920 se dio en el gobierno de Augusto B. Leguía, aprobada por la asamblea constituyente en el año 1919 y finalmente promulgada por el presidente Leguía, su vigencia se dio desde el 18 de enero de 1920 hasta el 18 de abril de 1933, esta constitución conservó la bicameralidad parlamentaria, rigió durante el gobierno dictatorial de Augusto B. Leguía el cual fue el más largo de la historia republicana y se le denominó el “oncenio de Leguía”; fue un régimen totalmente autócrata y antidemocrático ya que no se respetaron las garantías constitucionales, este periodo llegó a su fin con el golpe de estado dado por el comandante del ejército Luis Sánchez Cerro.

2.2.2.11. Constitución de 1933

La constitución de 1933 mantuvo lo establecido por la constitución de 1920, con respecto al parlamento este siguió teniendo un sistema bicameral. Fue aprobada por el congreso en 1931 y promulgada el 9 de abril de 1933.

2.2.2.12. Constitución de 1979

La constitución de 1979 tuvo un carácter humanista y garante de los derechos humanos fundamentales; otorgaba al presidente de la república las suficientes potestades para conducir al país y podía disolver la cámara de diputados si esta censuraba tres veces el gabinete, esto se debía al carácter obstruccionista de los parlamentos anteriores que llevaban al ejecutivo y al legislativo a un punto muerto, fue aprobada por la asamblea constituyente y promulgada por el presidente de la asamblea Víctor Raúl Haya de la Torre el 12 de junio de 1979.

2.2.2.13. Constitución de 1993

La constitución de 1993 fue dada durante el mandato de Alberto Fujimori Fujimori; fue elaborado por el congreso constituyente elegido el 22 de noviembre 1992, aprobado mediante referéndum el 1 de octubre de 1993 y promulgada el 29 de diciembre de 1993. Con la constitución de 1993 se elimina la bicameralidad, optando por un sistema unicameral regido por el artículo 90 de la constitución política del Estado, sistema que es muy común en países pequeños y con poca población como los centroamericanos; con la constitución de 1993 se erradico el sistema bicameral que regía en la constitución de 1979.

2.2.3. Bicameralidad en el Perú según la constitución de 1979

La constitución de 1979 se dio durante el gobierno militar de Francisco Morales Bermudes, esta constitución fue elaborada y aprobada por la asamblea constituyente entre 1978-1979, y finalmente promulgada por el presidente de la asamblea Víctor Raúl haya de la Torre 12 de junio de 1979.

Fue una constitución que acogió a los derechos humanos, creando el “tribunal de garantías constitucionales” por lo que fue una constitución garantista esto es importante pues se buscaba la protección individual, debido a que en esta época eran comunes los gobiernos militares de hechos en la región y los ciudadanos eran objeto de arbitrariedades y abusos por parte del estado, entre las principales prerrogativas amparadas por la constitución estaba el de la estabilidad laboral, el seguro social, la libertad individual, la libertad política, y el carácter activo del estado en la economía y no solo subsidiario como lo es en la actualidad.

La constitución de 1979 “recogió un amplio catálogo de derechos constitucionales comprendido de los derechos civiles y políticos, así como los económicos sociales y culturales otorgo rango constitucional a las normas internacionales sobre derechos humanos ratificados por el Perú” (García Belaunde & Eguiguren Praeli, 2008)

Según la constitución de 1979 el parlamento contaba con dos cámaras una de diputados y otra de senadores, en donde se otorgaba al presidente de la república la potestad de disolver la cámara de diputados si esta negaba por tercera vez la confianza al gabinete ministerial, esto se debía a que en el gobierno de Fernando Belaúnde Terry el parlamento bloqueaba cualquier iniciativa de reforma presentada por el ejecutivo lo que conllevó a tener un punto muerto entre ambos poderes estatales ejecutivo y legislativo, esto provocó el golpe de estado del general Juan Francisco Velasco Alvarado régimen denominado gobierno revolucionario de la fuerza armada, el cual fue un gobierno reformista, la potestad del presidente de

disolver la cámara de diputados y convocar a nuevas elecciones se daba para que el poder legislativo y ejecutivo no lleguen a un punto muerto evitando así la ingobernabilidad e inestabilidad política.

El parlamento estaba conformado por sesenta senadores y ochenta diputados, en el Perú regia un sistema bicameral imperfecto, en el cual la cámara de senadores realizaba funciones legislativas conjuntas con la cámara de diputados pero cada uno mantenía su independencia en sus potestades y prerrogativas, tanto la cámara de senadores como la de diputados actuaba como un órgano revisor de los proyectos de ley aprobados por ambas cámaras, la cámara de diputados tenía prerrogativas como la de nombrar altos funcionarios, otorgar o no la confianza a los gabinetes ministeriales y censurar ministros entre otras, la forma de elección era directa, los diputados eran elegidos por cada provincia y jurisdicción de acuerdo al número de habitantes teniendo representación regional, y los senadores eran elegidos por la ciudadanía en su conjunto por lo cual tenían representación nacional.

2.2.4. Sistema unicameral aplicado con la constitución de 1993

En la constitución de 1993 se realizó la implementación del sistema unicameral nuevamente en el Perú, dejando de lado el sistema bicameral, llegando a establecerse 130 miembros que formarían parte del congreso de la república. Acogiéndose así la república peruana a una corriente capitalista o neoliberal.

Es necesario precisar que la constitución del año 1979 reconocida por la asamblea constituyente de 1978, el parlamento se encontraba conformada por dos

cámaras legislativas, una que era de diputados o también conocida como “Cámara Joven”, se encontraba compuesta por representantes cuya elección era una circunscripción territorial departamental, y por otro lado se encontraba la cámara de senadores, elegidos por representación nacional; este sistema terminó en desuso y suplantado por la constitución que se encuentra en vigencia hasta la actualidad, que contempla un sistema Unicameral en el congreso de la república:

La propuesta que esta tesis sugiere, en base a un serio estudio de la historia, la doctrina y el derecho comparado, es la de constitucionalizar un nuevo bicameralismo, con una Cámara Alta que, en lugar de ser órgano revisor, se convierta en el espacio de representación de los intereses de las regiones, de modo que el mandato descentralizador de la Constitución vigente encuentre un canal más adecuado para convertirse en realidad. Pues es consecuencia del análisis de la necesidad de efectuar en el Perú una reforma constitucional que, partiendo de un amplio consenso social, y con una clara vocación integradora, sirva de fundamento para la conformación de un verdadero Estado Democrático y Social de Derecho en el que, sobre la base del respeto a la diversidad, la dignidad, la libertad, la igualdad, la justicia, se promueva el desarrollo tanto personal como social, económico, cultural y esté al servicio de los ciudadanos para garantizarle el pleno disfrute de sus derechos (Díaz, 2016, p. 13).

Para Díaz (2016) uno de los más grandes problemas que tiene el gobierno es de enfrentar de forma exitosa los numerosos conflictos sociales, los cuales se reflejan en la fractura existente entre el estado peruano y aquellos pobladores que no solo habitan

lejos de Lima sino también están distantes de la visión de futuro al que aspiran los que dirigen el gobierno del país.

El principal problema en Estado peruano se basa en la representatividad, eficacia de las leyes y asegurar los pesos y contrapesos en el parlamento peruano. Por lo tanto, es conveniente darle impulso al retorno del sistema bicameral, anteriormente aplicado en el Perú; en la cual la primera cámara era considerada como órgano que realizaba la representación de los ciudadanos, mientras que la segunda cámara era considerada como órgano representativo de las regiones o unidades territoriales, posteriormente constituidas como gobiernos regionales, por esta razón la existencia de dos cámaras estaría debidamente justificada, retornando el sistema parlamentario bicameral al Perú.

2.3. Marco conceptual

2.3.1. Congreso de la republica

El congreso de la república es un órgano del estado encargado de dictar las leyes y normas que rigen la sociedad peruana, el congreso se rige bajo un sistema unicameral impuesto con la constitución 1993 bajo el gobierno de Alberto Fujimori Fujimori, el sistema parlamentario unicameral establecido en el Perú, es un sistema muy común en países centroamericanos y pequeños países europeos que comparten una característica común que es su baja densidad poblacional.

El poder legislativo reside en el congreso, es el órgano representativo de la nación encargado de realizar las funciones legislativas, fiscalización, de control político y las demás que establece la constitución del estado. Es unicameral y está integrado por 130

congresistas elegidos de forma democrática, de acuerdo a ley, son junta de varias personas para deliberar uno o más asuntos, ya sea con carácter ocasional o permanente. El congreso nacional representa al poder legislativo de la nación. El congreso es la reunión de la cámara baja y el senado en sesión (Nicolini, 2011, p. 32).

2.3.2. Sistema parlamentario bicameral y unicameral

2.3.1.1. Sistema parlamentario bicameral perfecto

El sistema bicameral perfecto no es muy acogido en los países que comparten el sistema bicameral, por lo cual es un sistema no es muy relevante para la doctrina que postula la bicameralidad, en el sistema bicameral perfecto ambas cámaras cumplen con funciones legislativas similares y no existe gran diferencia entre sus potestades y prerrogativas; en lo que se diferencian ambas cámaras es en sus funciones jurisdiccionales y el control político esto se lo reservaba cada cámara.

“Ambas cámaras existen una igualdad en que el desempeño de las funciones políticas y legislativas es de ambos. La forma de diferenciación consiste en la forma de ejercicio de la función política” (Carbajal, 2017, p. 11).

Este sistema se aplica en países como Italia, Bélgica y Suiza donde existe doble investidura por separado en ambas cámaras; en el Perú se aplicó este tipo de bicameralismo en la constitución de 1933; finalmente el caso de los Países Bajos en donde existe un bicameralismo perfecto con algunas atenuaciones.

Dos cámaras parlamentarias que desempeñan funciones políticas y legislativas la única diferencia está en las facultades de ejercicio de juicio político y antejuicio tal es

el caso de Italia y Uruguay y el Perú de 1933 y la tercera república francesa (Centro de investigación parlamentaria, 2005, p. 2).

2.3.1.2. Sistema parlamentario bicameral imperfecto

Este tipo de bicameralismo fue el más utilizado en el Perú, estuvo presente en la constitución de 1979; en este sistema cada una de las cámaras contaban con funciones distintas; una se enfocaba más en el aspecto político del congreso de la república y la otra se encargaba más de aspectos técnicos. Por qué se evidenciaba con gran facilidad las diferencias que existían entre una y la otra (Tapia, 2018).

Chigne (2011) expone que la idea de una bicameralidad siempre ha existido en el Perú y que principalmente es idea del contexto social y político que atravesaba la naciente nación que era la independencia, a esto se suma que es el sistema que más ha regido en el Perú en comparación de las 3 veces que se ha aplicado el sistema unicameral y la única vez que ha existido el sistema tricameral (como se citó en Carbajal, 2017, p. 11).

Es necesario mencionar los cuatro órganos que se pueden identificar en este tipo de sistema bicameral y su participación en el Parlamento peruano, como son:

El senado: Que realizaba funciones colegisladoras conjuntamente con la cámara de diputados, además desempeñaba funciones exclusivamente de la cámara alta, como, por ejemplo, realizar el nombramiento o ratificación de determinados altos funcionarios del estado y también realizaba la acusación o no en el procedimiento de antejuicio político.

La cámara de diputados: La cual realizaba funciones colegisladoras juntamente con el senado, pero también contaba con funciones independientes propias de la cámara baja del constitucionalismo tradicional y se centraba más en el control político del poder ejecutivo, principalmente en la interpelación y las censuras ministeriales; también cumplían con la función de acusar ante el senado a las personas que serían sometidos al antejuicio político.

El congreso de la república: El cual se encargaba de convocar a sesiones en ocasiones importantes como era el mensaje de la nación anual que sería emitido por el presidente de la república o para votar la ley de presupuesto, entre otras actividades que se consideraban de suma importancia para el estado.

La comisión permanente: La cual obtenía una gran importancia durante la elección de representantes de las cámaras, ya que cumplía funciones esenciales para poder mantener la continuidad y eventualmente podía tomar ciertas decisiones que eran correspondientes a las cámaras. Es necesario aclarar que la constitución política de 1979 no se encargaba con detalle de los asuntos mencionados en el presente párrafo, pero si lo realizaba el congreso de la república.

Peace (2008) indica que la búsqueda de la bicameralidad es una propuesta de unión entre el parlamento, que muchas veces se aleja de la realidad social, y la misma ciudadanía que los elige cada 5 años y que, en cierta forma, es base de su función representativa (como se citó en Carbajal 2017, p. 12).

2.3.1.3. Sistema Parlamentario Seudobicameral

El seudobicameralismo es un sistema poco usual ya que no se aplica en la mayoría de los países, en este sistema existen dos cámaras que desempeñan funciones políticas distintas, pero una de ellas tiene hegemonía sobre la otra, esto se puede apreciar en la monarquía parlamentaria británica, en la cual la cámara de los comunes tiene la hegemonía (Tapia, 2018).

“Está conformado por dos cámaras parlamentarias, donde una desempeña funciones políticas del parlamento, así como del grueso de las funciones legislativas; la otra cámara con muy limitado poder. Este es el caso típico e Inglaterra donde la cámara de los comunes goza de amplios poderes derivados de su representatividad política, la cual no goza la cámara de los lores, que carece de verdaderos poderes parlamentarios como son los legislativos y de control” (Centro de investigación parlamentaria, 2005, p. 2).

2.3.1.4. Sistema parlamentario unicameral

Se da mediante la organización de todo el órgano parlamentario en una sola Cámara, es un sistema originario de Francia, el cual fue acogido durante la época revolucionaria francesa. En este tipo de sistema se aprecia la concretización de plenos poderes en una asamblea, la cual tendría la supremacía ante cualquier órgano estatal. Por lo tanto, es dicha asamblea la que realizará el gobierno en su totalidad y por ello rendirá cuentas respecto a su gobierno a la población. Se debe tener en cuenta que por razones físicas y necesidades de especialización podrá asimilar todo el control mediante su mismo gobierno, por lo que se ve obligado a formar un comité de delegados para que estos ejecuten la labor de gobierno ejerciendo la representación

correspondiente. La aplicación de este sistema unicameral hasta la actualidad se manifestó en dos tipos, que son los siguientes:

Unicameralismo perfecto: Su aplicación es la concentración de poder en una sola cámara, pero cuenta con una particularidad que consiste en que desempeña funciones de un Parlamento de forma integral, un claro ejemplo de esta forma de aplicación unicameral lo podemos evidenciar en la Constitución que tuvo el Estado peruano en el año de 1867 y también lo podemos encontrar en los países latinoamericanos como Venezuela y Ecuador y también se da su aplicación en la mayoría de países de Centroamérica.

“Por demás está decir que se trata de una sola cámara, pero con la particularidad de que esta desempeña las funciones de un parlamento en forma integral, ejemplo de ello lo encontramos en la constitución peruana de 1867 y actualmente en América latina encontramos en Venezuela y Ecuador, así como en la mayoría de los países centroamericanos” (Centro de investigación parlamentaria, 2005, p. 1).

Unicameralismo Imperfecto: Hace referencia a la concentración del poder parlamentario en una sola cámara, pero en este caso realiza funciones parlamentarias de una forma integral, debido a que existe un pequeño órgano dentro del parlamento el cual acciona como una sub-cámara. Este tipo de aplicación y accionar se puede evidenciar en las constituciones peruanas de los años 1823 y la que se encuentra vigente hasta la actualidad que es la del año 1993.

También se refiere a una sola cámara parlamentaria y en este caso desempeña funciones de un parlamento, pero no en forma integral, ya que existe un órgano en el parlamento que obra como una segunda cámara en pequeño, tal ha sido el caso peruano de 1823 y la actual de 1993 (Centro de investigación parlamentaria, 2005, p. 1).

2.4. Hipótesis

Los principales criterios jurídico-políticos para establecer la bicameralidad en el congreso de la república, son:

1. La necesidad de afianzar la representatividad de los parlamentarios en función de la representación ciudadana.
2. La necesidad de mejorar la producción legislativa.
3. La necesidad de mejorar el equilibrio en el sistema de pesos y en el sistema peruano.

2.4.1. Operacionalización de las Variables

Hipótesis	Variables/Categorías	Indicadores	Instrumentos
Los principales criterios jurídico-políticos para establecer la bicameralidad en el congreso de la república, son:	Analizar los criterios jurídico-políticos para establecer el retorno del sistema bicameral en el parlamento peruano	Datos teóricos y doctrinarios que sustenten el retorno del sistema bicameral al parlamento peruano, que en la	Observación y análisis documental

<p>1. La necesidad de afianzar la representatividad de los parlamentarios en función de la representación ciudadana.</p> <p>2. La necesidad de mejorar la producción legislativa.</p> <p>3. La necesidad de mejorar el equilibrio en el sistema de pesos y contrapesos en el sistema peruano.</p>	<p>1. Analizar la necesidad de afianzar la representatividad de los parlamentarios en función de la representación ciudadana.</p> <p>2. Analizar la necesidad de una mejor producción legislativa.</p> <p>3. Analizar la necesidad de equilibrar pesos y contrapesos en el sistema peruano.</p>	<p>actualidad se encuentra desde 1993 bajo la aplicación de un sistema unicameral</p>
---	---	---

CAPÍTULO III

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

3.1. Tipo de investigación

La presente investigación es de tipo lege ferenda, pues busca identificar los criterios jurídico-políticos que sustenten el retorno del sistema de bicameralidad en el Perú, esto tendrá como consecuencia una reforma constitucional, específicamente el artículo 90 de la constitución política del Perú que rige la unicameralidad.

3.2. Diseño de la investigación

El diseño de esta investigación es de tipo no experimental, pues no manipula variables y se analiza la constitución política del Perú.

3.3. Área de investigación

La presente investigación se encuentra de acuerdo al área académica de investigación utilizada por la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Antonio Guillermo Urrelo a la cual se rige la presente tesis, las Ciencias Jurídicas Constitucionales se encuentra dentro de la línea constitucional vigente donde se analizará los criterios jurídico-políticos que sustenten un eventual retorno a la bicameralidad en el Perú.

3.4. Dimensión temporal y espacial

Esta investigación se está realizando en base a la legislación vigente del año 2021, específicamente el artículo 90 de la constitución política del Perú.

3.5. Unidad de análisis, población y muestra

Esta investigación va dirigido a reformar el actual sistema unicameral en el congreso de la república regulado por el artículo 90 de la constitución política del Perú por lo tanto no tendrá ni población ni muestra.

3.6. Métodos

La presente investigación realizara mediante el método dogmático dentro del derecho constitucional, mediante la recopilación de conceptos y premisas de autores. Este tipo de metodología es el más usual ya que se puede distinguir cuatro pasos esenciales como son: la observación de hechos, clasificación, análisis y estudio de estos hechos, la derivación inductiva que tiene como iniciativa los hechos y permitirá llegar a la generalización y a una contrastación.

3.7. Técnicas de investigación

Esta investigación se realizará mediante la observación documental, debido a que fue necesario analizar antecedentes teóricos tanto normativos y doctrinarios, por lo que la observación documental es la técnica adecuada para poder realizar la presente investigación.

3.8. Instrumentos

El instrumento que se utilizará en la presente investigación es: fichas de análisis de contenido, pues utilizadas para la recopilación de información, como es el material bibliográfico con la finalidad de analizar la normatividad constitucional vigente y

para recopilar ideas conceptos y opiniones que adopte la doctrina respecto al retorno de un sistema bicameral al poder legislativo peruano.

3.9. Limitaciones de investigación

La principal limitación es que, en el presente, a nivel mundial se está atravesando una crisis sanitaria por la pandemia de Covid-19, por lo tanto, se vuelve difícil la recopilación de información mediante el acceso a bibliotecas de forma presencial y también la saturación en el acceso a internet.

CAPÍTULO IV

CRITERIOS JURÍDICO-POLÍTICOS PARA ESTABLECER LA BICAMERALIDAD EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

¿Cuáles son los principales criterios jurídico-políticos para establecer la bicameralidad en el congreso de la república?

4.1. Identificación y análisis de los principales criterios jurídico-políticos para establecer la bicameralidad en el congreso de la república

4.1.1. Análisis de la necesidad de afianzar la representatividad de los parlamentarios en función de la representación ciudadana

Mediante el estudio y análisis de la realidad peruana se plantea la necesidad de afianzar la representatividad dentro del parlamento peruano, pues se evidencia una falta de representación dentro del congreso de la república, esto es como consecuencia del actual sistema unicameral; en donde los legisladores solo se enfocan a cumplir ciertas funciones por obligación y no por un conocimiento real de los problemas que afrontan la ciudadanía peruana; también hay que tener en cuenta que el parlamento peruano tiene un número de representantes limitado lo que no permite tener una correcta representación del país y sus regiones, además el sistema de elección partidaria dentro del poder legislativo es inadecuado e ineficiente tal como se pudo evidenciar en los últimos cinco años, donde el gobierno tuvo una constante inestabilidad política y social producto de un parlamento obstruccionista, esto se da como consecuencia del sistema elección congresal, el cual permite que un solo partido político controle el congreso de la república a su manera obedeciendo

intereses de particulares que buscan beneficios personales mas no un beneficio social, esto causa una afectación a la democracia peruana, por lo tanto es necesario que el poder legislativo retorne a un sistema bicameral, debido a la evidente falta de representación.

El sistema bicameral garantizaría que exista una representación más adecuada y acorde con la realidad peruana; la necesidad de contar con un parlamento representativo, es uno de los criterios jurídico-políticos que plantean la presente investigación para el retorno al sistema bicameral; sistema parlamentario en el cual se contaría con dos cámaras, la de diputados elegida acorde al número de habitantes de cada región y la de senadores elegida por la representación nacional pues cada región contaría con un mismo número de representantes, asegurando de esta manera que ninguna región este subrepresentada; similar a al sistema parlamentario estadounidense.

4.1.1.1. Falta de representatividad en el sistema parlamentario unicameral actual

A lo largo de su historia el parlamento peruano ha tenido una larga tradición bicameral, esta fue eliminada con la constitución de 1993 bajo el gobierno de Alberto Fujimori, este gobierno se caracterizó por tener grandes rasgos autoritarios; desde 1993 el congreso de la república paso a tener un sistema unicameral, lo que trajo como consecuencia una reducción considerable de representantes en el congreso, esta es la razón que en la actualidad se puede notar la poca identificación entre los ciudadanos y el parlamento, a través de encuestas en realizadas el 2019 por Instituto

de Estudios Peruanos (IEP) la tasa de desaprobación es de 84%, demostrando que la población peruana no se siente representada por los parlamentarios electos.

El sistema unicameral actualmente implementado en el congreso peruano, es un sistema comúnmente utilizado en países con poca población como los países centroamericanos; un caso particular es la unicameralidad aplicada en Venezuela bajo el gobierno de Hugo Chaves, un gobierno que se volvió autoritario, característica que comparte con el gobierno de Alberto Fujimori, lo que hace notar que los cambios de sistemas parlamentarios en ambos países se dio para tener un mayor control del poder legislativo, reduciendo significativamente el número de parlamentarios y eliminado una cámara; esto entre otras cosas permite al presidente disolver en su totalidad el congreso de la república, el gran problema es que genera inestabilidad política y convulsión social; lo que no pasa en un sistema bicameral, puesto que existe un mayor control político, garantizando así el equilibrio y separación de poderes, que son pilares fundamentales en una república.

A nivel de América los países que han adoptado el sistema parlamentario Unicameral son Guatemala, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, El Salvador, Cuba, Ecuador, Venezuela y Perú. La mayoría de países centroamericanos esto debido fundamentalmente a la extensión de su territorio y población pequeña. Perú y Venezuela asumieron el unicameralismo en el contexto de procesos políticos de corte autoritario donde recortar la representación política era una necesidad (Díaz, 2016, p. 63).

En la mayoría de países europeos se ha adoptado un sistema bicameral, en los cuales la tendencia es que el parlamento tenga una representación nacional como el caso británico en donde la cámara de los comunes actualmente es hegemónico en el parlamento y es bastante representativo, países de la región como Brasil, México, Colombia, Argentina, y Chile también han optado por un sistema parlamentario bicameral; haciendo un paralelismo con el Perú, estos países gozan de una mayor representación poblacional debido a que el número de miembros de sus parlamentos guardan una relación intrínseca con el número de habitantes y su distribución territorial.

Si bien es cierto en el Perú hay una relación entre el número de congresistas y la población de cada región; esto resulta insuficiente pues la diferencia entre el número de representantes de las regiones comparadas con Lima es muy grande, por ejemplo la región Amazonas solo cuenta con dos representantes y Lima cuenta con treinta y siete representantes, incluso para la propia ciudad de Lima el número de congresistas es insuficiente y poco representativa a pesar que es la ciudad que cuenta con el mayor número de parlamentarios en el país, además en el Perú hay un sistema inadecuado de elección partidaria, en un artículo publicado en la revista *idee* Campos manifiesta que.

“El paradigma de la democracia representativa está en crisis resulta difícil sostener que esta consiste solo en elegir a nuestras autoridades cada cierto tiempo y mantenernos al margen de lo que decidan después” (Campos B).

La poca representación en el congreso peruano genera muchos problemas no solo políticos y jurídicos sino también sociales, ya que la relación entre la ciudadanía y sus representantes siempre es conflictiva y genera desconfianza, esto se debe a que al haber un número limitado de congresistas por región, estos muchas veces no cumplen con satisfacer las necesidades de sus regiones de origen, lo que finalmente conlleva a que los pobladores vean a sus representantes cada vez con mayor animadversión, dejando de lado que el parlamento es parte fundamental en una república democrática, Campos manifiesta que.

“El paradigma de la deliberación pública es el que nos invita a repensar la democracia desde ese enfoque. Por deliberación pública debemos entender el modelo de representación y agencia mediante el cual todos y cada uno de nosotros es competente para participar en la toma de decisiones políticas”

(Campos B)

4.1.1.2. Nivel de representación del actual congreso peruano con respecto al sistema parlamentario extranjero

Perú. El actual sistema parlamentario peruano en niveles de representación es ineficiente e insuficiente, pues desde 1993 el parlamento está bajo el sistema unicameral y desde ese entonces diversos constitucionalistas y especialistas en derecho han criticado este sistema, ya que este sistema no es el más adecuado para la realidad peruana, teniendo en cuenta factores como el tamaño geográfico, crecimiento demográfico del país, diversidad cultural propio de un país megadiverso como es el

Perú, y finalmente el bicameralismo en el Perú ha tenido una larga tradición esta opinión es compartida por el doctor Oscar Urviola.

“A favor del bicameralismo, en atención a diferentes factores como son: el tamaño geográfico del país, número de la población y su distribución territorial, unidades culturales o territoriales internas, sin dejar de lado su larga aplicación en la vida republicana” (Urviola, 2004).

Para el doctor Urviola es inadecuado aplicar un sistema unicameral en el Perú pues la realidad del país no se adecua a este sistema parlamentario, el sistema unicameral es un sistema comúnmente aplicado en países pequeños y con poca población por lo cual no es necesario que estos países cuenten con dos cámaras.

El sistema unicameral fue implantado como una medida de emergencia pues entre 1980-1992 el Perú sufrió una de sus crisis más profundas tanto en el aspecto económico como social, pero dejando de lado el aspecto histórico el sistema unicameral es comúnmente utilizado en naciones con una reducida población como son los países centroamericanos o países autoritarios como en efecto fue el Perú de los años 90, como lo manifiesta Silvia Días.

“Los congresos unicamerales, como el nuestro, se encuentran generalmente en países pequeños (los de Centroamérica, Bhutan, Namibia, etc.), nórdicos de monarquías constitucionales (Suecia, vi Noruega, Dinamarca, Finlandia), socialistas (China, Cuba), exsocialistas (Georgia, Hungría, Lituania, Albania) o reformados por gobiernos autoritarios (Venezuela con Chávez y Perú, con Fujimori). El resto, salvo excepciones, son bicamerales” (Días, 2016, p. V).

Lo que se evidencia es que el Perú no cuenta con las características para contar con un sistema unicameral, por esto es tan ineficiente el actual sistema parlamentario, la población se muestra descontenta con el desenvolvimiento parlamentario a tal punto de considerar que el congreso es innecesario lo que trae como consecuencia que la ciudadanía no se sienta representada, sin embargo, en una república democrática es indispensable contar con un parlamento independiente y eficiente, pues en el Perú no existe una representación nacional.

Es necesario retornar a un sistema bicameral, debido a que aumentaría los representantes en el congreso que ahora solo son 130 parlamentarios; esto va a depender del crecimiento poblacional, para determinar el número de miembros en la cámara de diputados; y el número de distritos electorales con los que cuenta el país, para determinar de manera equitativa el número de senadores, sin dejar de lado que se debe realizar una reforma profunda del sistema partidario y la forma de elección congresal; retornar a un sistema bicameral no soluciona de por sí la necesidad de representación ciudadana pero es un punto de inicio para mejorar el actual nivel de representación ciudadana en el sistema parlamentario.

Inglaterra. El sistema parlamentario inglés, es uno de los más tradicionales y de los primeros en la historia, el parlamento inglés cuenta con dos cámaras la cámara alta o de lores (alta nobleza) y la cámara baja o de comunes (baja nobleza); sin embargo, es importante señalar que la cámara de los comunes es la que tiene la hegemonía en la actualidad, dejando a la cámara de lores como un órgano de control

constitucional de las leyes y de revisión, entendiendo constitucional como su costumbre y respeto a sus instituciones tradicionales.

El nivel de representación en Inglaterra es eficaz pues tiene representantes de los condados de todo el país, la cámara de comunes que es hegemónica y elegida democráticamente cuenta con 650 miembros lo que permite que la población inglesa tenga una buena representación (Magraner, 2020), en contraste con el caso peruano en donde hay una gran diferencia entre el número de representantes de la capital Lima con respecto a las demás provincias del Perú.

La cámara de lores que no es elegida democráticamente solo se dedica a discusiones de alto nivel jurídico con respecto a la idoneidad y constitucionalidad de las leyes, a diferencia de caso peruano, el sistema británico no tiene un órgano constitucional como tal debido a que no cuentan con una constitución escrita en todo caso todas las leyes aprobadas por el parlamento tienen carácter constitucional, a diferencia del caso peruano.

Estados Unidos. Los Estados Unidos de Norteamérica fue el primer país de América en independizarse el 4 de julio de 1776, por lo cual es un país que tiene una larga tradición democrática pues se fundó bajo principios fundamentales de libertad e igualdad, aunque tomo tiempo a que estos fundamentos creados por los padres fundadores se afianzaran en el país norteamericano (Toqueville, 1987).

Es importante señalar que el sistema presidencial estadounidense es el que adoptaron la mayoría de países de Latinoamérica y de occidente, el sistema parlamentario norteamericano es bicameral pues cuenta con una cámara de

representantes y una de senadores ambas cámaras cumplen funciones legislativas específicas.

la representación ciudadana en los Estados Unidos, así como en el británico es eficaz, la elección de los miembros de la cámara de representantes depende del número de habitantes de cada estado, el tiempo del mandato de la cámara de representantes es de dos años lo que permite que la alternancia de sus miembros sea dinámica; el senado cuenta con cien miembros tiene representación territorial, es la encargada de moderar las discusiones dadas en la cámara de representantes, cada estado cuenta con un mismo número de senadores evitando así que los estados de menor población estén infrarrepresentados y tienen un mandato de seis años; es importante señalar que el sistema parlamentario estadounidense se intentó implementar en México (Eissa, 2010, pp. 9-11), y uno de los argumentos era.

Un senado al estilo estadounidense evitaría que las provincias mayores sean sobrerrepresentadas, “pues cada provincia por pequeña que sea puede nombrar tantos senadores como la grande, quedando entonces iguales y no pasara ley que pueda perjudicarnos” (Mier, 1978, p. 282).

Es interesante tomar criterios del sistema parlamentario norteamericano pues el gran déficit del Perú al tener un sistema unicameral, es que no existe una representación nacional real, lo que se lograría con un sistema bicameral, en la que cada región tenga el mismo número de representantes en la cámara de senadores; así tendríamos una cámara de diputados con representación regional y una cámara de senadores con representación nacional.

Francia. Francia tuvo una gran influencia en la forma de gobierno de las repúblicas modernas, ya que fue en donde se produjo la revolución francesa, la mayoría de repúblicas democráticas se rigen por la división de poderes elaborado por (Montesquieu, 1748) en su memorable obra titulada el espíritu de las leyes.

El poder legislativo francés es un sistema bicameral, en donde la asamblea nacional es conformada por los diputados y la cámara de senadores; en cuestiones de representación es un sistema similar al de los Estados Unidos pues la asamblea nacional es elegida por sufragio universal y el senado que es un órgano de moderación tiene una representación nacional, sin embargo con la V república ha pasado a tener un rol secundario con respecto a la asamblea nacional; a diferencia del sistema peruano en donde la población específicamente las provincias menores tienen una baja representación en el congreso de la república.

Chile. Chile es un país territorialmente cercano al Perú, además se comparte con el vecino país del sur la tradición parlamentaria del sistema bicameral, tradición que fue eliminada en el Perú mediante la constitución de 1993.

el parlamento chileno tiene 155 diputados y la cámara de senadores que aumentará de 43 senadores a los 50 senadores número que se mantendrá; su sistema de elección es similar al francés y estadounidense, la cámara de senadores tiene una representación nacional y la de diputados depende de la población de cada región chilena.

Es evidente que en Chile existe mayor representación congresal con respecto al Perú, el sistema bicameral chileno puede servir como referencia para mejorar la representación parlamentaria peruana.

4.1.2. Análisis de la necesidad de mejorar la producción legislativa.

En la presente investigación se evidencia la necesidad de mejorar la producción legislativa por lo cual es imperativo el retorno a un sistema bicameral, mediante el cual se podrá crear proyectos de ley de forma adecuada teniendo en cuenta la realidad que se vive en el país. En un sistema bicameral imperfecto existirían los filtros necesario y mayor control en la producción legislativa, pues la cámara de senadores tendría la función de ser un filtro de revisión legislativa, y no caer en errores comunes propios de actual congreso que ocasiona que se declare la inconstitucionalidad de las normas promulgadas por el parlamento, debido a que están en constante observación por el presidente de la república y del tribunal constitucional.

Las repúblicas más desarrolladas han prosperado en gran parte por el buen desempeño legislativo de sus parlamentos, cabe señalar que el respeto a sus instituciones y tradiciones es el pilar fundamental de su existo; la evolución socio-cultural de la población ha permitido que los parlamentos europeos por ejemplo, sean estables y efectivos; otro ejemplo es el buen desempeño del sistema legislativo bicameral de los Estados Unidos, el cual se debe principalmente al respeto de la ciudadanía estadounidense para con sus instituciones; en resumen la madures legislativa de estos países se ha dado a consecuencia de la evolución histórica de sus parlamentos, a diferencia de los países latinoamericanos, que si bien es cierto han

adoptado el modelo republicano, son países relativamente jóvenes y se han caracterizado por la inestabilidad política; un ejemplo claro es el Perú pues en su breve historia como república se ha caracterizado por los diversos golpes de estado sobre todo en sus inicios como país, esta es una de las razones por la cual no se ha alcanzado la madures legislativa deseada; el retorno del sistema bicameral al Perú es un paso importante para mejorar el desempeño legislativo y alcanzar el desarrollo.

4.1.2.1. Mala producción legislativa del actual congreso peruano

Como se conoce la forma de vida de los seres humanos, se realiza de forma colectiva o social, es por este motivo que y al paso de los años que las civilizaciones desde sus inicios identificaron la necesidad de crear normas de convivencia que en la actualidad son denominadas leyes. Debido a que estos tipos de reglamentos o leyes facilitan la convivencia de todas las personas que conforman una determinada sociedad, buscando así evitar conflictos entre los mismo y en el caso que llegase a suceder algún evento conflictivo, mediante las normatividades que regulan estas conductas llegar a un acuerdo mutuo.

Es que de esta manera en la actualidad a la creación de normas y leyes se le reconoce con el nombre de función legislativa, esta función y otras funciones que guardan relación con la legislativa es desempeñada por el congreso de la republica las cuales le son otorgadas a través de la carta política.

Landa (2003) nos expresa que las leyes son la máxima expresión de decisión del congreso y que se debe respetar debido a que representan a la sociedad, a su vez que

estas normas no deben ser de carácter personal y menos ser leyes de “nombre propio”. La última normativa que buscaba sacar un congresista era la de liberar al exdictador Fujimori con una ley que en palabras del propio congresista “era una ley para beneficiarlo” (como se citó en Carbajal, 2017, p. 7).

El congreso peruano mediante la aplicación de la constitución política de 1993, al pasar de los años fue demostrando la carencia que tiene para poder desarrollar de forma eficiente la función legislativa, debido a que muchos de los legisladores que conforman el congreso son profesionales que son especialistas en otras materias mas no en el ámbito legislativo, por lo tanto, esto causa que se manifiesten a nivel del congreso normas que no son correctamente elaboradas; por otro lado también se puede evidenciar en el actual congreso la inexistencia de publicidad adecuada del trabajo de elaboración en las comisiones, por ello es sumamente necesario mencionar que algunas de las muchas leyes que son promulgadas por el poder legislativo son a oscuras buscando beneficiar a algunos parlamentarios o para beneficio de un grupo en específico el cual ejerce poder sobre ellos.

Bernales (2001) indica que a pesar de que la potestad legislativa es netamente del congreso, el Poder ejecutivo (encarnado en le Presidente y su consejo de ministros) han poseído una mayor cantidad de expedición de normas con rango de leyes (p. 95), y esto se debe a que el Congreso le cede esas facultades ya sea por un gobierno de facto [lo cual es común en la historia republicana del Perú] o que el Presidente Constitucional [es decir, mediante elecciones populares] ha solicitado estas facultades, recordemos que esto ocurre al momento en que el

Congreso le da el voto de confianza al Consejo de Ministros del momento (como se citó en Carbajal 2017, p. 7).

Es necesario mencionar que cada día el congreso de la república va perdiendo su función legislativa, ya que, en lugar de servirle de guía al poder ejecutivo para que realice un mejor gobierno, se está convirtiendo en un opositor de este. Acción que en muchas oportunidades se ha podido evidenciar en la realidad peruana.

Son estos motivos y muchos más que hacen un tema de suma importancia la búsqueda de la reinstauración de un sistema bicameral en el Perú, al existir un sistema bicameral, los proyectos de ley presentados por la Cámara baja, (diputados) deberán ser analizados por la cámara alta (senadores), los cuales pasarían por filtros analíticos y se determinaría su viabilidad en una futura aplicación como norma en el país y si al aplicarse dicha ley es beneficiosa o no. Como se conoce, la forma de vida de los seres humanos se realiza de forma colectiva o social, es por este motivo que, al paso de los años, las civilizaciones desde sus inicios identificaron la necesidad de crear normas de convivencia que en la actualidad son denominadas leyes. Debido a que estos tipos de reglamentos o leyes facilitan la convivencia de todas las personas que conforman una determinada sociedad, buscando así evitar conflictos entre los mismos y en el caso que llegase a suceder algún evento conflictivo, mediante las normatividades que regulan estas conductas, darles solución o llegar a un acuerdo mutuo.

El congreso de la república actual tiene una serie de cuestionamientos; el retorno a la bicameralidad responde a la necesidad de mejorar la producción legislativa, como

se pudo evidenciar en los últimos años la función legislativa en el congreso de la república ha sido deficiente, la constante declaratoria de inconstitucionalidad de las leyes aprobadas en el parlamento dan muestra del pobre desempeño legislativo de los congresistas, lo que es un gran problema pues recae en el poder legislativo la creación y aprobación de leyes, las que ayudaran al desarrollo del país, sin embargo al tener una pobre producción legislativa el desarrollo nacional se ve frenado y sabotado.

Los argumentos analizados hacen un tema de suma importancia la búsqueda de la reinstauración de un sistema bicameral en el Perú, al existir un sistema bicameral, los proyectos de ley presentados por la Cámara baja, deberán ser analizados por la cámara alta, los cuales pasarían por filtros analíticos y se determinaría su viabilidad en una futura aplicación como norma en el país y si al aplicarse dicha ley es beneficiosa o no.

4.1.2.2. Producción legislativa del actual congreso peruano con respecto a la producción legislativa extranjera

Perú. En los últimos años la producción legislativa del congreso peruano ha sido de bajo nivel, específicamente en la calidad de las leyes aprobadas en el parlamento, esto se da no solo por la incompetencia de los representantes que son elegidos como congresistas, sino también por el sistema unicameral implementado por la constitución de 1993, los últimos treinta años el congreso ha pasado de legislar para la búsqueda del desarrollo nacional a tener un desempeño legislativo bastante cuestionable pues obedece a intereses económicos y personales.

En el último quinquenio habido una alta tasa de leyes que han sido declaradas inconstitucionales entre ellas la ley N°30793 la cual buscaba eliminar la publicidad estatal en medios privados la cual fue declarada inconstitucional bajo el sustento que no se puede privar al estado de informar a los ciudadanos sobre diversas actividades estatales pues atenta contra la libertad de información, ley llamada antitránsfuga la cual fue declarada inconstitucional pues impedía a los congresistas que habían renunciado a su bancada formen parte de la mesa directiva o de una comisión, la ley que quería modificar la cuestión de confianza pues quería modificar por medio del reglamento congresal una atribución otorgada al presidente en la constitución política, ley N°31018 que vulnera el artículo 62 de la constitución porque viola la libertad de contratar al suspender el contenido pactado por las partes relativo al cobro de peajes contraviniendo el principio constitucional que los contratos son ley entre las partes, el tribunal constitucional declaró inconstitucional la ley N°31039 que permite los asensos automáticos en el personal del sector salud, que fue aprobado por el congreso a pesar de la oposición del poder ejecutivo, la ley N°31083 fue aprobada por insistencia en el congreso que autoriza el retiro de los aportes administrados por ONP, fue declarada inconstitucional debido a que contraviene a la constitución y que es inviable y técnicamente imposible de forma económica para el Perú, por lo que se necesitaría la suma de 15 mil millones de soles; esto demuestra una pobre producción legislativa del congreso de la república, lo que se busca con el retorno de la bicameralidad es que no exista un único filtro de los proyectos de ley a aprobar dando al parlamento una discusión más amplia pues al tener dos cámaras una se encargaría de la revisión para

que las leyes sean adecuadas para regular la sociedad y no sean declaradas inconstitucionales por el tribunal constitucional, el retorno a la bicameralidad cumpliría el objetivo de mejorar la producción legislativa.

Inglaterra. En Inglaterra no existe una constitución escrita, el parlamento británico se rige por la costumbre y viejas instituciones tradiciones, en todo caso todas las leyes aprobadas en el parlamento tienen rango constitucional, la cámara de comunes realiza los proyectos de ley que van a ser aprobadas, las que serán discutidas en el más alto nivel, para posteriormente la cámara de lores se encarguen de moderar y revisar de manera rigurosa las leyes a aprobar.

En Inglaterra a diferencia del caso peruano, no existe un órgano constitucional como tal, debido a que el mismo parlamento puede hacer y deshacer las normatividades aprobadas, ya que no existe un solo órgano de control y revisión proyectos de ley; el parlamento cuenta con los bastantes filtros legislativos que permiten que las leyes sean las más adecuadas para la sociedad, en consecuencia la producción legislativa del parlamento inglés es efectiva y responde a las necesidades de la ciudadanía inglesa.

Lo que se evidencia en el sistema parlamentario inglés es que no es necesario tener un órgano de control constitucional para tener una buena producción legislativa, esto se debe también a que Inglaterra es una monarquía parlamentaria bastante tradicional en Europa y uno de los primeros países en instaurar el sistema parlamentario efectivo.

Estados Unidos. Las leyes en los Estados Unidos son muy eficientes tanto así que en Estados Unidos solo han regido dos constituciones en su historia, la primera de 1777 que fue un fracaso y la constitución de Filadelfia de 1787 que solo ha sufrido catorce enmiendas constitucionales y está vigente hasta la actualidad, esto se debe a que los ciudadanos ven a la constitución como un símbolo de unidad y patriotismo (Rosenn, 2013, pp. 180-184).

En los Estados Unidos, la cámara de representantes conjuntamente con el senado se encarga de la creación y presentación de leyes, por otro lado, el senado que es un órgano moderador y de control es el encargado de su revisión para su posterior aprobación, en el país norteamericano a diferencia del Perú existe una amplia discusión legislativa para la aprobación de normas.

Es importante señalar que la mayoría de países que han optado por un sistema parlamentario bicameral siguen el modelo norteamericano, ya que es el de más influencia la mayoría de países occidentales; el modelo bicameral permite que exista una serie de filtros para la aprobación de leyes presentadas en el poder legislativo, por lo cual es un modelo que facilita la producción legislativa y esta sea la más adecuada y eficaz para la sociedad.

Francia. El modelo francés es similar al estadounidense, sin embargo, el senado ha pasado a un segundo plano con respecto a la asamblea nacional, esto es debido a que Francia desde la V república ha pasado por reformas que han transformado el parlamento francés con respecto de la correlación de fuerzas entre ambas cámaras.

El senado francés en la actualidad es un órgano moderador y bastante conservador con respecto a la asamblea nacional; dentro del parlamento existen múltiples comisiones que permiten que la producción legislativa sea adecuada, pues hay una discusión nutrida tanto en el aspecto político como jurídico.

Chile. El parlamento chileno tiene un típico sistema parlamentario bicameral; al igual que el sistema parlamentario francés y norteamericano, el congreso chileno cuenta con una cámara de diputados y otra de senadores, la producción legislativa es aceptable ya que existen los filtros adecuados para la producción de leyes que van a beneficiar a la ciudadanía y el desarrollo nacional; al igual que el sistema francés, dentro del parlamento chileno existen comisiones mixtas que permiten un debate productivo para la aprobación de leyes y reformas, que luego serán revisadas por la cámara de senadores y finalmente aprobadas por el parlamento, esto evidencia que la producción legislativa chilena sea mejor que la peruana.

4.1.3. Análisis de la necesidad de mejorar el equilibrio de pesos y contrapesos en el sistema peruano

Esta investigación ha revelado que en los últimos cinco años el país ha atravesado una constante inestabilidad política; además en el último periodo han asumido consecutivamente cuatro presidentes, de los cuales Pedro Pablo Kuczynski y Manuel Merino renunciaron al cargo bajo presión del congreso y la opinión pública; por otra parte Martín Vizcarra fue vacado por el congreso por incapacidad moral, asumiendo el cargo presidencial el presidente del congreso Francisco Sagasti; por lo cual la presente investigación plantea que es necesario mejorar el equilibrio de pesos

y contrapesos en el estado peruano, para esto se plantea el retorno al sistema bicameral, ya que en la actualidad el país constantemente se ha visto envuelto en una crisis política la que causa afectaciones a la seguridad jurídica del estado; el eventual retorno al sistema bicameral imperfecto garantizaría una estabilidad política-jurídica en el país, debido a que la cámara baja (diputados) debatiría la posible vacancia del presidente de la república y la cámara de senadores revisaría si cumplen con las condiciones necesarias para poder proceder con la vacancia, así mismo el presidente solo podría disolver una cámara parlamentaria que sería la de diputados si esta niega la confianza dos veces, en consecuencia el Perú dejaría de ser una república dual donde en ocasiones es excesivamente presidencial y en otras parlamentaria, permitiendo que el país sea más estable tanto política como jurídicamente.

4.1.3.1. Inestabilidad actual en los pesos y contra pesos en el sistema peruano

El sistema unicameral implementado con la constitución de 1993, trajo como consecuencia que los pesos y contrapesos antes establecidos por la constitución de 1979 dejaran de existir, el control político antes ejercido por la cámara de diputados, en la actualidad es ejercido por una sola cámara; en el sistema bicameral el presidente de la república solo podía disolver la cámara de diputados cuando esta negaba la confianza al gabinete ministerial por tercera vez, por lo cual la cámara de senadores seguía ejerciendo sus funciones asegurando el control político; en el actual sistema unicameral el presidente tiene la potestad de disolver en su totalidad en congreso de

la república, a su vez el congreso actual puede vacar al presidente por única votación sin tener controles internos previos dentro del parlamento.

Los proyectos de ley dados en el congreso al no tener los filtros internos necesarios constantemente son observados por el presidente siendo una especie de revisor de normas legislativas, lo que no es lo más adecuado en una república.

En los últimos años el Perú ha estado envuelto en varias crisis políticas y comulaciones sociales, el Perú en cinco años ha tenido cinco presidentes una disolución del congreso y una vacancia presidencial.

El gobierno de Pedro Pablo Kuczynski se caracterizó por el obstruccionismo y el bloqueo dado principalmente por el congreso controlado por el Fujimorismo, ocasionando una relación tediosa y conflictiva entre el poder legislativo y el ejecutivo; luego de la renuncia del presidente Kuczynski el 21 de marzo del 2018 asumió el gobierno Martín Vizcarra, este gobierno siguió con la misma tónica del anterior teniendo un congreso obstruccionista que bloqueaba las iniciativas del poder ejecutivo, lo que finalmente conllevó a que el presidente Vizcarra disolviera el congreso de la república el 30 de septiembre del 2019; el 9 de noviembre del 2020 el nuevo congreso utilizando el artículo 113 inciso 2 de la constitución política, vacó por votación en el pleno del congreso al presidente Martín Vizcarra, esto trajo como consecuencia que asumiera la presidencia el entonces presidente del congreso Manuel Merino, gobierno que se caracterizó por lo breve de su duración, la protesta social, y finalmente la crisis política-social que costó la vida de dos personas, por estos

motivos Manuel Merino tuvo que renunciar al cargo de presidente el 15 de noviembre del 2020, asumiendo la presidencia Francisco Sagasti.

Los hechos acontecidos en los últimos cinco años denotan que el actual sistema parlamentario unicameral no contribuye con la estabilidad política del país ni garantiza los pesos y contra pesos que debe tener una república, la inestabilidad jurídica-política y social del país no solo obedece únicamente a causas políticas sino también a un problema del sistema parlamentario actual, pues el país es una república dual donde en ocasiones es excesivamente presidencial y en otras parlamentaria, es por esta razón que en el Perú es común la inestabilidad política.

4.1.3.2. Sistema de los pesos y contra pesos en el sistema peruano con respecto al extranjero

Perú. En el Perú en los últimos años ha caído en sucesivas crisis políticas que ha provocado una constante inestabilidad no solo política sino también jurídica y social; esto se debe principalmente la labor obstruccionista del congreso con mayoría opositora, esto fuera importante y saludable si es que los parlamentarios obedecieran a los intereses generales de la república y no intereses económicos o personales mezquinos, la inestabilidad se debe principalmente a las reglas que regulan el proceso electoral que necesitan una profunda reforma, pero también al mismo sistema parlamentario unicameral impuesta con la constitución de 1993; como consecuencia del sistema unicameral el parlamento puede ser disuelto totalmente por el presidente hecho ocurrido en el año 2019 o en contraposición el congreso peruano puede aprobar

la vacancia presidencial con una mayoría calificada como sucedió con la vacancia de Martin Vizcarra el año 2020.

La presente tesis adopta la posición de que el Perú es una república dual ya que los hechos ocurridos en los últimos cinco años han evidenciado que en ocasiones el sistema estatal peruano en ocasiones es presidencialista y en otras parlamentarista, lo que genera inestabilidad pues oficialmente el sistema del estado peruano es considerado como presidencialista.

La presente investigación plantea que se debe retornar a un sistema bicameral, obedeciendo a la necesidad de mejorar los pesos y contra pesos del sistema estatal peruano, en donde la cámara alta (senadores) actúe como moderador de la cámara baja (diputados); esto permitiría que el sistema de pesos y contra pesos entre el legislativo y ejecutivo sea más adecuado, pues ni el congreso podría vacar al presidente por votación en una sola cámara, ni el presidente podría disolver totalmente el congreso de la república, tal como se planteaba en la constitución de 1979; garantizando una estabilidad política prolongada, contribuyendo con el desarrollo del país.

Inglaterra. Inglaterra es una monarquía parlamentarista en consecuencia el primer ministro británico es elegido por el parlamento, esto permite que haya un conceso dentro del poder legislativo inglés para elegir a la persona que ejercerá el poder ejecutivo; a consecuencia de esto el sistema parlamentarista goza de una estabilidad tanto política como jurídica bastante eficiente, lo que no significa que el primer ministro no sea sustituido, sin embargo su sustitución no genera una

inestabilidad política tan pronunciada como en los sistemas presidencialistas, específicamente sudamericanos; en el caso peruano es evidente la inestabilidad política-jurídica que ha existido a lo largo de su historia en comparación con el sistema británico que se caracteriza por su estabilidad política y el respeto a sus instituciones.

Estados Unidos. El sistema parlamentario de los Estados Unidos se ha caracterizado por el respeto de las instituciones del estado, prueba de ello es que los Estados Unidos solo ha tenido dos constituciones en su historia, y la constitución vigente se ha reformado únicamente con enmiendas constitucionales.

Es tal el respeto de las instituciones en el país norteamericano que cuando Donald Trump intento desconocer las elección de Joe Biden, el congreso lo sometió en dos oportunidades a juicio político (Impeachment), acontecimiento inédito en la historia del país; la denuncia de Donald Trump de fraude produjo el intento de tomar el capitolio el 6 de enero del 2020, hecho que muchos congresistas consideraron como inadmisibles en un país fundado en los principios de libertad y democracia, esto demuestra que las instituciones estadounidenses están afianzadas, pues si esto ocurriera en América latina acarrearía una inestabilidad jurídica-política y social profunda (Jacobson, 2020).

El congreso estadounidense permite que existan pesos y contrapesos estatales que no facultan que predomine un poder sobre otro, entre sus funciones se encuentra la de controlar las políticas fiscales y gastos de ámbito federal, tiene la autoridad de investigar y supervisar la gestión del poder ejecutivo y sus organismos, citar altos

funcionarios mediante la realización de acción fiscalizadora, y someter y censurar al presidente mediante un juicio político (Impeachment); el sistema parlamentario garantiza que la democracia estadounidense sea una de las más sólidas del mundo, a diferencia de los países latinoamericanos.

Francia. Francia cuna de la revolución puso las bases para instauración de la república; producto de esto, pensadores como Montesquieu, Boltaire, Rousseau, pusieron los cimientos para el surgimiento el sistema de gobierno que han adoptado la mayoría de países occidentales en donde es indispensable la división de poderes, ya que la revolución francesa se dio producto de los sucesivos gobiernos por reyes absolutistas cuyo último gran monarca fue Luis XVI.

“Todo estaría perdido si el mismo hombre, el mismo cuerpo de personas principales de los nobles o del pueblo ejerciera los tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias entre particulares” (Montesquieu, 1748).

La base de todo gobierno se debe regir por los pesos y contrapesos que se instauran a partir de la división de poderes, el gobierno de un estado no puede ser absoluto y ejercido por una única persona, pues conlleva al absolutismo y la dictadura lo que es dañino para cualquier sociedad, el respeto la libertad debe ser al principio fundamental para el ejercicio del poder político-jurídico y social.

En Francia es permitido que el presidente se pueda convertir legalmente de forma temporal en un dictador siempre cuando el país se encuentre en extrema necesidad; similar al modelo estadounidense, en Francia el sistema de pesos y contra pesos se da

a partir de que la asamblea nacional y el senado tienen un constante control político del ejecutivo, lo que permite el equilibrio entre ambos poderes estatales, pues el senado controla el accionar del gobierno, dictamina sobre toda revisión de la constitución y desempeña el papel de representación.

Chile. En Chile el sistema bicameral parlamentario es similar el estadounidense; permite la labor de fiscalización del gobierno, citar a los ministros de estado a pedido de un tercio de diputados a fin de responder preguntas respecto a su gestión, y realizan la fusión de acusación a los altos funcionarios incluido el presidente de la república; las acusaciones dadas en la cámara de diputados serán conocidas por la cámara de senadores, para revisar si estas van de acuerdo a las leyes vigentes, declarar la inhabilidad del presidente de la república o del presidente electo cuando un impedimento físico o mental lo inhabilite para el ejercicio de sus funciones o cuando el presidente haga dimisión de su cargo, para la inhabilitación presidencial y la renuncia o dimisión se tendrá que acudir al tribunal constitucional.

A diferencia del Perú, en la constitución chilena no se hace mención a la vacancia por incapacidad moral; es evidente que el sistema parlamentario chileno con respecto al peruano, mantiene una mayor estabilidad política y jurídica debido a que tiene un mejor control y revisión de sus decisiones parlamentarias, como la acusación a altos funcionarios y la inhabilitación presidencial.

CONCLUSIONES

En conclusión, se ha evidenciado que en el Perú el actual congreso unicameral no cumple con satisfacer las necesidades jurídico-políticas de la nación, tales como la de, representación ciudadana, mejor producción legislativa, y garantizar los pesos y contrapesos dentro del estado; para satisfacer estas necesidades, esta investigación plantea que el parlamento debe retornar a un sistema bicameral.

Esta investigación ha analizado los criterios jurídico-políticos para establecer la bicameralidad en el congreso de la república, como son; la necesidad de afianzar la representatividad de los parlamentarios en función de la representación ciudadana, debido a que en el actual congreso unicameral hay una inadecuada representación de la ciudadanía sustentada en las altas tasas de desaprobación del parlamento; la necesidad de mejorar la producción legislativa, pues se ha evidenciado que en los últimos años varias leyes aprobadas en el congreso unicameral han sido declaradas inconstitucionales debido a que no existen los filtros adecuados dentro del parlamento; y finalmente la necesidad de mejorar el equilibrio en el sistema de pesos y contrapesos en el sistema peruano, esta necesidad se da ya que los hechos acontecidos en los últimos años han mostrado que el actual sistema unicameral permite que el país caiga más fácilmente en una inestabilidad jurídica-política y social, pues el parlamento puede ser disuelto en su totalidad y el presidente puede ser vacado por votación calificada en la cámara única; el análisis de los criterios jurídicos-políticos planteados en la presente investigación ha demostrado la necesidad del retorno a la bicameralidad.

En un análisis internacional se evidencia que los países que comparten un sistema bicameral tienen un parlamento dinámico y eficaz, no solo en representación sino también en la producción legislativa y control político garantizando el equilibrio del estado; en el Perú el sistema bicameral ha tenido una larga tradición, por esta razón la unicameralidad no se ajusta a la realidad peruana y sus necesidades.

El retorno a un sistema bicameral garantizaría una mejor representación ciudadana, pues como se ha podido demostrar mediante esta investigación, el sistema unicameral implantado en el gobierno del expresidente Alberto Fujimori adolece de una notable ineficacia representativa en desmedro de la ciudadanía peruana; si se llevara a cabo el retorno a un sistema bicameral se podría lograr una mayor representación dentro del parlamento, y mejorar la relación entre los congresistas y la ciudadanía.

Con un congreso bicameral se podría llegar a tener una mejor producción legislativa, en el transcurso de este último quinquenio se ha podido evidenciar en la realidad parlamentaria peruana que existe ineficiencia por parte del congreso de la república, ya que hasta el momento se han declarado inconstitucionales numerosos proyectos de leyes producidas en el congreso, con un sistema bicameral se lograría superar estas cuestiones legislativas, pues al existir dos cámaras habría un mayor control legislativo, además se llegaría a tener debates de tipo reflexivo y en consecuencia poder tomar en consideración que proyectos de ley son los más favorables para mejorar desarrollo jurídico-político y social del país.

En el último periodo gubernamental el Perú ha atravesado una notable inestabilidad tanto jurídica como política, esto se evidencia en los cinco años que el Perú ha tenido cuatro presidentes; debido a un ineficaz control político respecto a los pesos y contrapesos del estado, teniendo como principal motivo el obstruccionismo por parte del poder legislativo en contra del poder ejecutivo, por lo tanto, mediante la aplicación de un sistema bicameral en el Perú, se podría tener un mayor control jurídico-político tanto dentro del parlamento como en su relación con el ejecutivo, mejorando de esta manera la estabilidad y el equilibrio entre los poderes del estado.

Finalmente, esta investigación concluye que el retorno a la bicameralidad es necesario debido a que se adecua mejor a la realidad peruana y sus necesidades tanto jurídico-políticas como sociales.

RECOMENDACIONES

Esta investigación recomienda a los futuros estudiantes de Derecho y Ciencias Políticas que, deben realizar investigaciones que profundicen y refuercen la postura para un posible retorno al sistema bicameral en el poder legislativo peruano.

Se debe investigar más a profundidad las carencias, jurídicas, políticas y sociales que contiene el sistema parlamentario unicameral vigente, el cual se encuentra amparado en la constitución de 1993; y así demostrar que, para mejorar la eficacia, eficiencia y legitimidad legislativa actual, es de suma necesidad el retorno a un sistema parlamentario bicameral bajo criterios claros.

Bajo el contexto político actual en donde el retorno a la bicameralidad ha cobrado nuevamente una relevancia importante, es recomendable un estudio profundo de que modelo parlamentario es el más adecuado a implementar en el Perú, quedara en los legisladores y constitucionalistas en que estos se apoyen, adecuar el sistema bicameral al Perú y su realidad jurídica, política y social.

REFERENCIAS

- Anderson, P. (1963). *El Estado Absolutista*. Mexico.
- Calzada, P. F. (1990). *Derecho Constitucional*. Mexico: Editorial Harla.
- Cámara de Diputadas y Diputados. (s.f.). *Cámara de Diputadas y Diputados*. Recuperado el 10 de junio de 2021, de https://www.camara.cl/camara/historia_camara_de_diputados.aspx
- Campos B, H. J. (s.f.). ¿Por que es importante repenazar la bicameralidad? *ideele*(175).
- Carbajal, J. F. (2017). *La Celeridad y la Revicion de Leyes en los Sistemas Parlamentarios de las Contituciones de 1979 y 1993*. Lima.
- Cenntro de investigación parlamentaria. (2005). *unicameralidad y bicameralidad*.
- Chirac, J. (1991). Reforma constitucional del Parlamento francés. *Derecho del Estado*.
- Chirinos, S. E. (1991). *Cuestiones Constitucionales 1933 - 1990*. Lima: Fundación M.J. Bustamante De la Fuente.
- Del Solar, L. S. (10 de Abril de 2019). Gobierno explica retroceso en bicameralidad. (Gestión, Entrevistador)
- Díaz, J. F. (1867). *Historia del senado romano*. Barcelona.
- Díaz, Z. S. (2016). *El Congreso Peruano: Hacia Una Nueva Bicameralidad De Representación Poblacional*. Trujillo.
- Eissa, B. F. (2010). Mrando hacia Filadelfia Anáhuac, la Constitucion estadounidense en el congreso constituyente mexicano 1823. *Política y gobierno*.
- Fernández, d. C. (2016). *La supervisión de las elecciones a la Asamblea Nacional Francesa*. Madrid.
- García Belaunde , D., & Eguiguren Praeli, F. j. (2008). La evolución político-constitucional del Perú 1976-2005. *Estudios constitucionales*, 371-398.
- Gobierno explica retroceso en bicameralidad: "es por respeto a la voluntad popular". (10 de Abril de 2019). *Gestion*.
- Gómez, E. F. (2001). *Historia de grecia antigua*. Madrid: Ediciones Akal, S.A.,2001.

- González, F. J., & Rodríguez, R. C. (2016). Fundamentos jurídicos doctrinarios para retornar a la bicameralidad en el Perú. *Revista de Investigación Jurídica de Estudiantes*.
- Jacobson, G. C. (2020). Donald Trump y los partidos: juicio político, pandemia, protesta y política electoral en 2020. *Presidential Studies Quarterly*.
- Lacché, L. (2000). *constitución, monarquía, parlamento: francia y Bélgica ante*. Paris.
- Lenin, V. (1968). "Sobre las dos líneas de la Revolución". Mexico.
- Loewenstein, K. (1970). Roma y la teoría general del estado. *Revista de estudios políticos*(174).
- Lopez, G. S. (2012). *Derecho romano I*. Mexico: red tercer milenio S.C.
- Machicado, J. (2008). *Carta Magna de Juan sin tierra*.
- Magraner, X. (29 de Enero de 2020). Reino Unido: historia de una monarquía parlamentaria. *LA VANGUARDIA*. Obtenido de lavanguardia.com
- Martínez, H. F. (2020). El camino a la independencia de Estados Unidos. *HISTORIA Y VIDA*(470).
- Martínez Val. , J. M. (1988). Reflexiones Sobre La Constitución De Los Unidos De América. *Anuario Jurídico*.
- Menhennet , D., & Palmer, J. (1968). *El Parlamento en perspectiva*. Mexico: F. Trillas, S.A.
- Mier, T. S. (1978). *ideario Político*. Caracas: E. O Gorman.
- Montesquieu, C. L. (1748). *El espíritu de las leyes*. Ginebra.
- Morison, S. E., & Connager, H. S. (1951). *Historia de los Estados Unidos de Norteamérica*. Mexico: , Fondo .
- National Geographic. (2012). *patricios y plebeyos, la lucha por la igualdad*. Obtenido de https://historia.nationalgeographic.com.es/a/patricios-y-plebeyos-lucha-por-igualdad_6747
- Nicolini, D. C. (2011). *Glosario de Términos Parlamentarios Peruanos*. Lima.

- Pérez, E. C. (2014). *El Congreso De Estados Unidos: Pragmatismo Y Pluralismo*. Mexico.
- Rivera, A. S. (2006). *Acerca del retorno a la bicameralidad*. Lima.
- Rosales , A. (1843). *Historia De Inglaterra*. Madrid: Imprenta y libreria, calle de carretas, núm, 8.
- Rosenn, K. S. (2013). El éxito del constitucionalismo en los en América Latina: una explicación. *Criterio Jurídico* , 13(2).
- Salcedo, C. M. (2007). ¿Unicameralidad o bicameralidad? Falsos dilemas en la discucion sobre la reforma del Parlamento peruano. *JuS-Doctrina & Practica*.
- Tapia, R. R. (2018). *Comentarios Académicos Sobre Bicameralidad Y Unicameralidad En El Parlamento Peruano*. Lima.
- Toqueville, A. H. (1987). *La democracia en América*. Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- Urviola, H. O. (2004). *Retorno A La Bicameralidad*. Arequipa.
- Valencia, V. A. (1964). *Manual del Derecho Constitucional*. La Paz: Librería editorial "Juventud".
- Villacampa, V. (1997). *Enciclopedia Estudiantil*. Barcelona: Sacramento Nieto.
- Von Ranke, L. (1948). *Pueblos y Estados en la historia moderna*. Mexico: Fondo de Cultura Económica.