

UNIVERSIDAD CATÓLICA SANTO TORIBIO DE MOGROVEJO

FACULTAD DE DERECHO

ESCUELA DE DERECHO



EL RETORNO A LA BICAMERALIDAD EN LA LABOR LEGISLATIVA PERUANA

TESIS PARA OPTAR EL TÍTULO DE

ABOGADO

AUTOR

WENDY MIRELLA MARTINEZ GARNIQUE

ASESOR

LEYLA IVON VILCHEZ GUIVAR DE ROJAS

<https://orcid.org/0000-0003-1081-7922>

Chiclayo, 2022

EL RETORNO A LA BICAMERALIDAD EN LA LABOR LEGISLATIVA PERUANA

PRESENTADA POR:

WENDY MIRELLA MARTINEZ GARNIQUE

A la Facultad de Derecho de la
Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo
para optar el título de

ABOGADO

APROBADA POR:

Katherinee del Pilar Alvarado Tapia

PRESIDENTE

Freddy Ronald Centurion Gonzalez

SECRETARIO

Leyla Ivon Vilchez Guivar de Rojas

VOCAL

Dedicatoria

A mi madre, Mary Garnique Salazar, quien es mi principal motivo de vida. A mi abuelita Paula Salazar, por cuidarme a través de sus oraciones. A la persona más importante en mi vida que ahora es mi ángel eterno, Oscar Paúl.

Agradecimientos

Agradezco a Dios por su infinito amor y fortaleza. A mis padres, por el esfuerzo realizado para lograr este primer paso en mi vida profesional. A mi tío, Víctor Garnique Salazar, quien siempre tuvo un buen consejo y a toda mi familia que nunca dejó de confiar en mí. A esas buenas amistades que hicieron más llevadera la carrera universitaria.

Por último, gracias a los docentes de la Facultad de Derecho por los conocimientos impartidos; en especial a mi asesora, Dra. Leyla Vilchez Guivar por su paciencia, dedicación y entusiasmo en la elaboración del presente artículo.

Índice

Resumen	5
Abstract	6
1. Revisión de literatura:	9
2. Materiales y métodos	20
3. Resultados y discusión	20
Conclusiones	30
Recomendaciones	31
Referencias	32

Resumen

La Constitución de 1993 trajo consigo la implantación del modelo unicameral, desde ese entonces el retorno a la bicameralidad siempre ha sido una propuesta y un tema de debate en la agenda parlamentaria y muchos han sido los intentos por volver a este sistema parlamentario. A pesar de las diferentes consecuencias positivas que traería este sistema hasta el día de hoy sigue siendo una reforma pendiente ya sea por la falta de interés en el tema o por maniobras políticas que desnaturalizan su buena intencionalidad. La presente investigación tiene como objetivo principal determinar las razones por las que se debería retornar a la bicameralidad en la labor legislativa peruana. Asimismo, este trabajo se rige bajo los lineamientos de una investigación cualitativa para así proporcionar información detallada sobre el objeto de estudio. Tras la revisión bibliográfica de libros, tesis, noticias y publicaciones periódicas se ha optado por señalar las ventajas del bicameralismo y proponer una nueva conformación del Congreso Peruano que se ajuste y responda a las necesidades de nuestra realidad política y jurídica en aras del fortalecimiento a la democracia.

Palabras clave: Bicameralidad, Congreso, democracia, labor legislativa.

Abstract

The 1993's Constitution brought the implantation of the unicameral model, since then the return to the bicamerality always has been a latent subject on the political agenda and many have been the attempts to get back to this parliamentary system. Despite the different positive consequences that would bring this system to this day it is still a pending reform either due to the lack of interest in the subject or due to political maneuvers that distort his good intentions. The main objective of this research is to determine the reasons why a return to bicamerality should be made in Peruvian legislative work. Likewise, this work is governed by the guidelines of a qualitative research in order to provide detailed information about the object of study. After the bibliographic review of books, theses, news and periodicals, it has been decided to point out the advantages of bicameralism and propose a new conformation of the Peruvian Congress that adjusts and responds to the needs of our political and legal reality in order to strengthen the democracy.

Keywords: Bicamerality, congress, democracy, legislative work.

Introducción

En los últimos años hemos el pueblo peruano ha sentido la falta de representación por parte del Congreso de la República, a raíz de la deficiente y precaria producción legislativa que en muchos de los casos obedece a intereses particulares o de una mayoría parlamentaria. Esto último se evidencia cuando una ley termina siendo declarada como inconstitucional por el máximo intérprete de nuestra Constitución. Aunado a ello, el enfrentamiento constante con el Poder Ejecutivo que ha desencadenado graves consecuencias en la sociedad.

El Estado no puede ser incompatible con las reglas fundamentales de la democracia. Nuestros representantes deben entender que la mejor manera de tener seguridad jurídica y sostenibilidad es respetando los principios constitucionales. Por consiguiente, es necesario un cambio en el Poder Legislativo, tanto en forma como en el fondo. Es decir, tanto en el sistema que lo rige como en las personas que lo conforman.

En razón de ello, se considera que un sistema bicameral podría resultar provechoso para una eficiente labor legislativa, recordando que se busca el bienestar de todo el país y no de algunos sectores. Asimismo, la mayoría de juriconsultos coinciden en que tener un congreso con dos cámaras fortalece la democracia; aunado a que la mayoría de Estados de gran extensión territorial y poblacional poseen un congreso bicameral para lograr una adecuada representación.

En esa misma línea, podemos afirmar que, los sistemas bicamerales son mayormente aplicados en la legislación comparada. Estados como Italia, España, Francia, Alemania, Reino Unido, entre otros han dotado a sus parlamentos de dos cámaras con la finalidad de lograr un equilibrio de funciones y de representación. Esto también se ve reflejado en nuestra región, ya que, en América del Sur solo Ecuador, Nicaragua, Perú y Venezuela han asumido un sistema unicameral.

El modelo bicameral presenta argumentos sólidos respecto a su conveniencia para el Estado de Derecho; dado que, busca una mayor fiscalización en la promulgación de leyes y evitar los abusos por parte de una mayoría en Legislativo. En síntesis, intenta mejorar la calidad de la producción legislativa.

Si bien, es necesario contar con una cámara de reflexión que neutralice los intereses de aquellos que llegan al poder añorando beneficios para sí y de unos pocos y no en miras a la población, de nada serviría tener un sistema bicameral si es que no se han establecido ciertos requisitos para conformar el Parlamento Peruano. Es así que, resulta razonable que la elección y conformación de la cámara de senadores cuente con representantes de gran transcendencia política, prestigio profesional y académico, características importantes para conformar una verdadera cámara de "reflexión".

Teniendo en cuenta lo expuesto, se ha formulado la siguiente interrogante: ¿Cuáles serán las razones por las que se debería retornar a la bicameralidad en la labor legislativa peruana?

Ante esta pregunta se planteó la siguiente hipótesis: Si se retorna a la bicameralidad en la labor legislativa peruana; entonces, las leyes no obedecerían a intereses personales de los parlamentarios y, el íter legislativo sería mejor fiscalizado evitando afectaciones al Estado y a la población.

Es así como la presente investigación tiene objetivo general determinar las razones por las que se debería retornar a la bicameralidad en la labor legislativa peruana. Asimismo, como objetivos específicos: argumentar las ventajas del bicameralismo desde una triple perspectiva: representación, función legislativa y presupuestal; y, proponer la composición paritaria en el Congreso peruano, considerando la probidad, la ética y la formación profesional.

Conocedores de la existencia de motivos para regresar al sistema bicameral, este trabajo tiene como finalidad exponer las razones por las cuales nos convendría tener un Congreso con dos cámaras, ya que, este sistema tiene como ventaja generar orden y equilibrio en las funciones del Poder Legislativo.

1. Revisión de literatura:

1.1. Antecedentes de la investigación

Gonzáles, J. y Rodríguez, C. (2016) presenta su artículo “Fundamentos jurídicos doctrinarios para retornar a la bicameralidad en el Perú” publicado por Nous, Revista de Investigación Jurídica de Estudiantes, afirman que, optar por este sistema parlamentario fortalecerá la calidad de las leyes, el control político y el rol constitucional de este poder estatal frente a la población.

Asimismo, “el bicameralismo permitiría y promovería el fortalecimiento de la participación democrática, la revisión de los actos y decisiones legislativas que eviten conflictos sociales o perdidos de la legitimidad Estatal” (Gonzáles y Rodríguez, 2016, p. 81). Gracias al desarrollo de los diversos beneficios del sistema bicameral de la mano de la doctrina nacional y comparada, el presente artículo ayudará a encontrar las razones del regreso a la bicameralidad, punto angular de esta investigación.

Díaz, I. (2016) en su tesis de postgrado “El congreso peruano: hacia una nueva bicameralidad de representación poblacional” presentada por la Universidad Nacional de Trujillo concluye que, la determinación de dos cámaras parlamentarias favorece con a la tendencia descentralizadora que manda la Constitución.

En razón de ello, se “respondería mejor a las aspiraciones de millones de ciudadanos que no se sienten adecuadamente representados por el Parlamento actual, pues su capacidad de discusión y respuesta frente a las necesidades de las regiones, provincias y distritos es bastante limitada” (Díaz, 2016, p. 108). El referido trabajo, ayuda a comprender que, retornar a la bicameralidad será un paso importante para resurgir de la crisis política que se le ha reprochado en los últimos años al Poder Legislativo a causa de sus integrantes. Solo así, se logrará descentralizar el poder y la población sentirá una adecuada representación.

Irureta, C. (2017) presenta su tesis de pregrado “Crítica a la justificación del bicameralismo en Estados unitarios” presentada por la Universidad de Chile. La autora tiene como objetivo explicar y demostrar cuáles son los criterios en la actualidad para que un Estado opte por el sistema bicameral.

De igual manera, señala que, aplicación de este sistema obedece a las tendencias regionalizadoras o descentralizadoras en los Estados, buscando una verdadera representación. En razón de ello, sugiere que Estados con grandes y extensos territorios cuenten con dos cámaras parlamentarias. (Irureta, 2017). Se ha encontrado que la tesis en mención, sirve para afianzar la necesidad de reformar nuestro parlamento. Dado que, nuestro país al contar con buena extensión territorial y poblacional le corresponde tener un Congreso bicameral y así se fortalecerá la democracia y representación política.

Bullard, A et al. (2019) presentan el artículo “¿Más de lo mismo? El retorno al congreso bicameral” publicado en la revista IUS ET VERITAS N.º 58. Los autores analizan por qué falló el Proyecto de Ley que fue consultado a la población mediante el referéndum en el 2018 acerca del retorno a la bicameralidad que ha su considerar era “bastante pobre” además, mencionan los lineamientos a tener en cuenta para optar por un sistema bicameral antes que el unicameral.

A raíz de ello, proponen cuáles serían los lineamientos a seguir para que el sistema bicameral funcione en nuestro país el cual necesariamente deberá ir de la mano con una reforma estructural en la elección de congresistas. La referida investigación permite seguir conociendo las cualidades del bicameralismo ya que, en este sistema se optimiza la calidad de las leyes, se fortalece la democracia y permite mayor control político. Todas esas virtudes respaldan nuestra idea que al contar con dos cámaras parlamentarias obtendremos mayor seguridad jurídica.

Hakansson, C. (2018) en su artículo “Un análisis al contenido de tres proyectos de reforma constitucional” presentado por la revista VOX JURIS afirman la necesidad del senado, para que sea esta cámara la que se encargue de debatir los temas de Estado y del nombramiento de altas autoridades; para que los diputados puedan desempeñar funciones de control político que van acorde con un contexto político- mediático.

A raíz del análisis de diferentes proyectos de ley basados en el regreso a la bicameralidad, el autor sostiene que es necesaria una separación de funciones para descongestionar al parlamento, logrando una correcta distribución de tiempo y así debatir proyectos de ley que beneficien al país. Esta postura es respaldada en la presente investigación la cual se intentará fundamentar en líneas posteriores.

Álvarez, E. (2018) en su artículo “Reforma política en la organización del congreso de la república: ¿Es necesario restituir el sistema bicameral en el congreso peruano?” publicado en la revista VOX JURIS sostiene que, si se busca fortalecer la representatividad y eficiencia del Congreso el retorno a la bicameralidad es una elección idónea.

Asimismo, propone que el senado no se limite a ser solo una cámara “revisora”. Por el contrario, busca que las dos cámaras “cuenten con una composición distinta y con funciones claramente distinguibles, que logren concretar el principio de democracia representativa que funda la razón de ser del Congreso de la República” (Álvarez, 2018, p. 151). Tras lo expuesto, este artículo servirá para dar un pequeño alcance de cuáles deberían ser las funciones asumidas por cada una de las cámaras parlamentarias y así lograr mayor legitimidad y respaldo por parte de la población al Poder Legislativo.

Hakansson, C. (2019) en su libro “Curso de Derecho Constitucional” a través de Palestra Editores desarrolla uno de los temas más relevantes en el contexto político de los últimos años, como lo es la falta de equilibrio y coordinación entre los poderes del Estado peruano. Además, desarrolla los instrumentos con los que cuenta el Congreso para realizar su función legislativa y los percances que podría presentar para realizar el control político, tema relevante para el presente artículo.

Asimismo, se optó por utilizar este material porque presenta una visión amplia acerca de los temas mencionados, desarrollo los lineamientos de un Estado Constitucional de Derecho y además explica los antecedentes del texto constitucional actual. Aquí la importancia, pues permite conocer qué Constituciones optaron por el modelo bicameral, cuáles fueron sus ventajas y debilidades.

Häberle, P. (2016) presenta su libro “El Estado Constitucional” por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Aquí, el autor despliega temas relacionados con América Latina a partir del constitucionalismo contemporáneo.

De ese modo, primero explica qué es una Constitución para luego hacer referencia al Estado Constitucional y sus elementos, al ejercicio de la democracia como manifestación de la dignidad humana. Asimismo, menciona la división de poderes y funciones de las instituciones estatales. Posteriormente desarrolla cuáles son las tareas del Estado que siempre deben estar en miras al bien común. Es respecto a este último punto, el aporte al presente trabajo, pues se busca el bienestar general a través de los órganos del Estado y sus representantes.

Castro, J. (2018) en su tesis de pregrado “La institucionalidad político constitucional peruana. Un diagnóstico a veinticinco años del autogolpe de estado de Alberto Fujimori Fujimori” presentada por la Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo, deja clara su posición respecto al bicameralismo y en uno de sus apartados menciona lo siguiente:

Es conveniente el que haya dos cámaras legislativas para que sirvan, recíprocamente, de freno y contrapeso, pues existe una cámara de reflexión respecto de las decisiones de la otra, en materia legislativa la existencia de esta dualidad permite una cierta especialización de funciones y hace más difícil que un gobierno con características autoritarias pueda ejercer presión sobre ambas cámaras. (Castro, 2018, p. 36)

La referida tesis aporta significativamente a este trabajo de investigación, puesto que, permite aclarar aún más el panorama respecto de cómo debería ser la composición de nuestro parlamento. Esto gracias a que, el autor realizó comparaciones entre la bicameralidad que se tenía con la Constitución de 1979 y la unicameralidad que dispone la Constitución de 1993.

Tapia, R. (2018) presenta el reporte de investigación “Comentarios académicos sobre bicameralidad y unicameralidad en el parlamento peruano” presentado por el Departamento de Investigación y documentación parlamentaria del Congreso de la República del Perú.

En este informe, el autor toma como base las percepciones, comentarios y preferencias de Marcial Rubio y Enrique Bernal y por Alfredo Bullard respecto a la estructura y funcionamiento de la unicameralidad y bicameralidad aplicadas en nuestro país. De ese modo, abarca diferentes puntos como: el número de representantes y el tiempo legislativo, las exigencias e impedimentos para ser congresista; las potestades del parlamentario y las garantías para el ejercicio de sus funciones, la semejanza de contar con cámara de senadores y diputados frente a una sola cámara y Comisión Permanente, entre otros.

Gracias a la sistematización del reporte de investigación, permite conocer qué puntos en específico se deben reforzar, cambiar o retomar para fortalecer el Poder Legislativo. Siendo así, permitirá proponer una mejor composición parlamentaria, el cual es uno de los puntos angulares del presente trabajo de investigación.

Buller, J. (2016) en su tesis para optar el grado de magíster “Reducción de la Inflación de Leyes en el Congreso de la República” presentado por la Pontificia Universidad Católica del Perú afirma lo siguiente:

El Congreso de la República tiene, actualmente, un problema de inflación de leyes que genera desorden, confusión y contradicciones en los efectos de las normas. Se torna como el problema más grave de la eficacia de la función legislativa; y, prácticamente afecta la estructura organización institucional y funcionalidad (...) El Congreso de la República debe contar con una agenda pública, que sirva de programa o estructura de acción y donde

se establezcan los objetivos generales y particulares, para llegar a la finalidad de todo gobierno, que es el bien común y el bienestar general. (Buller, 2016, p.72)

Esta tesis permite identificar los diversos problemas que afronta el Poder Legislativo y a su vez busca solucionar esas dificultades planteando lineamientos a seguir. Aquí radica el aporte a la presente investigación dado que, la solución total a la crisis no es la bicameralidad. Esta última debe ir acompañada de un plan estratégico para lograr eficiencia legislativa.

Lozano, G. (2017) en su tesis de postgrado “Las Iniciativas Ciudadanas de Reforma Constitucional al interior del Congreso de la República: mecanismo participativo ineficaz para la solución de los problemas de representación” presentada por la Pontificia Universidad Católica del Perú enfatiza que, no existe una estructura institucional en pro de la población, no se halla “el protagonismo ni el apoyo que les corresponde como promotores y portavoces de las demandas de la sociedad civil que respalda sus iniciativas, y que no han sido debidamente canalizadas por los congresistas de la República” (Lozano, 2017, p. 137)

La tesis mencionada evidencia una vez más, la falta de representación que siente la ciudadanía por parte de los congresistas, como consecuencia de la ineficiencia y la incorrecta distribución de las labores parlamentarias de un Congreso unicameral. De ese modo, contribuye a la idea de restablecer la bicameralidad ya que este sistema serviría como fortalecimiento de la democracia y representación.

Baldi, B. (2016) en su tesis doctoral “La teoría de la representación política en el estado moderno. Itinerario de una crisis” presentada por la Universidad de Córdoba, señala que un representante eficaz y consciente toma decisiones partiendo del equilibrio de las demandas e intereses poblacionales respecto a los ideales personales. En ese sentido, afirma que “actuar de manera responsable significa amortiguar los conflictos que pudieran darse entre las decisiones de los representantes con la opinión pública y si estos fueran inevitables, justificarlos y explicarlos ante los representados” (Baldi, 2016, p. 270).

La tesis mencionada tras recopilar conceptos de diferentes culturas, filósofos, políticos y juristas acerca de la representación política y parlamentaria ayuda a identificar si verdaderamente la representación va de la mano con la democracia. Ello a raíz de la pérdida de legitimidad de la población con las leyes promulgadas y en consecuencia con sus representantes.

Miró Quesada, F. (2019) en su artículo “Corrupción, ética pública y democracia quebrantada” presentada por la revista Tradición de la Universidad Ricardo Palma, asegura lo siguiente: “la corrupción daña severamente la ética pública (...) afecta fuertemente la estabilidad institucional de la democracia, que empieza a perder legitimidad en la opinión pública, debido a la desconfianza que se produce en la ciudadanía...” (Miró Quesada, 2019, p. 33)

En el citado artículo, se menciona las consecuencias jurídicas y políticas que trae la corrupción tras las conductas poco éticas de los congresistas. Por ello, no basta con plantear reformas orgánicas, institucionales o legislativas; sino que, es necesario el ejercicio de conductas idóneas por parte de los representantes que se sujeten a los principios de un Estado de Derecho. Todo lo mencionado, demanda de un mayor conocimiento, compromiso e involucramiento de los ciudadanos al momento de elegir a los parlamentarios.

Chávez, E. (2006) en su artículo “Ética en el Poder Legislativo” recogido en el Boletín Mexicano de Derecho Comparado, concluye que, la confianza de la ciudadanía puesta en sus representantes y el buen trabajo de las instituciones es la clave para el afianzamiento de la democracia. Por ende, es necesario “un consenso ético, el restablecimiento de reglas de conducta que restrinjan o eliminen la posibilidad de conductas corruptas, la penalización efectiva de la corrupción, así como la transparencia cierta de los intereses y el patrimonio de los gobernantes...” (Chávez, 2006, p. 121)

El autor desarrolla puntos importantes y claves en las que radica la pérdida de confianza de la población hacia sus representantes. Para ello, menciona la importancia del Poder Legislativo, la corrupción en esta institución y la necesidad de una ética parlamentaria con la finalidad de responder a las exigencias de un Estado moderno.

Gutiérrez, N. (2017) en su tesis de postgrado “El mecanismo de rendición de cuentas de la actividad parlamentaria como garantía de una buena legislatura” presentada por la Pontificia Universidad Católica del Perú llega a la siguiente conclusión: “los principios de corrección, transparencia, participación, eficacia y rendición de cuentas que forman parte del principio de buen gobierno, también se aplican al Poder Legislativo, a través del ejercicio de las funciones representativa, legislativa y de control político” (Gutiérrez, 2017, p. 26).

Asimismo, desarrolla el principio de buen gobierno que sumado a los principios de Estado de Derecho orientan el ejercicio del poder concedido por el pueblo como garantía del respeto a la dignidad humana. De ese modo, la investigación antes referida, ayudará a encontrar las pautas a seguir para lograr una eficiente labor legislativa, porque no todo depende del sistema que rige al Congreso, sino las personas que lo conforman y las funciones que desempeñan.

Delgado, C. (2016) en su tesis de postgrado “Modelo democrático régimen político y usos contextuales de los Decretos de Urgencia en el Perú en el periodo 1980-2015” presentada por la Pontificia Universidad Católica del Perú.

El autor enfatiza en que, se debe buscar líderes que no prioricen ser la cabeza de grupo, sino que, este no se debe olvidar del grupo al cual representa y así poder transmitir el verdadero sentir de la población. En la medida posible debe buscar la dación de normas acorde a los parámetros de legalidad, con una evaluación pertinente. Asimismo, no se muestra ni a favor ni en contra de la bicameralidad, dado que, para él, los sistemas parlamentarios optados por los países no resultan relevantes si es que primero no se realiza una “limpieza” a todo el sistema normativo. (Delgado, 2016)

En razón de ello, la tesis mencionada ayudará a proponer qué puntos se deberán tener en cuenta al momento de elegir nuestros representantes. No olvidando que, la solidez y eficacia en la dación de normas, se puede obtener a través de verdaderos líderes (representante - ciudadano).

1.2. Bases teóricas

1.2.1. Democracia representativa

Según la etimología, democracia significa “gobierno del pueblo”, pero esto no debería entenderse como el sometimiento al escrutinio público de todas las decisiones tomadas por el gobierno. Dado que, esa interpretación está verdaderamente abocada a la defensa de la

soberanía del pueblo y el derecho de elegir a sus representantes o ser elegido como uno de ellos.

Si bien, la democracia que hoy conocemos es fruto de dos momentos históricos importantes como son la Revolución Francesa y el posterior establecimiento de un Estado Moderno. En consecuencia, el punto angular de la democracia será la voluntad popular plasmada en la elección de representantes mediante comicios electorales, el respeto al ejercicio de derechos y libertades de toda la población; y la separación de poderes.

Las primeras funciones de representación solo comprendían a un pequeño sector de la nobleza y el alto clero denominados parlamentos, asambleas o cortes; no obstante, con el paso del tiempo se evidenció la necesidad que todas las clases sociales participen activamente en la toma de decisiones políticas. Dado que, se busca un gobierno para todos y por el bien común, sin que esto signifique acceder inmediatamente los deseos del pueblo. Hablamos entonces, que es necesario la existencia de un equilibrio entre los intereses personales del representante y los deseos de la población.

En el mundo occidental la democracia se ha configurado como el sistema de gobierno más aplicado; sin embargo, la prosperidad de este modelo gubernamental no ha significado en absoluto la consecución del gobierno directo por parte del pueblo (Gonzalo, 2020). En razón de ello, actualmente resulta difícil encontrar una forma de gobierno que no se conciba - de algún modo - como “democrático”; no obstante, esta concepción es respecto al sentido de la legitimación democrática.

En esa misma línea, Baldi (2016) en palabras del filósofo Stuart Mill menciona que necesariamente debe existir una “representación política” ya que esta teoría busca evitar el gobierno personal por parte del pueblo. En consecuencia, se debe optar por los representantes quienes estarán elegidos “entre los más dignos, los que gozan de la confianza de la mayoría del pueblo y sólo mientras que esta confianza perdure, la soberanía del pueblo es esencialmente una soberanía delegada” (p. 93).

A pesar que, algunos doctrinarios se han cuestionado si verdaderamente la democracia necesita de la representación, se sabe que, esta figura jurídica constituye el núcleo duro del modelo democrático gracias a las elecciones libres donde la población puede seleccionar a sus legítimos gobernantes. Gracias a ello, los representantes toman decisiones sobre la vida cotidiana y la forma de administrar a una determinada población, por lo que, se requiere no solo un principio de identidad, sino un principio de responsabilidad. Cairo (2015) refiere que, los ciudadanos mediante el comportamiento electoral pueden sancionar al representante no otorgándole el voto de confianza en la siguiente elección, aludiendo a la responsabilidad política difusa.

Es así que, Abellán (2013) tomando como referencia el pensamiento Sartori, manifiesta lo siguiente: “la representación es la transmisión del poder de decidir qué políticas realizar (sustitución) mediante la elección de gobernantes bajo las condiciones de cierta receptividad, rendición de cuentas y posibilidad de destitución” (p. 135). Por lo expuesto, se obtiene una respuesta consistente respecto a la compatibilidad de representación y democracia en miras al bien común.

Ahora bien, democracia y participación ciudadana también se encuentran íntimamente relacionadas a razón de “ser esta forma de gobierno la que reconoce una relación de derechos

basada en la libertad e igualdad que se traduce al involucramiento de los ciudadanos en los asuntos del Estado.” (Contreras y Montecinos, 2019, p. 183) Como consecuencia de ello, en la actualidad podemos referirnos a diversos mecanismos que permiten la participación ciudadana como lo son el referéndum, la rendición de cuentas, la iniciativa popular, las audiencias públicas, los cabildos, entre otros.

Siguiendo esta última idea, encontramos nuevamente que democracia y representación están estrechamente ligadas, esta vez de la mano con la creación de partidos políticos. De acuerdo con Sartori:

Los partidos políticos se convierten en conductos de expresión e instrumentos de representación de intereses diversos en la sociedad, pero que a su vez forman parte de un todo puesto que canalizan, agregan y seleccionan las demandas sociales que pasan a ser objeto de discusión y negociación en la esfera política, permitiendo que se produzcan decisiones políticas alimentadas por información que proviene del cuerpo social y responda hasta cierto punto a sus exigencias y demandas. (Sulmont, 2010, p.7)

A pesar de las virtudes mencionadas de un régimen democrático; en la actualidad, se está atravesando por crisis de legitimidad, confianza y buen funcionamiento de las instituciones. Este escenario ha sido producto en gran parte por la actuación de los partidos políticos; puesto que, sus candidatos se presentan ante el parlamento instrucciones precisas y vinculantes introduciéndose una forma de mandato imperativo por parte el partido. Todo ello, genera la desacreditación del Congreso tras ya no ser concebido como lugar de mediación de intereses y así, se desnaturaliza el principio de representación política.

Entonces, a pesar que la democracia busque activamente la participación ciudadana llegando a hablar de representación se puede caer en el aislamiento del representante con su población una vez que ha obtenido el poder. Es aquí, donde encuentra respaldo la bicameralidad, que a diferencia del sistema unicameral cuenta con un contrapeso que neutraliza el individualismo de representante y representado.

1.2.2. Bicameralidad

1.2.2.1. Naturaleza jurídica

El sistema bicameral puede encontrar sus primeros cimientos en la Grecia Antigua; pero, el parlamento que cuenta con dos cámaras propiamente dichas aparece en Europa Medieval. En los Estados democráticos contemporáneos sus asambleas, congresos, o parlamentos son escenarios públicos donde se debaten diferentes propuestas de cada uno de los representantes del pueblo. Lo que se busca es la aceptación y posterior legitimación de estas ideas siempre que tengan como finalidad beneficiar a toda la población, o bien al mayor número de pobladores.

Asimismo, la conformación de dos cámaras obedece a dos lineamientos políticos: “negar a una única asamblea depositaría de la soberanía popular la íntegra plenitud del poder legislativo y sustraer la representación política a una dependencia demasiado acentuada e inmediata de los electores.” (Chueca, 1984, p. 64). En esa misma línea, para Vallés existen dos presupuestos sólidos para instaurar un parlamento con doble cámara, estas son:

Las reticencias conservadoras al sufragio popular y la distribución territorial del poder han sido. En el primer punto, la existencia de una cámara alta o senado se concibió como un

freno a un radicalismo excesivo de la cámara baja: al compartir algunas atribuciones con esta última, la segunda cámara ejercía una influencia moderadora sobre decisiones de la primera. El segundo caso, está en razón de asegurar la igualdad de condiciones entre las entidades, estados o comunidades que lo integran a través de sus representantes. (Vallés, 2007, p. 219)

Para Verdú la existencia de dos cámaras parlamentarias ayuda a que la función legislativa se realice con mayor sustento jurídico y goce de legitimidad. De ese modo, la cámara de senadores actúa como órgano de reflexión donde aquellas decisiones precipitadas, adoptadas por la cámara de diputados, son revisados con mayor entereza evitándose resultados que perjudiquen al Estado peruano. (1996, p. 187). Por otro lado, Tuesta et al. consideran que el debate es el punto de partida de la bicameralidad, es aquí afirman lo siguiente:

Esta reforma contribuye a optimizar el funcionamiento del Congreso y el principio de deliberación democrática. Por un lado, una segunda cámara reflexiva contribuiría a una mayor y mejor deliberación de las leyes, y así permitiría mejorar su calidad. En un Congreso bicameral, las iniciativas legislativas deben ser debatidas al menos en dos oportunidades: una en la Cámara de Diputados y otra en la de Senadores, además de en sus respectivas comisiones dictaminadoras. Esto garantiza un mayor intercambio de razones, lo que garantiza la aprobación de normas imparciales. (2019, p.97)

Los mismos autores citando a Felix Ovejero refieren que “La deliberación, además de permitir la detección de lagunas informativas y de errores inferenciales, nos compromete con razones impersonales, aceptables para todos y que remiten de un modo natural a principios de justicia”. (Tuesta, F et al., 2019, p. 98)

Entonces, si al Congreso le compete funciones tan sensibles e importantes como la deliberación y aprobación de normas orientadas a regular conflictos de carácter colectivo, es conveniente mantener el equilibrio y representatividad de las mayorías y minorías en esta institución legislativa. Aquí encuentra respaldo la bicameralidad como sistema fortalecedor de la democracia.

1.2.2.2. Alcances de la bicameralidad

De su nombre se desprende que este sistema está conformado por dos cámaras. Una de ellas es denominada como la Cámara Baja, Cámara de representantes o Cámara de Diputados, y la otra se le conoce como Cámara Alta, Senado o Cámara de senadores.

Asimismo, este sistema puede diferenciarse en bicameralismo perfecto e imperfecto. En el primero las dos Cámaras realizan las mismas funciones políticas y legislativas, con la única diferencia en cuanto a las facultades del juicio político o antejuicio. En el segundo, se enfatiza la clara diferenciación de funciones de las cámaras parlamentarias, es así como la cámara de diputados se desenvuelve en las funciones políticas del Congreso y la de senadores sea el lugar que procura un debate técnico. (Cevallos, 2018)

Siguiendo esa idea, Vallés (2007) diferencia dos tipos de sistemas bicamerales. El bicameralismo simétrico donde la designación de funciones, otorgadas por el texto constitucional, son iguales para senadores y diputados. Mientras que, en el bicameralismo asimétrico el senado prevalece sobre la cámara de diputados por las labores encomendadas, este modelo es aplicable con mayor frecuencia en la legislación comparada.

Por otro lado, Bullard et al. afirman que un sistema parlamentario bicameral se contrapone a uno unicameral. En razón de que, solo el bicameralismo da pie a que las disposiciones normativas emitidas sean el resultado de una amplia deliberación. Además, estos autores nos hablan de la potencia que puede tener el bicameralismo, afirmando lo siguiente:

Suele referirse a un sistema bicameral como *fuerte* si la cámara superior cuenta con casi o los mismos poderes que la cámara baja, incluyendo los poderes de iniciativa o veto legislativo. En cambio, una cámara superior *débil* es aquella que puede “discutir, aconsejar, o inclusive dilatar la legislación, pero no puede legislar o vetarla”. Un sistema bicameral *mixto* tendrá características de ambos modelos. (Bullard et al.,2019, p. 156)

Cuando se menciona bicameralidad es inevitable refirse a las ventajas que proporciona este modelo parlamentario. Dado que, ya sea perfecto o imperfecto el modelo optado, en esencia siempre existirá una división de las funciones parlamentarias entre las cámaras, que da pie a la especialización de estas en cuanto a temas específicos. Es en esa diferenciación de labores donde sienta su importancia el bicameralismo que, si bien no dota de rapidez al iter legislativo, sí genera más debate y mayor fiscalización.

Siguiendo esa idea, Gonzáles y Rodríguez (2016) afirman que, “el bicameralismo promueve una cooperación vertical entre diferentes niveles de gobierno y administración, central y regional, otorgando una mayor estabilidad, tanto en las políticas como en el propio gobierno.” (p. 81)

No obstante, y como todo tema de debate, también existen posturas en contra de la bicameralidad. Con el posterior análisis, comparación y aporte del presente trabajo de investigación se fortalecerá las razones por las cuales deberíamos volver a tener un Congreso bicameral. A pesar de lo expresado, de nada serviría tener un sistema bicameral si es que no se han establecido ciertos requisitos para conformar el Parlamento Peruano. Así, Rodríguez (2018) considera que:

Se deberían fijar altos requisitos, filtros que permitan a personas con notables cualidades acceder a cargos de envergadura frente a los casi inexistentes requisitos que se exigen ahora para ser parlamentario. Caso contrario, lo único que se generará será aumentar la corrupción partidista y la burocracia congresal.

En conclusión, son muchas las ventajas del bicameralismo, sin embargo, y como todo modelo o sistema político tiene contras. Pero, esas desventajas son compensables con la producción legislativa y el beneficio para la población. Cabe recalcar, que no se debería copiar un sistema bicameral de otros países, sino que este se debe adaptar a la realidad peruana.

1.2.2.3. Conformación de las cámaras en el Perú

En este punto se hará referencia a la Constitución de 1979; dado que, es la Constitución antecesora inmediata de la actual Carta Magna y que consagró un Congreso bicameral. De ese modo, la conformación del parlamento que diseñó la Carta Magna de ese entonces, señalaba cuatro órganos parlamentarios: la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados, la Comisión Permanente y el Congreso en su totalidad.

Merece particular mención la primera cámara, la cual estaba conformada por políticos curtidos y mayores que otorgaban una mayor estabilidad y conciencia en el trabajo parlamentario. Tapia (2018) menciona ciertas actividades:

El Senado que cumplía funciones de colegisladora con la Cámara de Diputados, pero, además, tenía tareas de Cámara Alta como, por ejemplo, nombrar o ratificar a determinados altos funcionarios del Estado y determinar si se acusaba o no en el procedimiento de antejuicio político. La Cámara de Diputados que era colegisladora con el senado; pero, además, tenía las funciones propias de la Cámara Baja del constitucionalismo tradicional y que se centran en el control político del Poder Ejecutivo, particularmente con la interpelación y la censura ministeriales; también tenía la función de acusar ante el Senado a quienes eran sometidos al antejuicio político. (Tapia, 2018, p. 4)

En ese sentido, y tras la diferenciación de funciones de ambas cámaras parlamentarias se deduce que antes de 1993 al Congreso peruano lo regía un bicameralismo imperfecto. Asimismo, se considera que el actual contexto nacional requiere de esta modalidad, es decir, separar funciones, como las de control político y la de designación de altos funcionarios públicos.

1.2.2.4. Antecedentes de la bicameralidad en el Perú

Nuestras Constituciones de 1828, 1834, 1839, 1856, 1860, 1920, 1933 y 1979 demuestran que por tradición nos ha regido el sistema bicameral. Con la excepción de las Constituciones de 1867 que en ningún momento de la historia fue realmente aplicada porque ya que su duración fue de tan solo cuatro meses y la de 1993, donde los congresos convenciones y asambleas constituyentes han sido unicamerales. La Constitución de 1828 fue la primera Carta Magna en consagrar un modelo bicameral. El cual sirvió de guía para las otras Constituciones que hemos tenido. De eso modo, Mantilla refiere lo siguiente:

En esta Constitución (...) existía una base departamental para que se dé la elección de senadores y una provincial para los diputados. Los requisitos para pertenecer a ambas cámaras eran diferentes para cada una. En el caso de la Cámara de Diputados estaba conformado por representantes elegidos por medio de los Colegios Electorales de Parroquia y de Provincia, por cada 200 personas de la parroquia se elegía un representante. (2018, p.96)

Por ello, es nuestra Constitución actual, a grandes rasgos, sería la única que se aparta del modelo bicameral, haciendo que nuestro Congreso ya no posea una cámara alta y en su “reemplazo” solo tenga una Comisión permanente. Siguiendo esa idea Tuesta et al. menciona lo siguiente:

Desde el año 2001 hasta la fecha se han presentado diversas iniciativas para el retorno de la bicameralidad en nuestro país. Muchas de ellas, incluso, contaron con dictámenes favorables por parte de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso, pese a que, posteriormente, fueron desestimadas por el Pleno al no obtener la votación necesaria para su aprobación, o al no ser debatidas a tiempo, antes de que terminara el periodo parlamentario correspondiente. (2019, p. 94)

Entonces, el retorno a la bicameralidad es un tema que siempre ha sido materia de estudio y debate en la agenda política congresal y por ende han muchos los intentos por retomar este

sistema. Uno de los intentos más recientes y con mayor popularidad tuvo lugar el 9 de diciembre de 2018 cuando se convocó a Referéndum para consultarle al pueblo peruano cuatro reformas constitucionales, una de ellas versaba sobre el bicameralismo.

A pesar que el proyecto de ley que presentó el Poder Ejecutivo que significaba un gran avance para salir de la crisis política que afronta el Congreso peruano, el 90.51% de los electores optó por el NO dado que se desnaturalizó el objetivo de este. (Asociación Civil Transparencia, 2020). Debe quedar en claro que, la negativa de la población no se debió a que el bicameralismo no es el sistema adecuado, sino que, el Congreso agregó un requisito para ser senador: haber sido congresista, pues era necesario la “experiencia”. Entonces, si se pretendía limpiar y darle un nuevo enfoque al Congreso, no era oportuno elegir a representantes del pasado.

Como ya es de conocimiento, el Congreso peruano presenta una grave crisis de institucionalidad y pérdida de confianza. Existen diferentes factores y planteamientos para mejorar dicha institución y uno de ellos es la bicameralidad. No obstante, una sola reforma no significará un cambio rotundo que dé como resultado una mejor gobernabilidad por lo que va depender mucho de la representación política. Es decir, si se quiere aplicar una reforma no bastaría trazar dos cámaras parlamentarias pues la clave estaría en la capacidad de los integrantes políticos.

La bicameralidad presenta argumentos sólidos respecto a su conveniencia para el Estado de Derecho, por ejemplo: “contribuye también a reducir la inflación y contaminación legislativa: Con un Congreso bicameral el procedimiento legislativo es más complejo, se espera con ello que los congresistas tiendan a concentrar su atención en aquellas que consideran más relevantes para el país” (Tuesta et al., 2019, p. 94).

En razón de las bondades del sistema bicameral, la ciudadanía muestra su respaldo por este sistema el cual se ve reflejado en la encuesta nacional urbano rural del Instituto de Estudios Peruanos de febrero de 2020, donde un 61% de las personas encuestadas manifestó estar a favor del retorno a la bicameralidad, pero sin aumentar el presupuesto del Congreso.

Ahora bien, los opositores del sistema bicameral consideran que su retorno implicaría mayor gasto porque se necesitaría más representantes. No obstante, la calidad de las normas y el intercambio de ideas de forma alturada no está en razón del número de personas que debaten, sino en la experiencia y cualidades que ostentan. Así, “la eficacia normativa como reflejo de su trabajo se sustenta en su comunión con los intereses ciudadanos, no en consignas partidistas.” (Rodríguez, 2018)

Cabe mencionar, que luego del referéndum del 2018 acerca de este tema. Los intentos por regresar a la bicameralidad han seguido plasmándose en la agenda de la Comisión de Constitución, pero el resultado sigue siendo el mismo: la postergación. Tal es así que, el 11 de junio del 2021, el presidente de la Comisión mencionada, refirió que ya no se iba a incidir más en el retorno a la bicameralidad, argumentado que, a pesar de los múltiples beneficios de este sistema, aún se necesita mayor análisis y debate. Por último, podemos afirmar que, el fallido retorno a la bicameralidad no se debe a la aplicación del sistema propiamente dicho, sino ante la falta de consenso sobre cómo sería la conformación del senado.

2. Materiales y métodos

El presente proyecto pertenece a las investigaciones de tipo documentales y explicativas. De modo que, existe análisis de los objetivos en razón de bases teóricas y conceptuales. Estas últimas contribuyen con un mayor acercamiento al contenido desplegado. El desarrollo de este trabajo ha ido de la mano con las consultas realizadas a diferentes fuentes bibliográficas: libros físicos y virtuales, tesis de diferentes grados académicos, revistas científicas y académicas, proyectos de ley, noticias y demás.

Asimismo, el bosquejo de la investigación consiste en “el planteamiento de una serie de actividades sucesivas y organizadas que deben adaptarse a las particularidades de cada investigación e indican los pasos y pruebas a efectuar y las técnicas a utilizar para recolectar y analizar los datos” (Tamayo. 2001, p. 70). En consecuencia, se recopiló y seleccionó los materiales acordes con esta investigación; posteriormente se analizó, interpretó y fichó el material bibliográfico encontrado.

Este artículo ha seguido los lineamientos requeridos para una investigación bibliográfica. Es decir, ha existido claridad para delimitar la problemática. Del mismo modo, la ardua revisión de diferentes materiales bibliográficos sobre la materia de estudio que conllevó a la elaboración de un sumario que desglosa los ítems respecto del objetivo general y objetivos específicos. Por último, se concretizó los aportes que genera el presente trabajo.

3. Resultados y discusión

El retorno a la bicameralidad seguirá siendo un tema pendiente en cuanto a la lista de reformas constitucionales se refiere. En nuestro contexto político-jurídico, la prórroga de su aplicación no está en función a este diseño parlamentario; sino a que, los proyectos debatidos no logran satisfacer o llenar las expectativas deseadas para fortalecer la institucionalidad del Congreso peruano.

3.1. Consecuencias positivas de la aplicación del bicameralismo desde una triple perspectiva

3.1.1. Representación

Es inevitable reconocer la necesidad de la figura representativa para el buen funcionamiento de los gobiernos democráticos, no solo por el número de integrantes de las sociedades y su complejidad, sino también por la ignorancia de sus ciudadanos. Puesto que, si existiera un gobierno directo de toda la población se tendría como resultado el desorden social y caos jurídico.

Una adecuada representación parlamentaria debe estar dotada siempre del respaldo ciudadano, donde la buena praxis, la moderación y la búsqueda del bien común sean los galardones de los congresistas. En consecuencia de ello, la práctica superficial y el intento de saciar intereses individuales no son más que características contrarias a la representación activa y competente que requiere la ciudadanía. Para lograr de una adecuada representatividad es necesario contar con buenos representantes.

Es de conocimiento que, el representante tiene voluntad propia y es libre en la toma de decisiones; sin embargo, está al servicio del ciudadano y todo lo que efectúe deberá contrastarse en el bien de este último. Es así como las decisiones que manifiesten los representantes convertidos ya en parlamentarios, deben estar acorde con los principios

rectores de un Estado de Derecho que reconozca, respete y actúe en base a los derechos y necesidades de las minorías sociales, étnicas y culturales.

Por ese motivo, la emisión de normas debe estar acorde a la realidad cambiante y en respuesta a ello, se requiere de buenos profesionales y competitivos actores políticos que defiendan los intereses de la ciudadanía. La democracia reclama respeto al hombre y a sus derechos fundamentales, requiere de transparencia en las propuestas y libertad plena de los votantes. Entonces, un buen representante deberá tener siempre presente los intereses y clamor de la ciudadanía, para que dichas intenciones se vean reflejadas en la emisión de normas idóneas para la satisfacción poblacional.

De ese modo, si la población manifiesta una necesidad, el representante debe atenderla previa verificación de su prioridad. Tras corroborar esta última, deberá gestionar, motivar y formular la propuesta correspondiente para que el pleno del Congreso apruebe la norma que beneficiará no solo a ese grupo de la sociedad que hace el llamado, sino a la población en general.

Ahora bien, la bicameralidad logra que se realice un tratamiento técnico de nuevas normas, pues existe una cámara revisora - reflexiva: el senado, que busca resolver los desaciertos, improvisaciones y excesos incurridos en la cámara baja. La conformación de estas cámaras serán el respaldo para el buen desenvolvimiento de la labor parlamentaria, la cual debe caracterizarse por la precisión y asertividad, dejando atrás la toma de decisiones carentes de sustento jurídico.

Contar con un senado que se encargue de funciones especiales hará que los diputados se encarguen de escuchar y atender las necesidades de aquel sector que representa. Si a esta ventaja de contar con la cámara de senadores se le añade requisitos específicos para la elección y posterior conformación de sus integrantes, obtendremos un cambio significativo en la producción legislativa y como consecuencia la identificación y el respaldo ciudadano en este poder del Estado.

En conclusión, lo que busca la bicameralidad es fortalecer la representación política, pues a través de la toma de decisiones colegiadas se concretizarán leyes buenas y eficaces que sirvan para facilitar la convivencia de todos; sin embargo, la eficacia del sistema bicameral en grande medida estará en función de del nivel de conocimiento y decisión política con la que cuenten los parlamentarios para su despliegue de funciones.

3.1.2. Atribución de funciones a las cámaras parlamentarias

No sería conveniente preferir una bicameralidad simétrica para que ambas cámaras tengan funciones idénticas; puesto que, el escenario sería similar a un congreso unicameral. Lo que se ajusta más al escenario peruano es el bicameralismo asimétrico donde las competencias estén claramente diferenciadas. Por consiguiente, lo óptimo sería que las funciones como la designación de autoridades institucionales esté a cargo de la cámara alta y que los mecanismos de control político sean otorgados a la cámara baja.

3.1.2.1. Función legislativa

El retorno a la bicameralidad implica el cambio de la estructura orgánica en el Congreso peruano, por lo que, es menester la reasignación de funciones o atribuciones constitucionales. Sin olvidar que, la producción legislativa contribuye al progreso del Estado toda vez que se

adecúe a la realidad nacional cambiante y sea pertinente para solucionar los problemas respecto a la oferta de bienes y demanda de servicios públicos.

Aprobar propuestas, reformas y derogación de los diferentes dispositivos normativos incluyendo a nuestra Carta Magna son los puntos clave de esta función parlamentaria. Por lo que esta función vista desde todas sus dimensiones; es decir, sea para aprobar la ley de presupuesto, leyes orgánicas, ratificar tratados internacionales, emitir decretos legislativos y demás; sin dejar de mencionar claramente las iniciativas de ley, serían funciones otorgadas por igual a ambas cámaras en razón de mantener la naturaleza jurídica de la elección de los parlamentarios.

Asimismo, existen funciones diferentes a la legislativa que también deben estar encomendadas a ambas cámaras. Esto es en respuesta de aquellos temas trascendentales de los cuales es indiscutible la necesaria representatividad e idoneidad de los parlamentarios. Por ello, la delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo, el voto de confianza al Consejo de ministros y por añadidura la interpelación y censura de los mismos; la vacancia presidencial y el dictamen de los decretos de urgencia son funciones que debido a la complejidad y sensibilidad necesita el aporte técnico y sentir ciudadano.

Si bien, la investidura a los ministros y la vacancia presidencial son funciones propiamente del control político deben estar encomendadas a ambas cámaras por ser temas que merecen un debate alturado que englobe las opiniones de los diferentes estamentos de representantes (senadores y diputados) porque está en juego la estabilidad del país.

Es necesario precisar que, la ventaja legislativa que otorga la bicameralidad no debería hacer referencia a la separación de tareas específicas que componen esta función; sino que, debe ser vista como aquella que busca enfatizar el valor agregado que otorga la cámara de senadores, esto es la reflexión y deliberación para evitar causar daños colaterales a la población.

3.1.2.2. Control Político

El marco jurídico de esta función se encuentra en el art. 102° de la Constitución y en los artículos 5°, 6° y 23° del Reglamento del Congreso de la República. Aquí se establecen las atribuciones y procedimientos que hacen posible el control político.

Acorde con ello, esta función se entiende como la capacidad y autoridad del Congreso para inspeccionar, fiscalizar, revisar o examinar las actividades del Poder Ejecutivo y las diferentes instituciones estatales, con la finalidad de verificar que sus actos e iniciativas se ajustan a lo establecido por la Ley. Entonces, esta función es concebida como el contrapeso político que existe entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo con el objetivo de garantizar la gobernabilidad del país.

Ahora bien, como ya se ha señalado las atribuciones que deberían compartir ambas cámaras, es conveniente mencionar las funciones que deberían estar distribuidas entre los senadores y los diputados en razón de la sensibilidad y alto impacto jurídico - social de la Nación. En ese sentido, se ha considerado que el conjunto de directrices que son parte del control político en aras de fortalecer la democracia representativa debería ser otorgada (con algunas excepciones) a la cámara de diputados.

De ese modo, los diputados se encargarían de crear las comisiones dictaminadoras, formular acusaciones constitucionales de altas autoridades del Estado incluyendo a los

senadores. En ese sentido, se les faculta para sancionar a los altos funcionarios a través de la suspensión, inhabilitación o destitución de su cargo. De igual manera, estarían a cargo del debate, realización de actos de investigación y aprobación de acuerdos sobre la conducta política del Gobierno; así como la fiscalización sobre el ejercicio de la Administración Pública.

Para finalizar, la cámara de diputados velará por el cumplimiento del mensaje anual al Congreso por parte del Presidente de la República; además, realizará el antejudio político, cuidando que lo dispuesto en el ordenamiento jurídico peruano se cumplan y dispongan lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores.

3.1.2.3. Funciones especiales

En este apartado corresponde señalar las funciones exclusivas del Senado en razón de ser considerada la cámara revisora, reflexiva y persuasiva, que coadyuba a ejercer la labor legislativa. Por ello, es necesario el conocimiento técnico para la elección y posterior despliegue de estos altos funcionarios públicos.

Estas funciones son: la elección del Contralor General de la República, Defensor del Pueblo, miembros del Tribunal Constitucional, Directorio del Banco Central de Reserva, ratificación del Presidente del Banco Central de Reserva y al Superintendente de Banca y Seguros.

Independientemente del ejercicio de estas labores del senado en conjunto, el Presidente de esta cámara será el encargado de promulgar una ley cuando exista denegatoria por parte del Presidente de la República. Esta designación de labores está en función de cómo se compone esta nueva cámara con representantes capacitados, profesionales y con experiencia laboral.

3.1.3. Presupuesto

El erario nacional son los recursos financieros que conforman el presupuesto del Estado. La principal crítica en contra de la bicameralidad ha sido sobre la generación de un mayor gasto presupuestal que afectaría el tesoro público, esta idea opositora no es del todo cierta si existiera una adecuada redistribución del personal de todo el Congreso. No obstante, en respuesta a la realidad peruana, se propone mantener el número actual de parlamentarios, divididos en 30 senadores y 100 diputados.

El Perú es un país de gran extensión territorial y poblacional por lo cual le correspondería mayor número de representantes en el parlamento sin que esto afecte el tesoro público. Así, esa imagen en contra del sistema bicameral, podría cambiar tras realizarse un reajuste al personal contratado para cada congresista que hoy en día responde a dos asesores de confianza, un asistente, un técnico, un coordinador y un auxiliar. Si esos seis trabajadores se redujeran a tan solo tres no daría lugar al aumento del presupuesto congresal.

Entonces, el costo que generaría un Congreso con mayor número de integrantes será similar al actual, ya que, al contar con una cámara cuyos integrantes posean mayores conocimientos y experiencia laboral, no sería necesario contratar a más personal técnico. Sin embargo, la cuota electoral idónea para justificar el incremento de parlamentarios le correspondería al Jurado Nacional de Elecciones; pero, esto es un tema que por su extensión debería ser debatido y detallado en otro artículo.

3.2. La conformación paritaria y pluralista del congreso bicameral

3.2.1. La conformación paritaria del Congreso bicameral

En el artículo 2° inciso 2 de la Carta Magna se reconoce la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, sexo, idioma, condición económica y cualquier otra índole. En este apartado merece mención especial la igualdad entre hombres y mujeres.

Las mujeres a lo largo de la historia han demostrado igual o incluso mayor desempeño que los hombres. Este hecho también es palpable en el sistema político peruano actual, contando con mujeres líderes de instituciones tan importantes como el Congreso de la República, el Poder Judicial, el Consejo de Ministros y el Tribunal Constitucional.

En esa misma línea, el consagrar la paridad y alternancia como requisito indispensable en las listas de candidatos para el Congreso de la República asegura el igual acceso a los cargos de elección popular tanto para hombres como mujeres, materializándose así el principio y derecho a la igualdad reconocido en la Constitución. La paridad mencionada también deberá verse reflejada en la conformación de comisiones dictaminadoras y de investigación.

Entonces, se debe fomentar la paridad de género vista como un eje principal para el ejercicio político. Este lineamiento no puede ser opcional, aquí debe existir la clara intervención del Estado a través de sus diferentes instituciones para fomentar la igualdad de acceso a las funciones públicas, a participar en los asuntos públicos y principalmente al momento de tomar decisiones que atañen el futuro del país.

3.2.2. La probidad en el representante al parlamento

Representar adecuadamente a la nación implica conocerla con entereza y buscar mecanismos óptimos para satisfacer las necesidades de la población. Toda persona que decide ser parte de la función pública debe tomar conciencia que el parámetro principal de la Administración Pública se refleja en la búsqueda de herramientas para satisfacer lo que esta demanda.

Es así que las acciones ejercidas por el gobierno a través de sus organismos, instituciones y su recurso humano siempre será con miras a lograr el bien común; por ende, los congresistas no deben olvidar que están para servir a la toda la ciudadanía (sin distinciones) y no para servirse de ella. En términos generales, un parlamentario íntegro sirve a su país y no se sirve de su cargo para satisfacer intereses particulares.

A pesar de lo mencionado, en el año 2020 más de la mitad de congresistas tenían investigaciones en curso, contexto no muy ajeno a la conformación del Congreso actual. Dado que, hasta septiembre del 2021 existen 44 parlamentarios que presentan problemas con la justicia. Los expedientes aperturados por el Ministerio Público en su mayoría se deben a la mala praxis en las diferentes entidades del Estado. En razón de ello, no se puede dejar en manos de personas con gestiones dudosas la función de legislar y dirigir el destino de todo un país.

Contar con representantes probos hará que la función legislativa junto al modelo bicameral se realice con mayor sustento jurídico y goce de legitimidad. Así, el senado actúa como órgano de reflexión, para que las decisiones precipitadas tomadas por la otra cámara sean reexaminadas con mayor serenidad evitándose resultados apresurados que dañen la integridad, el progreso de los ciudadanos y del Estado.

3.2.3. La ética como principal fundamento del emisor de normas

En el contexto político y legislativo, la ética es de vital importancia porque tiene como eje central la idea del buen servicio al Estado. En consecuencia, las tareas y actividades que realizan los representantes, gobernantes y funcionarios públicos están orientadas a la satisfacción de la pluralidad de intereses en pro del país.

La ética en toda función pública se constituye en la ciencia del buen comportamiento en el servicio a la ciudadanía, convirtiéndose en un importante mecanismo de control de la arbitrariedad en el uso del poder público y en un factor vital para la creación y el mantenimiento de la confianza en los representantes. La ética es la clave para elevar la calidad de la administración pública mediante la conducta honesta, eficiente y objetiva de los funcionarios en sus respectivos ámbitos.

Es aquí donde el rol de los partidos políticos se vuelve trascendental, pues si estos son más rigurosos al momento de elegir a las personas que los representarán en el escrutinio electoral se estaría asegurando que la lista de candidatos al congreso que se le ofrezca a la población sea la más idónea. Sumado a ello, debe existir la capacitación constante de sus integrantes sobre todo de aquellos que ejercerán la representación política.

3.2.4. La formación profesional idónea para las adecuadas propuestas legislativas

En un apartado anterior se ha podido plantear en forma general la reasignación de funciones que traería consigo el reingreso del modelo bicameral al país. Ahora, en este punto es necesario replantearse la conformación del parlamento con dos cámaras; puesto que, de seguir los tres escasos requisitos para llegar a ser congresista, no se estaría aprovechando este cambio institucional.

Ahora bien, en el artículo 22° inciso f) del Reglamento del Congreso de la República se dispone que lo congresistas tienen derecho a "A contar con los servicios de personal, asesoría y apoyo logístico para el desempeño de sus funciones". Ahora bien, en el Reglamento Interno de Trabajo de esta misma institución artículo 22° se establecen los requisitos mínimos para la categoría profesional, categoría técnico y categoría auxiliar.

La primera categoría está conformada por el personal de confianza (asesores) de cada parlamentario a ellos se les exige la acreditación de un título universitario con de estudios de especialización (maestrías, cursos, diplomados, etc.); además de la experiencia laboral que no puede ser inferior a los tres años. La segunda categoría, establece como requisitos mínimos alguna formación técnica culminada o estudios universitarios de seis semestres completos, estudios complementarios y experiencia de trabajo no menor de dos años. Y, solo para la última categoría, se requiere la culminación del nivel secundario; pero con experiencia mínima de dos años.

En síntesis, cada congresista tiene derecho a contar con los servicios de personal, asesoría y apoyo logístico para el desempeño de sus funciones. La práctica ha demostrado que el equipo técnico del parlamentario lo compone un asesor principal y un segundo asesor, además de secretaria y alguien que se ocupa del tema de los servicios. Si bien, es un derecho que la norma le confiere a los representantes de la patria, realizar la contratación excesiva de asesores da como resultado un Congreso económicamente más complejo.

En razón de lo anterior, en aras de tener una institución capacitada y proporcionada que responda a las exigencias de la población se deben establecer filtros especiales para la elección de representantes. Así, al menos una de las cámaras le correspondería establecer requisitos adicionales frente a los tres escasos requisitos que se conoce para su actual composición.

Dada la naturaleza jurídica de la bicameralidad y su aplicación en el derecho comparado, la llamada a ser más exigente en cuanto a sus integrantes es la cámara de senadores. Siendo así, lo aconsejable es que la cámara de senadores esté conformada por personas que posean un título profesional, que estén habilitados para ejercer su profesión y que cuenten experiencia laboral no menor de cinco años. Esto sin perjuicio que la cámara de diputados también pueda integrarse de personas que presenten las mismas características.

La idea planteada responde a que el trabajo en el sector público implica tener vocación, compromiso, conocimientos específicos y técnicos para lograr el progreso de la nación. La finalidad es dar un nuevo rostro al Congreso para que los parlamentarios en su conjunto sean vistos como personas correctamente capacitadas para realizar mejoras en las políticas públicas y a partir de ello se garantice un desarrollo de calidad al ciudadano.

La Constitución peruana no sería la primera en establecer requisitos específicos para la composición de los representantes de la población en el Poder Legislativo. Dado que, en otras legislaciones los requisitos para ser senador están en función de la edad, cargos ejercidos y méritos.

Así por ejemplo en Italia, conforman el senado personas mayores de 40 años, donde los expresidentes son senadores vitalicios desde el momento que dejan el cargo; otros senadores son elegidos por el Presidente de la República por méritos excepcionales en el campo social, científico, artístico o literario. Similar es el escenario político de España donde los senadores deben haber cumplido los 35 años y algunos de ellos terminan siendo elegidos por designación automática elegidos por asamblea legislativa de las comunidades autónomas. Particular mención merece la legislación chilena que ha dispuesto que tanto los senadores y los diputados sean personas mayores de 35 años que hayan alcanzado como mínimo la enseñanza media.

La mayoría de Estados que cuentan con un parlamento bicameral, han establecido requisitos especiales para la conformación de sus cámaras en respuesta a sus exigencias culturales. Sin embargo, lo que necesita el Estado peruano son personas capacitadas profesionalmente, con experiencia laboral y probas.

Cabe recalcar que, solo para los senadores serían indispensables estos requisitos; ya que, esta cámara es concebida, por doctrinarios como Bullard, Borea, y Hakansson como la barrera de contención frente a decisiones improvisadas. Por ende, la propuesta desarrollada de ningún modo podría verse como discriminatoria; pues lo que se pretende es enmarcarnos en un contexto político-social que responda a los lineamientos de la meritocracia y no del populismo.

3.3. Exposición de motivos para el retorno a la bicameralidad en la labor legislativa peruana

3.3.1. Las leyes no obedecerían a intereses personales de los parlamentarios

Las funciones que le ha conferido la Constitución al Poder Legislativo no avalan el abuso del derecho en cuanto a la toma de decisiones como congresistas. Es decir, el ejercicio de sus

funciones debe realizarse acorde con el Estado Constitucional de Derecho. A pesar que, las leyes terminan siendo aplicadas a determinados grupos sociales, en razón de su necesidad, la visión del legislador siempre debe ser la aplicación de una norma en beneficio de toda la población.

En consecuencia, las normas no pueden otorgar privilegios o asignar sanciones a personas claramente identificables. Aquí, particular mención a las leyes con nombre propio que ha sido uno de los principales puntos de crítica hacia últimos congresos. Por ejemplo, en el año 2017 una bancada parlamentaria presentó un proyecto de ley, que en hora buena no a promulgarse, en esencia favorecía al líder histórico del fujimorismo; pero, esta intención venía enmarcada con el aparente beneficio a reos de similar situación.

Otro de los escenarios que no puede direccionarse en base a intereses individuales es la designación de altas autoridades del Estado, las cuales tienen funciones constitucionales especializadas. De ahí, la sensibilidad y complejidad de sus ocupaciones para hacer frente a los problemas sociales, esto exige una elección minuciosa de los candidatos; dado que, en muchos de los casos son titulares de entidades autónomas.

La Constitución Política ha dotado al Congreso la facultad de elegir y nombrar a altos funcionarios públicos. Esta acción tiene como finalidad otorgar a estos últimos, legitimidad política para el buen desempeño de sus funciones. Por ende, no se deberían minimizar u omitir los procesos de evaluación, deliberación y para nombrar funcionarios en respuesta de favores políticos. Entonces, lo ideal debería ser el nombramiento de los funcionarios públicos en razón de su capacidad, experiencia y meritocracia y no en aras de favorecer a aliados o clientes políticos.

Estas situaciones evidencian que, la adherencia política es un factor influyente y en muchos casos determinante sobre las acciones de representación previamente establecidas que tiene el parlamentario. Esta influencia al ser moldeable en razón de la coyuntura social, impide que exista imparcialidad y coherencia al momento de ejercer las funciones legislativas.

3.3.2. El íter legislativo sería mejor fiscalizado evitando afectaciones al Estado y a la población

Es de conocimiento que el ordenamiento jurídico peruano presenta sobrecarga de normas que pueden ser repetitivas o incluso contradictorias entre sí. Lo que busca la bicameralidad es evitar la promulgación de leyes que en su contenido reflejen apresuramiento, improvisación y desconocimiento tras la somera reflexión sobre temas que requieren mayor análisis. El no examinar correctamente las propuestas legislativas conllevan a que exista un quiebre en la naturaleza jurídica de las leyes; las cuales siempre tienen por finalidad la búsqueda del bien común.

En el capítulo IV, sección primera, desde el artículo 72° hasta el 81° del Reglamento del Congreso peruano se regula el procedimiento legislativo. El ciclo legislativo con el que se cuenta hoy en día determina que todo proyecto de ley debe ser previamente aprobado por una comisión dictaminadora especializada en alguna materia específica, con la finalidad de encontrar mayor análisis. A pesar de ello, la realidad política ha demostrado que muchos de los temas en debate no terminan siendo consolidados y menos llegan al pleno del Congreso. Y, aun cuando un proyecto logra ser debatido en el pleno, no se materializa en una ley por falta de claridad, confianza, consistencia o desconocimiento respecto del fondo.

En otros casos sucede que, un proyecto de ley alcanza de la luz de la promulgación por presión mediática o populismo; pero, tienen poco tiempo de vigencia puesto que no se ajustan con el marco constitucional. Es en este escenario donde actúa el Tribunal Constitucional que en los últimos años su intervención ha sido más frecuente catalogándose como el salvavidas del cuerpo normativo peruano al declarar la inconstitucionalidad de ciertas normas.

El control concentrado que otorga la Carta Magna al Tribunal Constitucional peruano, lo faculta para revisar los procesos de inconstitucionalidad y así eliminar cualquier norma que contravenga con el ordenamiento jurídico. Ello en razón del conocimiento especializado de la materia por parte de los magistrados que conforman dicha institución. Es decir, la función que caracteriza a este colegiado se manifiesta en el resguardo del marco constitucional de un Estado de derecho a través de la acertada interpretación de la norma suprema.

Así tenemos que, mediante la STC 0020-2015-AI publicada el 24 de abril de 2019 el máximo intérprete de la Constitución declaró inconstitucional el art. 46° de la Ley Orgánica del Sistema de Control de la Contraloría General de la República. Esta norma pretendía la anulación de infracciones de funcionarios públicos, la vulneración radicaba en la impunidad que iban a ganar diferentes sancionados.

Asimismo, el colegiado decidió por unanimidad declarar la inconstitucionalidad de la Ley N°31039 que permitía los ascensos automáticos en el Sector Salud y que implicaba el nombramiento de los trabajadores CAS en dicho sector. Esta decisión se basó en la afectación del principio de separación de poderes al omitir las competencias exclusivas del Poder Ejecutivo como el de crear o aumentar el gasto público.

Lo mismo sucedió con la Ley N° 31083 que autorizaba el retiro de los aportes pensionarios administrados por la Oficina de Normalización Previsional. La inconstitucionalidad de la norma se debió a que, la devolución a los aportantes demandaba retiro de dinero que no se había consignado en el presupuesto público. Asimismo, esos fondos recaudados por el Sistema Nacional de Pensiones tienen como fin el pago a los pensionistas actuales acogidos bajo ese sistema. Además, que el Congreso vulneró la Constitución ya que, no cuenta con capacidad de gasto y que es el Poder Ejecutivo el que debe determina la política económica del país.

No se puede seguir cayendo en escenarios como los mencionados generando falsas expectativas al ciudadano y afectando la constitucionalidad de las instituciones y la Carta Magna. Por consiguiente, se ha considerado proponer un sistema de emisión de normar mayor y mejor fiscalizado.

Siendo así, la promulgación de una ley debería seguir el procedimiento actual en cuanto a la cámara de diputados. Es decir, la iniciativa legislativa llega a la cámara baja, pasa por evaluación de las comisiones, pasa al pleno de los diputados, de aprobarse dicha iniciativa será el Presidente de esta cámara quien da cuenta de forma inmediata al Presidente del Senado. El proyecto de ley se someterá a revisión, debate y reflexión de los senadores. Estos últimos deberán pronunciarse en el plazo que el reglamento del Congreso establezca; y, en caso de no existir el pronunciamiento requerido se entendería por aprobado en su totalidad el texto remitido por los Diputados.

Sin perjuicio de lo mencionado, será obligatorio el pronunciamiento de los Senadores sobre temas de alto interés nacional como régimen económico, reforma constitucional, leyes

orgánicas, descentralización, delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo, limitaciones sobre el ejercicio de derechos fundamentales y defensa nacional.

Ante este mecanismo, el Congreso gozará de mayor apoyo técnico gracias al senado, sin desmerecer el esfuerzo desplegado por parte de los diputados, pues estos últimos se convierten en delegados o portavoces de los ciudadanos, dado que, en una primera fase van a tomar decisiones en pro del bien común. Es decir, la gran característica de la cámara baja será de legitimar las decisiones político – jurídicas.

A modo de conclusión, el procedimiento trazado hará que el íter legislativo esté mejor fiscalizado tras la reflexión y debate alturado generado en la cámara de senadores integrada por representantes idóneos que responden a las exigencias nacionales. Lo que pretende la bicameralidad aunada con las características desarrolladas en el presente artículo es otorgar legitimidad a toda la estructura legislativa y el desempeño que ella conlleva, haciendo viable la propuesta planteada en el presente artículo.

Conclusiones

1. El sistema bicameral afianza la representación política pues distribuye adecuadamente las funciones entre senadores y diputados, donde estos últimos están más cerca de la población y dota de legitimidad las decisiones del Congreso en conjunto. Del mismo modo, el sistema bicameral cuenta con personas de diferentes estamentos y grados de conocimiento que ayuda a que la función legislativa sea óptima y que los estándares de control político se realicen respetando el equilibrio de poderes. Por último, al contar con personal técnico capaz de tomar decisiones para el país se restringe los pagos excesivos en servicios de asesoría externa lo cual mejora la distribución del presupuesto público asignado al Congreso.
2. Hoy en día, la realidad nacional exige representantes políticos competentes que atiendan lo verdaderamente importante. Así, es necesario contar con parlamentarios probos que gocen de ética intachable y cumplan con requisitos mínimos para el respaldo fehaciente de su trabajo legislativo; por ello se propone que al menos la cámara de senadores esté integrada por personas que posean título profesional habilitados por su colegio correspondiente y que cuenten con experiencia laboral mínima de cinco años, afianzando así sus competencias parlamentarias.
3. El retorno a la bicameralidad acorde con la propuesta planteada, fortalece la representación política y el equilibrio de poderes, pues no dará lugar a la promulgación de leyes con nombre propio en respuesta de favores políticos y, en especial, se tendrá un sistema de emisión de normas mayor fiscalizado al contar con personas capacitadas e idóneas para el ejercicio de la función pública evitando afectaciones al Estado tomando mejores decisiones sociales, políticas y económicas en beneficio de la población.

Recomendaciones

1. Si bien, existen diversos mecanismos que nos llevan a mejorar la funcionalidad del Congreso. La bicameralidad es una de las reformas que necesita nuestro Congreso, debería acompañarse de otras dos reformas que se consideran fundamentales: el sistema de los partidos políticos (qué tipos de partidos tenemos, su actuación, el tipo de lazos que une a los partidos con la sociedad: representación; cuan fragmentada puede estar la política en el país) y reglas electorales que son determinantes para el resultado de la conversión de votos en escaños.
2. Sería pertinente la ampliación de curules en el Congreso de la República respondiendo a la representación política que debe ser proporcional a la extensión territorial y poblacional del país; sin embargo, este incremento será provechoso en la medida que, se reestructure la conformación de los parlamentarios y su equipo técnico en razón de no afectar el erario nacional.

Referencias

- Abad, S. (2016). *Constitución y procesos constitucionales. Estudio introductorio, legislación, jurisprudencia e índices* (6ª ed.). Palestra editores S.A.C.
- Abellán, P. (2013). Representación política y democracia. Aportaciones desde la Teoría de la Representación en los últimos diez años. *Revista Española de Ciencia Política* (33), 133-147.
- Álvarez, E. (2018). Reforma política en la organización del congreso de la república: ¿es necesario restituir el sistema bicameral en el congreso peruano? *Vox Juris* (35), 145-152.
- Asociación Civil Transparencia y Friedrich Ebert Stiftung. (2020). Insumos para el desarrollo de una Agenda de Reforma Política. *Fundación Friedrich Ebert*. [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/CenDocBib/con5_uibd.nsf/\\$\\$ViewTemplate%20for%20Documentos?OpenForm&Db=D3A3DCE5B42395AE05258598004EF933&View=yyy](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/CenDocBib/con5_uibd.nsf/$$ViewTemplate%20for%20Documentos?OpenForm&Db=D3A3DCE5B42395AE05258598004EF933&View=yyy)
- Baldi, B. (2016). *La teoría de la representación política en el estado moderno. Itinerario de una crisis*. (Tesis doctoral, Universidad de Córdoba). <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=56808>
- Bullard, A et al. (2019). ¿Más de lo mismo? El retorno al congreso bicameral. *Revista IUS ET VERITAS* (58), 154-169. <https://doi.org/10.18800/iusetveritas.201901.009>.
- Buller, J. (2016). Reducción de la Inflación de Leyes en el Congreso de la República. (Tesis de postgrado, Pontificia Universidad Católica del Perú) <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/6519>
- Cairo, O. (2015). La responsabilidad política institucional en el Perú. *Pensamiento Constitucional* (20), 35-46.
- Castro, J. (2018). *La institucionalidad político constitucional peruana. Un diagnóstico a veinticinco años del autogolpe de estado de Alberto Fujimori Fujimori*. (Tesis de pregrado, Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo). <http://hdl.handle.net/20.500.12423/2036>
- Cevallos, J. (2018). *Antecedentes históricos y normativos del bicameralismo. Congreso de la República del Perú*. Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria.
- Chávez, E. (2006). Ética en el poder legislativo. *Boletín de Derecho Comparado* (115), 93-124. <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derechocomparado/article/view/3869/4851>.
- Chueca, R. (1984). Teoría y práctica del bicameralismo en la Constitución Española. *Revista Española de Derecho Constitucional* (10), 63-90

- Congreso de la República del Perú. (2021, 12 de Agosto). Reglamento Interno de Trabajo. <https://www.congreso.gob.pe/Docs/Directivas/files/transparencia/reglamento-interno-2021-4.pdf>
- Congreso de la República del Perú. (2014, 01 de Julio). Reglamento del Congreso de la República. <https://www.congreso.gob.pe/Docs/files/reglamento/reglamento-2021-01-07-2021.pdf>
- Contreras, P. y Montecinos, E. (2019). Democracia y participación ciudadana: Tipología y mecanismos para la implementación. *Revista de Ciencias Sociales* (25)2, 178-191 <https://www.redalyc.org/jatsRepo/280/28059953014/html/index.html>
- Delgado, C. (2016). *Modelo democrático régimen político y usos contextuales de los Decretos de Urgencia en el Perú en el periodo 1980-2015*. (Tesis de postgrado, Pontificia Universidad Católica del Perú).
- Díaz, I. (2016). *El congreso peruano: hacia una nueva bicameralidad de representación poblacional*. (Tesis de postgrado, Universidad Nacional de Trujillo). <https://dspace.unitru.edu.pe/handle/UNITRU/4673>
- González, J., y Rodríguez, C. (2016). Fundamentos jurídicos doctrinarios para retornar a la bicameralidad en el Perú. *Nous, Revista de Investigación Jurídica de Estudiantes*, VII (9), 69-82.
- Gonzalo, E. (2020). *Teoría de la democracia. Génesis histórica y desarrollos contemporáneos*. Universidad Oberta de Cataluña.
- Gutiérrez, N. (2017). *El mecanismo de rendición de cuentas de la actividad parlamentaria como garantía de una buena legislatura*. (Tesis de postgrado, Pontificia Universidad Católica del Perú). <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/8561>.
- Häberle, P. (2016). *El Estado Constitucional* (2°ed.). Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
- Hakansson, C. (2018). Un análisis al contenido de tres proyectos de reforma constitucional. *VOX JURIS* (35), 29-40.
- Hakansson, C. (2019). *Curso de Derecho Constitucional* (3°ed.). Palestra Editores S.A.C
- Irureta, C. (2017). *Crítica a la justificación del bicameralismo en estados unitarios*. (Tesis de pregrado, Universidad de Chile). <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/146635>
- Lavalle, M. (2019). Constitucionalidad del control político Parlamentario en los procesos de vacancia del presidente de la república. Caso Congreso de la República vs. Pedro Pablo Kuczynski. Perú 2017 – 2018. (Tesis de pregrado, Universidad Católica Santa María). <http://tesis.ucsm.edu.pe/repositorio/handle/UCSM/9591>
- Lozano, G. (2017). *Las Iniciativas Ciudadanas de Reforma Constitucional al interior del Congreso de la República: mecanismo participativo ineficaz para la solución de los*

- problemas de representación*. (Tesis de postgrado, Pontificia Universidad Católica del Perú). <http://hdl.handle.net/20.500.12404/8754>
- Mantilla, A. (2018). La bicameralidad como propuesta para lograr mejores leyes. *SAPERE* (16), 92-105.
- Medina, C. et al. (2021). Bicameralidad o Unicameralidad: el dilema del parlamento peruano. *593 Digital Publisher CEIT* 6(2), 216-227 <https://doi.org/10.33386/593dp.2021.2-2.567>
- Miró Quesada, F. (2019). Corrupción, ética pública y democracia quebrantada. *Tradición de la Universidad Ricardo Palma* (19), 33-39
- Proyecto de Ley 3185/2018-PE, Ley de Reforma Constitucional que establece la Bicameralidad del Congreso de la República, que fomenta la igualdad de participación de mujeres y hombres, y de las regiones. (09 de agosto del 2018). https://www.presidencia.gob.pe/docs/informes/PROYECTO_LEY_REFORMA_CONSTITUCIONAL.pdf
- Proyecto de Ley 4227/2018-PE, Proyecto de Ley de Reforma Constitucional para promover la Gobernabilidad. (19 de abril del 2019). https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0422720190416.pdf
- Rodríguez, F. (30 de 09 de 2018). Congresistas y Constitución: Reflexiones sobre el bicameralismo en el Perú. Obtenido de Perú bicentenario: <https://perubicentenario.pe/sin-categoria/congresistas-y-constitucion-reflexiones-sobre-el-bicameralismo-en-el-peru/>
- Sobrevilla, N. (02 de 10 de 2018). La bicameralidad en la historia peruana, por Natalia Sobrevilla Perea. Obtenido de El Comercio: <https://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/bicameralidad-historia-peruana-natalia-sobrevilla-perea-noticia-563512-noticia/>
- Sulmont, D. (2010). Los enfoques teóricos sobre el comportamiento electoral. *Pontificia Universidad Católica del Perú*, 1-34. <http://scholar.google.com.pe/citations?user=b2tbxjMAAAAJ&hl=es>.
- Tapia, R. (2018). *Comentarios académicos sobre bicameralidad y unicameralidad en el parlamento peruano*. Congreso de la República del Perú. Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria.
- Tuesta, F et al. (2019). *Hacia la democracia del bicentenario*. Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política. <https://www.kas.de/es/web/peru/einzeltitel/-/content/perspektiven-einer-politischen-reform-in-peru-1>
- Vallés, J. (2007). *Ciencia Política. Una introducción*. Editorial Ariel S.A.
- Verdú, P. (1996). *Teoría general del Bicameralismo*. Real academia de ciencias morales y políticas.