



Universidad Nacional
Federico Villarreal

VRIN | VICERRECTORADO
DE INVESTIGACIÓN

ESCUELA UNIVERSITARIA DE POSGRADO

**UNICAMERALIDAD O BICAMERALIDAD EN EL PERÚ: ¿CUÁL
SISTEMA PARLAMENTARIO ES CONVENIENTE EN LA
ACTUALIDAD?**

**Línea de investigación:
Gobernabilidad, Derechos Humanos e inclusión social**

**Tesis para optar el Grado Académico de
Maestro en Derecho Constitucional**

**Autor
Gómez Arguedas, Carlos Orlando**

**Asesora
Orellana Vicuña, Rosmery Marielena
(ORCID: 0000-0002-4719-0230)**

**Jurado
Ramos Suyo, Juan Abraham
Jimenez Herrera, Juan Carlos
Mendoza La Rosa, Carlos Alfonso**

**Lima – Perú
2023**

Título

**Unicameralidad o Bicameralidad en el Perú: ¿Cual Sistema Parlamentario es
conveniente en la actualidad?**

Autor

Gómez Arguedas, Carlos Orlando

LIMA

PERU

A la memoria de mi padre, Carlos; a mi madre, Graciela; a mi esposa, Silvia y mis hijas, Silvana y Mariana; quienes me dan luz y alegría.

Índice

Titulo.....	ii
Autor	ii
Resumen.....	x
Abstract.....	xi
I. INTRODUCCIÓN.....	12
1.1. Planteamiento del problema.....	14
1.2. Descripción del problema.....	15
1.3. Formulación del problema.....	17
1.3.1. Problema General.....	17
1.3.2. Problemas Específicos.....	17
1.4. Antecedentes.....	17
1.4.1. Antecedentes internacionales.....	17
1.4.2. Antecedentes nacionales.....	22
1.5. Justificación de la investigación.....	27
1.5.1. Justificación práctica.....	29
1.5.2. Justificación teórica.....	29
1.5.3. Justificación metodológica.....	30
1.6. Limitaciones de la investigación.....	31
1.7. Objetivos.....	31
1.7.1. Objetivo general.....	31
1.7.2. Objetivos específicos.....	31
1.8. Hipótesis.....	32
1.8.1. Hipótesis general.....	32
1.8.2. Hipótesis específicas.....	32

II. MARCO TEÓRICO	33
2.1. Sistemas parlamentarios.....	33
2.1.1. Origen y evolución de los sistemas parlamentarios.....	33
2.1.2. Parlamentarismo y su importancia en la vida institucional del país.....	36
2.1.3. Clases de sistemas parlamentarios.....	39
2.1.4. Aspectos a favor y en contra del Unicameralismo y Bicameralismo.....	67
2.1.5. Desarrollo histórico de los sistemas parlamentarios en el Perú.....	69
2.2. De los Proyectos de Ley que promueven el retorno a la bicameralidad.....	78
2.3. Definición de términos básicos.....	80
III. MÉTODO	84
3.1. Tipo de investigación.....	84
3.2. Población y muestra.....	85
3.3. Operacionalización de las variables.....	86
3.3.1. Definiciones conceptuales de las variables y dimensiones.....	87
3.3.2. Operacionalización de las variables, dimensiones e indicadores.....	102
3.4. Instrumentos.....	112
3.5. Procedimientos.....	113
3.6. Análisis de datos.....	113
3.7. Consideraciones éticas.....	114
IV. RESULTADOS	115
4.1. Del Análisis Documental	115
4.2. De la indagación	137
V. Discusión de resultados.....	150
VI. Conclusiones.....	155
VII. Recomendaciones.....	158

VIII. Referencias.....160

IX. Anexos169

Índice de tablas

1. Operacionalización de las variables	109
2. Número de normas legales emitidas anualmente en cada etapa.....	116
3. Número de normas legales emitidas por etapas	117
4. Producción por tipo de norma	117
5. Meses de producción de las normas legales por etapa	119
6. Años de mayor y menor tiempo promediado en la producción de las normas legales por etapa.....	120
7. Número de normas derogadas por el PCENP.....	121
8. Número de normas derogadas por tipo de norma por el PCENP.....	121
9. Número de normas derogadas por normas legales ajenas al PCENP.....	122
10. Número total de derogaciones, modificaciones y adiciones	123
11. Normas legales declaradas inconstitucionales por el Tribunal de Garantías Constitucionales	124
12. Normas legales declaradas inconstitucionales por el Tribunal Constitucional	125
13. Leyes orgánicas promulgadas.....	127
14. Leyes ordinarias promulgadas.....	127
15. Resoluciones Legislativas promulgadas.....	128
16. Porcentaje del Presupuesto General de la República asignado al Congreso entre los años de 1980 a 1992.....	129
17. Porcentaje del Presupuesto General de la República, asignado al Congreso entre los años de 1995 a 2007 – Etapa A.....	130
18. Porcentaje del Presupuesto General de la República, asignado al Congreso entre los años de 2007 a 2019 – Etapa B.....	131
19. Promedios del porcentaje de presupuesto destinado al Congreso por etapas.....	132
20. Número de congresistas con la Constitución de 1979.....	133

21. Porcentaje de representación congresal por habitantes con la Constitución de 1979 ..	133
22. Número de congresistas con la Constitución de 1993.....	134
23. Porcentaje de representación congresal por habitantes con la Constitución de 1993 ..	134
24. Porcentaje de representación congresal por habitantes en países bicamerales.....	135
25. Porcentaje de representación congresal por habitantes en países unicamerales.....	136
26. Pregunta 1.....	137
27. Pregunta 2.....	137
28. Pregunta 3.....	138
29. Pregunta 4.....	138
30. Pregunta 5.....	139
31. Pregunta 6.....	140
32. Pregunta 7.....	142
33. Pregunta 8.....	145
34. Pregunta 9.....	146

Índice de figuras

1. Leyes publicadas y derogadas (PCENP y otras derogaciones)	123
2. Leyes publicadas y afectadas por derogaciones	123
3. Gráfica histórica del presupuesto del Congreso	132

Resumen

Este trabajo tuvo por objetivo general de investigación determinar cuál de los sistemas parlamentarios; unicameral o bicameral, es más conveniente en la actualidad para el Perú. Desde el punto de vista metodológico fue enmarcado bajo el enfoque mixto (cuantitativo y cualitativo) y se utilizó la revisión documental y bibliográfica. La investigación, dada la recolección de datos y análisis documental, considerando la idiosincrasia nacional advertida a través de los diferentes pronunciamientos de los estamentos de la sociedad, incluyendo las opiniones de expertos desde el ámbito teórico práctico y desde las trincheras políticas; ha concluido, aunque no con gran distancia, que el sistema parlamentario más conveniente para nuestro país es la bicameralidad por su mejor desempeño en nuestra realidad y en estos tiempos que están por venir, los de corto y mediano plazo.

Palabras claves: Sistemas Parlamentarios, Bicameralismo, Unicameralismo

Abstract

This research work had as its general research objective to determine which of the parliamentary systems; unicameral or bicameral, is currently more convenient for Peru. From the methodological point of view, it was framed under the mixed approach (quantitative and qualitative), the documentary and bibliographic review was used. The investigation, given the collection of data and documentary analysis, considering the national idiosyncrasy noticed through the different pronouncements of the sectors of society, including the opinions of theoretical field and from the political trenches; has concluded, although not by far, that the bicameral system is the most convenient for our country due to its better performance in our reality and in these times that are to come, the short and medium term.

Keywords: Parliamentary Systems, Bicameralism, Unicameralism.

I. INTRODUCCIÓN

El Perú hasta este momento se ha regido por doce constituciones políticas, Ramos (2018), señala “pero el constitucionalismo peruano se inició propiamente con la Constitución de Cádiz (1812), conocida también como *La Pepa* (por haber sido promulgada el día de San José)” (p. 11), el 19 de marzo de 1812, (esposo de María, madre de Jesús); y ocho instituyeron el sistema bicameral, así tenemos las Constituciones de 1828, 1834, 1839, 1856, 1860, 1920, 1933 y 1979; y tres Constituciones instituyeron el sistema unicameral, así tenemos las Constituciones de 1823, 1867 y 1993; y la Constitución de 1826, llamada vitalicia, instituyó el sistema tricameral; también se ha podido apreciar que las Constituciones de 1823, 1826 y 1867 prácticamente no llegaron a regir por su corta vigencia.

La investigación tiene como propósito establecer cuál de los sistemas parlamentarios; sea el sistema unicameral o el sistema bicameral, es el más conveniente para el Perú en estos tiempos, tanto en el aspecto externo como interno; lo cual nos llevó a formular las siguientes preguntas ¿Cómo funciona el sistema parlamentario unicameral?, ¿Cómo funciona el sistema parlamentario bicameral?, ¿Cuál es el contexto actual y el porvenir del Perú?

Se planteó como objetivo general determinar entre el sistema unicameral y el sistema bicameral, cuál es más conveniente en la actualidad en Perú; desprendiéndose de éste, los siguientes objetivos específicos: 1.- Determinar y comparar los niveles de producción normativa alcanzados por cada sistema parlamentario; 2.-Determinar y comparar los costos económicos de implementación y funcionamiento de cada tipo de sistema parlamentario en el Perú.- 3.- Determinar y comparar los niveles de representación congresal alcanzados por cada sistema parlamentario.

Se desarrolló la investigación en nueve capítulos, de la siguiente manera: Capítulo I, se inicia con esta introducción, la cual es un esbozo general del contenido de la investigación; incluye el planteamiento del problema. Seguidamente, se desarrolla la descripción y formulación del problema general y los específicos; los antecedentes, la justificación y limitaciones en la investigación; para concluir con los objetivos general y específicos de la investigación, y las hipótesis.

El Capítulo II contiene el marco teórico que desarrolla las instituciones jurídicas de los sistemas parlamentarios, los antecedentes nacionales e internacionales que contextualizan el tema tratado, conceptos, clases, ventajas y desventajas de los sistemas congresales en nuestro país; y, se plasma la información en cuadros con la explicación pertinente y puntual, de manera que grafiquen las ideas y criterios empleados, exponiéndolos o comparándolos.

En el Capítulo III, se establece el tipo de investigación, bajo el auspicio del método hermenéutico. Luego, sigue la sustentación de la población y muestra que se ha tenido en cuenta para este estudio, como la revisión documentaria y diez opiniones de congresistas, ex congresistas y expertos en derecho constitucional y parlamentario, que ejercen la docencia a nivel universitario; además, en este segmento de la investigación se operacionaliza las variables y detalla los indicadores; se muestra cómo se utilizaron y aplicaron los instrumentos metodológicos, entre ellos, el cuestionario/entrevista; así como el análisis de datos; finalizando con las consideraciones jurídicas y éticas.

Luego, se desarrolla el Capítulos IV, que contiene los resultados; el Capítulo V, que desarrolla la discusión de dichos resultados; el Capítulo VI, con las conclusiones a las que se arribó; el Capítulo VII, contiene las recomendaciones del caso; el Capítulo VIII, con las referencias bibliográficas estudiadas para desarrollar el tema; y, finalizando con el Capítulo IX de Anexos.

Ya se habrá advertido que la idea de esta investigación nace en virtud de las muchas, antiguas y publicitadas críticas al sistema unicameral establecido en la Constitución de 1993, de la que se dice es tierra fértil para la corrupción estatal y privada, violación de derechos humanos, concentración de poder, desigualdad social, dificultadora de la justicia social, que permite el saqueo de los recursos naturales, generadora de un clima de enfrentamiento político, lo que indudablemente tiene que ver con la dación de leyes y los intereses que se plasman en ellas y el proceso de su construcción; y continua por el interés académico, que genera la necesidad y obligación de comparar los sistemas congresales; y, por consecuencia, objetivamente advertir sus ventajas y desventajas, con criterios actuales y metodológicamente aceptados, determinar cuál de los dos sistemas parlamentarios es más conveniente en la actualidad política del Perú y en esta caso concluir que el sistema parlamentario bicameral es el que prevalece

1.1. Planteamiento del problema.

El sistema parlamentario bicameral, que estuvo en vigor casi todos los años que transcurrieron desde la independencia del Perú y el sistema parlamentario unicameral que se encuentra en aplicación en el Congreso desde la vigencia de la Constitución de 1993, y que desde la aplicación se han producido pronunciamientos académicos y no académicos en su contra, propuestas de una reforma parcial de la Constitución e incluso su cambio. Desde luego, se ha tenido la respuesta de los unicameralistas negando los fundamentos de los opositores, estableciéndose un fuerte y permanente, pero poco académico y serio, debate. Lo que ha generado rivalidades y enfrentamientos más que nunca en el país durante estas casi tres décadas últimas, que no benefician la imagen del Congreso y que generan desconfianza en sus funciones tanto las principales como las de fiscalizar, representar y legislar, sin perjuicio de las secundarias como las de administración, financiación, etc. que resultan en un cumulo de argumentos que lo enfrentan con otros poderes del Estado y desestabilizan al país. Por tanto,

amerita establecer jurídica y metodológicamente cuál de los sistemas parlamentarios es el que deviene en más conveniente para nuestro país.

1.2. Descripción del problema.

Cabe destacar que el sistema parlamentario unicameral es en el Perú periódicamente criticado por muchos políticos, algunos juristas y ciudadano, que exigen el retorno a la bicameralidad e incluso al restablecimiento de la Constitución Política de 1979; y, que la prensa hace eco de las críticas, sobre todo en estos últimos tiempos, argumentando que el Congreso (entendiéndose que se refieren a sus integrantes cualquiera que sea el periodo en que ejercen) está en crisis de confianza de la ciudadanía. Se dice que es por el bajo o ningún nivel de preparación académica y de conocimiento general de los que llegaron a ese cargo; también se esgrime el bajo nivel ético en el ejercicio de la función, su procedencia empresarial con intereses propios o de terceros en ciertos temas de la producción normativa; el constante cambio de tienda política, conocido en nuestro medio como transfuguismo, etc.

Es decir; se cuestionan, en particular, sus capacidades de conocimiento y comprensión de la realidad nacional, de conocimiento especializado y en general, la carencia de cualidades éticas y morales.

Ha habido intentos repetidos de reformar o cambiar la Constitución, considerándose como una impostergable acción. Hay que tener presente que el intento más importante y de mayor envergadura se dio el 09 de diciembre de 2018 cuando se llevó a cabo un referéndum en el Perú, para aprobar o rechazar proyectos de reforma de la Constitución, donde además de otras tres preguntas, se consideró la siguiente: ¿Aprueba la reforma constitucional que establece la bicameralidad en el Congreso de la República?, en base al Proyecto de Ley N°3185-2018, que buscaba la implementación de la bicameralidad, con el mismo número de congresistas,

pero distribuidos en dos cámaras; resultando que el pueblo rechazó esta propuesta con 13'949,831 votos; a diferencia que aprobó la propuesta de no reelección inmediata de congresistas con 13'598,123 votos, como se aprecia de la Resolución N° 0002-2019-JNE, del 07 de enero de 2019, con la que se publicó la “Proclamación de los resultados de Referendum Nacional 2018, convocado mediante Decreto Supremo N°101-2018-PCM”; sin perjuicio, de recordar que se modificó el artículo 90 de la Constitución de 1993 por Ley N° 29402, publicada el 08 de setiembre de 2009 se estableció que a partir del 28 de julio de 2011, se debe señalar que nuestra Constitución ha sido reformada en varias oportunidades (ver Anexo A), por lo que ya no es en sí la misma Constitución. Sin embargo, se persiste constantemente en el cambio de sistema parlamentario.

Las situaciones citadas en el párrafo anterior y el empleo del referéndum por el Presidente de la República de ese entonces, la aceptación de los ciudadanos de la convocatoria y sus motivos, más allá de los resultados, es tomando las voces opositoras, sustentando que hay un mal manejo del Congreso por responsabilidad de sus integrantes, con la baja calidad y corta duración de las normas jurídicas que producen; pues, si bien no se votó a favor del bicameralismo, no parece ser la razón de tal decisión la simpatía por la unicameralidad, sino más bien la serie de cambios que introdujo el Congreso a la propuesta originaria, con lo que a dicha fecha no se tenía claro el número de senadores y diputados. Mientras los unicameralistas siguen defendiéndose sustentando que tienen una mayor producción normativa, que pese a ser menos integrantes que en el modelo parlamentario pasado, cumplen con su rol de representación, que la mayoría de argumentos se trata de una contra campaña; que cuando menos, por ahora parece, demoledora; aunque sin que se pueda advertir, como ya se dijo, científicamente quien tiene la razón o mejores razones para ser el modelo parlamentario a regir los destinos del país.

1.3. Formulación del problema.

1.3.1. Problema General.

¿Cuál de los sistemas parlamentarios, unicameral o bicameral, es más conveniente en la actualidad en el Perú?

1.3.2. Problemas Específicos.

- ¿Cuáles son los niveles de calidad en la producción normativa alcanzados por cada sistema parlamentario en el Perú?
- ¿Cuáles son los costos económicos de funcionamiento de cada sistema parlamentario en el Perú?
- ¿Cuál de los sistemas parlamentarios, unicameral o bicameral, logra mayor representación congresal en el Perú?

1.4. Antecedentes.

1.4.1. Antecedentes internacionales.

Nolte et al. (2005) en “Bicameralismo, Senado y Senadores en el Cono Sur Latinoamericano”, Barcelona; según el análisis de estos autores:

(...) la división del Poder Legislativo en dos Cámaras ha recibido al menos cuatro justificaciones: la representación de intereses distintos en cada una de las Cámaras, la contribución al sistema de pesos y contrapesos, el mejoramiento de la calidad de la producción legislativa y la producción de resultados legislativos más estables (p. 18).

Dichos autores también señalan:

(...) que desde la teoría política se argumenta que la inclusión de una segunda Cámara en el diseño constitucional crea, por un lado, un sistema de corrección de errores, o de control de calidad, basado principalmente en la evaluación reiterada de la legislación

por parte de dos cuerpos legislativos distintos; por otra parte, al complejizar el proceso de aprobación de nuevas leyes, el bicameralismo otorga estabilidad a la producción legislativa. (p. 19).

Entendemos desde esta posición que la posibilidad de que los proyectos de ley sean analizados en distintos momentos, por distintos parlamentarios y de diferentes cámaras, genera una mayor preocupación e interés en su proceso de elaboración, por cada uno de ellos. Como bien señala el bicameralismo tiene un diseño funcional para que la producción normativa no quede sujeta a la mera voluntad del parlamentario y sus circunstancias, a eso que ellos, bien han señalado que “se conoce como «el ciclo de la votación»”, Como consecuencia de lo afirmado, también concluyen que:

Este último se produciría en legislaturas unicamerales con un sistema de votación de mayoría donde pueden llegar a formarse distintas mayorías con preferencias alternativas que tienen iguales posibilidades de derrotar el *statu quo*, conduciendo a resultados legislativos cíclicos e inestables. (Nolte et al., 2005, p. 20)

Agregan que:

Dos rasgos comunes ubican a los casos de la región entre los bicameralismos más poderosos: la legitimación democrática de las Cámaras Altas a través de la elección directa de sus miembros (con la excepción parcial de Chile con diez senadores no electos) y poderes constitucionales casi equivalentes para ambas Cámaras. (Nolte et al., 2005, p. 21)

Irureta (2017). En su memoria de grado titulada “Crítica a la justificación del bicameralismo en estados unitarios”, presentada en la Universidad de Chile, cuyo objetivo

general fue analizar críticamente las posibles vías de justificación del bicameralismo en el contexto de redefinición institucional en dicho país.

El trabajo fue de tipo documental, de revisión bibliográfica e interpretativa, donde fue utilizado el método hermenéutico, analítico, sintético y deductivo. La autora pudo concluir que “la intrínseca relación del bicameralismo y la estructura federal radica en la función de representación de los intereses territoriales que cumplen las cámaras altas” (Irureta, 2017, p. 80) y que “el criterio intrínseco de justificación podría extenderse a Estados unitarios descentralizados, con la finalidad de que el Senado actúe como el órgano central en el proceso de regionalización e integración” (Irureta, 2017, p. 80).

Bien se sabe, que en América Latina muchos de los países que son bicameralistas no son federalistas, ésta última es una condición de pocos como México, Brasil, Argentina, Venezuela, de entre más de veinte países que conforman la América Latina; en consecuencia, esta autora como otros, no son partidarios del bicameralismo en estados no federales; se dice que el federalismo no funciona en estos países por su tradición española de no tener entidades con autogobierno, como si ocurría en el mundo anglosajón en especial en las trece colonias que dieron origen a EE.UU.

Cerro (2014), en su tesis de doctorado “La Representación Territorial en el Estado Federa. El Senado”, Universidad Complutense de Madrid, España; analizó la representatividad territorial en el Estado Federal. teniendo un enfoque cualitativo, de diseño no experimental, descriptivo, utilizó como técnica el análisis documental, y como instrumento la guía de análisis documental, cuyos resultados precisan que “toda organización federal supone la existencia de instituciones encargadas de la gestión de intereses comunes, cuya competencia varía según la intensidad del vínculo federal” (p. 23). Además, concluye en su análisis “que la división del órgano legislativo en dos Cámaras constituidas de acuerdo con dos principios representativos

distintos, hace posible en una Cámara, la representación de la Nación toda considerada como un cuerpo único y homogéneo y en la otra, de las autonomías de los estados locales” (p. 134).

El autor para considerar la necesidad de las dos cámaras en el parlamento, parte de la representación popular que le corresponde a éste; y, entendemos de la necesidad del pueblo de verse y ser realmente representado en tan importante poder del Estado, muchos estados, más allá de su elección de un sistema bicameral o unicameral se han preocupado de que el pueblo tenga una nutrida representación en el Congreso, que tiene como finalidad que los representantes puedan atender en mayor dimensión y número los reclamos, clamores, necesidades y distintos e incluso contrarios intereses de sus representados; sin negar que se opone a esta afirmación otra, tal vez interesada del unicameralismo, que sustenta en que el debate del Senado rompe el monopolio normativo.

Remotti (2006) en “Perú: La necesidad de una reforma constitucional. Un punto de partida”, Universidad de Sevilla, España; propone analizar la necesidad de restablecer una Segunda Cámara Parlamentaria como Cámara de Representación de los distintos territorios regionales, señala que “siguiendo para ello el modelo imperfecto de bicameralismo en el cual, a partir de la diferenciación material, funcional, y competencial, ambas cámaras puedan complementarse de manera efectiva y racional, aumentando con ello el grado de legitimidad del sistema” (p. 157), considera que tal forma de funcionamiento del Congreso favorece “la integración de esa diversidad social, cultural, territorial, en el Proyecto común del País” (p. 172).

El autor considera; y, nosotros también sin entrar a la discriminación de uno u otro sistema, que los intentos de volver al bicameralismo y su negativa se han basado en “argumentos bastante discutibles” (Remotti, 2006, p. 167), y entre ellos fundamentalmente el desprestigio de la institución parlamentaria vinculada a los costos de esa institución, parece

importante resaltar como lo hace él, “la labor de demolición de imagen” (Remotti, 2006, p. 168) realizada cuando Fujimori gobernaba el país, la exaltación de la corrupción pública o de los costos de funcionamiento del Congreso desactivado; como también lo es, considerar que ello no es suficiente para el rechazo del bicameralismo, sea porque la corrupción no es institucional sino individual, sea porque no es tradición en la mayoría de países el unicameralismo. Aquí el autor señala:

El unicameralismo se fundamenta sobre todo en que no tiene sentido la existencia de dos cámaras que, con la misma representación y legitimidad, ejerzan las mismas atribuciones y competencias sobre las mismas materias y que, por tanto, la segunda Cámara se limite a repetir el debate ya realizado en la primera. (Remotti, 2006, p. 169)

Entendemos, basándose en Sieyes que, según el mismo autor, este decía “que, en cada momento, la Nación solo puede tener una voluntad general representada por el parlamento, por lo que consideraba que éste no podía tener dos cámaras” (Sieyes, como se citó en Remotti, 2006, p. 169); sin embargo, a la fecha no se toma en cuenta, señala Remotti, que el planteamiento de Sieyes corresponde a los tiempos de la Revolución Francesa:

(...) en relación a un modelo de parlamento estamental en el cual una de las Cámaras era de la nobleza. En este sentido su argumento estuvo dirigido a potenciar y legitimar a la Cámara electa como representante de toda la Nación frente a la Cámara de la nobleza, señalando que ésta última no tenía representatividad o, en todo caso, sólo la tenía de su estamento. De esta forma consideraba, con razón, que si había conflicto entre ambas debía prevalecer la decisión tomada por la Cámara electa, por lo que en tales circunstancias resulta válido cuestionarse sobre el por qué mantener una segunda Cámara (Remotti, 2006, p. 169)

El debate es antiguo e intenso y transparenta los argumentos de ambas posiciones como se desprende de los expuesto por los autores citados, argumentando unos a su favor la celeridad de su procedimiento; la no repetición innecesaria del debate por reconocimiento de la voluntad única del pueblo, el menor costo ya sea económico, de tiempo, de productividad, etc.; la otra parte, en su mejor proceso de producción normativa; en la calidad jurídica de la normas que produce, el mayor reconocimiento de los intereses y representación del pueblo, de su legitimidad; si bien los defensores de un sistema atribuye al otro su desface institucional por su origen revolucionario, cierto también es que a la fecha ambos sistemas se encuentran en vigor en los países de mundo, lo que ha generado que desde la doctrina se establezcan criterios para aplicación o determinado ciertas características de los que ya rigen; lo que no hace fácil la elección técnica; más cuando algunos de los fundamentos que sustentan la institucionalización de alguno de los sistemas encuentran eco en la aplicación del otro; vg. la calidad de las normas, que para uno nace de su doble debate y participación de la sociedad, mientras que, para otro, de la no diversificación de la voluntad ciudadana en dos cámaras, incluso considerando que la Cámara Alta puede ser reemplazada por una cuasi Cámara Alta o referendos o por un número determinado de personas con voto directo e incluso por el jefe de Estado; como aconseja la doctrina y la experiencia práctica en el mundo respecto de ambos sistemas.

1.4.2. Antecedentes nacionales.

Dante (2017), en su tesis para optar al título académico de Abogada, titulada “La inconstitucionalidad de las leyes en el sistema parlamentario Bicameral entre 1979 y 1992 en el Perú”, tuvo por propósito determinar de qué manera el sistema bicameral garantizó la constitucionalidad de las leyes durante el periodo 1979-1992 en el Perú; y, se encuentra

enmarcada bajo la tipología de la teoría fundamentada, sistemática y el fenomenológico, donde se utilizó el método hermenéutico.

La autora tiene como conclusión principal que el sistema parlamentario bicameral garantizó la constitucionalidad de las leyes parcialmente en el Perú durante el periodo 1979-1992, en tanto: “el Senado ejerció el control de calidad de los actos legislativos en forma insuficiente en el periodo 1979-1992 (...) a pesar de la calidad de los Senadores de aquella oportunidad conformado por juristas de mucha trayectoria profesional, líderes sociales y gestores de amplia experiencia” (Dante, 2017, p. 87). Por otro lado, refiere que del análisis documental “encontramos que los defensores del parlamento bicameral tienen como principal argumento que la bicameralidad permite la doble deliberación de leyes, y supone la existencia de más aciertos, madurez y equilibrio en el cumplimiento de sus funciones” (Dante, 2017, p. 79). Agrega que el Tribunal de Garantías Constitucionales declaró inconstitucional cinco normas legislativas en el periodo citado. Para la autora dicho control de calidad, basada en otras opiniones como la de Sedano, señala que fue insuficiente en la medida en que si bien generó debates amplios y plurales también se aprobaron leyes perniciosas (Dante, 2017, p. 79).

Díaz (2016). En su trabajo de investigación titulado “El Congreso Peruano: Hacia una Nueva Bicameralidad de Representación Poblacional”, presentado para optar al grado académico de Maestra en Derecho ante la Universidad Nacional de Trujillo, argumenta a favor de cambiar el modelo unicameral al bicameral, en vista de lo que ella denomina una crisis política en el Congreso de la República y las constantes muestras de rechazo por parte de la población peruana hacia los legisladores.

Se trata de una investigación descriptiva, que aplicó la observación y el fichaje. Entre sus conclusiones, Díaz (2016) sostiene la necesidad de una reforma congresal donde existan “dos Cámaras, una con las atribuciones del órgano legislativo actual y otra cuya misión sea la

representación de las regiones, sí otorgaría mayor legitimidad al Parlamento Nacional, pues permitiría debatir a profundidad las problemáticas de cada una de las regiones y proponer las normas e instituciones que viabilicen dicho propósito” (p. 113), de forma tal que los intereses de éstas sean tomados en cuenta y se reduzcan los conflictos sociales; premisa que va acorde, según indica, al mandato descentralizador de la Constitución de 1993.

Además de la descentralización y la representatividad, la autora sostiene que la bicameralidad permitirá respuestas más eficientes a dichas necesidades regionales, lo que impactaría en la mejora de la legitimidad del Congreso y sus representantes. Así también indica que la reforma debería ir acompañada de un proceso de modernización donde se incluya un Sistema de Monitoreo y Evaluación de Procesos, tanto de información como de fallas en el logro de objetivos, de forma tal que se cuente con indicadores de desempeño y resultados, así como de lecciones aprendidas y buenas prácticas.

Velarde (2018) en su tesis titulada “La Bicameralidad del Congreso y la Constitucionalidad de las Leyes en el Perú y en el Derecho Comparado”, presentada para optar al grado de maestro en Derecho Constitucional y Procesal Constitucional en la Universidad Inca Garcilaso de la Vega; tuvo como objetivo determinar la relación que existe entre la bicameralidad del Congreso con la constitucionalidad de las leyes en el Perú y en el derecho comparado. Utilizó el enfoque cualitativo y para el desarrollo de la Investigación jurídica fue el método histórico lógico.

El autor realizó un análisis de las Constituciones de Colombia, Chile; y las comparó con la Constitución peruana. Velarde (2018) sostiene que el sistema bicameral impacta favorablemente en la constitucionalidad de las leyes en el Perú, en la medida que “mientras la Cámara de Diputados cumple su rol de fiscalización y equilibrio político, el Senado sigue con su trabajo de promulgación y derogación de leyes” (p. 101). Esto es, que la bicameralidad

permitiría que el desempeño del Senado se enmarque exclusivamente en lo legislativo, en el estudio y respeto de las normas constitucionales; y que los Diputados puedan controlar el equilibrio político del Ejecutivo, ya que indica que la unicameralidad de la Constitución de 1993 resulta ser presidencialista.

Saavedra (2019) en su Tesis para optar el título de abogado en la Universidad Norbert Wiener, titulada “La implementación del sistema bicameral como alternativa para mejorar el rol del Poder Legislativo en el Perú”; tuvo el objetivo general de analizar la implementación del sistema bicameral como alternativa para mejorar el rol del Poder Legislativo en el Perú. La metodología utilizada fue con un enfoque de estudio cualitativo, de tipo Dogmática-Jurídica, aplicando la guía de análisis documental y la guía de entrevista. En los resultados se ha podido determinar que la alternativa de implementación del sistema bicameral mejora de manera adecuada el rol del Poder Legislativo Peruano, lo cual debe llevarse a través de una reforma constitucional de forma progresiva y gradual. Las principales conclusiones fueron: el actual sistema parlamentario peruano, que es unicameral, presenta serias deficiencias cuestionada por juristas, que no garantiza un control de calidad, que se presta a intereses particulares y al uso populista de las propuestas; por otro lado, considera que el sistema bicameral tendrá un mejor mecanismo de control y de producción, sin perjuicio de señalar que por tener dos cámaras puede ralentizarse.

DIDP del Congreso de la República (2018) “Reporte de Investigación. Comentarios Académicos sobre Bicameralidad y Unicameralidad en el Parlamento Peruano”, en el apartado de “Análisis y comentario de Enrique Bernal sobre el régimen parlamentario bicameral y unicameral”, señala que en el Perú el sistema bicameral ha sido preponderante en el Congreso; que “Fueron sólo tres las Constituciones que intentaron inaugurar o cambiar el modelo, pero fracasaron en su intento. La Carta de 1823 en su artículo 51 definió un régimen unicameral con

atribuciones legislativas exclusivas de la Cámara de Diputados” (p. 30); así mismo, señala que el llamado Senado Conservador, como lo dijo Chirinos Soto, “sirvió de Consejo de Estado Consultivo” (p. 30), que pese a sus importantes aportes esta Constitución fue de corta vigencia por cuanto el Congreso Constituyente en 1824 entregó a Simón Bolívar el poder y el Libertador elaboró la Constitución de 1826, llamada “Vitalicia” y que en su artículo 27 estableció que el Poder Legislativo se conformaba por tres Cámaras: los Tribunales, los Senadores y los Censores; esto es, con similares instituciones a la Constitución Bonapartista del año VIII: los tribunales, los senadores y los censores; sin embargo no llegó a regir el destino del país, como sabemos duró entre el 9 de diciembre de 1826 y el 27 de enero de 1827. Con respecto a la Constitución de 1867, señala que prácticamente no rigió, que “fue la única del siglo pasado que definió de manera taxativa la composición unicameral del Congreso. En efecto, el artículo 45 establecía que ‘el Poder Legislativo se ejerce por el Congreso por una sola Cámara y en la forma que esta Constitución establece’” (p. 30). Concluye señalando que “de las doce Constituciones que ha tenido el Perú en su período republicano, nueve optaron definitivamente por el régimen bicameral, una compuso una fórmula inusual y dos – contando, claro está, la vigente- adoptaron la unicameralidad” (p. 30). Además “Enrique Bernaldes retomando lo dicho por Enrique Chirinos Soto en el debate constituyente de 1993, afirma [...] la necesidad de reflexionar de manera más pausada la expedición de las leyes, lo cual sería traducible solamente a través de dos cámaras” (p. 31).

Sánchez (2008) en la Revista Derecho y Cambio Social, “Población y número de Parlamentarios: ¿existe proporción?”, sostiene que:

(...) el debate sobre la bicameralidad no puede estar dissociado de la preocupación por dotar al Congreso de una legitimidad más sólida, hecho vinculado a la conquista de una mejor representación, que ayude a cerrar la profunda brecha de identidad de la

población con el parlamento. Dicho de otra manera: el principal logro debería ser que los peruanos sientan más “suya” esta institución. (Introducción, 7mo párrafo)

Sánchez (2008) coincide con quienes apoyan la bicameralidad, considerando que es de larga data la tradición bicameral, que se ha truncado con la Constitución de 1993, considera que es la razón, a la fecha de su postura, de que en el Congreso sólo se cuente con 120 congresistas, citando a Enrique Bernaldes señala que “actualmente y por obra del autoritarismo del gobierno de Fujimori, la representación en el Perú es antidemocrática desde el punto de vista de la relación representante-ciudadanía” (Introducción, 8vo párrafo). El autor llega a la conclusión que “una mayor representación facilita el acceso de las minorías, fortalece los escenarios y mecanismos de dialogo con otros sectores y robustece el pluralismo político como ente institucional capaz de recoger las más diversas voces que emanan de la sociedad” (Sección IV) tomando las palabras de Pedro Planas, según él mismo señala.

1.5. Justificación de la investigación.

Tal vez el Perú por ser el último país sudamericano en independizarse de España ha dado algo más de importancia a la Constitución Política del Estado desde sus primeros momentos de independencia, en el entendido que ella podía establecer y ejecutar los cambios que requerían los peruanos, conformados por diferentes clases sociales, con intereses encontrados hasta en el seno familiar y presencia en el suelo patrio de líderes de la gesta de la separación de España, con participación en la toma de decisiones, porque requería consolidarse como república y nación; pese a los múltiples y graves problemas a la par que pugnaba por el poder desde distintas aristas políticas e intereses, como lo acredita nuestra historia; aunque no tan diferente a los países limítrofes, con fuertes rivalidades y constantes cambios de constituciones, más veces como consecuencia de crisis políticas por el poder que por la consolidación de la patria; así se fueron promulgando cartas magnas con criterio de

bicameralidad las más, pero también las menos, con criterios de unicameralidad, perfilando una tendencia en nuestra constitucionalidad legislativa; sin que se muestre un interés en mejorar la representación congresal y reforzar el sistema político, sin promover un genuino interés en participar y hacer participar en las lides políticas a los integrantes de la sociedad y legitimar las fuerzas y posturas políticas en beneficio del desarrollo del país.

El desarrollo de la presente investigación tiene por objeto determinar entre el sistema parlamentario unicameral o el bicameral, ¿cuál es más conveniente para el Perú?, partiendo de los antecedentes constitucionales, de las opiniones dogmáticas del derecho comparado, incluyendo el nacional, transitando por la operatividad del desempeño del Congreso Nacional en ambos sistemas; bajo criterios objetivos, contrastables y así determinar cuál es el mejor sistema para el Perú de hoy. Por ello, la presente investigación contribuirá a consolidar un sistema parlamentario en nuestro país, no solo bajo una posición dogmática, sino desde una perspectiva cualitativa, cuantitativa, llegando a una opción que se sustenta en la teoría, pero también en la práctica, como la más apropiada al contexto actual que vive el país.

Estando a que el Congreso es un poder del Estado debe funcionar como una máquina de alta hechura, debe en la práctica propulsar las condiciones más favorables para la realización del ser humano en nuestro país, gestando el cambio de la realidad normable cuando así lo requiera, ya sea por el contexto interno o en las situaciones y relaciones con el exterior, tanto del pasado en lo que sea posible, como en tiempos actuales y futuros, toda vez que ésta tiene impacto en lo político, económico, jurídico, social, etc. que vivimos en el Perú; en la actualidad atravesamos distintas crisis, como la de valores éticos, política, económica, cultural, de salud, etc. que un activo Congreso puede aminorar y en algunos casos evitar, lo que no se ve que ocurre; es evidente que se requiere un mejor proceso de producción de normas con su consecuencia de bienestar común, seguridad jurídica, que se permita una mayor participación

de las entidades representativas de la sociedad civil y del ciudadano mismo; con un mayor ejercicio de fiscalización y de las otras funciones del Congreso; si bien el sistema parlamentario, cualquiera que sea no basta, si hay ausencias de conocimiento general y especializado, de otras capacidades, de integridad; cierto es que un proceso de producción de normas legales más intenso en su maduración hace más visible los errores, los vicios, las irregularidades, consecuentemente los posible aciertos y beneficios; por lo que además debe ser más pasible a críticas y aportes, que prevalezca la justicia social.

1.5.1. Justificación práctica.

Se justifica en la práctica, por cuanto las funciones del Estado y en particular las del Congreso Nacional vienen enfrentando una serie de críticas, desde distintos sectores y aristas de la población, generando crisis política, con efectos en lo económico, social, etc.; señalándose que el Congreso por su naturaleza unicameral no produce normas legales que requiere el país, en su calidad y legitimidad, que generan inseguridad jurídica, con consecuencias en los aspectos económicos, social, político, etc.

Sin perjuicio de lo antes dicho, debe resaltarse la importancia de la coordinación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, para la mayor celeridad y mejor toma de decisiones; que en el caso del Congreso, solo puede traslucirse con una producción normativa eficiente, prolija, con sensibilidad social, que genere mejor desempeño de las instituciones del Estado por ende menos conflictos y el mejor desempeños de las entidades privadas, que se evidencie que antepone el interés nacional; y, por tanto, el de los peruanos.

1.5.2. Justificación teórica.

La justificación teórica de esta investigación se sostiene en que la ciencia jurídica pone a disposición dos grandes modelos de sistemas parlamentarios con sus respectivas variables, debiéndose optar por uno de ellos, aplicando los métodos de investigación científica a la información jurídica, estadística, dogmática, fáctica; a las variables objeto de estudio y los factores que inciden directamente; al análisis de los resultados obtenidos y comparación de estos modelos de parlamento en su desempeño en el país y en otros países y contextos; pues son herramientas que sirven para definir la elección entre unicameralismo y bicameralismo; quedando a nuestro juicio zanjada a favor del bicameralismo en el Perú, en atención no solo a los diferentes criterios y variables como son: la calidad de las norma legales, advertidas desde la cantidad de normas legales producidas, su declaración de inconstitucionalidad, derogación, tiempo de producción, permanencia en el tiempo o vigencia; lo que es posible dado que el Congreso Peruano ha sido bicameral y ahora es unicameral; los costos económicos que ha generado uno y otro sistema parlamentario; la representación congresal en uno y otro sistema; sino también en función de la tradición congresal, de los pareceres de juristas y experimentados en la materia; y, la mejor adecuación de uno de los modelos teóricos de parlamento para nuestro específico caso, a nuestra realidad nacional.

1.5.3. Justificación metodológica.

En este trabajo permite el desarrollo de las variables, desde diversos contextos y características específicas. Debido a la naturaleza de la investigación, se desarrolló con un enfoque mixto cualitativo-cuantitativo y con un nivel descriptivo; así, una vez aplicados a la muestra de estudio, se logró información suficiente para su procesamiento y posterior obtención de los resultados y alcance de los objetivos propuestos, generando conclusiones objetivas, que permiten establecer las recomendaciones, que constituyen una fuente de conocimientos para otras investigaciones cuyo objeto de estudio se encuentre direccionado a

los sistemas parlamentarios. Finalmente, el buen empleo de los métodos e instrumentos de medición en la investigación permite establecer su confiabilidad para este estudio.

1.6. Limitaciones de la investigación.

Entre las limitaciones con las que se confrontó el autor estuvieron:

- a) Diferentes variables en los antecedentes internacionales.
- b) Dificil acceso a la información en el Órgano Legislativo, falta de actualización de la data, eran tiempos de pandemia.
- c) Dificil acceso a la información en el Tribunal Constitucional. Una data no ordenada por normas legales declaradas inconstitucionales.

Las dificultades fueron superadas oportunamente con información de las instituciones citadas y otras fuentes confiables, pese a los tiempos que vivimos.

1.7. Objetivos.

1.7.1. Objetivo general.

Determinar cuál de los sistemas parlamentarios, unicameral o bicameral, es más conveniente en la actualidad en Perú.

1.7.2. Objetivos específicos.

- Determinar y comparar los niveles de producción normativa alcanzados por cada sistema parlamentario.
- Determinar y comparar los costos económicos de funcionamiento de cada tipo de sistema parlamentario en el Perú.

- Determinar y comparar los niveles de representación congresal alcanzados por cada tipo de sistema parlamentario.

1.8. Hipótesis.

1.8.1. Hipótesis general.

El sistema parlamentario bicameral es más conveniente para el Perú en la actualidad, porque representa un mayor debate en la elaboración (doble cámara y participación de entidades públicas y privadas) de normas legales con mejor calidad en la materia que regulan y que incide directamente en el desarrollo político, social, económico, etc. del país.

1.8.2. Hipótesis específicas.

- A. El sistema parlamentario bicameral en el Perú con doble debate, participación de entidades estatales y privadas, produce leyes de mayor calidad (referida a cantidad, tiempo de producción, trascendencia y permanencia en el tiempo) que generan mayor autoridad y confianza al Poder Legislativo y evita conflictos políticos, a diferencia del unicameral.
- B. El sistema parlamentario bicameral es altamente costoso a diferencia del unicameral.
- C. El sistema parlamentario bicameral representa más y mejor que el unicameral.

II. MARCO TEÓRICO

2.1. Sistemas parlamentarios.

2.1.1. Origen y evolución de los sistemas parlamentarios.

Según Abellan (1996), refiriéndose a la relación que tiene el parlamento y la representación política, citando a Cotta, señala: “las Asambleas Parlamentarias ya tuvieron notables precedentes en la Europa medieval de los siglos XII y XIII. Por medio de aquellos parlamentos se expresaba esencialmente la representación política y suponían, al menos, un campo históricamente abonado para el futuro desarrollo del parlamentarismo liberal” (p. 163). También señala que en el caso inglés se produce “una ruptura institucional entre las asambleas feudales y los modernos Parlamentos” (Abellan, 1996, p. 163), en la Edad Media ya se tenía la idea de que el parlamento representaba al pueblo, tanto así que en el siglo XVI se reconoció la iniciativa legal para contrarrestar los poderes del Rey, lo que fortaleció al Parlamento; además con la formulación de Hobbes ya no existen sujetos singularizados del medioevo sino masas incapaces de organizarse, por lo que en el soberano hacen recaer su representación para que ejerza el poder; señala el autor que el parlamento “actuaba como instancia subordinada de consulta, asistencia y colaboración al monarca” (Abellan, 1996, p. 166); y, luego señala que: “los parlamentos modernos ya sea el inglés o los que proceden de la Revolución Francesa, son instituciones jurídicamente independientes respecto al pueblo o nación, al recibir los ciudadanos electores, no un mandato imperativo como en la época medieval sino un mandato representativo, que es el que conforma la representación política liberal” (Abellan, 1996, p. 167); y que con Burke se avanzó:

(...) un grado más en el concepto de representación al argumentar no solo que el representante debía deliberar y actuar con independencia y según su libre juicio en el

interés general de la nación, sino que esto había de ser así porque la legislación y el gobierno son cuestiones de juicio y de razón al alcance únicamente de la altura moral y formativa de los elegidos (Abellan, 1996, p. 168).

Agrega que en Estados Unidos dieron mucha importancia a “los elementos configuradores del sistema electoral: periodicidad de las elecciones, tamaño de las circunscripciones, número de representantes, etc.” (Abellan, 1996, p. 168), lo que garantizaba que los electores serían debidamente representados en el parlamento.

Los términos parlamento y congreso hoy se usan como sinónimos. Según el Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios (s.f.), la palabra parlamento se dice proviene “del 15 de junio de 1215, cuando el Rey Juan *Sin Tierra* firmó la Carta Magna, por la que aseguraba que ninguna ayuda financiera podía ser exigida en el futuro sin el consentimiento del Consejo del Reino” (p. 2), compuesto por las altas jerarquías del clero y la nobleza, llamado también Consejo Real, en su primera convocatoria “se le denomina por primera vez como *parliament*” (p. 3).

Obrador (2006), señaló que el origen del sistema parlamentario se encuentra en Gran Bretaña, donde fue desarrollado “a propósito de la necesidad de la burguesía de estar representada en el gobierno, y con miras a establecer mecanismos de control sobre la función ejecutiva del gobierno” (p. 8).

En opinión de Cotta, citado por Manuel Abellán (1996), la evolución de los parlamentos se desarrolló “con mayor efectividad en el mundo que conoció una sólida tradición parlamentaria de tipo feudal: [como] son las experiencias inglesa y continental europea. El caso inglés se caracteriza por un máximo de continuidad evolutiva parlamentaria, y, por el contrario, en el continente se produce una ruptura institucional entre las Asambleas feudales y los

modernos Parlamentos” (p. 163). Así se explica que el Parlamento inglés tuvo una profunda transformación si bien gradual fue sin interrupción de su continuidad, por ello a decir de Abellán (1996) “ahí queda, por ejemplo, junto a la Cámara de los Comunes, la vieja Cámara de los Lores, como un vestigio “momificado”, formalmente intacto, del parlamentarismo medieval” (p. 164).

Es preciso destacar, como lo hace Villarán (1998) que, el sistema bicameral tiene como cuna a Inglaterra y que:

Hacia el siglo XIII se delinean ya claramente las formas del Parlamento. Al finalizar el siglo XIV, el parlamento está perfectamente definido. Por un tiempo está formado de núcleos separados que representan los tres estados: nobleza, clero y pueblo. Pero, causas (...) determinan la creación del sistema bicameral, que como hoy existe, consta de dos cámaras: la de los Lores, espirituales y temporales, y la Cámara de los Comunes (p. 66)

También señala, como es bien sabido, en Europa se impuso el sistema parlamentario inglés, con sus respectivas adecuaciones o modificaciones a los requerimientos y necesidades de cada estado, generando su propio sistema, que los parlamentos modernos como el inglés o los de la Revolución Francesa generó independencia jurídica al pueblo, pues a diferencia del medioevo no reciben un mandato imperativo, sino un mandato representativo, como señala el autor, que es el que conforma la representación política liberal (Villarán, 1998).

También señala que en el siglo XVIII a partir de la independencia de este Poder Legislativo se tiene los dos modelos de sistema parlamentario; el unicameral, por un lado, y el bicameral, por el otro. El sistema unicameral surge primero que el bicameralismo, una sola cámara legislativa representa al Poder legislativo. Nació en Francia como consecuencia de la

Revolución Francesa, precisamente por considerarse que un órgano legislativo representativo del pueblo debe ser, en su mecanismo, poco complejo; por tanto, unitario legislativamente. Sin embargo; parece ser, según refieren los especialistas, que en los últimos tiempos el unicameralismo viene siendo desplazado por el bicameralismo (Villarán, 1998). No obstante, lo dicho por el autor, nosotros advertimos que en el mundo hay setenta y cinco países con congresos bicamerales y ciento diez países con congresos unicamerales (Loaiza, 2021).

Cabe destacar que a criterio de muchos especialistas consideran que, en los sistemas bicamerales, las cámaras han logrado alcanzar un equilibrio entre ellas, convirtiéndose en complementarias, lo que optimiza al Poder Legislativo por encima del modelo unicameral que prefiere la celeridad ante la calidad de la producción normativa. Mientras, por el lado del unicameralismo, se plantea la lentitud del modelo bicameral y el desconocimiento de la voluntad única de los representados que se ve distorsionada por ese otro modelo; sin embargo, no se cuenta con un paradigma que pueda ser tomado sin más para la elección de uno u otro modelo; en ese orden de ideas, cada asamblea legislativa es sui generis, es parte del proceso de construcción de la democracia de un país y del modelo en general que eligen bajo los aspectos político, social, económico, cultural, científico, etc. que le son propios.

2.1.2. Parlamentarismo y su importancia en la vida institucional del país.

El parlamentarismo ha sido materia de análisis desde distintos criterios, momentos y realidades; por ello como corresponde a un trabajo de esta naturaleza, hemos acogido la información más cercana en el tiempo y a nuestra realidad. Tarazona et al. (2016), citando al profesor español León Martínez Elípe, en su obra "Introducción al Derecho Parlamentario: Conexiones históricas y político-jurídico-parlamentarias", quien señala que "el Derecho Parlamentario tiene varios significados: el político, el técnico y el doctrinal" (p. 22). En este

sentido, se tiene que cada uno de estos significados, cimienta las bases teóricas y doctrinarias del parlamentarismo. Así Martínez, citado por Tarazona et al. (2016), señala:

2.1.2.a. El Parlamentarismo y su significado político. El Derecho Parlamentario posee gran trascendencia en la cimentación de un modelo democrático, lo que es más evidente cuando “un país sale de la dictadura o de una autocracia hacia un modelo democrático” (p. 22). Precisa que en esos momentos de transición, es cuando se hacen inminentes los conflictos “entre las tendencias autoritarias y las fuerzas sociales y políticas que apoyan la transformación democrática del sistema” (p. 22), y que es precisamente en estos momentos que el derecho parlamentario debe mostrar sus virtudes plasmando “la nueva idea del Derecho y la consolidación del régimen democrático” (p. 22), consolidándose, en el contexto que recién se está construyendo, pues de no lograrlo se generará la desconfianza acerca del sistema democrático. El Derecho Parlamentario tiene la responsabilidad de elaborar el diseño de los contenidos y valores constitucionales, así como realizar las modificaciones del marco y contenido legal, en cuanto se opongan a los ideales democráticos y las necesidades que se manifiesten en la sociedad (Tarazona et al., 2016).

2.1.2.b. El parlamentarismo y su significado técnico. Señala Martínez, citado por Tarazona et al. (2016) que una de las necesidades técnicas es el reforzamiento del parlamento; precisa “que el modelo técnico-jurídico “que ha de presidir el funcionamiento del Parlamento adquiere una especial trascendencia política; porque su significación no viene dada, exclusivamente, por un contenido formal regulador de la actividad parlamentaria sino, básicamente, por el efecto político que ha de producir como instrumento que garantice la eficacia de los trabajos parlamentarios”.” (p. 23). Ciertamente, es claro el autor porque “de la perfección o deficiencia de los reglamentos parlamentarios depende que el Parlamento cumpla bien o mal su misión” (p. 23); como también señala que, el proceso de producción de normas

en todas sus etapas, esa interacción entre los poderes del Estado, Ejecutivo y el Legislativo, responden a una acertada o infeliz normativa; agrega el autor que no basta que las normas parlamentarias se elaboren con “perfecta corrección técnico-jurídica un procedimiento preciso para la elaboración de las leyes” (p. 23), toda vez que el parlamento no solo debe interesarse en que la producción normativa sea técnicamente aprobadas sino que sus decisiones políticas, “las cuales son la síntesis de argumentaciones y contra argumentaciones esgrimidas en los debates plenarios” (p. 23) tengan racionalidad, para que no sean causantes de “la anarquía y la ineficiencia” (p. 23), como señala los autores citados.

Agrega que es por esta razón que el contenido normativo de los reglamentos parlamentarios debe “tener la suficiente racionalidad y flexibilidad para facilitar la toma de decisiones” (Tarazona et al., 2016, p. 24). Motivo, señala, por el que los parlamentos deben generar sus propios reglamentos y modificaciones si bien en la forma establecida por ley, pero también cuando lo consideren oportuno; agrega, que la racionalidad parlamentaria es también consecuencia de las eficientes relaciones del Parlamento y el Gobierno, con la colaboración entre ambos poderes a través de los mecanismos más pertinente; además “con la potenciación de los órganos rectores como la presidencia y la Junta de Portavoces, con el fortalecimiento de los grupos parlamentarios o con la aplicación del voto ponderado en las votaciones de determinados órganos” (p. 24), con los mejores servicios de información para la toma de decisiones, el aporte de expertos en los debates de las comisiones, entre otros; señala el autor que acciones como las planteadas advierten de la importancia del Derecho Parlamentario en el buen desempeño y eficacia de la Asamblea Representativa en el ejercicio de sus funciones.

2.1.2.c. El Parlamentarismo y su significado doctrinal. Tarazona et al. (2016) citando a León Martínez Elipe, quien a su vez cita a Tosi, señalan que el interés por el Derecho Parlamentario se sustentaba en la influencia que el Parlamento ha tenido en la vida política;

que ha sido simplemente visto como un conjunto de normas internas de una Asamblea, “sin ponderar la conexión que tiene con el ordenamiento jurídico en general ni con las decisiones políticas que inciden en la comunidad” (p. 24). Que tiene dificultades para ordenar el material objeto de investigación bajo un sistema autónoma y cerrado, que se dificulta su autonomía porque no puede desligarse del derecho constitucional, la ciencia política y la sociología. Sin embargo, advierte que el profesor italiano Di Ciolo afirma que, se puede hablar de cierta autonomía en algunos aspectos, que si bien no es preciso un método particular, puede utilizarse el mismo con el que se le estudia, que tiene cierta autonomía didáctica, que es susceptible de una enseñanza universitaria diferenciada de otras ramas del derecho, que sus instituciones son aptas para un tratamiento académico independiente, en la actualidad se tiene abundante bibliografía de esta disciplina (Tarazona et al., 2016, pp. 24-25).

2.1.3. Clases de sistemas parlamentarios.

2.1.3.1. Sistema parlamentario unicameral. El término unicameral proviene del latín uni-uno, sólo uno y camera-bóveda, se tiene como sinónimo del unicameralismo el término monocameralismo que también se utiliza para mencionar a los parlamentos que cuentan sólo con una cámara.

Arana (2005) señala que “la experiencia unicameral en la historia Política Peruana se registra sólo en los congresos o asambleas constituyentes; y, excepcionalmente, en dos constituciones políticas promulgadas en 1867 y la vigente la de 1993” (2do párrafo). Así mismo, señala que la Constitución de 1867, en su artículo 45 estableció que el Poder Legislativo se ejerce por el Congreso en una sola Cámara y que tuvo efímera su vigencia, solo de cuatro meses; que la Constitución de 1993, en su artículo 90 establece que el “Poder Legislativo reside en el Congreso, el cual consta de Cámara Única” (4to párrafo). Sostiene

Arana (2005) que los opositores al régimen parlamentario actual lo consideran impuesto por un gobierno autocrático, aunque reconoce que países con tradición democrática de larga data como en Suecia tienen un parlamento unicameral no siempre sustentado en la existencia de gobiernos autocráticos, sino más bien en “la búsqueda de eficiencia, de reducción burocrática y calidad del gasto” (5to párrafo); y citando a Saiz Arnaiz, anota:

(...) la tendencia mayoritaria en el reciente constitucionalismo ha favorecido la institucionalización de Parlamentos unicamerales. Así lo demuestran, por ejemplo, las reformas que pusieron fin al bicameralismo en monarquías parlamentarias como la danesa, en 1953, y la sueca, en 1969. Igualmente, en la defensa de la opción unicameral, encontramos a las Constituciones de las Repúblicas de Grecia y de Portugal, de 1975 y 1976, respectivamente” (13vo párrafo).

Parafraseando a Saiz Arnaiz, señala “que el bicameralismo se justifica, desde un punto de vista histórico y teórico, por la representación de intereses, ámbitos, instancias o sujetos políticos diversos; y, sólo parece cobrar, -el bicameralismo- pleno sentido en un moderno ordenamiento democrático en los casos de división territorial del poder político” (13vo párrafo); y, recoge de L. Paladín, que el bicameralismo actualmente solo parece necesario en los Estados federales o que se autodenominan así, dado su alto grado de descentralización (Arana, 2005, 13vo párrafo).

Sin embargo, no puede dejarse de tener en cuenta, a riesgo de las críticas, que no todo evento, acto, etc. que se vuelve histórico debe permanecer en el tiempo; el conocimiento, la ciencia y la tecnología cambian la realidad; y, por tanto, el derecho puede o debe cambiar, como cambian otras ciencias o desempeños humanos; si bien es verdad que en América Latina somos renuentes al cambio parlamentario, también es verdad que algunos países decidieron

cambiar de régimen parlamentario como Perú, Ecuador, Venezuela en este caso al unicameralismo, desde luego en este sentido se alega que no ha sido fructífero para su desarrollo económico y realización humana; no obstante, hay países con una mejor economía, que aún debaten el cambio al unicameralismo, como el caso de Chile y hay, también, los que decidieron ir al bicameralismo como el caso de Paraguay que lo hizo en 1967, Haití en 1987; y, desde tiempo anterior al cambio en esta región, hay países que decidieron irse al bicameralismo, como es el caso de Polonia y Rumania, ambos en el año de 1991.

El sistema unicameral establece la función de una sola cámara parlamentaria. Según Saavedra (2019) “un Congreso de sistema unicameral tiene como objetivo simplificar el proceso de legislar y disminuir los trámites complejos. En suma, que los procesos legislativos sean ágiles y de forma simplificada” (p. 26). Ciertamente la doctrina señala que esa es la meta del unicameralismo; sin embargo, no quita señalar que no siempre es así, toda vez que un congreso unicameral no siempre debe o puede contar con un solo debate normativo, pues reglamentariamente pueden establecer un mayor número de debates, como señala Urviola (2004) el reglamento de procedimientos legislativos puede establecer “un doble, triple y hasta cuádruple debate” (p. 64); más aún, pueden incluir la participación de la sociedad civil, en cualquiera de sus frentes.

Herrera (2018) señala que el sistema unicameral es plurifuncional, plural, deliberante y permanente. Porque el Órgano Parlamentario realiza varias funciones que van desde la función representación hasta la realización de la función constituyente. En puridad la plurifuncional y demás características señaladas son características del órgano parlamentario cualquiera que sea su estatuto; considerándose como funciones típicas o propiamente dichas, las de representar, fiscalizar y representar; sin perjuicio, de la cuasi jurisdiccional, presupuestaria, financiera, administrativa, de control político, electoral y otras atribuciones, que como en el caso del Perú

son v.g aprobar la demarcación territorial, autorizar la salida del país del Presidente de la Republica.

2.1.3.1.1. Clases de Unicameralismo. Señala Herrera (2018), que se presenta en dos formas: a.- unicameralismo perfecto; y, b.- unicameralismo imperfecto. El primero, es un sistema de una sola cámara, pero con la peculiaridad de que esta cámara ejerce las funciones de un Parlamento de manera integral, un claro ejemplo se encuentra en la Constitución de Perú de 1867, así mismo en la actualidad en América Latina rige en países como Ecuador y Venezuela y muchos países Centroamericanos; y, el segundo, se refiere al hecho de que el parlamento está representado por una sola cámara que desempeña las funciones de un parlamento; sin embargo, no lo ejerce de manera integral, dentro del Parlamento existe un órgano que ejerce funciones como si fuese otra cámara, pero de menores proporciones, tal como se tenía con la Constitución de 1823 con la presencia de un Senado conservador y desde 1993 hasta la actualidad, con la Comisión Permanente.

Por su parte Saavedra (2019), citando a Cevallos, anota que el unicameralismo perfecto propone una sola cámara “basado en la organización interna del Órgano Parlamentario” (p. 26) que ejerce sus funciones a través de comisiones especializadas y que en el unicameralismo imperfecto, el parlamento también consta de una sola cámara, pero no realiza funciones de integral; “es decir, se produce una fragmentación en su organización interna, existiendo un órgano que funge como una pequeña Cámara” (p. 26).

Cevallos, citado por Saavedra (2019), desarrolla estos conceptos más o menos en los mismos términos, así señala que el unicameralismo perfecto que plantea la existencia de una sola cámara, “basado en la organización interna del Órgano Parlamentario. En otras palabras, el Congreso ejerce sus funciones de forma exhaustiva, mediante las comisiones especializadas”

(p. 26); y del unicameralismo imperfecto, que también consta de una sola cámara, “sin embargo, a diferencia del anterior sistema, en este caso el Parlamento no desarrolla funciones de manera integral, es decir se produce una fragmentación en su organización interna, existiendo un órgano que funge como una pequeña Cámara” (p. 26).

2.1.3.1.2. Ventajas de los sistemas unicamerales. A favor de la existencia de una sola cámara se han propuesto las ventajas siguientes:

Obrador (2006), señala como ventajas del unicameralismo:

1.- Un solo esquema de representatividad en un solo cuerpo legislativo facilita que se acate la voluntad general. 2.- La consideración de la legislación por un solo cuerpo propende a la economía de tiempo y de recursos económicos. 3.- La concentración del esfuerzo legislativo en un solo cuerpo permite localizar y maximizar los recursos de investigación, y en consecuencia, el estudio de cada medida resulta más profundo. 4.- La inexistencia de un segundo cuerpo genera más sentido de responsabilidad en el cuerpo único. 5.- La división del poder legislativo en dos cuerpos debilita la rama legislativa frente al poder ejecutivo. 6.- No existen los inconvenientes propios de los procedimientos de conciliación entre las dos cámaras, en caso de la existencia de un desacuerdo. 7.- Acorta el proceso de legislar y disminuir los trámites complejos. Hace que los procesos legislativos sean ágiles y simplificadas (pp. 28-30).

Como tenemos señalado antes, otros criterios jurídicos y para entender que las características de uno u otro sistema parlamentario no son rígidas, consideran que la unicameralidad no implica necesariamente un único debate ni tampoco que el debate solo participen los miembros de la Cámara única, ello depende del modelo legislativo de la unicameralidad, que es materia del reglamento de procedimientos parlamentarios; por tanto,

un solo esquema de representación de la unicameralidad no implica que no se escuche y atienda las posiciones de la sociedad civil, que es una forma de representarse a sí misma; por ende tampoco siempre estará presente la celeridad procedimental a la que siempre se le cita como una de sus mejores características

Serrano (2015) señala que quienes defienden el sistema unicameral consideran “que la creación de leyes debe tener un origen puramente popular, en el cual no se da cabida a otros criterios de revisión de las decisiones adoptadas por los legítimos representantes del pueblo” (p. 120).

En “Debate Unicameralidad-Bicameralidad”, el Centro de Investigación Parlamentaria (s.f) señala en relación a las ventajas del sistema Unicameral, las siguientes: “A.- Recoge el temperamento ciudadano a favor de la austeridad. B.-Es expeditiva, eficaz, agiliza el trabajo parlamentario, asegurando una mayor producción legislativa. (...) C.-El régimen unicameral fortalece al congreso. D.-Sus miembros son elegidos por el sistema del distrito electoral múltiple, asegurando mayores dosis de representatividad” (p. 1). Urviola (2004) señala que se dice que por economía presupuestal se reduce la carga burocrática del Congreso y considera que “cualquier estudio comparado rebatirá tal aseveración, que confunde el número de las Cámaras con su tamaño o número de Miembros” (p. 65), para lo cual compara el número de doscientos cuarenta congresistas que tenía el último Congreso bicameral del Perú con los tres mil parlamentarios que tiene el Congreso unicameral de China Popular; no obstante es de considerar que tal criterio será válido en tanto se compare solo el número de miembros del congreso de un país con gran población y extensión territorial con otro de menores dimensiones y población, sin considerar un criterio de proporcionalidad entre uno y otro país; es indudable que por representación popular un país con mayor población tendrá en su Congreso un mayor número de representantes. Sin embargo, también se tiene que países unicamerales, en algunos

casos suelen tener más integrantes del congreso que un país con parlamento bicameral como es el caso de la Asamblea de Cuba con seiscientos miembros que quintuplica al parlamento unicameral del Perú y equivale a dos veces y media al parlamento bicameral que tuvimos; sin embargo, ciertamente es la tendencia del parlamento unicameral tener un menor número de integrantes. Respecto de que el sistema del distrito electoral múltiple, asegura mayores dosis de representatividad en relación a un parlamento unicameral, consideramos que en realidad el sistema del distrito electoral único, en estos tiempos, perjudica a ambos sistemas parlamentarios y que por igual el sistema de distrito electoral múltiple beneficia tanto al unicameralismo como al bicameralismo, pues ello está más vinculado a la mayor representación territorial que al propio sistema de funcionamiento del congreso.

Fuentes (2021) señala unas como características y otras como ventajas, pero finalmente todas constituyen ventajas de este modelo:

Todas las funciones de representación, legislación, fiscalización y nombramientos las realiza el mismo cuerpo legislativo unicameral. La representación (...) son equivalentes para todos los representantes (p. 4)

(...) Se ven reflejados de mejor modo los intereses de las mayorías. El debate legislativo es más breve y eficiente. No se duplican esfuerzos de asesoría técnica. (p. 9)

Como señalamos no todos los fundamentos que se esgrimen a favor de uno u otro sistema parlamentario son absolutos, toda vez que no necesariamente el debate en el unicameralismo debe ser más breve, si bien esa es la tendencia de este sistema, puede implementársele el doble, triple o cuádruple debate; como tampoco es absoluto o mayoritario que se vean mejor reflejados los intereses de la mayoría, en la experiencia de la práctica congresal del Perú, y no escapan a ello otros países de la región, se advierte que a veces los

congresistas defienden intereses propios o de grupos de poder, como es el caso de los congresistas propietarios de universidades particulares que pretendían que se debatieran proyectos de ley para brindar una oportunidad más a las casas de estudio que no recibieron el licenciamiento de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (Sunedu).

Jarufe (2020) señala: “las ventajas asociadas a los unicameralismos, se vincularían, a juicio de Obrador, con una mayor facilidad de expresar la voluntad general de la ciudadanía, mediante un solo esquema de representatividad; la generación de ahorro en materia de tiempo legislativo y recursos económicos; la maximización de recursos investigativos en los temas de la tabla legislativa; y una mayor fortaleza frente al Poder Ejecutivo” (p. 1).

Saavedra-Jaramillo et al. (2021) consideran las siguientes ventajas:

a.- la voluntad del pueblo se ve expresada directamente; b.- mayor tiempo para legislar, evitar confrontaciones entre las cámaras parlamentarias y segmentación social, C.- trato directo entre el parlamento y el pueblo, así como sencillez en la actuación parlamentaria; d.- reducción del gasto, pues solo se subvenciona una cámara (p. 220)

De Vergottini (2004) señala las siguientes ventajas:

a) la afirmación mencionada de que es necesario el carácter unitario de la representación política; b) los riesgos innatos a la dispersión de las relaciones políticas, parlamento-gobierno que se darían en el caso de un parlamento bicameral; c) la complejidad y lentitud del procedimiento legislativo; d) los inconvenientes propios de los procedimientos de conciliación entre las dos cámaras en caso de que no exista un acuerdo. Se añade, además, que en las democracias contemporáneas basadas en el sistema de partidos ya no se conciben criterios diversificados de representación política,

de suerte que la representación solo podría ser nacional y elegida con la asistencia de los demás partidos políticos en una sola cámara sin duplicados inútiles (p. 402).

2.1.3.1.3. Desventajas de los sistemas unicamerales. Sartori (1994) entiende que es un problema cuando un solo organismo detenta el poder y más aún si sus decisiones son apresuradas.

Serrano (2015) señala que “en el caso de los sistemas unicamerales se observa una tendencia a la uniformidad de los criterios que puede resultar un riesgo para la comunidad que legisla, toda vez que existe la posibilidad de se forme camarillas representativas de un solo sector de dicha comunidad, lo que pondría en riesgo la posibilidad de un gobierno plural y democrático, lo que en consecuencia convertiría al Derecho en un instrumento de la clase hegemónica” (p. 119). Además, que agrega que en estos sistemas unicamerales el Poder Ejecutivo tiene la hegemonía del poder incluyendo al Poder legislativo, toda vez que tiene “un mayor margen de maniobra en la negociación y las posibilidades de control” (Serrano, 2015, p. 120). No obstante, la unidad de criterio será la regla sino se implementa la diversidad y pluralidad del debate y la participación ciudadana; y, más importante aún el interés legislativo y buen criterio del parlamentario que además por provenir de distintas tiendas políticas se sustentan en ideologías políticas diferenciadas.

Guillermo Holzmann, analista internacional y profesor de la Universidad de Valparaíso, señala “que en el sistema unicameral el conflicto se enfoca directamente a una crisis política” (Vargas, 2020). Para dar un ejemplo cita la disolución del Congreso por Martín Vizcarra en el 2019, para lo cual convocó a nuevas elecciones, lo que se entendía como buena alternativa; sin embargo, luego quedó claro que no fue la solución al problema (Vargas, 2020). Tal afirmación parece claramente encajar con lo que ocurre en las últimas décadas en América Latina con

algunos países que han migrado al unicameral, como es el caso de nuestro país; sin embargo, también es cierto que muchos países se mantienen en el unicameralismo como es el caso de Dinamarca, Noruega, Finlandia, que más allá de resaltar su reducida población como sustento de su sistema parlamentario, debe también tenerse en cuenta que son países donde el nivel de vida es de los más altos en el mundo, con altos ingresos *per capita*.

Enrique Bernal, en “Comentarios académicos” del Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria – DIDP (2018), hace el balance del unicameralismo del Congreso de la República instituido por la Constitución de 1993, señala como desventajas de este sistema la “escasa rigurosidad en la técnica legislativa y el poco apego de la mayoría oficialista por la legalidad constitucional, ha permitido que se dicten, irreflexivamente y cada vez con menores escrúpulos, lo que se conocen como “leyes sorpresa” (p. 31). Precisa, ocurre que a una iniciativa legislativa se le suele dispensar del trámite de comisión y el mismo día en que se presenta puede convertirse en ley; así la “‘celeridad’ legislativa de la que hablaban los propugnadores del unicameralismo actúa, en esta oportunidad, con peligrosa y negativa efectividad” (p. 31); respecto de la relación y equilibrio de poderes señala que la Cámara Única es inconveniente por cuanto puede ocurrir que un solo partido o movimiento monopolice su funcionamiento. Además, dice “La unicameralidad lleva tras de sí dos extremos criticables. El primero, que sea la mayoría gobiernista la que domine el Parlamento; el segundo que sea una mayoría opositora la que lo dirija” (p. 31), lo que ha denominado “una situación de anomalía política: el Parlamento o es obsecuente en exceso o desestabilizador del gobierno” (p. 31).

En “Debate Unicameralidad-Bicameralidad”, el Centro de Investigación Parlamentaria (s.f), en relación a las desventajas o reparos dentro de la unicameralidad destaca los siguientes:

a.- Las leyes aprobadas son flojas e incoherentes. b.- Vocación altamente localista sin visión macro: los congresistas actuarían como diputados que representarían a sus jurisdicciones. c.- La unicameralidad es para países pequeños en población (menos de 13 millones de habitantes). d.- En el mundo solo hay once parlamentos unicamerales, tres de los cuales están dominados por un solo partido y el resto funciona en países pequeños, como Israel o Costa Rica (p. 1).

Sin embargo, pese a lo último dicho, a nuestro juicio no está demás precisar que no resulta correcto, cuando menos del todo, toda vez que en el mundo son más los países unicamerales que los bicamerales, incluso, hay autores que también generan estos datos como es el caso de Fuentes (2021) que considera que en el mundo los unicamerales son ochenta y un países que representan el 58.3% y cincuenta y ocho países con congreso bicameral que representa el 41.7%, de un total de ciento treinta y nueve países analizados de los ciento noventa y tres que considera hay en el mundo.

Para Carlos Hakansson en los procesos constituyentes contemporáneos hay una tendencia a adoptar el modelo unicameral y las razones son “orden populista y político. La realidad y propósito que buscaron sus promotores fue reducir el precio del debate parlamentario y una mayor posibilidad del Ejecutivo para tener mayoría o control en la cámara única” (Chacoff et al., 2021)

2.1.3.1.4. El unicameralismo en América Latina. Como es bien sabido, el unicameralismo no ha sido el sistema parlamentario reinante en América Latina, lo que no quiere decir que no ha tenido sus simpatizantes e incluso sus momentos de imposición en la realidad política de varios países de la región; también se sabe que predominó en Centroamérica como es el caso de El Salvador, que tiene el honor de contar con la primera

Constitución de América Central; Nicaragua, Costa Rica, Honduras, Guatemala, Panamá, se dice por diferentes autores, dado el tamaño pequeño de su territorio y poca cantidad de población; sin perjuicio de señalar que en Nicaragua entre 1911 y 1979 contó con un parlamento bicameral hasta que la Revolución Sandinista impuso el sistema unicameral, con la Constitución de 1986.

En el Perú luego del “Golpe de Estado del 05 de febrero de 1992”, que generó la Constitución de 1993 y entró en vigor en el año 1994, se impuso el sistema unicameral imperfecto en el Poder Legislativo desapareció el Senado que contaba con sesenta integrantes por un periodo de cinco años; en Venezuela se promulgo la Constitución de 1999 y desde ese momento dejó de tener Senado, que hasta ese año se conformaba de cincuenta y siete miembros, por un periodo de cinco años; en el caso de Ecuador luego del triunvirato militar regido por el Vicealmirante Alfredo Poveda se dio la Constitución de 1979, que se establece que la Asamblea Nacional es unicameral, aunque ya antes había contado con un poder Legislativo unicameral y cuenta con ciento treinta y siete asambleístas por un periodo de cuatro años; y, ya antes había tenido este régimen por imperio de las Constituciones de 1830, 1851, 1945; y, hoy se tiene abierto el debate no institucional para el retorno a la bicameralidad; los países antes citados han contado con gobiernos considerados con tendencia autoritarias. También es verdad que en los últimos años hay discusiones al respecto en diferentes países como es el caso de Argentina cuyo Congreso se conforma con trescientos veintinueve miembros, perteneciendo setenta y dos al Senado y doscientos cincuenta y siete a la Cámara de Diputados; resultando que desde el 2001 dado el proceso inflacionario que venía sufriendo y aun sufre se propuso la reforma parcial de la Constitución para reemplazar la bicameralidad que rige desde 1871 por un Congreso unicameral; Colombia, si bien la mayoría de tratadistas consideran que no es conveniente para este país el unicameralismo, tampoco pueden negar que

desde la Asamblea Constituyente de 1991 se planteó el debate al presentarse proyectos que pretendían establecer el sistema unicameral en este país; en Chile, es un debate que se inicia desde 1971 cuando era Presidente Salvador Allende que tenía en mente descomponer la Cámara Alta y cada cierto tiempo se actualiza este debate, recordando su Congreso de 1811 que fue unicameral y que últimamente se dice que ha vuelto al debate en tiempos de pandemia por la pretendida rebaja de la dieta parlamentaria

2.1.3.2. Sistema Parlamentario Bicameral. Según De Vergottini (2004) considera que una sola cámara puede estar sujeta a errores y promover abusos por lo que el bicameralismo constituye “una garantía contra el riesgo de una legislación presurosa, porque consiente la posibilidad de un reexamen y, por ende, de una revisión por parte de la segunda cámara” (p. 402).

Considera que, a causa de la necesidad de lograr representación para todas las regiones, sobre todo cuando estas guardan muchas diferencias entre sí, los estados federales son los que más se inclinan por la bicameralidad. Es así que la segunda cámara justifica su funcionamiento en la creación de legislación en, precisamente, contar con una segunda opinión. Precisa que las cámaras se relacionan de distinta manera, en algunos casos tienen poderes iguales; en otros casos, una cámara, por lo general la del senado, se encarga de revisar los proyectos de ley aprobados por el Congreso y, resalta, que el bicameralismo les atribuye a ambas Cámaras la facultad de tener iniciativa para elaborar y dictaminar las normas legales (De Vergottini: 2004).

Según De Vergottini (2004), la bicameralidad permite que los estados federales y los estados con autonomías territoriales cuenten con una representación efectiva, en todos los territorios y poblaciones; como así mismo que una cámara se represente a toda la población por igual y la otra cámara, a las entidades territoriales menores que podrán participar de la

formación de las decisiones estatales. Aunque también se encuentra en estados presidencialistas y estados sin autonomías reconocidas.

Cámara, citado por Teves (2021) señala “que el fundamento de la bicameralidad lo constituye el hecho que obliga a una disertación y conciliación entre ambas cámaras de modo que se obtenga un equilibrio que beneficie y obtenga un mejor compromiso” (p. 18).

2.1.3.2.1. Clases de bicameralidad. Según Saavedra (2019), citando a Cevallos, con respecto al bicameralismo perfecto, anota que cuenta con dos cámaras que realizan funciones políticas y legislativas, “con la única diferencia en cuanto a las facultades del juicio político o antejuicio” (p. 27), agrega para mejor entender que, en las Constituciones de 1933 y en la de 1979, “las cámaras compartían las mismas funciones, salvo en cuanto a la función de control político puesto que solo la cámara de Diputados podía interpelar, censurar o negar la confianza al Gabinete Ministerial” (pp. 27-28). En cuanto al bicameralismo imperfecto, citando otra vez a Cevallos, señala que se sustenta en la existencia de dos cámaras, pero que tienen funciones diferenciadas cada una de ellas “una primera cámara que desarrolla las funciones políticas y una gran parte de las legislativas, y una segunda cámara deliberativa, reflexiva y técnica. Es decir, con poderes parlamentarios limitados, como son los legislativos y de control político del Parlamento” (Saavedra, 2019, p. 28).

Urviola (2004) considera que el sistema parlamentario bicameral, desde sus competencias y atribuciones, se clasifica en perfecto e imperfecto; además señala subclasificaciones:

A. Según el ejercicio de funciones privativas en una de ellas. Pueden ser:

A.1.-Bicameralismo perfecto con cámaras gemelas: Cuando las dos Cámaras tiene igualitariamente las mismas potestades legislativas y se diferencias en otras competencias, con competencias como la de control, como el caso del Congreso de Italia, Suiza, del Congreso Peruano y del Congreso Belga, hasta antes de la reforma de 1994. Señala Urviola (2004) puede hablarse de bicameralismo perfecto con ciertas atenuaciones, donde las cámaras son idénticas en lo de control y en lo político, pero en lo legislativo la segunda Cámara tiene preponderancia sobre la primera, señala, como en el caso de los Estados Generales de Holanda (p. 11).

A.2.-Bicameralismo imperfecto con preponderancia de una cámara: Señala que las cámaras “tienen funciones comunes, combinadas con atribuciones excluidas o privativas de una de ellas, lo que no determina su preponderancia general respecto de la otra, sino simplemente una subdivisión de tareas, que limita la preponderancia a la atribución encomendada” (Urviola, 2004, p. 11). En lo que respecta a control político, sin perjuicio de las excepciones que se dan en algunos países.

A.3.-Bicameralismo imperfecto con tendencia al equilibrio: En este caso las dos cámaras tienen “atribuciones distintas y una reconocida supremacía en ciertas atribuciones, aunque en conjunto logran un equilibrio o contra peso entre ambas” (Urviola, 2004, p. 12). Cita como ejemplo el caso de Alemania donde el Bundesrat (Consejo Federal) que tiene la función de aprobar, rechazar o sancionar las leyes federales que afectan a las competencias de los estados federados, tiene una representación surgida de los gobiernos territoriales y su mayoría puede no coincidir con la del gobierno, actúa como importante contrapeso de la Cámara Política, que es de donde emana la mayoría gubernamental.

B.- Según la posición en el procedimiento legislativo.

Señala que en esta subclasificación puede encontrarse hasta cuatro formatos (aunque en realidad anota cinco):

B.1.- Bicameralismo con Cámara Revisora: En este caso “La Cámara Alta carece de iniciativa y se limita a revisar o vetar los proyectos debatidos y aprobados en la Cámara Baja” (Urviola, 2004, p. 13), como en el caso de Holanda.

B.2.-Bicameralismo con Cámaras Colegisladoras: Señala que ambas tienen “iniciativa legislativa y actúan como Cámara revisora ante la iniciativa aprobada en la otra Cámara, aún en caso de discrepancia, que debe resolverse mediante una Comisión paritaria” (Urviola, 2004, p. 14), aunque tiene sus matices, para lo cual a la Cámara Alta se le atenúa su facultad colegisladora.

B.3.- Bicameralismo con iniciativa desigual: En este caso las dos Cámaras tienen iniciativa legislativa pero con excepciones que favorecen a “una de ellas en determinadas materias, que suelen ser muy pocas, aunque algunas de especial importancia” (Urviola, 2004, p. 14); señala el autor que la que actúa como Cámara de Origen se le da una iniciativa exclusiva en algunas materia, resalta, que en la Cámara de los Comunes surgió este modelo en materia de Money Bills y que en los países como Canadá, Francia, India “los proyectos de carácter financiero solo pueden originarse en la Cámara Baja” (Urviola, 2004, p. 15).

B.4.- Bicameralismo con Cámara Hegemónica: Refiere el autor que está basada en que al momento de aprobar la ley una de las Cámaras tiene el predominio legislativo, precisa que “puede darse en modo general, con lo cual nos aproximaríamos al modelo bicameral con una Cámara exclusivamente revisora o puede concebirse este predominio para determinadas leyes” (Urviola, 2004, p. 16), como ocurre con la Cámara de Comunes que tiene predominio en las leyes financieras respecto de la Cámara de los Loes.

B.5.- Bicameralismo con Cámara Eventual: Nos dice el autor que este modelo “corresponde a la doble modalidad de bicameralismo parcial y de bicameralismo opcional, que ha consagrado la reforma belga de diciembre 1994” (Urviola, 2004, p. 17); así mismo, precisa que cuando se refiere al bicameralismo parcial debe entenderse que se incorpora al bicameralismo con iniciativa desigual o con cámara hegemónica.

C.- Por la representación.

Es evidente en estos tiempos que un órgano de la naturaleza del Congreso no puede ser ajeno a otras necesidades de representación, que se introducen al mismo a través de especiales requisitos para la pertenencia a una cámara, más allá de lo político partidario; señala el autor, que se le denomina “reservas de representación” (Urviola, 2004, p. 18), están dadas por un título de nobleza, tener determinada edad, pertenecer a determinada etnia, ser jefe militar, tener determinada experiencia o reconocimiento, etc.

Y señala Urviola (2004) como sus modalidades:

C.1.-Segunda Cámara con experiencia y madurez: Si se trata de Cámaras que tienen una misma razón electoral, se da la diferencia porque una de ellas se exige menos edad.

C.2.- Segunda Cámara Aristocrática: El autor señala que esta modalidad se da cuando los miembros de una cámara “ingresan por cooptación, designados por el Monarca o Jefe de Estado en virtud de sus calidades o méritos personales” (p. 22) que en puridad son miembros de la nobleza o aristocracia; deja claro que el criterio que debe preferirse es el de la meritocracia.

C.3.- Segunda Cámara Funcional o semi funcional: La primera está vinculada a la actividad legislativa que pueden desarrollar al interior del Congreso determinados profesionales, gremios o sindicatos; señala como ocurrió con los “soviet” en Rusia y las “corporaciones” en Italia; nos recuerda que en efecto nuestra Constitución Política de 1933 estableció un Senado Funcional, precisa que este sistema no debe vincularse solo a Estados totalitarios, precisa que el mismo Kelsen estaba de acuerdo con el “parlamento económico”, como organismo paralelo.

Si bien el autor no define o da matices del semi funcional, pero señala que en América Latina, Argentina con su Constitución de 1819 compuso el Senado con tres militares con grado mínimo de coronel, un obispo, tres eclesiásticos, un delegado por universidad y el ex Director del Estado, además de los senadores electos, con lo que en esta parte del mundo se consagró la primera experiencia semi funcional, de donde se entiende que este consta predeterminadamente de más de un tipo representación funcional.

D.- Segunda Cámara de representación federal.

El autor nos dice que aquí predomina el criterio de igualdad de representación, mejorando al criterio territorial y es típico de estados con distinta población; es decir, ya no por proporción poblacional de cada estado.

D.1.- Segunda Cámara de representación territorial: Nos dice Urviola (2004) que es un tipo de representación “más laxa”, que no responde a la equidad, “sirve de complemento representativo en Estados regionales o en Estados unitarios descentralizados, que apelan a una demarcación territorial expresa o a aún sistema de elección indirecta, a través de las entidades territoriales” (p. 26).

D.2.- Segunda Cámara de mandato territorial: Urviola (2004) señala que más que de un método de elección se trata de “un requisito previo para asegurar una plena identificación entre la entidad territorial y el miembro o miembros” (p. 29); es decir, quienes asumen ese mandato, responden al asumido previamente por el gobierno respectivo, es en realidad una delegación que se sustenta al mandato del gobierno.

Garat y Casales (2004) dicen que Arend Lijphart, quien es un politólogo holandés-estadounidense, señala que tres son las características que determinan el tipo de bicameralismo: “1.- La distribución de poderes constitucionales formales entre las cámaras (iguales o desiguales), 2.- El método de selección de la cámara Alta (elección designación), 3.- Formula de elección de la Cámara Alta que se traduce en su composición, (sobre representación de minorías o similar a Cámara Baja)” (p. 4). Así, luego señala que teniendo en cuenta las características enunciadas, distingue tipos de bicameralismo, basándose en los siguientes criterios: a.- simétrico / asimétrico; b.-congruente /incongruente (p. 4).

Así, entienden que:

“a) legislaturas simétricas, como aquellas que son democráticamente electas y con poderes constitucionales iguales o ligeramente desiguales; b) las asimétricas, como aquellas cuyos miembros de la cámara alta no fueron electos democráticamente y la distribución de poderes entre las cámaras es muy desigual; c) las incongruentes son aquellas donde la fórmula de elección en la cámara alta busca la sobre-representación de minorías nacionales (territoriales, étnicas, culturales o tradicionales con fueros); y, por lo tanto, la composición entre cámara es muy diferente; y d) las congruentes son aquellas con fórmula de elección similares cuya composición es relativamente igual.

Estas características mencionadas son las que van a establecer el nivel de fortaleza o debilidad en la división de poderes dentro del legislativo” (p. 5).

Y terminan señalando que el bicameralismo tiene distintos niveles:

“A.- Bicameralismo débil: Cuando las cámaras son asimétrica y congruentes.

B.- Bicameralismo medio: Cuando las cámaras son asimétrica e incongruentes.

C.- Bicameralismo fuerte: Cuando las cámaras son simétricas e incongruentes” (p. 5).

Kristan, también citado por Garat y Casales (2004), señala que hay cuatro categorías que tienen la posibilidad de legislar “contra la voluntad de la Cámara baja y la capacidad de veto de la misma” (p. 4); y son:

A.-Bicameralismo completo de grado alto: “Ambas cámaras tiene las mismas competencias en todas las esferas” (p. 4).

B.- Bicameralismo completo de grado bajo: “Donde la cámara baja prevalece dado que tiene menores competencias. No obstante, en el proceso legislativo ambas cámaras son iguales; especialmente en el caso de desacuerdo donde no prevalece la opinión de ninguna cámara” (p. 4).

C.- Bicameralismo incompleto de grado alto: “Donde la cámara baja prevalece en todos los aspectos, aunque la Cámara Alta dispone de un fuerte contrapeso: el derecho a veto absoluto” (p. 4).

D.- Bicameralismo incompleto de grado bajo: “Donde la Cámara Baja prevalece en todos los aspectos y la Cámara Alta dispone de competencias muy reducidas.” (p. 4).

2.1.3.2.2. Ventajas del sistema bicameral. De Vergottini (2004) señala las siguientes:

“b) El principio bicameral constituye una garantía contra los abusos que podrían producirse por una sola cámara (...) c) El principio bicameral comporta una garantía contra el riesgo de una legislación apresurada porque consiente la posibilidad de un reexamen y, por ende, de una revisión por parte de la segunda cámara. d) El principio bicameral permite la representación de intereses sectoriales (económicos, sociales, profesionales) junto a la representación de interés políticos de todo el cuerpo social que se asegura en una de las dos cámaras” (p. 402).

Por tanto, según el autor en referencia, indica que un sistema de dos cámaras permite la representación de intereses distintos de una manera delineada, ya que mientras en la Cámara Alta se establecen intereses territoriales y sectoriales, en la baja se determinan los intereses nacionales. Esta misma distribución y separación permite que sea un sistema efectivo de pesos y de contrapesos en el ejercicio del poder y del resto de funciones, ayuda al mejoramiento de la calidad de la legislación y la producción de legislación más estable, teniendo como objetivo dividir las cargas y funciones para alcanzar una mejor actuación de la Función Legislativa, así como, una mejor forma de control; sin embargo, no puede quedar relegado, lo ya dicho, que un congreso unicameral puede tener múltiples debates de la misma cuestión y participación ciudadana, desde luego puede considerarse que al ser los mismos integrantes quienes vuelven a debatir pueden encontrarse un menor espectro en el razonamiento que en una segunda cámara que tiene otros integrantes; como puede ser que el congresista unicameral tengan un interés particular y perverso o desinterés legislativo que en la Cámara Alta puede advertirse.

Igualmente, Zavala (2018) citado por Saavedra-Jaramillo et al. (2021) señaló al sistema bicameral en el Perú como una fortaleza al ejercicio de la competencia legislativa impulsando la calidad de las leyes y a la vez que considera que impulsa la actuación legislativa del Congreso de la República. Del mismo modo, sostuvo que el bicameralismo promueve la consolidación

de la participación democrática, examina las acciones y determinaciones legislativas que eviten enfrentamientos sociales o pérdida de la legitimidad Estatal. Además, potenciará el dominio político de las normas jurídicas. Cabe resaltar, como lo hace Urviola (2004), ello solo es posible cuando nos encontramos frente a un bicameralismo perfecto con cámaras gemelas o con las mismas atribuciones.

Ponce, citado por Saavedra-Jaramillo et al. (2021) señala que “dos Cámaras constituyen un aval del trabajo parlamentario, el cual se debe desarrollar con meticulosidad y reflexión, eludir una toma de decisiones espontáneas o instintivas, por otro lado, la existencia de una cámara facilita a los ciudadanos mayor información sobre los procesos legislativos en debate” (p. 222).

Eliot Bulmer (2017) señala dentro de las ventajas del bicameralismo: “a.- Representar a los gobiernos subnacionales, b.- actuar como órgano experto de examen y revisión, c.- realizar un segundo control democrático del poder de la Cámara Baja; y, d.- representar diferentes intereses socioeconómicos o de minorías etnoculturales” (p. 6). Y señala como motivos a favor del bicameralismo; 1.-Permitir la aplicación de diferentes principios de representación, 2.- Mejorara el examen y la revisión de la legislación, 3.- Proporcionar controles y contrapesos democráticos adicionales en el proceso legislativo (Bulmer, 2017, pp. 8-9). Si bien se entiende que en un congreso bicameral la cámara baja tiene la representación popular y la cámara alta la representación territorial, también es verdad que por su propia naturaleza jurídica y de hecho el congreso unicameral tiene ambas representaciones; por tanto, tal vez la mayor diferencia en este sentido se dará con el número mayor o menor de miembros del congreso más que con la misma elección del sistema parlamentario.

En “Debate Unicameralidad-Bicameralidad”, el Centro de Investigación Parlamentaria (s/f), en relación a las ventajas destaca los siguientes:

A.- Capacidad de revisar o analizar los proyectos de Ley, con el fin de asegurar su calidad. El senado actúa como cámara reflexiva; B.- Su funcionamiento no implica necesariamente un aumento significativo del presupuesto del parlamento; C.- Resuelve el problema de la sub-representación, en la medida que permite conjugar dos variables: la representación territorial y la poblacional; D.- Se asegura una representación parlamentaria de mejor calidad; E.- El régimen bicameral es mayoritario en la legislación comparada; F.- Se mejora el control político de las acciones de gobierno con dos cámaras; G.-Disponer de un senado de representación territorial en un estado unitario descentralizado resulta (...) indispensable, puesto que las regiones no son simples circunscripciones territoriales, sino comunidades con interés, preocupaciones, aspiraciones y problemas propios (p. 2).

Obrador. R (2006), señala como ventajas del bicameralismo: A.-La segunda cámara se configura como un actor relevante en el proceso legislativo en la medida que permite la representación de grupos poblacionales , territoriales o no territoriales que no tienen representación en la cámara baja ; B.-El sentido de una segunda cámara tiene relación con la magnitud del cumplimiento de determinadas condiciones: 1.- La no congruencia en los mecanismos electorales para configurar las dos cámaras; 2.- Es la simetría o asimetría que muestra el bicameralismo en relación a sí la segunda cámara dispone de potestades en cuanto a iniciativa legislativa; C.- La existencia de dos cámara simplifica un mecanismo de control mutuo; D.- El contenido de la normativa, en la tramitación legislativa efectuada por dos cuerpo, propende a la perfección; E.- La existencia de dos cuerpos crea una difusión del poder, y así se evita la concentración que importaría el unicameralismo (pp. 27-28).

2.1.3.2.3. Desventajas del sistema bicameral. Barrios (2018) señala, citando a Sánchez, Enrique, que entre “las principales desventajas del sistema bicameral, se sostiene que el proceso legislativo es más lento, se producen bloqueos entre cámaras y la cámara alta tiende a ser más elitista en su composición” (p. 3). Consideramos que tal aseveración está directamente relacionada con el tipo de sistema unicameral con el cual se le compara dado que en este pueden darse varios debates de la misma cuestión.

Saavedra-Jaramillo et al. (2021) citando a Giménez, anotan que a cámara revisora encargada de resolver las dificultades, errores, defectos, excesos (provocados o consentidos) por la cámara inicial no evita totalmente cometer errores voluntarios o involuntarios a menos que esta cámara esté conformada por miembros que cumplan ciertos requisitos técnicos y jurídicos, en otras palabras, este sistema realiza un control minucioso y atento originando estabilidad en el gobierno; aunque finalmente el citado, agrega “un control minucioso y atento originando estabilidad en el gobierno” (p. 221). En efecto hay que considerar que en el caso de las revisiones que puede realizar un congreso unicameral y las que puede realizar un congreso bicameral, se tiene que en el primero, son el “mismo grupo de legisladores”, sin perjuicio del debate en la Comisión pertinente; mientras que en el segundo caso son un “segundo grupo de legisladores” los que realizan esa labor, lo que evidentemente reduce las posibilidades de error, de decisiones influidas de interés ajenos a los del país o simplemente producto del desinterés en la materia en debate.

En “Debate Unicameralidad-Bicameralidad”, el Centro de Investigación Parlamentaria (s.f), en relación a las desventajas destaca los siguientes:

- a.-Colisiona contra la austeridad: Mayor gasto de recursos a más congresistas, más gasto (asesores, secretarias, conserjes, etc.); b.- Introduce sutilmente un principio de

jerarquía entre los congresistas: los senadores (más estatus) y los diputados (menos estatus); c.-La experiencia en el país demostraría que la calidad de las leyes no es necesariamente mejor con la bicameralidad; d.-No goza de la aprobación ciudadana, que lo ve como un gasto innecesario; e.- Acrecienta los riesgos de duplicidad de funciones, malgasto de esfuerzos, debate prolongado, y el consiguiente rechazo de la población a sus representantes (p. 2).

En lo relacionado al costo de un parlamento bicameral su mayor o menor cuantía no parece estar claramente vinculado al sistema bicameral; esto es a la doble cámara que a priori hace considerar un mayor costo, sino más bien al número de congresistas.

Eliot Bulmer (2017) señala que los motivos en contra del bicameralismo (o de establecer una Cámara Alta), las siguientes: 1.- Conflicto, retraso y falta de responsabilidad, 2.- Duplicación innecesaria; 3.- Costo (pp. 9-10).

En opinión de Carbajal (2017), desde 1993 el Congreso de la República cambió su estructura de bicameralidad, compuesta por doscientos cuarenta parlamentarios divididos en ciento ochenta miembros en la Cámara de Diputados y sesenta para la Cámara de Senadores, a un sistema unicameral compuesto actualmente por ciento treinta curules; la idea de la implementación de este sistema en 1993 era la rapidez de producción de normas legales debido a que el Perú pasaba por una etapa de conflicto interno entre el gobierno y los llamados subversivos; sin embargo, el concepto de unicameralidad se basa en dos fundamentos: por un lado, la demográfica del país donde se aplica; y, el contexto sociopolítico que sucede.

2.1.3.2.4. El bicameralismo en América Latina. Es una realidad innegable que la mayoría de países de América Latina han acogido el bicameralismo como señala Reynoso (2010), entre los países mayoritariamente bicamerales el que más ha oscilado es Ecuador, que

de diecinueve constituciones catorce fueron bicamerales, considera que la llegada de presidentes “fuertemente decisionistas (los sandinistas en Nicaragua, Fujimori en Perú, Chávez en Venezuela y Evo Morales en Bolivia) favoreció la instauración de instituciones políticas mayoritarias y a la concentración del poder” (p. 127), que no es un signo ideológico específico, sino que es más de la oportunidad política, como bien sabemos dentro de este grupo hoy se cuenta con dos países con Congresos unicamerales, como es el caso de Perú y Venezuela.

Resalta que se suele afirmar que el bicameralismo de América Latina es calco del modelo estadounidense, donde se le dio un nuevo contenido al bicameralismo inglés, porque se le dotó de representación a diversas instancias del poder; así en el Senado los estados son representados, mientras que en la Cámara de Representantes, es la población la representada, a través de sus representantes debidamente proporcionados; a su vez se sustenta en el sistema presidencial, por lo que le es común a los países de la región; sin embargo, anota que los sistemas bicamerales aquí instituidos difieren en la conformación y elección de ambas cámaras, así como en los poderes y competencias asignadas a cada cámara; y, partiendo de lo que dicen Patterson y Mughan, que hay dos grandes diferencias entre el bicameralismo y unicameralismo: “la articulación de una doble representación que permite ampliar las bases de la representación de gobierno. (...) la doble revisión de la legislación que permite una segunda lectura más cuidadosa introduciendo una pausa en el proceso de deliberación política” (Reynoso, 2010, p. 107); y, que de la combinación de la regla de elección y composición (congruencia-incongruencia); y de los poderes de una de las cámaras (simetría-asimetría), siguiendo a Liphart surgen cuatro tipos básicos de bicameralismo que son: sólidos, endeble, débil e insignificante, que luego los reemplazo por la tipología: continuo, fuerte, medio. débil; lo que le permite establecer criterios para diferenciar el bicameralismo y en particular el de Latinoamérica (Reynoso, 2010).

Así el bicameralismo, considera el citado autor, tiene ciertas variables, como: a.-la base de la representación, sea aleatoria o funcional; b.-el modo de elección de los representantes; c.- el lugar o tamaño de cada cámara; d.-la duración del mandato de los representantes; e.- mecanismos de renovación; f.-los requisitos constitucionales para ser elegido; y, g.-la última variable para la decisión bicameral, las reglas como se llega a una decisión final, sino llegan a un acuerdo el proyecto de mantiene status quo o se revisa cuantas veces sea necesario o que las diferencias se diriman con la reunión de ambas cámaras o algunos representantes de cada cámara (Reynoso, 2010, pp. 110-111). Así, bajo estas premisas, el autor considera que Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Republica Dominicana, Haití y México poseen cámaras bajas de representación popular, en las que el número de diputados que la integran son elegidos con una bases de representación poblacional proporcional o en algunos casos con ponderación; mientras que las cámaras altas se componen con una base de representación territorial de un número igual de senadores por cada departamento, estado, provincia o región; así, para mejor entender señala que Argentina, Bolivia, Brasil, Haití y México asignan tres senadores por cada territorio, en Argentina, Bolivia y México los senadores se reparten dos escaños para el partido más votado y uno para el segundo partido inmediato; México, agrega a los senadores elegidos, un distrito único de treinta y dos senadores. En Colombia, Paraguay y Uruguay la cámara alta no tiene representación territorial, los senadores se eligen en un distrito electoral único nacional y las bancas se reparten en forma proporcional a los partidos según el porcentaje de votos obtenidos (Reynoso, 2010).

En cuanto al tamaño de las cámaras, señala que, si bien existe un patrón que las cámaras bajas son más numerosas que las altas, en América Latina el tamaño varía considerablemente entre un país y otro; así en Brasil, tiene la tasa más alta de integrantes con quinientos trece

diputados y ochenta y un Senadores; le sigue República Dominicana, cuya Cámara de Diputados tiene ciento noventa miembros y el Senado, treinta y dos (Reynoso, 2010, p. 114).

En cuanto a la duración del mandato de representación, su independencia crece con la mayor duración del cargo tiempo y que son los senadores los que tienen un mandato más largo, que la diferencia es más pronunciada en Chile y Brasil, donde los diputados tienen un mandato de cuatro años, mientras los senadores son elegidos por ocho años; en México los diputados tienen un mandato de tres años y los senadores, seis años. En cuanto a la renovación, hay sistemas de renovación parcial, que pocos países la poseen, como Argentina que el mandato del diputado dura cuatro años y se renueva por mitades cada dos años en el caso de los diputados y en el caso de los senadores dura seis y se renueva por tercios cada dos, también señala a Brasil, Chile y Haití. En cuanto a los requisitos, se exige en algunos países la nacionalidad por nacimiento como condición *sine qua nom* para ser senador o diputado, como en el caso de Brasil, Bolivia, Colombia, México, Paraguay; y, en otros países se introduce un requisito de tiempo de ser ciudadanos v.g., siete años de ciudadano para ser senador y cinco para ser diputados como es el caso de Uruguay (Reynoso, 2010).

Respecto de la edad, en toda la región se exige un mínimo de edad, para ser diputado en Brasil veintiuno, en Argentina y Bolivia, veinticinco años; para ser senador en Argentina, se exige treinta años, en Brasil, Paraguay, treinta y cinco años. En algunos países una de las Cámaras tiene iniciativa legislativa exclusiva en algunos temas, v.g. Argentina, la cámara de diputados le es propia la legislación de contribuciones; Paraguay, la legislación municipal y departamental (Reynoso, 2010).

Detlef Nolte (2007) considera que hay nueve sistemas en América Latina; así:

a.- Tres- México, Brasil y Argentina- cumplen con la regla que los sistemas federales disponen un parlamento bicameral; b.-Tres-Chile, Bolivia y Republica Dominicana- igualmente presentan un elemento de representación territorial en el senado, c.- En tres casos -Uruguay, Paraguay y Colombia- los senadores se eligen por lista nacional. Al mismo tiempo, las cámaras de diputados son electas por distritos más pequeños y muestran ciertas tendencias de representar intereses locales/ regionales (pp. 17-18).

2.1.4. Aspectos a favor y en contra del Unicameralismo y Bicameralismo.

Con respecto a las controversias sobre el bicameralismo y el unicameralismo; de hecho que cada uno de ellos tiene sus bondades o ventajas y sus desventajas (de las cuales solo nos ocuparemos de las que conciernen a nuestro estudio); sin embargo, el mejor desempeño que puede tener uno u otro, también está vinculado al tamaño, densidad poblacional, estructura orgánica, a las circunstancias concretas de cada país; y, en su elección más parece encontrarse componentes políticos, históricos y prácticos que un sustento teórico y técnico aplicado a la realidad concreta de cada país en el que se implementa uno u otro sistema, lo dicho es sin perjuicio de los fundamentos de la doctrina a favor y en contra de uno u otro sistema, los mismos que se advierten esgrimidos en las asambleas constituyentes de cada república, cuando menos como ocurre en América latina, como ya se ha señalado antes; pero finalmente que produzca más y mejores leyes está vinculado a la intensidad e información de calidad en el debate, tiempo y participación activa extracongresal en el proceso de producción normativa; pero la actividad de un congreso no solo se limita a ello por tanto debe tener presente las otras funciones, como la representación, la fiscalización, al gasto público que genera, etc.

De la revisión de las consideraciones de cada uno de los autores que hemos revisado podemos señalar algunas de las virtudes que se consideran las más importantes de cada sistema, entre éstas, sin perjuicio de otras y se manera resumida, tenemos:

Del Unicameralismo:

- **Referidas a la representación:** La unidad de cuerpo legislativo, permite la representación directa y popular de los intereses del pueblo.
- **Referidas a la austeridad:** Se da la economía de tiempo y de recursos económicos.
- **Referidas al control:** Su composición unitaria y correcto manejo funcional permite un acertado análisis.
- **Referidos a la competencia legislativa:** Mejor normativa, dado la concentración de esfuerzos, debates ágiles y breves, sin inconvenientes en los procesos de producción normativa.

Del Bicameralismo:

- **Referidas a la representación:** de los intereses sectoriales, subnacionales, al aplicarse diferentes principios de representación, ésta es de mejor calidad.
- **Referidas a la austeridad:** Necesariamente no representa un mayor presupuesto.
- **Referidas al control:** Por los pesos y contrapesos que ofrece, permite el reexamen meticulado
- **Referidas a la competencia legislativa:** Mejor normativa al consolidar la participación de distintos intereses.

De la revisión de las consideraciones de cada uno de los autores que hemos revisado podemos señalar que las principales desventajas, sin perjuicio de otras y de manera resumida, tenemos:

Del Unicameralismo:

- **Referidas a la representación:** Es un solo organismo el que ejerce la representación, por ello puede haber decisiones apresuradas, desafortunadas y pueden formarse camarillas, es más propia de países pequeños con poca población.
- **Referidas a la austeridad:** No siempre la unicameralidad es sinónimo de menor presupuesto
- **Referidos a la competencia legislativa:** Hay poca reflexión, por ello habrá escasa técnica legislativa.
- **Referidas al control:** Celeridad peligrosa con negativa efectividad. con influencia del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo.

Del Bicameralismo:

- **Referidas a la representación:** No goza de la aprobación ciudadana, rige el principio de jerarquía entre congresistas.
- **Referidas a la austeridad:** Colisiona con la austeridad.
- **Referidos a la competencia legislativa:** Las leyes no necesariamente son mejores, se generan conflictos, retraso, debates prolongados.
- **Referidas al control:** duplicación innecesaria y falta de responsabilidad.

2.1.5. Desarrollo histórico de los sistemas parlamentarios en el Perú.

El Congreso Nacional del Perú, como todos los de su naturaleza jurídica constituye el órgano que se encarga de dictar leyes, resoluciones, declaraciones para la realización de los derechos y deberes de instituciones y personas en un determinado país, entre otras funciones. Como un poder del Estado, su importancia y función es trascendente; por ello mismo, a lo largo del tiempo ha habido controversias en cuanto a su naturaleza bicameral, que fue considerada como la mejor opción para los países latinoamericanos luego de su independencia,

principalmente para los estados federados, de mayor población y extensión territorial, dejando la opción de la unicameralidad para los países unitarios, de menor población y extensión territorial; en principio; sin embargo, como hoy se entiende, no todo es determinado en el derecho

El desarrollo histórico del Congreso Peruano, se advierte de los textos constitucionales que a la fecha suman un total de doce constituciones promulgadas, entonces se tiene:

A. Constitución de 1823. Esta es la primera Constitución Política del Perú, aunque tuvo una vigencia de un año, recogió los principios de la democracia individual y del Liberalismo, es de Cámara Única. Su artículo 51 establece que: es en el Congreso del Perú donde, de manera exclusiva, reside el ejercicio del poder legislativo y éste está compuesto por todos los representantes de la nación elegidos por las provincias. Cuyo modelo era el Unicameralismo imperfecto.

Su artículo 50 establece que posterior al día de la elección de diputados los mismos colegios electorales de provincia, procederán a la elección de Senadores; y al siguiente, a la de diputados departamentales, apreciando en éstas, el mismo carácter formal presente en el nombramiento de los diputados al Congreso. También, en su artículo 55 se establece que el Congreso se renueva por mitades cada dos años, de modo que cada cuatro lo sea totalmente, designando en la primera vez la suerte de los Diputados que cesaran.

Es también producto del primer Congreso Constituyente convocado por el General Don José de San Martín y presidido por Francisco Javier Luna Pizarro, fue disuelto por José de la Riva Agüero y nuevamente en funciones, siendo Presidente de la República José Bernardo Tagle promulga la primera Carta Magna del país; sin perjuicio de señalarse que el Congreso

emitió una resolución para suspender la vigencia de los artículos que se consideraban incompatible con las Supremas atribuciones otorgadas a Simón Bolívar.

B. Constitución de 1826. Esta Constitución la llamada Vitalicia, de hechura del Libertador Simón Bolívar, fue promulgada el 30 de noviembre de 1826 y jurada el 9 de diciembre de 1926, tuvo una corta duración de 49 días o siete semanas (del 09 de diciembre de 1826 al 27 de enero de 1827); en su artículo 27 establece el sistema tricameral, que lo conformaban los Tribunales, Senadores y Censores.

En su artículo 44 establece que los tribunales se renovarían por mitad, cada dos años y su duración será de cuatro años; en su artículo 47 establece que los senadores tendrán una duración de ocho años y por mitad se renovarían cada cuatro años; además, podían ser reelegidos y en su artículo 61 establece que los Censores serán vitalicios.

Esta Constitución fue dejada sin efecto por General Andrés de Santa Cruz y restablece la de 1823.

C. Constitución de 1828. En su artículo 10 establece que el Congreso estará conformado por dos cámaras, una de Senadores y la otra, de Diputados; es decir, su parlamento fue bicameral.

En su artículo 38 se establece que las cámaras no podrán celebrar sesiones en ninguna de las dos cámaras sin que estén presentes los dos tercios del total de sus respectivos miembros; en su artículo 41 establece que cualquier miembro de las dos cámaras pueden presentar en la suya los proyectos de ley por escrito o hacer las proposiciones que juzgue convenientes; por tanto, las dos cámaras en cuanto a la función legislativa se consideran iguales; sin embargo, conforme a su artículo 21 señala, que a la Cámara Baja corresponde exclusivamente la

iniciativa en asuntos de contribución, negociado de empréstitos y arbitrios para extinguir la deuda pública.

Esta carta magna es producto del segundo Congreso General Constituyente y la promulgó el 18 de marzo de 1828, esta Constitución establece que la República es unitaria; por tanto, no federal.

D. Constitución de 1834. En su artículo 10 establece el sistema parlamentario bicameral, en su artículo 11 establece que los diputados son representantes elegidos por colegios electorales de parroquia y provincia. Así mismo, su artículo 12 establece que los colegios electorales de parroquia, están compuestos por todos los ciudadanos que gozan de sufragio en las elecciones parroquiales, con arreglo a la ley; el artículo 15 establece que se eligen a los diputados en razón uno por cada veinticuatro mil habitantes o fracción que pase de doce mil. En cuanto a los senadores el artículo 25 establece que se compone de cinco senadores por cada departamento pudiendo ser, a lo más, eclesiástico secular uno de los cinco

Pareja Paz Soldán (2005, p. 87) señala que esta Constitución estaba inclinada de manera radical a establecer nuevas restricciones a los poderes del presidente de la República, debido a la reciente experiencia del Gobierno de Agustín Gamarra; de forma tal que se despojó al Gobierno de la intervención que le otorgaba la Carta anterior en la elaboración de las leyes en los casos de antagonismo entre el Senado y la Cámara de Diputados.

Por otro lado, y estando al momento histórico en el que nos encontramos aquí, no es posible evitar mencionar la Constitución de la Confederación Peruana Boliviana o Pacto de Tacna de 1837 que fue aprobada el 9 de mayo, por los Congresos Plenipotenciarios de los Estados Norte y Sur Peruano y Boliviano que establecieron dos cámaras, una de Senadores y

la otra de Representantes y que como bien sabemos no tuvo mayor importancia en el parlamentarismo peruano.

E. Constitución de 1839. En su artículo 15 establece un sistema parlamentario bicameral, en su artículo 22 establece que la Cámara de Diputados se renovará por terceras partes cada dos años y la de los Senadores por mitad cada cuatro años, en el artículo 23, establece que la renovación de Diputados se hará por suerte en los dos primeros bienios; y, la de Senadores por mitad en el primer cuatrienio; y, el artículo 25 establece que estos cargos son reelegibles y solo en este caso es renunciable el cargo.

Esta Constitución, es conocida como la Constitución de Huancayo porque ahí se instaló el Congreso, estuvo vigente desde 1839 a 1854, salvo el periodo que va desde el 7 de abril de 1843 al 17 de junio de 1844, durante el gobierno de facto de Manuel Ignacio de Vivanco, conocido como “El Directorio”.

F. Constitución de 1856. En su artículo 43 establece que el Poder Legislativo está compuesto por una Cámara de Senadores y una de Diputados, su artículo 45 establece que, por cada veinticinco mil habitantes, o por fracción que pase de quince mil, y por toda provincia, aunque tenga menos de quince mil habitantes, se elegirá un representante y un suplente; su artículo 53, establece que se renovará anualmente por terceras partes. Los representantes podrán ser reelectos y solo en este caso será renunciable el cargo.

Es la sexta Constitución Política del Perú, fue elaborada y aprobada por una Asamblea Constituyente que se le llamó Convención Nacional, el Mariscal Ramón Castilla luego del triunfo en la batalla de “La Palma” de la revolución liberal contra la corrupción del gobierno de José Rufino Echenique, la promulgó el 19 de octubre de 1856 en su condición de presidente Provisorio de la República, de tendencia liberal, antimilitarista y descentralista.

G. Constitución de 1860. Como señala Jiyagón (2016), esta Carta Magna prioriza “la bicameralidad del legislativo, para mejorar la racionalidad de las leyes y contar con personas adecuadas para desempeñar estas labores” (p. 40). En el artículo 45 se establece que se elegirá un diputado propietario y un suplente por cada treinta mil habitantes o cada fracción que pase de quince mil. En su artículo 48 se establece que se elegirán cuatro senadores propietarios y cuatro suplentes por cada departamento que tenga más de ocho provincias. En su artículo 57 establece que la renovación de las cámaras debía hacerse cada bienio y por terceras partes.

Se creó la Comisión Permanente del Cuerpo Legislativo que funcionaba mientras duraba el receso de las Cámaras que se componía por siete senadores y ocho diputados teniendo por función vigilar al Poder Ejecutivo, también resolver los conflictos de competencias entre los poderes públicos, entre otras funciones legislativas y administrativas; duro hasta la promulgación de la Ley del 31 de agosto de 1874.

Cabe resaltar que esta Constitución en su artículo 91 estableció dos vicepresidentes, llamados primero y segundo, elegidos conjuntamente con el presidente de la República, anteriormente sólo estableció un vicepresidente.

H. Constitución de 1867. El artículo 45 establecía que el Congreso era unicameral y por su parte el artículo 47 estableció que se elegía un representante propietario y un suplente en las provincias, aunque la población no llegue a quince mil habitantes, y que se elegirá a un representante por cada veinticinco mil habitantes y otro, por la fracción que pase los quince mil. Así mismo, en el artículo 57 se estableció que el congreso se renovará cada dos años por mitad al terminar la legislatura ordinaria. Como señala Altuve-Febres (s.f), esta Constitución fue aprobada y promulgada el 29 de agosto de 1867 cuando Mariano Ignacio Prado ejercía el cargo de presidente provisional. Sin embargo; solo estuvo en vigor desde la fecha de su

promulgación hasta el 06 de enero de 1868, generando incluso la revolución que derrocó al presidente provisional.

I. Constitución de 1920. En relación a este período, dicha Constitución en su artículo 70 refiere que el Poder Legislativo tendrá un mandato de cinco años donde la renovación coincidirá con las elecciones presidenciales y éste se compondrá de una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores. En su artículo 72 establece que el senado se compone de treinta y cinco integrantes y la Cámara de Diputados por ciento diez integrantes; el artículo 76 establece que los senadores no pueden ser reelegidos por ningún departamento y los diputados por ninguna provincia.

Esta Constitución es producto de la Asamblea Nacional convocada plebiscitariamente por el presidente Provisorio de la República Augusto B. Leguía, aprobada el 27 de diciembre de 1919 y promulgada por Leguía el 18 de enero de 1920 cuando ya era presidente Constitucional del Perú, recordado por el proyecto que llamó la “Patria Nueva” y “el oncenio” que lleva agregado su apellido, que es la época comprendida entre 1919 y 1930. Tuvo en vigencia hasta el 9 de abril de 1933, fue progresista, moderadamente presidencialista; sin embargo, las garantías individuales y sociales que reconocía no fueron respetadas por el régimen dictatorial de Leguía.

J. Constitución de 1933. Este período fue bicameral y, según lo dispuesto en los artículos 89 y 93 de la Constitución, se señala que el Congreso tendría una Cámara de Diputados, elegida por sufragio directo y con un período de ejercicio de cinco años, con renovación total para el momento en que expire el mandato; y un Senado Funcional, que no se puso en práctica, pues mantuvo el sistema de renovación íntegra de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores, coincidiendo con la elección del Presidente de la República. En

efecto, el artículo 89 establece que el Congreso se compone de una Cámara de Diputados y otra que le corresponde al Senado, bicameralidad que fue defendida férreamente por Víctor Andrés Belaunde Diez Canseco, quién formó parte de la “Generación del 900”; el artículo 93 señala que los diputados son elegidos por un periodo de cinco años y se renueva íntegramente al expirar su mandato y el artículo siguiente, establece que el Senado es elegido por un periodo de seis años y que se renueva por tercios cada dos años. Esta Constitución estuvo en vigor hasta el 28 de julio de 1980.

K. Constitución de 1979. La penúltima constitución es producto de la Asamblea Constituyente que se convocó por Decreto Ley N° 21949 del 4 de noviembre de 1977, convocado por el General de División Francisco Morales Bermúdez quien presidía el Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada, como así se denominó, se instaló el 28 de julio de 1978 y culminó los debates el 29 de junio de 1979, promulgándose esta nueva constitución el 12 de junio de 1979. Conforme lo establece el artículo 164 el Congreso se compone de dos cámaras, el Senado y la Cámara de Diputados. Conforme a los artículos 165 y 166 el Senado es elegido por regiones; se elige por un periodo de cinco años y su número es de sesenta integrantes, además de establecer la institución del senador vitalicio a los ex presidentes Constitucionales a quienes no se le considera parte del quorum; por su parte el artículo 167 establece que los diputados son elegidos por un periodo de cinco años, que se renueva íntegramente al expirar su mandato o en caso de ser disuelta conforme a la Constitución y que su número es de ciento ochenta diputados y su distribución territorial es de acuerdo a la densidad electoral.

Con esta Constitución se volvió a la vida democrática luego del último golpe militar de la historia del Perú, llevada adelante por Juan Velasco Alvarado el día 03 de octubre de 1968, derrocando al Presidente Fernando Belaunde y ejerció la presidencia de la república hasta el

29 de agosto de 1975; no obstante el gobierno militar continuo con el General de División Francisco Morales Bermúdez, quien dio el golpe de estado desde Tacna contra su antecesor y presidió el Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada, hasta el día 28 de julio de 1980, fecha en la que se retornó a los gobiernos democráticos, iniciándose este periodo con el Arquitecto Fernando Belaunde.

L. Constitución de 1993. Señala Urviola (2004) en esta Constitución:

(...) la modificación que más afecta la estructura, composición y funcionamiento del Poder Legislativo es la adopción del unicameralismo. Este sistema no tiene antecedentes en la práctica, ya que tanto la Constitución de 1823, como la de 1867, que establecían un Poder Legislativo compuesto por una sola cámara nunca llegó a funcionar. Como hemos comprobado, nuestro país se ha conducido dentro de la tradición bicameral, a partir de la Constitución de 1828 (p. 43).

El artículo 90 establece que el Poder Legislativo reside en el Congreso, el cual consta de Cámara Única, que se elige por un periodo de cinco años mediante un proceso electoral y su número es de ciento veinte congresistas; lo que así fue hasta el hasta el 28 de julio de 2011, por mandato de la Ley N° 29402, publicada el 08 de febrero del mismo año, que estableció que el Congreso se conformaba por ciento treinta congresistas; esto es, diez más y fueron asignados al Parlamento Andino.

Esta Constitución esta históricamente vinculada al autogolpe del 5 de abril de 1992 dado por Alberto Fujimori Fujimori, hasta ese momento presidente constitucional del Perú, para cual conto con el apoyo de las Fuerza Armadas, convocó al Congreso Constituyente Democrático que aprobó la nueva y última constitución, sin perjuicio del referéndum del 31 de octubre de 1993 y fue promulgada por el mismo Fujimori, encontrándose vigente desde el 30

de diciembre de 1993. También se encuentra vinculada a la reelección presidencial inmediata como lo establecía el artículo 112 de la misma; lo que era un criterio contrario a las constituciones precedentes en las que primo el principio de no reelección, una norma inédita en nuestra patria que generó pronunciamientos diversos desde distintas aristas en general en la sociedad peruana y en particular en la comunidad jurídica; situación que vio su término cuando se dio la Ley N° 27365, publicada el 5 de noviembre de 2000, que proscribió la reelección inmediata, estableciendo que transcurrido un constitucional, como mínimo, el ex presidente puede volver a postular, sujeto a las mismas condiciones.

2.2. De los Proyectos de Ley que promueven el retorno a la bicameralidad.

Es importante resaltar que los movimientos por el retorno al bicameralismo no solo se han manifestado a través del reclamo ciudadano, en pronunciamientos de la prensa, en análisis de juristas y políticos, sino que se ha sometido a diferentes proyectos de ley, como: El Proyecto de Ley N° 03996-2018-CR, “Proyecto de Ley de Reforma Constitucional” (para restablecer la bicameralidad; el Proyecto de Ley N° 04111-2018-CR, “Proyecto de Ley que Incorpora el Sistema Bicameral y Reestructura el Congreso de la República del Perú”; el Proyecto de Ley N° 04227-2018-CR, ”Proyecto de Ley de Reforma Constitucional para Promover la Gobernabilidad”; el Proyecto de Ley N° 04365-2018-CR, “Proyecto de Ley de Reforma Constitucional que Modifica el Artículo 90 de la Constitución Política del Perú e Instaura el Régimen Bicameral en el Congreso de la República”; el Proyecto de Ley N° 04111-2018-CR, Proyecto de Ley N° 06123-2020-CR, ”Proyecto de Ley de Reforma Constitucional para Restablecer la Bicameralidad en el Congreso de la República del Perú”; el Proyecto de Ley N° 06132-2020-CR, “Proyecto de Ley de Reforma Constitucional que Restituye la Bicameralidad en el Congreso de la Republica”; el Proyecto de Ley N° 06281-2020-CR, “Proyecto de Ley de Reforma Constitucional que Establece la Bicameralidad en el Congreso de la Republica”; el

Proyecto de Ley N° 06497-2020-CR, “Proyecto de Ley de Reforma Constitucional que Reinstaura la Bicameralidad como Estructura del Congreso de la Republica”.

Recientemente, mientras transcurría la pandemia de la Covid-19 y se realizaba este trabajo de tesis, se han presentado otros proyectos sobre la reforma constitucional que proponen la bicameralidad para nuestro Congreso nacional; así tenemos el Proyecto de Ley N° 3185/2018-PE, “Proyecto de Ley de Reforma Constitucional que establece la Bicameralidad en el Congreso de la Republica”; el “Proyecto de Ley de Reforma Constitucional que Establece la Bicameralidad en el Congreso de la Republica”, del 24 de setiembre de 2020, presentados por los Congresistas Roel Alva y García Oviedo, el Proyecto de Ley de N° 2025/2021, presentado por la congresista María del Carmen Alva, que propone restituir el Senado y la Bicameralidad en el Poder Legislativo; el Proyecto de Ley de N° 1708/2021-CR presentado por el congresista Wilson Soto, que propone la modificación de la Constitución Política a Fin de Incorporar la Bicameralidad en el Congreso de la Republica; el Proyecto de Ley de N° 2053/2021-CR presentado por el congresista José Elías Avalos, que propone la Ley de reforma constitucional que restablece la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados; el Proyecto de Ley de N° 1959/2021-CR presentado por el congresista Eduardo Salhuana, que propone la ley de reforma constitucional que establece la bicameralidad; el Proyecto de Ley de N° 2004/2021-CR presentado por el congresista Luis Ángel Aragón que propone la “Ley de reforma constitucional para el retorno a la bicameralidad del parlamento”.

Debemos anotar, aunque corresponde a tiempos posteriores a la elaboración de este trabajo, que el Congreso de la República en la Sesión Plenaria 2021-2022 se aprobó el dictamen de reforma constitucional que plantea el retorno a la bicameralidad del Congreso, con 71 votos a favor, 45 en contra y 6 abstenciones, pero al no haber sido superado los dos tercios del número legal de congresistas, corresponde proceder conforme lo dispone el artículo 206 de la

Constitución Política del Estado, esto es, que sea materia de ratificación en un referéndum; aunque se ha dicho por la Congresista Patricia Juárez, Presidenta de la Comisión de Constitución y Reglamento que se plantearía la reconsideración; también debemos anotar que se rechazó la cuestión previa planteada por el congresista Guido Bellido para que el dictamen retorne a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Como puede advertirse del número de proyectos de reforma constitucional que proponen la bicameralidad, que el debate es intenso y continuo, si bien se esgrimen razones diferentes, como la tradición histórica nacional del bicameralismo; escasa rigurosidad en la técnica legislativa; escándalos de corrupción; leyes ajenas al bienestar del país, ósea leyes “intrusas”, “vacías”, “simbólicas” (como así las han denominado en los proyectos de ley); que las leyes son aprobadas con dispensa de segunda votación; no hay doble debate; por fortalecimiento de la institucionalidad parlamentaria; la necesidad de una cámara revisora o reflexiva al momento de aprobar las leyes; mayor representatividad cualitativa y cuantitativa del sistema bicameral; mayor capacidad de revisión de las iniciativas legislativas; entre otras razones; también es verdad que muestran sus disconformidad con el unicameralismo desde diferentes tiendas políticas.

2.3. Definición de términos básicos.

- **Bicameral.** Es el Sistema Legislativo Integrado por la Cámara de Senadores y por la Cámara de Diputados o Representantes, este sistema ha prevalecido en la mayoría de las Constituciones por estimarse que el Senado, o Cámara alta sirve de contrapeso al mayor impulso de la Cámara de Diputados.

- **Bicameralismo imperfecto.** Se denomina así cuando las cámaras tienen la mayoría de las competencias o funciones del congreso le son y alguna otra le es propia, sin que ello implique una prevalencia de una cámara sobre la otra.
- **Bicameralismo perfecto.** Se denomina así cuando las dos Cámaras tienen la misma competencia legislativas y su diferencia se da otras competencias propias del congreso.
- **Congreso.** Denominación que recibe la reunión o congregación de varias personas para deliberar sobre algún tema o negocio, también recibe esta denominación, la que se hace para tratar asuntos de gobierno y ajustar las paces entre naciones. Pero su mayor importancia jurídica se encuentra, tal vez, en el Derecho Político de cada país.
- **Constitución.** Ley fundamental de la organización de un Estado.
- **Constitucionalidad.** Es la subordinación que media o debe de existir entre las leyes, decretos, ordenanzas o resoluciones dictadas por los organismos administrativos con relación a las normas que la constitución establece.
- **Derechos inherentes.** También llamados en la doctrina “personalísimos” y son aquellos que no pueden ser transmitidos, dada la situación jurídica especial de su titular. También las obligaciones pueden ser inherentes a la persona.
- **Debate congresal.** Es la discusión preestablecida, ordenada que se realiza en las cámaras u órganos internos del congreso sobre materias de sus competencias que concluyen con la aprobación o desaprobación de un proyecto de ley, resoluciones, una declaración, acuerdos del pleno, dictámenes, etc.
- **Ley.** Se entiende por Ley a toda norma jurídica reguladora de los actos y de las relaciones humanas, aplicable en determinado tiempo y lugar, precepto dictado por autoridad competente, mandando o prohibiendo una cosa en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados.

- **Ley Ordinaria.** El Congreso la expide con arreglo a lo dispuesto en los artículos 105, 107, 108 y 109 de la Constitución Política del Estado y pueden regular cualquier materia, salvo las que se reservan a las leyes orgánicas.
- **Ley Orgánica.** El Congreso la expide con arreglo a lo dispuesto en el artículo 106 de la Constitución Política del Estado, regulan la estructura y el funcionamiento de los órganos del Estado y se tramitan como cualquier proyecto de ley, salvo que para su aprobación se requiere el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso conforme lo dispone el artículo 106 de nuestra Carta Magna.
- **Mandato imperativo.** Es la representación con instrucciones del votante que el representante tiene que cumplir. Es la teoría del mandato imperativo vinculada a la Revolución Francesa. En el Perú la Constitución Política del Estado en su artículo 93 establece que los congresistas no están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación por actos propios.
- **Presupuesto.** Cálculo de ingresos y egresos de dinero, que se hace de manera anticipado y planificado, es una herramienta de uso periódico, cuantitativa y detallada, que optimiza la toma de decisiones, organizar la actividad financiera de una institución.
- **Procedimiento Legislativo.** Es el mecanismo de formación y producción de las normas legales que consta por lo general de las etapas siguientes: iniciativa legislativa, estudio en comisiones, publicación del dictamen, debate en el pleno, aprobación o desaprobación; y, promulgación.
- **Representación Parlamentaria.** Es una función que ejercen los elegidos con el voto para integrar el Congreso de la República en nombre de un grupo de la población; ciertamente hay varias formas de elección política que varía en la resultante del elegido.

- **Tratados.** Es una forma y denominación de los acuerdos entre dos o más Estados sobre varias materias o un tema específico, de interés y beneficio común para su desarrollo.
- **Unicameral.** Es el Sistema Legislativo Integrado por una sola Cámara también llamada Cámara Única (generalmente la de Diputados o de Representantes).
- **Unicameralismo imperfecto.** Se denomina así al sistema parlamentario de una sola cámara que desempeña las funciones de un parlamento; pero no lo hace de manera exclusiva, sino que cierto órgano creados con ese propósito desempeñan algunas de las funciones de menor importancia institucional como si se tratara de otra cámara.
- **Unicameralismo perfecto.** Se denomina así al sistema parlamentario de una sola cámara que desempeña todas las funciones de un Parlamento sin exclusión de alguna.

III. MÉTODO

3.1. Tipo de investigación.

La interpretación es un paso obligado en la investigación jurídica como bien aconseja la escuela histórica, ya sea para el conocimiento del derecho como para la producción científica; sin perjuicio, de entender que las constituciones políticas peruanas citadas; esto es, la Constitución de 1979 y la Constitución de 1993, en general; y, la reforma del sistema parlamentario, en particular, deben ser analizadas intensamente bajo los métodos de interpretación jurídica; sin desdeñar lo político, de lo económico y de lo social.

Dentro de los métodos a los que se hacía alusión en el párrafo anterior, el método histórico que es muy importante dentro de las investigaciones de corte jurídico toda vez que permite analizar el origen, la evolución de instituciones y normas jurídicas, destacar sus cambios en el tiempo y comprender las modificaciones que pudieron sufrir las instituciones y sistemas jurídicos, entender el contexto en el que se dieron, determinar si las transformaciones que sufrieron eran acertadas o equivocadas, destacar la cronología de un fenómeno socio jurídico; lo cual permitió enfocarse en el objeto del estudio destacando los aspectos generales de su desarrollo y variables que ha tenido la cuestión; las razones prácticas y teóricas que se han esgrimido en el transcurso del tiempo, para comprender su comportamiento en el tiempo y en el espacio actual. Así como la lógica que permite apreciar todos sus aspectos básicos, pudiendo diferenciar lo esencial y regular, de lo contingente y especulativo.

En este trabajo investigativo, se aplicó el método hermenéutico, que como señala Martínez y Ríos (2006), la hermenéutica establece la no existencia de un saber de tipo objetivo, que sea transparente y sin ningún tipo de interés sobre la realidad del mundo; considerando que en lo que es materia de análisis, los sistemas parlamentarios, no solo hay posiciones encontradas, sino también argumentos que parecen comunes y tomando en consideración el

objetivo de la investigación, que se llevó a cabo a través del estudio documental y descriptivo, resulta entonces pertinente la aplicación de este método.

Cabe destacar que la investigación se encuentra bajo un enfoque mixto; es decir, cuantitativa y cualitativa, con revisión documental, obtenidos y registrados en documentos impresos, audiovisuales o electrónicos por otros investigadores, fue concebida como un proceso de indagación, búsqueda, recuperación, análisis de tipo crítico e interpretación de la información principal y datos secundarios; siendo el propósito de este trabajo, como señala Arias (2006) el aporte de nuevo conocimientos.

El diseño de la investigación que consideramos bibliográfico, tiene como finalidad abordar el objeto de estudio como un fenómeno práctico para contrastar el enfoque teórico del problema con la realidad (Chávez, 2007); tiene su fundamentación en la conjugación sistemática y rigurosa de toda la información y conocimiento del material de lectura considerado pertinente; por ello, se realizó un análisis profundo de la cuestión y sus variables. Cabe destacar que, para optar por este tipo de estudio, se utilizó mayor literatura que la citada, para luego realizar su análisis y por ende su clasificación, lo que permite hacer la presentación concreta de los resultados obtenidos.

3.2. Población y muestra.

Cueva (2008) señala que la población se define como “un conjunto de individuos o elementos que son susceptibles de ser observados y medir sus atributos o características” (p. 67).

Según este autor, la muestra es una parte de la población que contiene información de ella a fin de que el análisis de resultados se extienda a la población misma (Cueva, 2008, pp. 67-68).

Para este estudio, en lo que se refiere a la observación documental, la muestra está dada por la producción normativa congresal desde 1980 a 2019; en ese sentido, se analiza las normas legales peruanas tomando una muestra, conforme a los procedimientos estadísticos que permitieron que sea adecuada en cantidad y calidad del total de las leyes publicadas en el Diario Oficial “El Peruano”, la que para efectos de comparación hemos dividido en tres partes a las que hemos denominado etapas; una primera, conformada por la producción normativa de trece años nominales que estuvo vigente la Constitución de 1979 y otras dos partes, cada una con trece años nominales, bajo el vigor de la vigente Constitución de 1993.

Además, en cuanto a los cuestionarios y entrevistas, fueron aplicadas a diez personas entre congresistas, ex congresistas y juristas expertos en derecho constitucional.

También se analizan otras fuentes documentales asociadas a las variables de estudio, como son: data de los Censos Nacionales de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Estadística e Informática, Presupuestos y Cuenta General de la República, en la parte que le corresponde al Congreso de la República, en los periodos en análisis; así como los proyectos de ley destinados a modificar el sistema parlamentario de nuestro Congreso; a los que ya hemos hecho referencia. otra parte, de la información acopiada está dada respecto de la representación parlamentaria, bajo el vigor de la Constitución Política del Perú de 1979 y la Constitución Política del Perú de 1993, a fin de comparar la aplicación del sistema bicameral y unicameral, que se sucedieron en el periodo de 1980 al 2019, excluyendo de dicho análisis la labor del Congreso Constituyente Democrático (CCD) comprendido entre el 05 de abril de 1992 hasta el 28 de julio de 1995.

3.3. Operacionalización de las variables.

Tenemos como una variable independiente el sistema parlamentario, con sus vertientes, a.-bicameralismo, b.-unicameralismo; como variables dependientes la calidad, el costo

presupuestal y la representación congresal; siendo que las primeras ya están definidas, a continuación, nos ocuparemos de las segundas.

3.3.1. Definiciones conceptuales de las variables y dimensiones

3.3.1.1. De la variable calidad de la norma legal. Referida a los atributos de las normas legales que comprende su permanencia, trascendencia, tiempo de producción, cantidad, en suma, su calidad.

La calidad es la “propiedad o conjunto de propiedades inherentes a algo, que permiten juzgar su valor”, como señala el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (2017); en el comercio y en la industria, se tienen mecanismos especializados como son las normas de los ISO 9000, ISO 1400, ISO 2000, conceptualizados por la Organización Internacional de Normalización (ISO) de 1947, la que define a la calidad como el “grado en que un conjunto de características inherentes cumple con unos requisitos” (ISO, 2005, p. 8); también se tiene que la Sociedad Americana para el Control de Calidad (A.S.Q.C), que define la calidad como el “conjunto de características de un producto, servicio o proceso que le confiere su aptitud para satisfacer las necesidades del usuario o cliente” (Climent, 2003, Fundamentos de la calidad).

Se ha hecho tan importante la calidad, que está sujeta a gestión, a su control y a su garantía; si bien, son conocimientos de mayor uso del sector privado, nada impide su empleo en el sector público, y dentro de éste, el de la producción normativa legal; Marcos (2009), si bien refiriéndose exclusivamente a las normas legales vinculadas a la actividad económica y el funcionamiento de los mercados, señala que “la forma y contenido de la regulación tienen una repercusión directa y significativa en la actividad económica, pues facilitan, condicionan, entorpecen e incluso imposibilitan el acceso al mercado y las transacciones de operaciones económicas” (p. 334) ; más adelante, señala que “las normas jurídicas emanadas de los distintos

poderes estatales, cualquiera que sea su rango, constituyen una de las principales herramientas a través de las que se manifiestan las políticas y acciones del Estado, en las distintas materias” (p. 334); y en este trabajo hace precisiones respecto de la calidad formal y la calidad material o de contenido de las normas legales, señalando que la calidad de las normas jurídicas alude a la calidad técnica, que exige claridad expositiva, sistemática u coherencia con el resto del ordenamiento, pero también que sea adecuada, necesaria y proporcionada para alcanzar los objetivos normativos propuestos, para luego señalar que serán normas de calidad las normas eficaces y eficientes en la consecución de sus objetivos, pero eficiencia razonable en términos de costes y beneficios, sin provocar distorsiones o interferencias en otros bienes o intereses sociales.

El Círculo de Empresarios (2018), proyecto colectivo de responsabilidad empresarial, considera que la falta de estabilidad del marco normativo afecta negativamente la seguridad jurídica, lo que a nuestro juicio tiene que ver con la calidad de la norma legal: en primer lugar, “si las leyes se modifican con frecuencia” (p. 15); segundo, “que toda modificación normativa entraña la necesidad de determinar sus efectos en el tiempo (...) Por ello cuanto más intenso es el ritmo de cambio, en mayor medida resultara afectada la seguridad jurídica” (p. 16); y en tercer lugar, las “reformas legislativas son tan sorprendidas y afectan de manera tan intensa a expectativas razonables que se habían formado bajo el Derecho anterior” (p. 16).

Cierto es que la calidad, a estas alturas tiene medidores, obviamente estandarizados que sirven para evaluarla, respecto de bienes, servicios y procesos; como también es verdad que respecto de la calidad se tienen indicadores de la calidad de los productos, de los servicios de los procesos, de las personas y que si se trata de una empresa, tendremos indicadores de costo de baja calidad, de recomendaciones de producto o servicio, de retención de clientes, de cultura organizacional (Da Silva, 2022).

Desde luego, no cualquier herramienta es un indicador de calidad, pues debe cumplir ciertos requisitos, como: a.- fáciles de capturar y aplicar, b.- relevantes para la toma de decisiones, c.- visibles y accesibles (Isotools, 2015)

Las normas legales que tendrán más calidad jurídica¹ y aplicativa (eficacia) son las que en su proceso de producción cuentan con un análisis es intenso, lo que presupone un mayor conocimiento de la materia que va a regular, de los efectos positivos y negativos en sus receptores directos e indirectos y su ponderación; lo que incluye, aunque no necesariamente, otro debate, en la sociedad civil desde distintas aristas e interés en juego; que debe ser incorporado por el Congreso; por tanto, hemos considerado como dimensiones de la calidad de la norma legal: el tiempo de su producción; las cantidades de normas legales producidas, de derogadas, de declaradas inconstitucionales; el mayor tiempo de vigencia; la trascendencia de la norma legal y sus respectivos indicadores, como el número de normas legales emitidas durante la vigencia de cada una de las dos últimas Constituciones Políticas del Estado, como

¹ Es indudable que la mayor calidad jurídica de una norma legal, no solo importa un mayor y mejor análisis de lo que es materia de regulación y la proyección en su vigencia, o sea contemplar evitar los reveses que puede en el tiempo tener, como prontas y varias modificaciones ó derogación, en cualquiera de sus modalidades, así podemos hablar de leyes más importantes o que regulan una materia trascendente para la vida del país; como v.g. las que buscan impulsar al país en lo económico o financiero, como la Ley N° 28304, Ley de Promoción del Desarrollo Económico y Productivo, promulgada el 30 de junio de 2004, que señalaba por objeto impulsarla creación y establecimiento, el crecimiento y el desarrollo de la competitividad de la micro y pequeña empresa descentralizada (MYPE Descentralizada), con la finalidad de insertarlas en la economía subnacional, nacional e internacional; al respecto hay que tener presente que en el Perú no se cuenta con una gran cantidad de grandes empresas y que el año 2020 en Perú había un total de 1 millón 780 mil 117 micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME), que representan el 99,5% de empresas formales en el país. De este grupo, el 95,2% son microempresas; el 4,1% son pequeñas y el 0,2% son medianas (Produce: s.f.); por lo que resulta una materia muy importante al momento de legislar. Son fuente de impulso de la economía nacional, de trabajo de los connacionales, fuente de recaudación tributaria, etc.; con todos los efectos que ello genera en un país, que como ya se dijo, donde la gran empresa prácticamente no existe; en lo político, como la Ley N° 30689, publicada el 30 de noviembre de 2017, que regula el financiamiento de las organizaciones políticas, como puede advertirse tiene directa relación con la democracia, la vida política del país, con la transparencia de sus financiamientos o en materia electoral la Ley N° 31032, del 22 de julio de 2020 que modificó el artículo 21 de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, para la creación de la circunscripción de electores peruanos residentes en el extranjero, que modifica el universo del voto electoral y por ende con los resultados de las elecciones; estos son ejemplos donde puede advertirse que las decisiones normativas pueden beneficiar o perjudicar, más ó menos a los grupos interesados directamente e indirectamente con la dación de las normas legales y que finalmente repercuten sobre todos los peruanos.

igual ocurre con el tiempo en meses de vigencia o del número de normas legales que fueron derogadas o declaradas inconstitucionales o cantidad de normas legales ordinarias u orgánicas; dadas con una u otra Carta Magna.

Vale precisar que en el Perú la Constitución Política de 1979 entró en vigencia el 28 de julio de 1980 hasta el 05 de abril de 1992 y la Constitución Política de 1993 que fue aprobada por referéndum del 31 de octubre de 1993 y rigió desde el 01 de enero de 1994² hasta la actualidad; por lo que la Constitución vigente tiene poco más del doble del tiempo que rigió su antecesora; para efectos de la comparación hemos establecido periodos de vigencia legislativa de doce años en promedio (trece años nominales), en principio poque ese el tiempo que ha tenido de vigencia la Constitución Política de 1979; lo que nos permite hacer comparaciones entre una y otra, respecto de la materia tratada; así en la primera con un solo periodo y la segunda con dos.

3.3.1.1.1. Dimensión Cantidad de normas legales emitidas en Perú (bajo el imperio de una u otra Constitución). La cantidad de normas legales producidas con la Constitución Política de 1979 y la Constitución Política de 1993; consideramos que es importante conocer y comparar la cantidad de normas producidas con la vigencia de una y otra constitución; si bien se puede considerar a priori que la cantidad no es parte de la calidad, que no está vinculada con el objeto de la otra, no es menos ciertos que los cambios cuantitativos tienen influencia sobre los cambios cualitativos. Y en el caso en estudio, resulta de importancia saber cuál “congreso” tuvo más producción, pues es uno de los argumentos por los cuales se dice que un sistema congresal es mejor que el otro.

² No obstante, el CCD mantuvo funciones hasta el 28 de julio de 1985.

No está demás considerar respecto de esta dimensión, como lo señala la Comisión Andina de Juristas (2001), que a pesar de que la potestad legislativa es netamente del Congreso, el Poder Ejecutivo (encarnado en el presidente y su Consejo de ministros) respecto de la expedición de normas con rango de leyes, ha emitido una mayor cantidad (p. 95), y se debe a que el Congreso le cede constantemente esta facultad, en lo que corresponda o porque el Presidente Constitucional solicita estas facultades. Al respecto es conveniente tener presente lo resaltado por Gutiérrez (2010), “En los últimos diez años (2001 al 2010) se han expedido en nuestro país 193,066 normas legales. En el año 2010 se emitieron 18,146 normas. El año de mayor producción normativa fue el 2006 con 21,096 normas legales, seguido del 2004 con 21,047. El año en que se produjo menor cantidad de normas legales fue el 2002, con 17,653.” (p. 5), en otra parte señala que “en los últimos diez años se han emitido 4303 fe de erratas” (p. 14); así mismo en otra parte señala que en el 2010 el Poder Legislativo ha producido 154 normas legales (p. 6) y en la década del 2001 al 2010 ha producido 1856 leyes (p. 7); y él mismo en la revista citada (2015) señala “La producción normativa ha crecido casi 10% en el último año. En 2014 se han emitido 20,470 normas legales, 1,795 normas legales más que el año anterior” (p. 5); en otra parte señala que en ese año el Poder Legislativo ha producido 156 normas legales (p. 6). Como puede advertirse del universo de normas legales de nuestro sistema normativo, la cantidad producida por el Congreso es bastante reducida en comparación con los otros órganos que tienen esa facultad se han dado.

Si bien nuestro parlamento emite normas legales, como leyes especiales centradas en el presupuesto y financiación de la República, leyes de reforma constitucional, el reglamento del Congreso, leyes orgánicas, leyes ordinarias y resoluciones legislativas; precisamos que usaremos la nomenclatura que se usa por el Congreso cuando elabora el “Archivo digital de la legislación del Perú”, toda vez que son estas dos últimas las que más y comúnmente produce el Congreso y hemos procedido a su total contabilidad en el sistema normativo peruano.

3.3.1.1.2. Dimensión Tiempo de producción de la norma en Perú (bajo el imperio de una u otra Constitución). Con respecto al tiempo de producción de la norma en Perú; si bien es cierto la Constitución Política de 1979 y la Constitución Política de 1993 no ha tenido el mismo procedimiento en la producción de normas por su propia conformación, en el primer caso de tipo bicameral, y en el segundo unicameral; y, se tiene que con la primera constitución citada regula la formación y promulgación de leyes desde el artículo 190 al 196; y, con el Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas de 1985 y el Reglamento Interior del Senado de 1981. Sin perjuicio de los posteriores reglamentos y modificaciones, establecían pasos similares para ambas cámaras, así: 1.-Proposiciones, 2.-Comisiones, 3.-Discusiones, 4.-Votaciones. Trámite que es el similar para la Cámara de Diputados; mientras que la Constitución vigente regula la formación y promulgación de leyes desde el artículo 107 al artículo 109 y con su Reglamento señala³ el procedimiento, considerando los siguientes pasos:

³ El procedimiento considera los siguientes pasos: 1.- Iniciativa –Conforme a la vigente Constitución Política del Estado en su artículo 102 son atribuciones del Congreso, entre otras, dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes; sin embargo, también se le da iniciativa legislativa al Presidente de la República, los Congresistas, los Poderes del Estado y otras las instituciones; 2.- Requisitos: -Exposición de Motivos.-Vigencia de la norma que se propone.- Análisis del costo-beneficio.- Formula Legal (dividida en títulos, capítulos, secciones y artículos).3.-Oficina de trámite documentario.-Recibe.-Revisa-Registra- Enumera la proposición; 4.- La Oficialía Mayor; expide el decreto de envío que contiene:-Fecha.-Número de la proposición.- Nombre de la Comisión (es) a enviarse, previa consulta a un miembro de la Mesa Directiva (1er. Vicepresidente).- Firma del Oficial Mayor; 5.- Comisiones: 30 días útiles para dictaminar a partir de la fecha de ingreso de la proposición (1)Revisa, estudia y emite opinión sobre la proposición. Se pronuncia: Dictamen Favorable-Dictamen Desfavorable (pasa al archivo).- Rechaza(n) de plano (pasa al archivo). Cuando se deriva una proposición a más de una Comisión, el orden en que aparezca en el decreto determina la importancia asignada a la Comisión en el conocimiento del asunto materia de la proposición de ley (2); Las Comisiones pueden presentar Dictamen en conjunto o individualmente, según sea el caso. 6.- Consejo directivo: Determina la puesta en agenda del o los dictámenes (Arts. 32, inc. f) y 77 del Reglamento del Congreso).-Aprueba el tiempo de debate del o los dictámenes.(Artículo 30, inc. f) y 77 del Reglamento del Congreso).- Dispone la distribución de las copias del o los dictámenes con una anticipación de 24 horas a los miembros del Congreso en sus oficinas de trabajo. En caso de suma urgencia a criterio del Presidente se dispone la entrega domiciliaria. (Artículo 77 del Reglamento del Congreso). 7.- Pleno. Debate el Dictamen. Puede: Aprobar o Rechazar (pasa al archivo) (2).(artículo 78 del Reglamento del Congreso)-Reenvío a Comisión a través de una articulación especial: Cuestión Previa. (artículo 78 del Reglamento del Congreso), Formar una Comisión Especial de Estudio.

Por otro lado, (artículo 70, inc. d) del Reglamento del Congreso).- Reconsideración.(artículo 58 del Reglamento del Congreso), (1) El Pleno podrá acordar a pedido de un Congresista o un Grupo Parlamentario y por mayoría simple de los presentes, la conformación de una Comisión de Redacción, conformada por tres (03) Congresistas propuestos por el Presidente, a efecto que revisen la proposición aprobada.(2) La proposición rechazada u otra que verse sobre idéntica materia podrá ser debatida en el siguiente período anual de sesiones.(1) y (2) artículo 78 del Reglamento del Congreso; 8.- Oficina de relatoría y agenda- Elabora la autógrafa de la ley.(artículo 78 del Reglamento del Congreso); 9.- La Oficialía Mayor: Revisa y certifica la autógrafa de la ley.(artículo 38, inc. f) del Reglamento del Congreso);10.- Poder ejecutivo- La

1.-Iniciativa; 2.-Requisitos; 3.-Oficina de trámite documentario; 4.-La Oficialía Mayor; 5.- Comisiones; 6.-Consejo Directivo: Determina la puesta en agenda del o los dictámenes; 7.- Pleno, Debate el Dictamen; 8.-Oficina de Relatoría y agenda; 9.- La Oficialía Mayor: Revisa y certifica la autógrafa de la ley; 10.-Poder ejecutivo, la autógrafa de ley aprobada es enviada al Presidente de la República para que la promulgue; 11.-Promulgación y publicación; 12.- Vigencia. Sin perjuicio de la “Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, Pautas para elaborar leyes”, Ley N° 26889; el “Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, Pautas para elaborar leyes”, pautas para elaborar leyes , Decreto Supremo N°008-2006-JUS, así como si bien es una cuestión que debe considerarse dada sus diferencias aunque no son muchas; también se tiene que los pasos del proceso no tiene plazos máximos, lo que permite entender que un sistema puede ser más célere o más lento al margen de ellos, Dependiendo de la necesidad y trascendencia de la norma legal en debate, de las dispensas de trámite en las comisiones respectivas, como lo establece el artículo 78 del Reglamento del Congreso; y, finalmente del propio impulso e importancia que puede darle el Congreso; es decir, más allá de que sea un congreso unicameral o bicameral.

3.3.1.1.3. Dimensión Permanencia de las normas legales emitidas (bajo el imperio de una u otra Constitución). Sobre la permanencia de las normas legales emitidas bajo el imperio de una u otra Constitución; tenemos:

autógrafa de la proposición de ley aprobada es enviada al Presidente de la República para que la promulgue en un plazo de 15 días útiles.- Si no tiene observaciones el Presidente de la República promulga la ley ordenando su publicación.- Si el Presidente de la República tiene observaciones que hacer sobre el todo o una parte de la proposición aprobada, las presenta al Congreso en el mencionado término de 15 días útiles, (artículos 79 y 80 del Reglamento del Congreso); si vencido el plazo, el Presidente de la República no promulga la proposición de ley enviada, la promulga el Presidente del Congreso, o el de la Comisión Permanente, según corresponda; 11.- Promulgación y publicación (artículo 109 de la Constitución) 12.- Vigencia. La Ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial "EL PERUANO", salvo disposición distinta de la misma ley que establezca un mayor período de "vacatio legis" en todo o en parte. (artículo 80 del Reglamento del Congreso)

a.- El número de normas derogadas, la derogación de una norma importa la pérdida de su vigencia, por la dación de una nueva norma legal que dispone de manera expresa o tácita la salida del sistema normativo nacional de la que la antecedió, sea en forma total o parcial; por cuanto, se considera que ya no es conveniente para regular lo que era materia de su vigor; la Constitución Política del Perú de 1993 en su artículo 103 señala que la ley se deroga solo por otra ley; sin perjuicio de la declaración de inconstitucionalidad. En la doctrina también se hace referencia a la derogación orgánica, que se da cuando la nueva ley regula completamente lo que regulaba su antecesora, como también de una, general, que se da cuándo de manera amplia señala que deroga todas las normas que se opongan a ella misma; ósea no es expresa porque no señala cuáles son específicamente esas normas legales que deroga y no es tácita porque con esa frase o similar, no deja al sobrentendido cual es la norma legal, retirada del sistema jurídico nacional; todo ello, sin perjuicio de los términos, adrogación y modificación normativa; resultando que la primera es dejar sin efecto totalmente una ley; la segunda, consiste en dejar sin efecto una parte de la ley y reemplazarla por otra.

b.- El número de normas inconstitucionales; La Constitución Política del Perú de 1979 estableció en su artículo 298 que el Tribunal de Garantías Constitucionales puede declarar inconstitucional las leyes y otras normas de manera total o parcial y la Constitución de 1993, como ya se señaló, en su artículo 103 si bien señala que la ley se deroga solo por otra ley; precisa además que también queda sin efecto por sentencia que declara su inconstitucionalidad; por lo que entendemos que así ocurre cuando contraviene las disposiciones establecidas en la Carta Magna u otras normas legales que la desarrolla.

Una visión más precisa y clara de la inconstitucionalidad, la señala Bachof (2010), una norma legal es declarada inconstitucional, por: 1.- infracción de la Constitución escrita; por: a.- inconstitucionalidad de normas constitucionales ilegales; b.- inconstitucionalidad de las leyes

de reforma constitucional; c.- inconstitucionalidad de normas constitucionales por contradicción de normas constitucionales de rango superior; d.- inconstitucionalidad a través de la “mutación de la naturaleza” de las normas constitucionales; Invalidez sin decisión expresa; e.- inconstitucionalidad por la infracción del derecho constitucional metapositivo o positivado; 2.- Contradicción del derecho constitucional no escrito: a.- Inconstitucionalidad por la lesión de los principios constitutivos no escritos del texto constitucional; b.- Inconstitucionalidad por la contradicción del derecho constitucional consuetudinario; c.- Inconstitucionalidad (invalidez) por la contradicción derecho metapositivo no positivado; 3.- Otras posibilidades de normas constitucionales (inválidas); lo que conduce a la declaración de su invalidez total o parcial. Es otra forma de retirar una norma legal del sistema normativo nacional (pp. 69-89).

3.3.1.1.4. Dimensión Transcendencia de las normas legales. Con respecto a la transcendencia de la norma en Perú, conforme a la pirámide de Kelsen las normas legales tienen diferentes niveles jurídicos, y, si bien el Congreso no está facultado para dictar toda clase de normas legales que admite nuestro sistema jurídico, cierto es que están a su cargo normas tan importantes como las leyes de reforma constitucional, la ley de Presupuesto, Reglamento del Congreso, que son los menos; y, leyes orgánicas y ordinarias⁴, y resoluciones legislativas, que son las más. La Constitución Política del Perú de 1979 en su artículo 194 señala que los proyectos de leyes orgánicas se tramitan como cualquier ley. Sin embargo, para su aprobación se requiere el voto de más de la mitad del número legal de miembros de cada cámara; y la Constitución Política del Perú de 1993 en su artículo 106 señala que mediante leyes orgánicas se regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, así como también otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida

⁴ Y demás citadas en el ítem “Cantidad de normas legales producidas”.

en la Constitución. También precisa que se tramitan como cualquier otra ley, pero para su aprobación o modificación, se requiere el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso; sin perjuicio de otras normas con mayor complejidad en su trámite y aprobación.

Las leyes ordinarias regulan las materias que no corresponden a las leyes orgánicas ni a normas emitidas por otros órganos o infra legales. La Constitución Política del Perú de 1979 en su artículo 191 señala que el proyecto rechazado en la Cámara de origen no puede ser tratado nuevamente en ella ni en la otra Cámara en la misma legislatura, y el artículo 192, que, los proyectos aprobados por una Cámara pasan a la otra para su revisión. Las adiciones y modificaciones se sujetan a los mismos trámites que el proyecto. Cuando una de las cámaras desapruere o modifique un proyecto de la ley aprobada en la otra, Cámara de origen, para insistir en su primitiva resolución, necesita que la inasistencia cuente con los dos tercios de votos del total de sus miembros. La Cámara revisora, para insistir a su vez en el rechazo o en la modificación, requiere igualmente los dos tercios de votos. Si los reúne no hay Ley. Si no los reúne se tiene como tal lo aprobado en la Cámara de origen que ha insistido. La Constitución Política del Perú de 1993 en su artículo 105 señala que ningún proyecto de ley puede sancionarse sin haber sido previamente aprobado por la respectiva Comisión dictaminadora, salvo excepción señalada en el Reglamento del Congreso. Tienen preferencia del Congreso los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo con carácter de urgencia.

Las resoluciones legislativas “se trata de actos parlamentarios que generalmente regulan casos de manera particular y concreto. Representan la excepción a la característica de generalidad de la ley. Tienen rango de ley porque el inciso 1 del artículo 102 de la Constitución y el artículo 4 del Reglamento del Congreso le confieren implícitamente una jerarquía homóloga a la ley.” (Escuela Electoral y de Gobernabilidad del JNE, 2008, p. 4). Así es

importante conocer el número de leyes orgánicas, ordinarias y resoluciones legislativas publicadas.

3.3.1.2. De la variable costo económico presupuestal. Atañe al monto del presupuesto público asignado al Congreso de la República, porcentual, en el periodo de 1981 al 2019, sin el periodo que la producción normativa estuvo a cargo del CCD.

Uno de los principales argumentos utilizado para implementar el Congreso unicameral en el país el año 1993 fue el alto costo que generaba con doscientos cuarenta integrantes que implementó la Constitución de 1979, con sus dos cámaras (ciento ochenta miembros, que correspondía a la Cámara de Diputados y sesenta miembros que correspondía a la Cámara de Senadores), más funcionarios y otros trabajadores; mientras que la Constitución de 1993 estableció en un inició ciento veinte congresistas, luego, como se tiene señalado, por Ley N° 29402 que modificó el artículo 90 de la Constitución se estableció que a partir del 28 de julio de 2011 el Poder Legislativo se conformaba por ciento treinta congresistas; lo que se presentó como un importante ahorro en las arcas del Estado; por tanto, debe considerarse esta variable de los costos económicos que generó y genera el Congreso de la República con una u otra Constitución.

El Presupuesto General de la República es un instrumento de gestión del Estado, que comprende la programación y formulación; la aprobación; y, la ejecución y seguimiento, en el que se plasman los ingresos y egresos; y, permite la disposición de recursos presupuestales para bienes y servicios en provecho de la población, sobre la base de los ingresos del Estado; la Constitución de 1979 en su artículo 197 señala que el Presidente de la República remite al Congreso, dentro de los 30 días siguientes a la Instalación de la Primera Legislatura Ordinaria Anual, el proyecto de presupuesto del Sector Público para el siguiente. No puede presentarse proyectos cuyos egresos no están efectivamente equilibrados con los ingresos. Por otro lado,

sabemos que en los últimos tiempos, la Dirección General del Presupuesto Público es el órgano de línea del Ministerio de Economía y Finanzas y depende del Despacho Viceministerial de Hacienda; el presupuesto es sustentado, conforme lo señala la Constitución de 1993 en su artículo 80, por el Ministro de Economía y Finanzas ante el Pleno del Congreso y cada Ministro sustenta los pliegos de egreso de su sector; lo propio hace el Presidente de la Corte Suprema, el Fiscal de la Nación, el Presidente del Jurado Nacional de Elecciones; y finalmente, es aprobado con la Ley de Presupuesto del Sector Público del año fiscal correspondiente.

Si bien puede efectuarse una comparación en montos de dinero, año a año gastados en el funcionamiento del Congreso, cierto es que la inflación económica sufrida por el Perú, sobre todo en el tiempo de vigor de la primera Constitución citada, no hace fácil ni clara tal actividad; por tanto, se ha considerado un análisis de los porcentajes del Presupuesto General de la República otorgados al Congreso en los tiempos que hemos denominado etapas con cada una de las dos constituciones citadas. Dato que contrastado con otras variables nos permitirá no solo ver qué “Congreso” le cuesta más al país, sino también saber cuánto le cuesta una ley al país; más aún si como ya se tiene anotado el menor productor de normas legales en nuestro país es el Poder Legislativo y de lejos. No está demás precisar que el costo es una variable de la calidad del producto, tal como se ha expresado cuando hemos tratado la calidad; sin embargo, tratándose de un producto no comercial y que este estudio pretende establecer si las “razones” por las cuales se cambió de Constitución son válidas o fue parte de los “argumentos” dados para justificar su cambio.

3.3.1.3. De la variable representación congresal. Es parte de un Estado democrático que el Congreso no sea unívoco como a veces lo es el Ejecutivo, no solo porque por que en el antiguo estado su razón de ser era representar al ciudadano, con su reducida concepción, sino porque en un Estado Moderno más que nunca, ha quedado claro que todo connacional debe

tener en ese Poder del Estado una voz que defienda sus intereses; sin perjuicio de señalar que esta institución está más comprometida con el derecho electoral, y dentro de este con los sistemas electorales y las circunscripciones electorales; más que con el derecho parlamentario. Así entonces, se debe tener en consideración que cada congresista representa a un conjunto de personas de una determinada demarcación territorial, para declarar, reconocer, hacer efectivos o facilitar la materialización de sus derechos y sus aspiraciones, como en su caso de sus deberes; lo que resulta trascendental para la realización del ser humano y el país que lo vio nacer.

Por tanto; una mayor cantidad de representantes en el Congreso de determinada población puede ser una potente portavoz y realizar normativo y hacer más fácil o trascendente esos derechos, aspiraciones e intereses, individuales y colectivos, lo cual *per se* no es una garantía; pero es evidente que una menor representación congresal dificultará esa importantísima labor que la población encarga a cada congresista, más allá de que pertenezcan a diferentes tiendas políticas; sin perjuicio, de considerar, como lo hace Bernard (1995) señala que “La democracia representativa no es un régimen en el que los gobernantes están rigurosamente obligados a poner en ejecución los deseos de los gobernados. Por lo tanto, no puede ser concebida como la forma indirecta del gobierno por el pueblo” (p. 8).

Una de las razones para abandonar la bicameralidad, además de la reclamada celeridad, si bien fue el costo del congreso, también lo es que, al interior de este, estaba la cantidad de congresistas que componían el Poder Legislativo con la Constitución de 1979; y, por ende, la reducción de representantes congresales, como bien sabemos no solo fue desarticular una de las cámaras legislativas, reconocer constitucionalmente solo una; sino, además, se redujo a la mitad su número legal.

Desde la experiencia mundial y de la propia práctica congresal en el Perú, cuando menos ahora, puede decirse que: A.- El número de congresistas del Poder Legislativo, en puridad, no tiene una directa vinculación con que el congreso sea unicameral o bicameral, pues hay congresos unicamerales que tienen una gran cantidad de congresistas v.g. el caso de Bulgaria que siendo un país con cerca de siete millones de habitantes tiene una Asamblea Unicameral que la integran doscientos cuarenta asambleístas o Cuba que teniendo cerca de doce millones de habitantes tiene una Asamblea Unicameral con seiscientos miembros; como también hay congresos bicamerales con un bajo número de congresistas, v.g. Argentina que tiene trescientos congresistas entre senadores y diputados con una población de más o menos cuarenta y siete millones; Colombia tiene doscientos ochenta congresistas, entre senadores y diputados y una población de más o menos de cuarenta y ocho millones; Italia en el 2019 ha reducido su número de seiscientos treinta diputados a cuatrocientos y de trescientos quince senadores a doscientos y tiene sesenta millones de habitantes; nuestro país tenía doscientos cuarenta congresistas cuando éramos veintidós millones de peruanos. B.- El número de congresistas del Poder Legislativo, está vinculado al número o cantidad de población que representa, consideramos que aquí rigen dos criterios; uno primero, un criterio demográfico; esto es, sujeto plenamente a la mayor o menor número de sujetos representados; y, uno al criterio o principio de proporcionalidad, vinculado a distribución de la cantidad de representantes que se le asignan a otras circunscripciones electorales en función de su tamaño; y, que deben aplicarse simultáneamente, al momento de determinar el volumen del parlamento.

Así, no parece lógico: 1.- Que el dejar sin efecto una Cámara, en términos de representación, se disminuya el número de congresistas de la cámara sobreviviente; en el caso nacional si bien se duplicó el número de senadores, se tomó dos tercios del número de diputados, pero hay que recordar que el espíritu de esa decisión política es abandonar la Cámara de Senadores, pese a que bien sabemos que la cámara única tiene las funciones de ambas

antiguas cámaras con las diferencias que su naturaleza obligan. 2.- Como también el crear una cámara más, como ocurre en los casos en que un país decide pasar al bicameralismo, como ocurrió con algunos pequeños países europeos, tampoco se aconseja acrecentar sin criterio alguno el número de congresistas. C.- Tampoco el determinarse unicameralista o bicameralista, tiene directa vinculación con el número de habitantes o representados. Urviola (2004) nos dice que hay países que han dejado el unicameralismo por el bicameralismo, como es el caso de Paraguay (1967), Haití (1987), la República Checa (1992) (p. 65); y, nosotros sabemos que, acorde al Banco Mundial (2021), tienen 6.75 millones de habitantes; 11.45 millones de habitantes, 10.51 millones de habitantes, respectivamente; sin embargo, sabemos que Ecuador pasó al unicameralismo y tiene una población de 17.8 millones de habitantes o que nuestro propio país que ahora tiene 33.72 millones de habitantes (y 23.07 millones de habitantes en 1993 (Banco Mundial, 2021)); aunque el autor antes citado también nos dice que “Polonia y Rumania asumieron uno bicameral. Esta diferencia podría derivar de criterio demográfico (...) Rumanía con más de 22 millones de habitantes (...) y Polonia con una población superior a los 38 millones” (Urviola, 2004, p. 69). Señala, además, que en función de su análisis y criterio poblacional “todo país con más de trece millones de habitantes tiene un parlamento bicameral mientras optan por un parlamento unicameral, países con una población menor que trece millones” (p. 69); D.- El número de congresistas del Poder Legislativo, aunque no se quiera también está vinculado a la decisión política de su momento y a la capacidad económica del Estado para asumir los costos.

Tampoco podemos dejar de precisar que la repartición de la representación congresal en el suelo patrio, está directamente vinculado a las circunscripciones electorales que pueden o no coincidir con las circunscripciones políticas, pero también con la densidad poblacional de aquella y sus dificultades geográficas y de acceso a ella; sobre todo en países como el nuestro, con una costa desérticas y ciudades alejadas, con una cadena montañosa paralela a la costa y

cruza el país de sur a norte, con dificultades de acceso; y, una selva que tampoco es ocupada totalmente.

3.3.2. Operacionalización de las variables, dimensiones e indicadores.

VARIABLE 1. Calidad de las normas legales. Referida a sus atributos para cumplir sus finalidades; que como hemos señalado se ha considerado cuatro dimensiones: su permanencia, trascendencia, tiempo de producción, cantidad.

DIMENSIÓN 1.1.- Cantidad de normas legales emitidas en Perú (bajo el imperio de una u otra Constitución).

Para efectos de la comparación hemos establecido periodos de vigencia legislativa de doce años en promedio (trece años nominales), en principio porque ese el tiempo que ha tenido de vigencia la Constitución Política de 1979; y procedido a contabilizar por años y por etapas, las normas legales ahí generadas; lo que nos permite hacer comparaciones entre una y otra, respecto de la materia tratada; así en la primera con un solo periodo y la segunda con dos.

- **Indicador 1.1.1.-Número de normas legales emitidas con la Constitución de 1979,** la cantidad de normas producidas en su periodo de vigencia.
- **Indicador 1.1.2.-Número de normas legales emitidas con la Constitución de 1993,** la cantidad de normas producidas serán materia de comparación con periodos similares en cantidad de tiempo al que estuvo en vigencia la Constitución de 1979.

DIMENSIÓN 1.2. Tiempo de producción de la norma en Perú (bajo el imperio de una u otra Constitución).

Hemos considerado para esta dimensión, el tiempo que transcurre desde la presentación del proyecto hasta su promulgación; si bien puede advertirse que en un congreso bicameral el proyecto debe transitar por dos cámaras, a diferencia de un congreso unicameral donde solo transita por una cámara única, lo cual hace suponer que en el primer caso habrá mayor tiempo en la producción normativa; también, es verdad que en la cámara única hay una comisión ordinaria, en la que se tramita un primer debate del proyecto o iniciativa de ley y emite su dictamen, que genera un paso que se asemeja al ritmo del proceso bicameral, por lo que los tiempos no serían tan diferentes; y, contrario sensu, puede advertirse de manera objetiva y aritmética, si dos cámaras son más lentas que una o viceversa.

Para el análisis del tiempo promedio de la producción normativa en cada sistema congresal; esto es, unicameral como en el bicameral, se ha considerado que el tamaño de la muestra sea suficientemente grande, confiable y aleatoria, para considerarla representativa, probabilística; para lo cual se ha aplicado la fórmula de cálculo de tamaño de muestra finita; habiéndose realizado por un conjunto de años que hemos denominado etapa, estableciendo tres etapas para el análisis (una bicameral y dos unicamerales), como también se ha realizado la inferencia estadística. Abajo consignamos la fórmula empleada; así como señalamos que:

n = Tamaño de muestra buscado, N = Tamaño de la población o universo, Z = Parámetro estadístico que depende el nivel de confianza (NC), P = Probabilidad de que ocurra el evento estudiado (éxito), Q = $(1-p)$ = Probabilidad de que no ocurra el evento estudiado, E = Error de estimación máximo aceptado

$$n = \frac{N * Z_{\alpha}^2 * p * q}{e^2 * (N - 1) + Z_{\alpha}^2 * p * q}$$

Luego de aplicar la formula a cada universo de leyes constituido por el total de leyes producidos por el Congreso en cada etapa; o sea para la etapa bicameral, la etapa A, unicameral y la etapa B, unicameral; sin considerar las normas de reforma constitucional y las especiales centradas en el presupuesto y financiación de la república, que son muy pocas; aplicadas las técnicas de muestreo, con un nivel de confianza de 95%, una probabilidad de que ocurra el evento de 50% y un margen de error de 4%. Tenemos que, frente a los universos por etapas, las muestras son las siguientes: para la etapa bicameral, 472 leyes; para la etapa A – unicameral, 487 leyes; y para la etapa B – unicameral, 457 leyes.

Se cuantifica en meses el tiempo transcurrido entre la presentación del proyecto y la promulgación en cada uno de los sistemas parlamentarios en análisis, conforme los siguientes indicadores:

- **Indicador 1.2.1. Meses de producción de las normas legales con la Constitución de 1979.**
- **Indicador 1.2.2. Meses de producción de las normas legales con la Constitución de 1993.**

DIMENSIÓN 1.3. Permanencia de las normas legales emitidas (bajo el imperio de una u otra Constitución).

Leyes del “Proceso de consolidación del espectro normativo peruano”; que declaran la no vigencia de otras leyes. - Se tiene entre los años de 2009, 2010 y 2021 se promulgaron normas legales referidas al “Proceso de consolidación del espectro normativo peruano”; son las siguientes:

N° LEY	FECHA DE PUBLICACION	SUMILLA
29477	18/12/2009	LEY QUE INICIA EL PROCESO DE CONSOLIDACIÓN DEL ESPECTRO NORMATIVO PERUANO
29563	20/07/2010	LEY QUE CONTINÚA EL PROCESO DE CONSOLIDACIÓN DEL ESPECTRO NORMATIVO PERUANO: SE DECLARA LA NO PERTENENCIA AL ORDENAMIENTO JURÍDICO VIGENTE DE CARÁCTER GENERAL DE NORMAS QUE OTORGARON BENEFICIOS PERSONALES, DISPUSIERON ASCENSOS Y DEFINIERON O PRORROGARON PLAZOS YA CUMPLIDOS
29629	09/12/2010	LEY QUE CONTINÚA EL PROCESO DE CONSOLIDACIÓN DEL ESPECTRO NORMATIVO PERUANO: SE DECLARA LA NO PERTENENCIA AL ORDENAMIENTO JURÍDICO VIGENTE DE NORMAS CON RANGO DE LEY QUE DISPUSIERON MEDIDAS EXCLUSIVAMENTE DE CARÁCTER PRESUPUESTAL Y QUE APROBARON LA CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA
31190	05/05/2021	LEY POR LA QUE SE CONTINUA CON EL PROCESO DE ORDENAMIENTO DEL ESPECTRO NORMATIVO PERUANO Y SE EXCLUYEN NORMAS DEL ORDENAMIENTO JURIDICO.

También se ha considerado las derogaciones, modificaciones y adiciones con las normas legales emitidas por el congreso en las etapas en análisis que no corresponden al proceso de consolidación del espectro normativo peruano.

La derogación de una norma importa la pérdida de su vigencia, total o parcial, lo que permite valorar su mejor o peor producción con miras al futuro. Del “Archivo digital de la legislación del Perú” que el Congreso de la Republica ha publicado y del texto de las propias normas legales, se advierte en ellas que deroga totalmente, en los menos casos; y, en otros, parcialmente en los mayoría; también disponen modificaciones, también se advierte que en algunos casos el legislador ha empleado el termino adición, agregando que lo hace respecto de un párrafo; otras veces se emplea el termino precisar, para señalar que se refieren a sus alcances, a sus plazos o también se utiliza el termino ampliar, para referirse a sus plazos o alcances, como igual ocurre con las facultades que le otorgó a un sujeto determinado por la ley que amplía, o también se emplea el término prorrogar, para referirse a los plazos originales o emplea el termino aclarar, para efectos similares a los antes mencionados; entre otros. Así tenemos derogaciones normativas generadas por el proceso de Consolidación del espectro normativo peruano y

derogaciones normativas por otras normas que no pertenecen a ese proceso. Y se analizan para cada sistema parlamentario:

- **Indicador 1.3.1. Número de normas derogadas con la Constitución de 1979.**
- **Indicador 1.3.2. Número de normas derogadas con la Constitución de 1993.**

La declaración de inconstitucional por el Tribunal Constitucional es otra forma de retirar una norma legal del sistema normativo nacional, lo que está claramente vinculado a su calidad; lo que permite valorar su mejor o peor producción y aplicación con miras actuales y a futuro. Y se analizan para cada sistema parlamentario:

- **Indicador 1.3.3. Número de normas inconstitucionales con la Constitución de 1979.**
- **Indicador 1.3.4. Número de normas inconstitucionales con la Constitución de 1993.**

DIMENSIÓN 1.4. Transcendencia de la norma en Perú.

Al Congreso se le atribuye la producción de leyes orgánicas, ordinarias y resoluciones legislativas; por tanto, la emisión de estas clases de normas legales es una clara señal de cuáles son las materias más importantes para el país.

Las leyes orgánicas, siendo normas que regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado y otras materias cuya regulación se establece en la Constitución, es importante saber del Congreso de su mayor o menor preocupación por ellas. Y se analizan para cada sistema parlamentario:

- **Indicador 1.4.1. Número de leyes orgánicas promulgadas con la Constitución de 1979.**
- **Indicador 1.4.2. Número de leyes orgánicas promulgadas con la Constitución de 1993.**

Las leyes ordinarias regulan las materias que no corresponden a las leyes orgánicas ni a normas emitidas por otros órganos o infra legales, así impulsan las actividades humanas, el desarrollo del país, la seguridad jurídica, etc. por ende es importante saber cuál es el flujo de su producción normativa. A este grupo se adicionan como “otras” leyes, las leyes de reforma constitucional, la ley de presupuesto y el reglamento del Congreso, que son de lejos, las menos.

- **Indicador 1.4.3. Número de leyes ordinarias y otras promulgadas con la Constitución de 1979.**
- **Indicador 1.4.4. Número de leyes ordinarias y otras promulgadas con la Constitución de 1993.**

Si bien las resoluciones legislativas son normas que regulan casos de manera particular y concreta; y, de corta vigencia, no es menos cierto que es parte de la actividad de producción normativa; por lo que es pertinente saber de su producción.

- **Indicador 1.4.5. Número de resoluciones legislativas promulgadas con la Constitución de 1979.**
- **Indicador 1.4.6. Número de resoluciones legislativas promulgadas con la Constitución de 1993.**

VARIABLE 2. Costo económico presupuestal. Debe considerarse como una variable los costos económicos que generó y genera el Congreso de la República con una u otra constitución, ya que es un insumo de la producción normativa que como tal debe ser

optimizado; más aún al haber sido una de las razones esgrimidas para el cambio de la Constitución de 1979 por la de 1993.

DIMENSIÓN 2.1. Constitución de 1979

- **Indicador 2.1.1. Porcentaje del presupuesto público destinado al Congreso con la Constitución de 1979.** Se han tomado los porcentajes asignados al Congreso bicameral en el Presupuesto General de la Nación; esto es, entre los años 1980 y 1992; en un periodo de doce años aproximadamente (trece años nominales).

DIMENSIÓN 2.2. Constitución de 1993

- **Indicador 2.2.1. Porcentaje del presupuesto público destinado al Congreso con la Constitución de 1993.** Se han tomado los porcentajes asignados al Congreso unicameral del Presupuesto General de la Nación; esto es, entre los años 1995 a 2019, divididos en dos periodos de doce años aproximadamente, cada uno (trece años nominales); esto es de 1995 a 2007 y de 2007 a 2019.

VARIABLE 3. Representación Congresal. Importa la participación indirecta del pueblo respecto del poder y está referida al número de congresistas en relación a la cantidad de población nacional y a la demarcación política del Estado.

DIMENSIÓN 3.1. Con la Constitución de 1979. La representación congresal era bicameral.

- **Indicador 3.1.1. Porcentaje de representación congresal por habitantes con la Constitución de 1979.** El Congreso no solo cuenta con dos cámaras sino también con un mayor número de conformantes que el unicameral.

DIMENSIÓN 3.2. Con la Constitución de 1993. La representación congresal es unicameral.

- **Indicador 3.2.1. Porcentaje de representación congresal por habitantes con la Constitución de 1993.** El Congreso con esta Constitución cuenta con cámara única y un menor número de conformantes.

DIMENSIÓN 3.3. Representación congresal en otros países

- **Indicador 3.3.1. Porcentaje de representación congresal por habitantes en países bicamerales.** Nos permite ver la tendencia de la representación bicameral.
- **Indicador 3.3.2. Porcentaje de representación congresal por habitantes en países unicamerales.** Nos permite ver la tendencia de la representación unicameral.

Tabla 1

Operacionalización de las variables

Título: “Unicameralidad o Bicameralidad en el Perú: ¿Cuál sistema parlamentario es conveniente en la Actualidad?”

Objetivo general: Determinar cuál de los sistemas parlamentarios, unicameral o bicameral, es más conveniente en la actualidad en Perú.

Variables 1: Calidad

Definición conceptual: Propiedad o conjunto de propiedades inherentes a algo, que permiten juzgar su valor (RAE)

Definición operacional: Se refiere a los atributos de las normas emitidas en relación a su cantidad, su tiempo de producción, permanencia, trascendencia.

Dimensiones	Indicadores	Definición de indicadores
Dimensión 1.1: Cantidad de normas legales emitidas en Perú (bajo el imperio de una u otra Constitución).	1.1.1. Número de normas legales emitidas con la Constitución de 1979	-Se refiere al número de normas que se promulgaron durante el sistema bicameral en el Perú.
	1.1.2. Número de normas legales emitidas con la Constitución de 1993	-Se refiere al número de normas que se promulgaron durante el sistema unicameral en el Perú.
Dimensión 1.2: Tiempo de producción de la norma en Perú (bajo el imperio de una u otra Constitución).	1.2.1. Meses de producción de las normas legales con la Constitución de 1979.	-Se refiere al promedio en meses del tiempo máximo de producción de las normas durante el sistema bicameral.
	1.2.2. Meses de producción de las normas legales con la Constitución de 1993.	-Se refiere al promedio en meses del tiempo máximo de producción de las normas durante el sistema unicameral en el Perú.
Dimensión 1.3: Permanencia de las normas legales emitidas (bajo el imperio de una u otra Constitución).	1.3.1. Número de normas derogadas con la Constitución de 1979.	-Se refiere al número de normas no vigentes durante el sistema bicameral.
	1.3.2. Número de normas derogadas con la Constitución de 1993.	-Se refiere al número de normas no vigentes durante el sistema unicameral.
	1.3.3. Número de normas inconstitucionales con la Constitución de 1979.	-Se refiere al número de normas inconstitucionales durante el sistema bicameral.
	1.3.4. Número de normas inconstitucionales con la Constitución de 1993.	-Se refiere al número de normas inconstitucionales durante el sistema unicameral.
Dimensión 1.4: Trascendencia de la norma en Perú.	1.4.1. Número de leyes orgánicas promulgadas con la Constitución de 1979.	-Se refiere al número de leyes orgánicas promulgadas durante el sistema bicameral.

1.4.2. Número de leyes orgánicas promulgadas con la Constitución de 1993.	-Se refiere al número de leyes orgánicas promulgadas durante el sistema unicameral.
1.4.3. Número de leyes ordinarias y otras promulgadas con la Constitución de 1979.	-Se refiere al número de leyes ordinarias promulgadas durante el sistema bicameral.
1.4.4. Número de leyes ordinarias y otras promulgadas con la Constitución de 1993.	-Se refiere al número de leyes ordinarias promulgadas durante el sistema unicameral.
1.4.5. Número de resoluciones legislativas promulgadas con la Constitución de 1979.	-Se refiere al número de resoluciones legislativas promulgadas durante el sistema bicameral.
1.4.6. Número de resoluciones legislativas promulgadas con la Constitución de 1993.	-Se refiere al número de resoluciones legislativas promulgadas durante el sistema unicameral.

Variable 2: Costo económico presupuestal

Definición conceptual: Se entiende como el presupuesto público anual designado al Congreso de la República.

Definición operacional: Se refiere al presupuesto público del Congreso de la República asignado por el Ministerio de Economía y Finanzas para cada sistema congresal

Dimensiones	Indicadores	Definición de indicadores
Dimensión 2.1: Constitución de 1979	2.1.1. Porcentaje del presupuesto público destinado al Congreso con la Constitución de 1979.	-Es el porcentaje del presupuesto total anual del sector público que se destina al Congreso de la República peruano durante el periodo de 1980 a 1992.
Dimensión 2.2: Constitución de 1993	2.2.1. Porcentaje del presupuesto público destinado al Congreso con la Constitución de 1993.	-Es el porcentaje del presupuesto total anual del sector público que se destina al Congreso de la República peruano durante el periodo de 1995 al 2019.

Variable 3: Representación congresal

Definición conceptual: Porcentaje de población en relación al número de sus parlamentarios.

Definición operacional: Porcentaje de población nacional en relación al número de congresistas.

Dimensiones	Indicadores	Definición de indicadores
Dimensión 3.1: Constitución de 1979	3.1.1. Porcentaje de representación congresal por habitantes con la Constitución de 1979.	-Es el porcentaje que se obtiene entre el número de representantes y la cantidad poblacional censada durante el periodo que rigió la Constitución de 1979.
Dimensión 3.2: Constitución de 1993	3.2.1. Porcentaje de representación congresal por habitantes con la Constitución de 1993.	-Es el porcentaje que se obtiene entre el número de representantes y la cantidad poblacional censada durante el periodo que rigió la Constitución de 1993,
Dimensión 3.3: Representación congresal en otros países	3.3.1. Porcentaje de representación congresal por habitantes en países bicamerales.	-Es el porcentaje que se obtiene entre el número de representantes y la cantidad poblacional censada en los países con congreso bicameral.
	3.3.2. Porcentaje de representación congresal por habitantes en países unicamerales.	-Es el porcentaje que se obtiene entre el número de representantes y la cantidad poblacional censada en los países con congreso unicameral.

3.4. Instrumentos

La técnica que se utilizó fue la de recolección y observación documental. Con relación a esta, Sierra (2001) esboza que engloba los procedimientos usados en las ciencias sociales, no solo para revisar las fuentes de los hechos y datos de la investigación, así como para su registro.

En el presente trabajo los antecedentes se recopilaron en documentos gráficos, formales e informales, virtuales y materiales y con la observación documental se tomó en consideración los aportes más significativos de los distintos autores revisados a efectos de apoyar la

fundamentación de la investigación. Las fuentes gráficas son: libros, revistas, folletos, periódicos, documentos, gacetas, informes, tesis, constituciones, entre otras.

De igual manera, se utilizó el cuestionario y la entrevista como instrumentos de recolección de datos para conocer la opinión de entendidos en la materia. Con relación a los instrumentos de recolección de la información de esta investigación se utilizó el cuestionario y la guía de preguntas.

3.5. Procedimientos.

A continuación, se presenta el procedimiento establecido para la realización de la investigación:

- Establecimiento de los hallazgos que sustentan la problemática; además la enunciación de los objetivos.
- Construcción de las bases teóricas–conceptuales para darle sustento a las variables.
- Elaboración del marco metodológico, encauzado a darle coherencia interna del estudio.
- Presentación y análisis de los resultados.
- Elaboración de conclusiones y recomendaciones.

3.6. Análisis de datos.

Para el análisis de la información, se utilizaron las siguientes técnicas:

Indagación. Esta se realizó a través de la observación de la cuestión materia de estudio, preguntándonos cuál de los argumentos esgrimidos para uno u otro sistema parlamentario tiene mayor peso u conveniencia para el país, se realizó la recolección de

información, se planifico la investigación y se recolecto el material pertinente y con la aplicación de los instrumentos, en su momento, se obtuvieron los datos.

Análisis Documental. El material de lectura que estudia los sistemas parlamentarios fue materia de examen, como también los reglamentos referidos a la elaboración y producción normativa, de la información que trata la producción normativa y la calidad de las normas legales emitidas por el Congreso de la República; así como la referida a los presupuestos asignados al Congreso en el periodo de estudio, los referidos a los porcentajes de representación parlamentaria en relación a la cantidad de población.

3.7. Consideraciones éticas.

La ética ha debe ser aplicada en todas las fases de la investigación, desde la planificación, la realización de la tesis y finalmente hasta la evaluación de la misma; cualquier investigación científica debe realizarse de conformidad con principios éticos básicos, como son: la honestidad, reconociendo los méritos de quienes nos han antecedido en la investigación; la libertad, que permite llegar a conclusiones reales sin más interés que el científico; la justicia, respetando la dignidad y los derechos de las personas, en general; y, particular, de quienes hemos tenido la oportunidad de informarnos, en particular; con igualdad de respecto y consideraciones.

En este sentido, también se respetará el anonimato de las personas que hemos encuestados con su respectivo consentimiento; no se juzgaron las respuestas que brindaron los encuestados, solo se analizan; se identificó y plasmó en las referencias a todos los autores cuyos trabajos aportaron con la sustentación teórica y científica en la investigación.

La matriz de consistencia se podrá visualizar como Anexo F.

IV. RESULTADOS

4.1. Del Análisis Documental

Se procedido al análisis de la información obtenida a través de las normas legales emitidas por el Congreso de la República; tanto, con sistema parlamentario bicameral regido bajo la Constitución Política de 1979, en contraste con las normas legales emitidas bajo el sistema parlamentario unicameral estipulado por la Constitución Política del Perú de 1993, excluyendo de dicho análisis, como es lógico, la labor del Congreso Constituyente Democrático (CCD) comprendido entre el 05 de abril de 1992 hasta el 27 de julio de 1995.

A continuación, se presentan los resultados del análisis documental:

VARIABLE 1 - CALIDAD DE LAS NORMAS LEGALES

DIMENSIÓN 1.1.- Cantidad de normas legales emitidas en Perú (bajo el imperio de una u otra Constitución).

Una de nuestras fuentes es el “Archivo Digital de la Legislación del Perú, Legislación desde 1904”, del Congreso de la República, en el cual se observa la secuencia numérica que siguen la emisión de leyes en nuestro país; sin embargo, se advierte que algunas han sido excluidas por derogación; así mismo que no se cuenta con la fecha de presentación del proyecto de ley, por lo que se ha tenido que recurrir al Congreso mismo para que por aplicación de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública se nos brinde esa información; y, una situación similar ocurre cuando se ingresa al “Expediente Virtual Parlamentario”, se advierte que algunas leyes no tienen este expediente.

Indicador 1.1.1.-Número de normas legales emitidas con la Constitución de 1979

Como puede apreciarse, la Constitución de 1979 estuvo vigente desde el 28 de julio de 1980 hasta el 5 de abril de 1992, ósea tiene trece años nominales, y es a la que llamamos Etapa Única.

Indicador 1.1.2.-Número de normas legales emitidas con la Constitución de 1993.

Para poder efectuar una comparación válida con su antecesora, hemos considerado la etapa **A** que va del 28 de julio de 1995 hasta el 27 julio de 2007; y, la etapa **B** que va desde el 28 de julio de 2007 hasta el 27 de julio de 2019, con trece años nominales cada una.

Tabla 2

Número de normas legales emitidas anualmente en cada etapa

BICAMERAL			UNICAMERAL					
28 JUL 1980 - 05 ABR 1992			28 JUL 1995 - 27 JUL 2007 (Etapa A)			28 JUL 2007 – 27 JUL 2019 (Etapa B)		
AÑO	1980	21	AÑO	1995	46	AÑO	2007	97
AÑO	1981	140	AÑO	1996	167	AÑO	2008	136
AÑO	1982	185	AÑO	1997	176	AÑO	2009	181
AÑO	1983	207	AÑO	1998	134	AÑO	2010	156
AÑO	1984	278	AÑO	1999	208	AÑO	2011	175
AÑO	1985	378	AÑO	2000	146	AÑO	2012	152
AÑO	1986	207	AÑO	2001	223	AÑO	2013	169
AÑO	1987	159	AÑO	2002	286	AÑO	2014	152
AÑO	1988	189	AÑO	2003	247	AÑO	2015	110
AÑO	1989	188	AÑO	2004	308	AÑO	2016	128
AÑO	1990	127	AÑO	2005	211	AÑO	2017	183
AÑO	1991	90	AÑO	2006	286	AÑO	2018	189

AÑO	1992	34	AÑO	2007	127	AÑO	2019	86
Total: 2203			Total: 2565			Total: 1914		

Tabla 3

Número de normas legales emitidas por etapas

BICAMERAL			UNICAMERAL			
28 JUL 1980 - 05 ABR 1992 (ETAPA UNICA)			28 JUL 1995 - 27 JUL 2007 (Etapa A)		28 JUL 2007 – 27 JUL 2019 (Etapa B)	
TOTAL 2203 LEYES			2565 LEYES		1914 LEYES	
TOTAL 4479 LEYES						
TOTAL GENERAL: 6682						

Análisis: Si bien nuestro sistema normativo advierte diferentes tipos de normas legales, tal como lo hemos señalado cuando tratamos la dimensión cantidad de norma legales, siguiendo la metodología del Congreso de la República, al llevar adelante el “Archivo Digital de la Legislación del Perú, Legislación desde 1904”, hemos considerado las leyes ordinarias, las resoluciones legislativas y el número de leyes orgánicas; esto es, prácticamente utilizando la nomenclatura que usa el Congreso en el documento antes citado.

Tabla 4

Producción por tipo de norma

BICAMERAL			UNICAMERAL					
28 JUL 1980 - 05 ABR 1992			28 JUL 1995 - 27 JUL 2007 (Etapa A)			28 JUL 2007 – 27 JUL 2019 (Etapa B)		
L. Org.	R.L.	L.	L. Org.	R.L.	L.	L. Org.	R.L.	L.
12	233	1958	14	424	2127	2	365	1547

Total: 2203	Total: 2565	Total: 1914
<i>Nota. L. Org.= Leyes orgánicas; R.L.= Resoluciones legislativas; L.= leyes.</i>		

Análisis:

Congreso Bicameral – Constitución de 1979

En este período se promulgaron 2203 normas con rango de ley, dentro de un periodo de 13 años nominales, (téngase presente que el último año de este periodo se interrumpió y llegó hasta el 5 de abril del año citado, ósea once años y ocho meses). Habiéndose producido 2203, se tiene como promedio anual de producción normativa del Etapa Única un total de **188.93** leyes por año.

Congreso Unicameral – Constitución de 1993

La Etapa A está comprendida entre el 28 de julio de 1995 hasta el 27 de julio de 2007; en este periodo se promulgaron 2565 leyes, dentro de un periodo por 13 años nominales (en puridad doce años reales), como promedio anual de producción normativa se tiene **213.75** leyes por año, considerando que el periodo cuenta en puridad con doce años.

Asimismo, la Etapa B que está comprendida entre el 28 de julio de 2007 hasta el 27 de julio de 2019, en este periodo se promulgaron 1914 leyes, dentro de un periodo por 13 años (nominales), como promedio anual de producción normativa se tiene **159,50** leyes por año, considerando que el periodo cuenta en puridad cuenta con doce años.

En el tiempo analizado de las etapas A y B, esto es 26 años nominales, se tiene una producción normativa de 4479 leyes, por lo que se tiene un promedio de producción normativa de **186.62** leyes por año, considerando que el periodo cuenta en puridad con doce años.

En conclusión:

- a) Resulta que la etapa A con 2565 normas legales ocupa el primer lugar de producción normativa con 362 normas legales por encima de la etapa única, con 2203 normas legales; y ocupa el segundo lugar con 289 normas legales por encima de la etapa B con 1914 normas legales; y, que ocupa el tercer lugar.
- b) La etapa única tiene **188.76** leyes por año en promedio, la Etapa A tiene **213.75** leyes por año en promedio, y la Etapa B tiene **159,50** leyes por año en promedio. El promedio de ambas etapas: **186.62** leyes por año. Finalmente, se puede decir que en casi treinta y seis años nuestro Congreso tiene una producción normativa de 6,682; es decir, **187.38** por año congresal.

DIMENSIÓN 1.2.- Tiempo de producción de la norma legal en Perú

Indicador 1.2.1.- Meses de producción de las normas legales con la Constitución de 1979.

Indicador 1.2.2. Meses de producción de las normas legales con la Constitución de 1993.

Tabla 5

Meses de producción de las normas legales por etapa

BICAMERAL	UNICAMERAL	
28 JUL 1980 - 05 ABR 1992	28 JUL 1995 - 27 JUL 2007 (Etapa A)	28 JUL 2007 – 27 JUL 2019 (Etapa B)
7.39 meses	5.92 meses	8.08 meses

Tabla 6

Años de mayor y menor tiempo promediado en la producción de las normas legales por etapa

BICAMERAL	UNICAMERAL	
28 JUL 1980 - 05 ABR 1992	28 JUL 1995 - 27 JUL 2007 (Etapa A)	28 JUL 2007 – 27 JUL 2019 (Etapa B)
a) Año de mayor tiempo promedio en la producción de una norma legal, en cada etapa:		
Año 1990 12.15 meses	Año 2006 13.9 meses	Año 2019 15.04 meses
b) Año de menor tiempo promedio en la producción de una norma legal, en cada etapa:		
Año 1980 2.29 meses	Año 2007 1.04 meses	Año 2008 1.56 meses
c) Mayor tiempo de producción de una norma legal, en cada etapa:		
58.13 meses	53.23 meses	56.5 meses
1744 DÍAS / 1990 Ley N° 25239	1597 DÍAS / 2001 Ley N° 27532	1695 DÍAS / 2016 Ley N° 30477

Análisis: De esta tabla, puede advertirse que se ha llegado, mediante la metodología antes citada, a establecer:

Que en cuanto al promedio en meses de la producción normativa del Congreso en toda la etapa:

1. Es la etapa B, del Congreso Unicameral la que le tomó más tiempo la producción normativa, con 8.08 meses.
2. Luego sigue la etapa única del Congreso Bicameral, con 7.39 meses; y,
3. Finalmente, es la Etapa A, del Congreso Unicameral, donde la producción normativa tomó menos tiempo que en las otras etapas citadas, con 5.92 meses. Además, nos permite advertir que la diferencia de tiempo entre la etapa más lenta y la más célere es de un poco más de dos meses. Siendo la más célere la Etapa A, del Congreso Unicameral.

DIMENSIÓN 1.3.-PERMANENCIA DE LA NORMA EN PERÚ

Indicador 1.3.1. Número de normas derogadas con la Constitución de 1979.

Indicador 1.3.2. Número de normas derogadas con la Constitución de 1993.

Derogaciones, modificaciones y adiciones con normas legales que pertenecen al

“Proceso de consolidación del espectro normativo peruano” - PCENP

Tabla 7

Número de normas derogadas por el PCENP

NORMA	BICAMERAL		UNICAMERAL	
	28 JUL 1980 - 05 ABR 1992	28 JUL 1995 - 27 JUL 2007	28 JUL 2007 – 27 JUL 2019	
29477	820	310	32	
29563	-	35	-	
29629	-	80	-	
31190	-	4	118	
TOTAL	820	429	150	

Tabla 8

Número de normas derogadas por tipo de norma por el PCENP

	BICAMERAL		UNICAMERAL			
	28 JUL 1980 - 05 ABR 1992 (2203 normas)		28 JUL 1995 - 27 JUL 2007 (2565 normas)		28 JUL 2007 – 27 JUL 2019 (1914 normas)	
	R.L.	L	R.L.	L	R.L.	L
Promulgadas	233	1970	424	2141	365	1549
Derogadas	49	771	151	278	150	1549

TOTAL VIGENTES	184	1199	213	1863	215	1549
TOTAL DEROGADAS (1378 normas)		820		429		150

Nota. R.L.= Resoluciones legislativas; L.= Leyes

Derogaciones, modificaciones y adiciones con normas legales que no pertenecen al “Proceso de consolidación del espectro normativo peruano” - PCENP

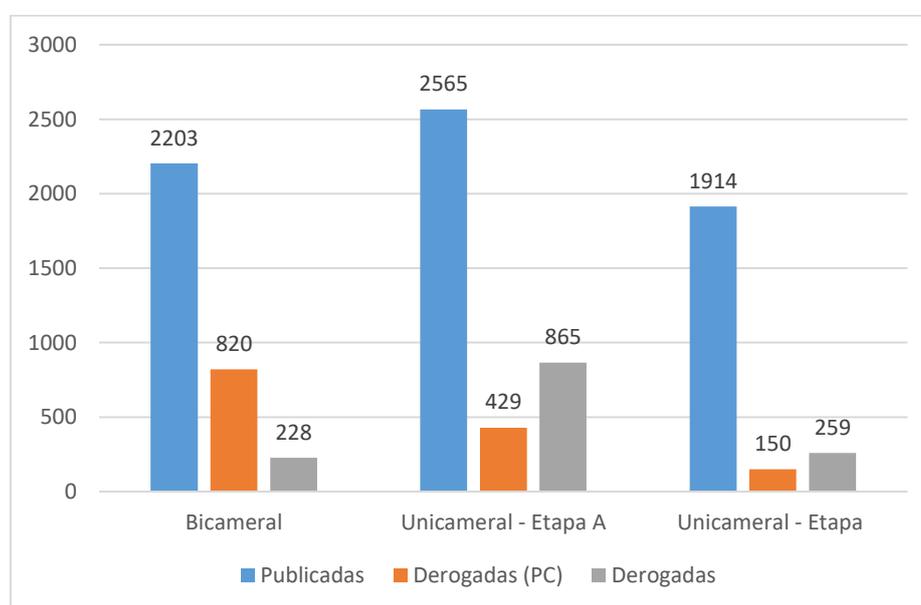
Tabla 9

Número de normas derogadas por normas legales ajenas al PCENP

	BICAMERAL		UNICAMERAL	
	28 JUL 1980 - 05 ABR 1992	28 JUL 1995 - 27 JUL 2007	28 JUL 2007 – 27 JUL 2019	
Derogadas total o parcial	14	26	01	
Modificadas	74	376	126	
Adición	140	463	132	
TOTAL PARCIAL	228	865	259	
TOTAL GENERAL		1352		

Figura 1

Leyes publicadas y derogadas (PCENP y otras derogaciones)

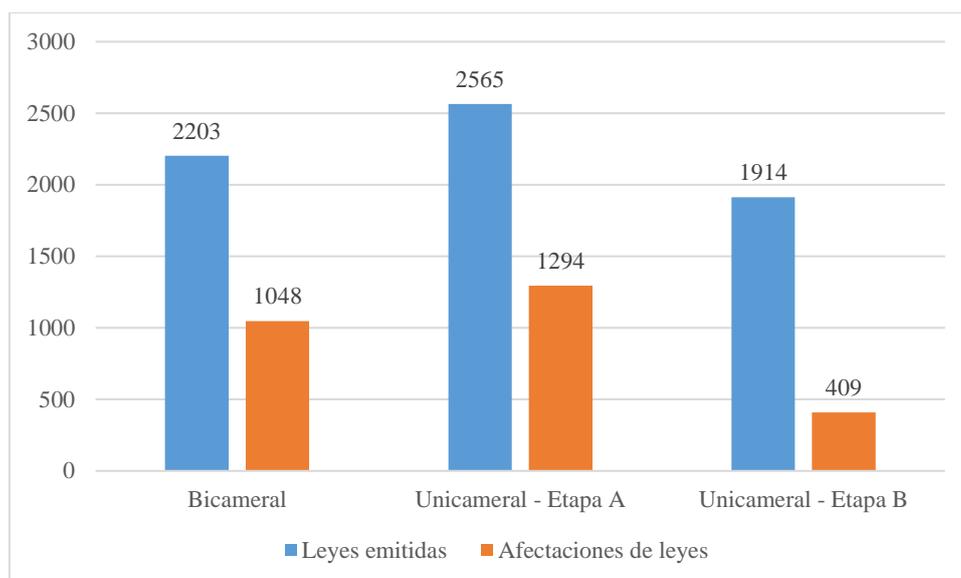
**Tabla 10**

Número total de derogaciones, modificaciones y adiciones

	BICAMERAL		UNICAMERAL	
	28 JUL 1980 - 05 ABR 1992	28 JUL 1995 - 27 JUL 2007	28 JUL 2007 - 27 JUL 2019	
DEROGADAS EN EL PCENP	820	429	150	
DEROGADAS SIN EL PCENP	228	865	259	
SUBTOTAL	1048	1294	409	
TOTAL GENERAL	1048		1703	

Figura 2

Leyes publicadas y afectadas por derogaciones



Análisis: Se advierte que bajo el criterio de cantidad de normas legales afectadas con la derogación, modificación y adición la etapa más afectada es la etapa A con 1294, le sigue la etapa única con 1048 y luego, la etapa B, con 409.

Visto bajo el criterio porcentual, la etapa A tiene el 50.44% de afectación del total de sus normas legales; le sigue la etapa única con 47.57% y finalmente la etapa B con 21.36%.

Indicador 1.3.3. Número de normas inconstitucionales con la Constitución de 1979

Tabla 11

Normas legales declaradas inconstitucionales por el Tribunal de Garantías Constitucionales

BICAMERAL		
28 JUL 1980 - 05 ABR 1992		
AÑO	1990	01
AÑO	1991	01
Total:		02

Análisis: Este Supremo interprete de la Constitución entró en funciones el 19 de noviembre de 1982 hasta el 05 de abril de 1992; ósea tuvo una duración de nueve años siete meses aproximadamente.

Ante el Tribunal de Garantías Constitucionales se interpusieron quince procesos de inconstitucionalidad, no todos referidos a normas legales emitidas por el Congreso sino también a otros órganos con facultades legislativas, originarias o delegadas.

De toda la cantidad de procesos antes mencionados, se declararon fundados cuatro; sin embargo, cabe resaltar que solo dos fueron contra normas legales emitidas por el Congreso y las otras dos, son contra el Decreto Legislativo N° 650, artículo 2 (Exp. N° 008-91-I/TGC); y, el Decreto Legislativo N° 651 (Exp. N° 004-005-91-I/TGC).

Indicador 1.3.4. Número de normas inconstitucionales con la Constitución de 1993.

Tabla 12

Normas legales declaradas inconstitucionales por el Tribunal Constitucional

UNICAMERAL					
28 JUL 1995 - 27 JUL 2007 (Etapa A)			28 JUL 2007 – 27 JUL 2019 (Etapa B)		
AÑO	1996	3	AÑO	2007	1
AÑO	1997	5	AÑO	2008	4
AÑO	1998	1	AÑO	2010	2
AÑO	1999	6	AÑO	2011	11
AÑO	2000	3	AÑO	2012	4
AÑO	2001	3	AÑO	2013	10
AÑO	2002	6	AÑO	2014	2
AÑO	2003	1	AÑO	2018	1
AÑO	2004	4			

AÑO	2005	5		
AÑO	2006	5		
Total:		42	Total:	35
Total general:		77		

Análisis: Hemos tomado en consideración, no la fecha de la emisión de la sentencia que declaró inconstitucional la norma legal procesada sino su fecha de publicación, toda vez que lo que nos interesa es establecer en cual etapa se produjo; y, en consecuencia, cuál es la etapa en la que se ha declarado el mayor número de normas inconstitucionales.

Puede apreciarse que es la Etapa A, en la que se ha declarado el mayor número de normas inconstitucionalidad, con 42 normas legales; en la etapa B se ha declarado la inconstitucionalidad, 35 normas legales, y en la etapa única se ha declarado la inconstitucionalidad de 02 normas legales.

Si sumamos a la cantidad de afectaciones normativas por derogaciones (totales o parciales), modificaciones y adiciones, las declaraciones de inconstitucionalidad, es la Etapa A la más afectada con 1336; le sigue la etapa única con 1250 y finalmente la etapa B con 444; sin perjuicio de recalcar que de esta última norma citada a la fecha sigue corriendo el plazo para solicitar la declaración de inconstitucionalidad.

DIMENSIÓN 1.4.- TRANSCENDENCIA DE LA NORMA

Indicador 1.4.1.- Número de leyes orgánicas promulgadas con la Constitución de 1979.

Indicador 1.4.2. Número de leyes orgánicas promulgadas con la Constitución de 1993.

Tabla 13*Leyes orgánicas promulgadas*

TIPO DE LEY	BICAMERAL		UNICAMERAL	
	28 JUL 1980 - 05 ABR 1992	28 JUL 1995 - 27 JUL 2007	28 JUL 2007 – 27 JUL 2019	
LEY ORGÁNICA	12	14	2	

Indicador 1.4.3. Número de leyes ordinarias y otras promulgadas con la Constitución de 1979.

Indicador 1.4.4. Número de leyes ordinarias y otras promulgadas con la Constitución de 1993.

Tabla 14*Leyes ordinarias y otras promulgadas*

TIPO DE LEY	BICAMERAL		UNICAMERAL	
	28 JUL 1980 - 05 ABR 1992	28 JUL 1995 - 27 JUL 2007	28 JUL 2007 – 27 JUL 2019	
LEYES	1958	2127	1547	

Indicador 1.4.5. Número de resoluciones legislativas promulgadas con la Constitución de 1979.

Indicador 1.4.6. Número de resoluciones legislativas promulgadas con la Constitución de 1993.

Tabla 15

Resoluciones Legislativas promulgadas

TIPO DE LEY	BICAMERAL		UNICAMERAL	
	28 JUL 1980 - 05 ABR 1992	28 JUL 1995 - 27 JUL 2007	28 JUL 2007 – 27 JUL 2019	
RESOLUCION LEGISLATIVA	233	424	365	

Análisis: Se observa que, en la Etapa Única del periodo bicameral, se han emitido un total de 12 leyes orgánicas y 1958 leyes ordinarias y otras; así, las leyes orgánicas son el 0.54% del total de normas producidas en esa etapa; en la etapa A, las leyes orgánicas alcanzaron un total de 14 normas, mientras que las leyes ordinarias y otras son 2127. así, las leyes orgánicas son el 0.54% del total de normas públicas producidas en esa etapa. Por su parte, en etapa B, las leyes orgánicas alcanzaron un total de 2 normas, mientras que las leyes ordinarias y otras son 1547; así, las leyes orgánicas son el 0.10% del total de normas públicas producidas en esa etapa. Sin perjuicio de precisar que ha habido en la etapa única, 7 modificaciones de leyes orgánicas; en la etapa A, 62 modificaciones; y en la etapa B, 28 modificaciones.

Y las resoluciones legislativas han sido de mayor producción en la etapa B con 365, que representa el 19.07% de la producción de la etapa; le sigue la etapa A con 424, que representa el 16.53% de la producción de la etapa y luego la etapa única, con 233, que representa el 10.57 de la producción de la etapa.

VARIABLE 2 – COSTO ECONÓMICO PRESUPUESTAL

DIMENSIÓN 2.1.- Constitución de 1979.

Indicador 2.2.1.- Porcentaje de presupuesto público destinado al congreso bicameral.

Tabla 16

Porcentaje del Presupuesto General de la República asignado al Congreso entre los años de 1980 a 1992

PRESUPUESTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA EN EL PRESUPUESTO TOTAL DEL SECTOR PÚBLICO							
AÑO	LEY	SENADO (A)	CÁMARA DE DIPUTADOS (B)	TOTAL (A+B)	PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO	MONEDA	MEDIDA PORCENTUAL
1992	Ley 25388	39,819,000.00	83,617,000	123,436,000	6,107,494,288	Nuevos Soles	0.50%*
1991	Ley 25303	13,742,000.00	22,817,813	36,559,813	2,785,144,646	Millones de Intis	1.31%
1990	D. Leg. 556	183,184.00	506,800	689,984	31,520,152	Millones de Intis	2.19%
1989	LEY 24977	5,061.00	14,178	19,239	1,504,462	Millones de Intis	1.28%
1988	Ley 24767	312,000.00	1,091,000	1,403,000	159,908,181	miles de intis	0.88%
1987	D. Leg. 398	183,000.00	483,000	666,000	70,399,799	miles de intis	0.95%
1986	Ley 24422	112,000.00	170,000	282,000	37,463,000	miles de intis	0.75%
1985	D. Leg. 316	30,000.00	53,000	83,000	25,869,594	millones de soles de oro	0.32%
1984	Ley 23740	8,552.00	19,958	28,510	10,728,338	millones de soles de oro	0.27%
1983	Ley 23556	3,520.00	9,085	12,605	5,166,508	millones de soles de oro	0.24%
1982	Ley 23350	2,934.00	6,357	9,291	3,071,847	millones de soles de oro	0.30%
1981	Ley 23233	1,175.00	3,085	4,260	1,859,820	millones de soles de oro	0.23%
Promedio anual de la etapa:							0.82%

Nota. Adaptado de “Presupuesto del Congreso de la República en el presupuesto total del sector público”, por Ministerio de Economía y Finanzas

(*) Para el año de 1992, se ha considerado una parte del presupuesto equivalente a los meses que estuvo en vigor el Congreso; esto es, hasta el 05 de abril de 1992.

DIMENSIÓN 2.2.- Constitución de 1993.**Indicador 2.2.1.- Porcentaje de presupuesto público destinado al Congreso unicameral.****Tabla 17**

Porcentaje del Presupuesto General de la República, asignado al Congreso entre los años de 1995 a 2007 – Etapa A

PRESUPUESTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA EN EL PRESUPUESTO TOTAL DEL SECTOR PÚBLICO				
AÑO	LEY	CONGRESO DE LA REPUBLICA	PRESUPUESTO DEL SECTO PUBLICO	MEDIDA PORCENTUAL
2007	LEY N° 28927	S/ 295,673,727.00	S/ 57,955,949,043.00	0.30%
2006	LEY N° 28652	S/ 318,970,713.00	S/ 45,578,687,682.00	0.70%
2005	LEY N° 28427	S/ 294,632,872.00	S/ 44,728,503,614.00	0.66%
2004	LEY N° 28128	S/ 325,134,000.00	S/ 39,678,381,485.00	0.82%
2003	LEY N° 27879	S/ 351,500,000.00	S/ 44,516,006,305.00	0.79%
2002	LEY N° 27573	S/ 330,190,624.00	S/ 35,771,987,911.00	0.92%
2001	D. LEG. 909	S/ 298,823,975.00	S/ 36,127,314,008.00	0.83%
2000	LEY N° 27212	S/ 282,386,801.00	S/ 34,045,803,045.00	0.83%
1999	LEY N° 27013	S/ 246,974,714.00	S/ 31,947,306,720.00	0.77%
1998	LEY N° 26894	S/ 214,010,933.00	S/ 29,523,775,426.00	0.72%
1997	LEY N° 26706	S/ 294,335,069.00	S/ 24,765,358,831.00	1.19%
1996	LEY N° 26553	S/ 158,242,000.00	S/ 22,262,773,000.00	0.71%
1995	LEY N° 26404	S/ 98,709,000.00	S/ 21,839,972,000.00	0.19% *
Promedio anual de la etapa A:				0.73%

Nota. Adaptado de “Presupuesto del Congreso de la República en el presupuesto total del sector público”, por Ministerio de Economía y Finanzas

(*) Para el año de 1995, se ha considerado una parte del presupuesto equivalente a los meses que estuvo en vigor el Congreso en la etapa correspondiente.

Tabla 18

Porcentaje del Presupuesto General de la República, asignado al Congreso entre los años de 2007 a 2019 – Etapa B

PRESUPUESTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA EN EL PRESUPUESTO TOTAL DEL SECTOR PÚBLICO				
AÑO	LEY	CONGRESO DE LA REPUBLICA	PRESUPUESTO DEL SECTOR PUBLICO	MEDIDA PORCENTUAL
2019	LEY N° 30879	S/ 708,184,529.00	S/ 168,074,407,244.00	0.24%*
2018	LEY N° 30693	S/ 708,032,291.00	S/ 157,158,747,651.00	0.45%
2017	LEY N° 30518	S/ 616,674,888.00	S/ 142,471,518,545.00	0.43%
2016	LEY N° 30372	S/ 624,824,866.00	S/ 138,490,511,244.00	0.45%
2015	LEY N° 30281	S/ 517,171,633.00	S/ 130,621,290,973.00	0.40%
2014	LEY N° 30114	S/ 496,270,114.00	S/ 118,934,253,913.00	0.42%
2013	LEY N° 29951	S/ 475,475,074.00	S/ 108,418,909,559.00	0.44%
2012	LEY N° 29812	S/ 409,217,000.00	S/ 95,534,635,146.00	0.43%
2011	LEY N° 29626	S/ 409,271,206.00	S/ 88,460,619,913.00	0.46%
2010	LEY N° 29465	S/ 323,206,154.00	S/ 81,894,838,697.00	0.39%
2009	LEY N° 29289	S/ 308,706,714.00	S/ 72,355,497,884.00	0.43%
2008	LEY N° 29142	S/ 308,391,873.00	S/ 70,795,190,711.00	0.44%
2007	LEY N° 28927	S/ 295,673,727.00	S/ 57,955,949,043.00	0.21%*
Promedio anual de la etapa B:				0.33%

Nota. Adaptado de “Presupuesto del Congreso de la República en el presupuesto total del sector público”, por Ministerio de Economía y Finanzas

(*) Para los años de 2007 y 2019, se ha considerado una parte del presupuesto equivalente a los meses que estuvo en vigor el Congreso en la etapa correspondiente.

Análisis: Se comparan los porcentajes del Presupuesto General de la República asignados al Congreso de la República, tanto en el periodo en que era unicameral, con el periodo en el que es bicameral; es necesario tener en cuenta el periodo de inflación que vivió el Perú, la conversión de la moneda, de Sol de Oro a Inti y post a ello, al Sol peruano y que el

Congreso unicameral en número de congresistas o parlamentarios es la mitad del bicameral, por tanto, vale el análisis en porcentaje.

Tabla 19

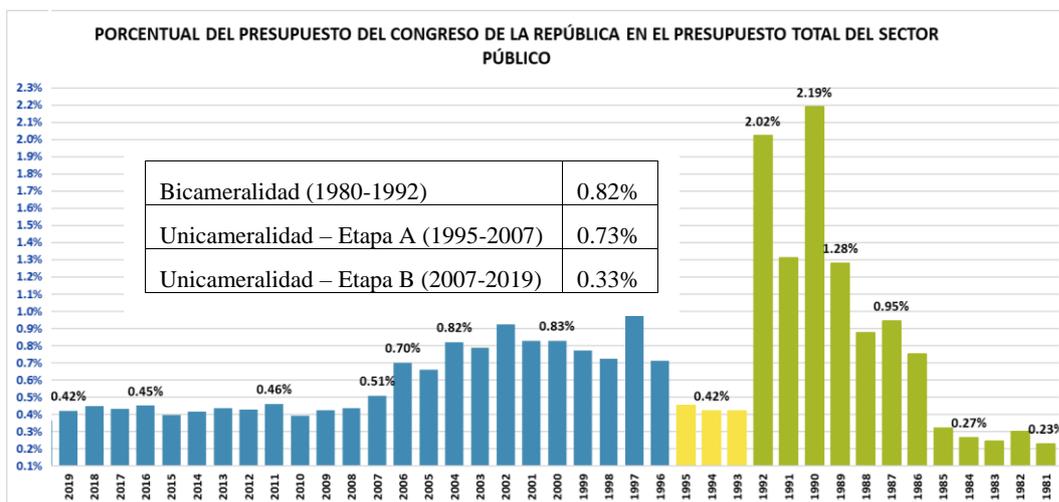
Promedios del porcentaje de presupuesto destinado al Congreso por etapas

PROMEDIO POR ETAPA DEL PORCENTAJE DE PRESUPUESTO DESTINADO AL CONGRESO	
Bicameralidad (1980-1992)	0.82%
Unicameralidad – Etapa A (1995-2007)	0.73%
Unicameralidad – Etapa B (2007-2019)	0.33%

Análisis: Se advierte que el promedio de los porcentajes presupuestales asignados a la etapa única del Congreso bicameral es de 0.82 % del Presupuesto General de la Republica; en la etapa A es de 0.73% del Presupuesto General de la Republica; y en la etapa B es 0.33%. Resultando que es la etapa única la que más costo le ha representado al país; le sigue la Etapa A y, finalmente, la etapa B.

Figura 3

Gráfica histórica del presupuesto del Congreso



Nota. Adaptado de “Presupuesto del Congreso de la República en el presupuesto total del sector público”, por Ministerio de Economía y Finanzas

VARIABLE 3 – REPRESENTACIÓN CONGRESAL

DIMENSIÓN 3.1.- Con la Constitución de 1979

Tabla 20

Número de congresistas con la Constitución de 1979

NÚMERO DE CONGRESISTAS Etapa Única (1980 – 1992)	
SENADORES	60
DIPUTADOS	180
Total	240

Indicador 3.1.1. Porcentaje de representación congresal por habitantes con la Constitución de 1979

Tabla 21

Porcentaje de representación congresal por habitantes con la Constitución de 1979

AÑO	Nº REPRESENTANTE	POBLACION	PORCENTAJE REPRESENTATIVO
1981 CONG. BICAMERAL	240 (SENADORES 60 + DIPUTADOS 180)	17,762,231	0.00135%
1992 CONG BICAMERAL	240 (SENADORES 60 + DIPUTADOS 180)	22,639,443	0.00106%

Nota. La data poblacional ha sido tomada de los Censos Nacionales de Población y Vivienda, por el Instituto Nacional de Estadísticas e Informática.

DIMENSIÓN 3.2.- Con la Constitución de 1993

Tabla 22

Número de congresistas con la Constitución de 1993

NÚMERO DE CONGRESISTAS Etapa Bicameral (1995 – 2019)	
1995 – 2011 (julio)	120
2011 (julio) - 2019	130

Indicador 3.2.1. Porcentaje de representación congresal por habitantes con la Constitución de 1993

Tabla 23

Porcentaje de representación congresal por habitantes con la Constitución de 1993

AÑO	Nº REPRESENTANTE	POBLACION	PORCENTAJE REPRESENTATIVO
2007 CONG. UNICAME.	120	28,220,764	0.00043%
2017 CONG. UNICAME.	130	31,237,385	0.00042%
2020 CONG. UNICAME.	130	32,971,846	0.00039%

Nota. La data poblacional ha sido tomada de los Censos Nacionales de Población y Vivienda, por el Instituto Nacional de Estadísticas e Informática.

Análisis: En cuanto a la representación del Congreso, la relación número de representantes y número de población, establece un porcentaje de representación legislativa, pudiendo advertirse que el periodo del Congreso Bicameral se tiene en el año 1981 el más alto porcentaje representativo, con 0.00135%; el Congreso unicameral tuvo en el año 2007 el más alto porcentaje representativo, con 0.00043%.; es decir menos de la mitad, pese a que la reducción de congresistas se redujo a la mitad, lo que evidencia el crecimiento poblacional y

la necesidad de incrementar la representación al margen del sistema parlamentario que se instaure. El mismo que será mayor si se trata de un Congreso bicameral, por la tendencia de que los congresos bicamerales, siempre son numéricamente superiores en representantes que los congresos unicamerales.

DIMENSIÓN 3.3.- REPRESENTACIÓN CONGRESAL EN OTROS PAÍSES

Tabla 24

Indicador 3.3.1.- Porcentaje de representación congresal por habitantes en países bicamerales

PAÍS	Nº REPRESENTANTES	POBLACIÓN AL 2020*	PORCENTAJE REPRESENTACIÓN	NÚMERO DE POBLADORES REPRESENTADOS
ARGENTINA	329	45,376,763	0.00073%	137,923
BOLIVIA	166	11,673,029	0.00142%	70,319
BRASIL	594	212,559,409	0.00028%	357,844
CANADÁ	445	38,037, 204	0.00117%	85,477
CHILE	198	19,116,209	0.00104%	96,547
COLOMBIA	268	50,882,884	0.00053%	189,862
ESTADOS UNIDOS	535	331,893,745	0.00016%	620,362
MÉXICO	628	128,932,753	0.00049%	205,307
PARAGUAY	125	7,132,530	0.00175%	57,060
REPÚBLICA DOMINICANA	222	1,084,790	0.02046%	4,886
URUGUAY	129	3,473,727	0.00371%	26,928

Nota. Adaptado de Datos de Población al 2020 según el Banco Mundial

Análisis: De la revisión del cuadro tenemos que la mayoría de países en la región, notan una tendencia por la bicameralidad, siendo República Dominicana el país que logra una mejor representación entre su legislativo y su número de habitantes, alcanzando a un

0.02046% de porcentaje representativo. Advirtiéndose que el Perú tiene 0.00039% y que el país bicameral de más bajo porcentaje de representación que es Estados Unidos tiene 0.00016%; lo que advierte de la poca representación que tiene el habitante peruano en su Congreso.

Tabla 25

Indicador 3.3.2.- Porcentaje de representación congresal por habitantes en países unicamerales

PAÍS	N° REPRESENTANTES	POBLACIÓN AL 2020*	PORCENTAJE REPRESENTACIÓN	NÚMERO DE POBLADORES REPRESENTADOS
COSTA RICA	57	5,094,114	0.00112%	89,370
CUBA	605	11,326,616	0.00534%	18,722
ECUADOR	121	17,643,060	0.00069%	145,810
EL SALVADOR	84	6,486,201	0.00130%	77,217
GUATEMALA	116	16,858,333	0.00069%	145,330
HONDURAS	128	9,904,608	0.00129%	77,380
NICARAGUA	92	6,624,554	0.00139%	72,006
PANAMA	72	4,314,768	0.00167%	59,927
PERÚ	130	32,971,846	0.00039%	253,630
VENEZUELA	167	28,435,943	0.00059%	170,275

Nota. Adaptado de Datos de Población al 2020 según el Banco Mundial.

Análisis: Se advierte que los países vecinos en la región que cuentan con un Legislativo Unicameral, son aquellos países pequeños territorialmente y/o con una baja tasa de población en comparación con nuestro país. En ese sentido, se logra observar que países como Perú y Venezuela, que cuentan con un elevado número de población representada frente a los demás,

con el menor porcentaje representativo: 0.00039% y 0.00059% respectivamente; una coincidencia a resaltar es la naturaleza dictatorial de los gobiernos bajo los cuales se hizo el cambio de sistema. Es decir; Perú tiene menos representación parlamentaria que la mayoría de países unicamerales de la región.

4.2. De la indagación

Tabla 26

Pregunta 1 ¿Considera usted que la organización parlamentaria en el Perú ha mostrado un carácter uniforme en su producción normativa?

Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Totalmente de Acuerdo	0	0%
De Acuerdo	1	10%
Neutral	3	30%
En Desacuerdo	6	60%
Totalmente en Desacuerdo	0	0%
TOTAL:	10	100%

Tabla 27

Pregunta 2. ¿Considera usted que la organización parlamentaria en el Perú ha cambiado en consideración a las características particulares o necesidades de cada régimen de gobierno?

Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Totalmente de Acuerdo	7	70%
De Acuerdo	2	20%
Neutral	1	10%

En Desacuerdo	0	0%
Totalmente en Desacuerdo	0	0%
TOTAL:	10	100%

Tabla 28

Pregunta 3. ¿Considera usted que, independientemente del régimen parlamentario, en el Perú existe la necesidad de reformar la formulación, creación y aprobación de leyes; convirtiendo el proceso legislativo en más eficaz y consolidando el Poder Legislativo?

Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Totalmente de Acuerdo	10	100%
De Acuerdo	0	0%
Neutral	0	0%
En Desacuerdo	0	0%
Totalmente en Desacuerdo	0	0%
TOTAL:	10	100%

Tabla 29

Pregunta 4. ¿Considera usted que existe la necesidad de incrementar la representación parlamentaria en el Perú, tomando en consideración a la población nacional electoral, a similitud de otros países?

Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Totalmente de Acuerdo	8	80%
De Acuerdo	2	20%

Neutral	0	0%
En Desacuerdo	0	0%
Totalmente en Desacuerdo	0	0%
TOTAL:	10	100%

Tabla 30

Pregunta 5. Tomando en cuenta que un posible incremento de representación parlamentaria supone un aumento de gasto público, ¿Considera usted que ello debiera ser motivo para no realizar una reforma política a fin de mejorar el sistema político?

Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Totalmente de Acuerdo	0	0%
De Acuerdo	0	0%
Neutral	0	0%
En Desacuerdo	0	0%
Totalmente en Desacuerdo	10	100%
TOTAL:	10	100%

Análisis: Como puede apreciarse, existe una tendencia a considerar que la producción normativa no ha sido uniforme en los diferentes regímenes parlamentarios; y que, al margen de estos, el Congreso ha considerado las características y necesidades de cada gobierno. Así también todas las respuestas están de acuerdo en mejorar el proceso de producción normativa. En cuanto a temas de representatividad, se aprecia que la mayoría de respuestas apuntan a

incrementar la representación parlamentaria y que el aumento del gasto público no debe ser un motivo para impedirlo.

Tabla 31

Pregunta 6. Tomando en consideración los aspectos más importantes y puntales del sistema Parlamentario Unicameral. ¿Cuáles son la virtudes y reparos de este sistema?

Entrev1	<p>Considero que, entre uno de los aspectos positivos que se pueden mencionar está el hecho de la eficiencia que supone además de la rapidez, puesto que los proyectos de decisiones no deben ser pasados entre una cámara a otra para su aprobación; sin embargo, sus reparos resultan ser más que las virtudes, pues se puede ver como posee una vocación altamente localista sin visión macro, es decir, los congresistas operarían como diputados representando a sus jurisdicciones.</p>
Entrev2	<p>El sistema unicameral al caracterizarse por tener una sola cámara, permite mayor celeridad al momento de creación y aprobación de leyes, además que supone un menor impacto al gasto público por permitir un menor número de representantes. Por otro lado, entre los reparos se encuentra que es un sistema que es considerado más apropiado para países pequeños.</p>
Entrev3	<p>Como virtud o ventaja tiene indudablemente la rapidez con la que son aprobadas las leyes, sin embargo, la misma puede también considerarse como un reparo, puesto que la aprobación de leyes debe tomarse el tiempo necesario para poder estudiarlas, debatirlas y consultarlas, lo importante es tener mejores leyes y no más leyes.</p>
Entrev4	<p>La cámara única posee menor cantidad de representantes, lo cual incide directamente en el gasto público, siendo este sistema parlamentario menos costoso que uno bicameral, por ejemplo. No obstante, puede ser también</p>

negativo, si consideramos que esa representación en el congreso es reducida lo cual dificulta sus actividades en las comisiones.

Entrev5 El sistema parlamentario unicameral tiene una mayor eficiencia en la elaboración de leyes puesto que muestra más rapidez y celeridad, lo cual resulta muy importante en situaciones de urgencia. Por otro lado, si hay que hablar de reparos existen varios, como el hecho de la poca representación parlamentaria, puesto que el sistema unicameral es más apropiado para países con menor población.

Entrev6 En la historia se ha podido comprobar como la unicameralidad si bien muestra rapidez en la aprobación de leyes, estas tienden a no ser totalmente eficaces; aunado a ello, es conocido como el sistema unicameral es el predilecto de gobiernos autoritarios, puesto que en un sistema bicameral la aprobación de leyes es más difícil, y se facilita la presión de los poderes fácticos sobre el Congreso, lo que resulta inconveniente a dicho tipo de gobiernos.

Entrev7 El sistema parlamentario unicameral brinda la oportunidad de satisfacer situaciones urgentes mediante la creación y aprobación de leyes de forma más eficaz, además de ser un sistema que no requiere de un incremento en el gasto público, como si lo harían dos cámaras. Como reparo, se destaca que la representación es insuficiente.

Entrev8 Una cámara ayuda en que el proceso de revisión de proyectos y aprobación de leyes se ejecute más rápidamente al no ser necesario pasar de una cámara a otra, sin embargo, los sistemas de control de calidad del contenido y forma de dichas leyes, pueden no ser suficientes al no existir una segunda cámara revisora.

Entrev9 Se está ante la probabilidad de mayor número de leyes, asimismo, en un sistema unicameral los costos de tiempo y de transacción que demanda el proceso de la Ley en dos cámaras, no son los mismos, por lo cual se esperaría

un mayor número de leyes. Ahora bien, en un sistema parlamentario unicameral, no hay los mecanismos de calidad de control de contenido de leyes que si existe en el sistema bicameral.

Entrev10 Permite mayor eficiencia y celeridad, al posibilitar la sanción de normas con mayor agilidad. Además, que significa un menor costo operativo, considerando la reducción de gastos ineficientes, cualquiera fuera su magnitud, beneficioso. Por otro lado, es innegable que

Coincidencias Se puede observar como la mayoría de los encuestados consideran que la celeridad o rapidez en las que son aprobadas las leyes constituye la mayor virtud de la unicameralidad. De igual forma, coinciden en puntos como que el sistema parlamentario unicameral tiene una representación parlamentaria que resulta ser insuficiente al que el Perú requiere tomando en cuenta la población.

Discrepancias El entrevistado 3 y 8, consideran la rapidez de la aprobación de leyes como un reparo y no como una virtud, tal y como lo consideran los demás, puesto que según su criterio las leyes deben ser evaluadas, analizadas tomándose el tiempo necesario.

Tabla 32

Pregunta 7. De acuerdo a su opinión ¿Cuáles son las virtudes y reparos del Sistema Parlamentario Bicameral?

Entrev1 En cuanto a la bicameralidad se puede decir que entre sus virtudes se encuentra esa capacidad de una mejor revisión de los proyectos, asegurando de esta forma su calidad, además que garantiza una representación de mejor calidad. Por otro lado, en cuanto a sus reparos, se puede resaltar que constituye un mayor gasto de recursos.

Entrev2	El bicameralismo ofrece un mayor control a la función legislativa, además de un incremento en la calidad de leyes, y un mejoramiento en el control político de las acciones de gobierno con dos cámaras.
Entrev3	La bicameralidad ofrece la capacidad de diferenciar ciertas funciones de manera que no sea el mismo Pleno el que resuelva todos los asuntos que competen al Legislativo; aunado a ellos considero que si bien el gasto público sería mayor, éste no implica necesariamente que dicho aumento sea significativo con respecto al presupuesto del parlamento.
Entrev4	Un Sistema parlamentario bicameral permite una mejor representación (poblacional), aunado a ello ayuda con el control de las leyes, mejorando el control de las mismas, entre otras; por su parte, considero que como todo igualmente tiene ciertos reparos, Acrecienta los riesgos de duplicidad de funciones, malgasto de esfuerzos, debate prolongado, y el consiguiente rechazo de la población a sus representantes
Entrev5	Disponer de un Senado de representación territorial en un Estado unitario descentralizado resulta indispensable, puesto que las regiones no son simples circunscripciones territoriales, sino comunidades con intereses, preocupaciones, aspiraciones y problemas propios, por lo que la bicameralidad ayuda en este sentido.
Entrev6	Se evidencia en la bicameralidad una mejor evaluación de las leyes, sin embargo, por esta situación se puede presentar un posible retardo en la solución de ciertas situaciones urgentes.
Entrev7	La bicameralidad resuelve en gran parte el problema de la subrepresentación, en la medida que permite conjugar dos variables: la representación territorial y la poblacional, por otro lado, ayuda en cuanto a una mayor y mejor evaluación de las leyes. En cuanto a sus reparos, se puede decir que se

encuentra el hecho de que hay mayor riesgo de la existencia de duplicidad funcional.

Entrev8 En un sistema parlamentario bicameral se tiende a producir una menor cantidad de normas, pero, como es conocimiento general las mismas habrán tenido que pasar un proceso que involucra los intereses de un porcentaje mayor de la población que bajo un sistema unicameral, por lo que cada norma promulgada tendrá mayor legitimidad política y, por ende, una mayor calidad legal y técnica, esto último precisamente por la posibilidad de incorporar controles modernos de calidad en el proceso de la Ley.

Entrev9 En el proceso bicameral se producen leyes, que ensamblan un mayor número de intereses, mejoran su calidad y legitimidad y provoca el efecto de mayor estabilidad legislativa y dinamización de las contrataciones económicas y de la acción colectiva.

Entrev10 La Bicameralidad constituye el respeto por la representación nacional y el correspondiente equilibrio, tomando en cuenta que la función de representación tiene importancia para expresar públicamente, y dentro del aparato del Estado, todas las opciones políticas más significativas además de que el sistema de dos cámaras le concede más autoridad al poder legislativo, representando un mayor control parlamentario. Por otro lado, entre sus desventajas esta que se pueden dar debates muy prolongados para lograr la aprobación y revisión de leyes.

Coincidencias Se puede observar como los entrevistados coinciden en que con la bicameralidad se puede obtener mayor calidad en las leyes, y un mayor control de las mismas.

Discrepancias Entre las discrepancias se encuentra que algunos consideran que el gasto público que genera la bicameralidad resulta ser un reparo para que se adopte

dicho sistema parlamentario, mientras que otros consideran que dicho gasto no resulta ser significativo.

Tabla 33

Pregunta 8. ¿Cuál sistema parlamentario permitirá mejorar la calidad de las Leyes, tomando como punto de partida que el sistema unicameral por tener una sola cámara permite legislar con mayor celeridad, mientras que en el sistema bicameral existen mecanismos que garanticen una mejor calidad de leyes?

Entrev1	El sistema parlamentario bicameral.
Entrev2	Partiendo del punto de que es mejor tener calidad de leyes que una gran cantidad de ellas, el sistema parlamentario bicameral podría resultar más apropiado.
Entrev3	Desde ese punto de vista se puede decir que no necesariamente se requiere de un sistema bicameral para obtener mejor calidad de leyes, puesto que en una única cámara se puede también tener una comisión encargada de la evaluación de leyes que haga las veces de control.
Entrev4	La producción de leyes se vería principalmente beneficiada con un sistema bicameral debido a que el proyecto dado por una cámara deberá ser revisada por la otra cámara, esto evitará que se viole las características generales de la norma escrita como la generalidad.
Entrev5	No necesariamente en un sistema unicameral existe una carencia de calidad en las leyes, la celeridad no es causal de que se descuide la misma, por lo tanto

	no considero que una mejor función legislativa se consiga únicamente con un sistema parlamentario bicameral.
Entrev6	Una mayor calidad en las leyes es más importante que una gran cantidad de ellas, por lo que los mecanismos de control que garantiza la bicameralidad resulta altamente más efectivo que la unicameralidad.
Entrev7	En un sistema bicameral se obtendría mejor calidad de leyes.
Entrev8	Con la bicameralidad, tomando en cuenta que posee más mecanismos de control.
Entrev9	Considero que con el retorno a la bicameralidad se conseguiría una mejor función legislativa
Entrev10	Con dos cámaras se conseguiría mayor calidad de leyes.
Coincidencias	Entre las coincidencias se encuentra que consideran que la calidad en las leyes es más importante que la cantidad de las mismas, aunado a ello según el criterio de la mayoría el sistema bicameral brindaría dicha calidad esperada.
Discrepancias	Se puede observar como el entrevistado 5 considera que la calidad no necesariamente se alcanzaría únicamente con la bicameralidad, puesto que según su criterio, la celeridad, que es una de las principales características de la unicameralidad, no es causal de que se descuide la calidad.

Tabla 34

Pregunta 9. ¿Cuál sistema parlamentario es más conveniente para el Perú?

Entrev1	Dado el panorama actual del Perú y considerando su historia política, el sistema parlamentario más conveniente sería el Bicameral, puesto que, entre
----------------	--

otras cosas mejoraría nuestra representación Legislativa, donde la población esté mucho mejor personificada atendiendo a las zonas más vulnerables en nuestro país y ya no pasaría lo que sucede actualmente que se deja de lado a un sector de la población. Además del control que ejerce una cámara sobre la otra generando mejor calidad en las leyes consolidando el Poder Legislativo.

Entrev2

El sistema de organización parlamentario se ha variado atendiendo a las necesidades de cada gobierno, por lo cual, se evidencia la falta de uniformidad, por lo que es necesario un cambio, donde un sistema bicameral puede ser el sistema parlamentario más conveniente sin duda alguna para el Perú, puesto que ayuda principalmente tener leyes mejor evaluadas, factibles y estructuradas y sobre todo a favor de la sociedad y no de intereses ajenos.

Entrev3

Un sistema parlamentario bicameral sería conveniente en nuestro país, por lo que la necesidad de una reforma se torna imperativa, partiendo de un consenso social amplio, con una clara vocación integradora, y que sea un fundamento o base para la formación de un Estado verdaderamente democrático, en el que prime el respeto, la dignidad, libertad, igualdad, y justicia, que promueva el desarrollo tanto personal como social, cultural, económico, etc. Y que esté al servicio de la población, garantizándoles el pleno goce de sus derechos fundamentales

Entrev4

Hay que tener presente que es imperativo reformar el actual sistema a uno bicameral, tomando en consideración que en la actualidad el sistema vigente no cuenta con la confianza de la ciudadanía, donde se ha observado que lo considera ineficiente, corrupta y desvinculada de los problemas sociales; por lo que es evidente que se debe pensar en iniciar procesos de reforma que vuelva a posicionar a la gestión pública a la altura de los requerimientos y necesidades del conjunto de la población del país.

Entrev5	Tomando en cuenta que bajo ambas formas de régimen de cámaras el Congreso puede funcionar adecuadamente, la decisión acerca de cuál es más conveniente para el Perú viene dado por múltiples factores, puesto que en cuanto a legislar y fiscalizar, ambos sistemas pueden funcionar correctamente, ahora en cuanto a la representación que se pueda tener es donde está la mayor diferencia, puesto que con una doble cámara se obtendría mayor representación lo cual genera más confianza.
Entrev6	La bicameralidad considero que es el más conveniente puesto que ayuda a la creación de mejores leyes, y coadyuva en el adecuado equilibrio de poderes y en el caso peruano, la mejor forma de fortalecer el Poder Legislativo.
Entrev7	El retorno a la bicameralidad considero sería lo más conveniente para el Perú, puesto que los proyectos de Ley tendrán que pasar por la revisión de la cámara alta, para ser más eficaces y lograr evitar externalidades.
Entrev8	El bicameralismo sería el sistema parlamentario más conveniente debido a los factores que he expuesto entre virtudes y reparos tanto de un sistema como de otro; el bicameralismo permitiría a través de una cámara de senadores la garantía de una etapa de reflexión y revisión en la aprobación de leyes.
Entrev9	Es necesaria una reforma donde se nos brinde una representación legislativa que no enfoque sus esfuerzos en criterios como la velocidad en la aprobación de las leyes o los costos económicos que se desprenden de una discusión política prolongada. Considero que un parlamento bicameral ayudará a que las iniciativas legislativas se beneficien de un mayor lapso de reflexión, para que se aprueben normas de calidad.
Entrev10	Un sistema parlamentario bicameral sería más apropiado en el Perú, considerando la historia (donde ha predominado este sistema) y el panorama actual, puesto que constituye ventajas significativas abordadas en la pregunta

anterior, lo cual influye en el desarrollo político del país, al tener normas con mayor calidad y un mejoramiento en cuanto al control legislativo.

Coincidencias Se puede observar como la gran mayoría de los encuestados consideran que el sistema bicameral es el más conveniente para el Perú, por, entre otras cosas, que ayuda principalmente tener leyes mejor evaluadas, factibles y estructuradas y sobre todo a favor de la sociedad y no de intereses ajenos.

Discrepancias Tal y como se puede observar, el entrevistado discrepa con los demás al afirmar que bajo ambas formas de régimen de cámaras el Congreso puede funcionar adecuadamente, contrario a lo que afirman los demás entrevistados, que según su criterio el bicameralismo es la mejor opción.

V. Discusión de resultados

1.- Teniendo en cuenta que el objetivo general de la presente investigación es determinar cuál sistema parlamentario, sea el unicameral o el bicameral, es más conveniente en la actualidad en Perú:

1.1. En “Debate Unicameralidad-Bicameralidad” se señala sobre el unicameralismo “...B.- Es expeditiva, eficaz, agiliza el trabajo parlamentario, asegurando una mayor producción legislativa” (CIP, s.f. p. 1); y, Bulmer (2017), señala del bicameralismo “Conflicto, retraso y falta de responsabilidad” (p. 9) y, de los resultados se tiene: El Congreso Bicameral en cuanto a cantidad ha producido 2203 normas legales y el Congreso Unicameral en su Etapa A ha producido 2565 normas legales y en su Etapa B ha producido 1914 normas legales; **así el orden de más a menos cantidad es: 1.- Etapa A, 2.- Etapa Única, 3.- Etapa B**; se tiene en “Debate Unicameralidad-Bicameralidad” se señala del bicameralismo “...malgasto de esfuerzos, debate prolongado...” (CIP, s.f., p. 2), de lo que se infiere una menor producción normativa; sin embargo, estando a los resultados, no es una verdad absoluta, lo que dicen nuestros entrevistados y los juristas citados en el marco teórico; esto es, que siempre el unicameralismo es más productivo que el bicameralismo.

1.2. Obrador (2006) señala sobre el unicameralismo, “...la legislación por un solo cuerpo propende a la economía de tiempo” (p. 28); y, Barrios (2018) señala respecto del bicameralismo “...se sostiene que el proceso legislativo es más lento...” (p. 3); en cuanto al tiempo promedio de producción de normas legales, de los resultados se tiene: la etapa A del unicameralismo las produce en 5.92 meses, la etapa única bicameral las produce en 7.39 meses y la etapa B unicameral las produce en 8.08 meses; **así el orden de más a menos tiempo es: 1.- Etapa A, 2.-Etapa Única, 3.- Etapa B**; Sánchez, citado por Barrios (2018), señala “...el

proceso legislativo es más lento, se producen bloqueos entre cámaras...” (p. 3); en esta oportunidad lo que afirman los entrevistados y juristas citados en el marco teórico no resulta una verdad, esto es que el unicameralismo es más célere que el bicameralismo.

1.3. Obrador (2006) señala que con el unicameralismo “...un solo cuerpo permite localizar y maximizar los recursos de investigación, y en consecuencia, el estudio de cada medida resulta más profundo...” (p. 29); y, Fuentes (2021), señala sobre unicameralismo “...El debate legislativo es más breve y eficiente” (p. 9), de lo que se desprende el análisis de sus consecuencias en el tiempo, y, el Centro de Investigación Parlamentaria (s.f.) señala sobre el bicameralismo que la “experiencia en el país demostraría que la calidad de las leyes no es necesariamente mejor con la bicameralidad” (p. 2); así, respecto de la permanencia de las normas legales emitidas por el Congreso en las tres etapas en estudio se ha visto afectada con las normas del proceso de consolidación del espectro normativo peruano y con otras leyes que no corresponden al mismo, pero también con la declaración de inconstitucionalidad ya sea por el Tribunal de Garantías Constitucionales, como por el Tribunal Constitucional. Así con la suma de ambos indicadores, la permanencia de las normas legales, de los resultados se tiene: la etapa A del unicameralismo ha sido afectada 1336 veces (igual al 52.12% de su total de producción), la etapa única bicameral, 1050 veces (igual al 47.66% de su total de producción) y la etapa B del unicameralismo, 444 veces (igual al 23.19% de su total de producción).; **así el orden de más a menos afectadas es: 1.- Etapa A, 2.-Etapa Única, 3.- Etapa B**; Zavala, citado por Saavedra-Jaramillo et al. (2021), señala respecto del bicameralismo “...en el Perú como una fortaleza al ejercicio de la competencia legislativa impulsando la calidad de las leyes” (p. 222); cuestión que obviamente está claramente vinculada a la permanencia de las normas legales; así lo que afirman los entrevistados y los juristas citados en el marco teórico, esto es

que el bicameralismo produce normas de mayor calidad; por tanto de mayor permanencia que el unicameralismo.

1.4. Fuentes (2021) señala sobre el unicameralismo “se ven reflejados de mejor modo los intereses de las mayorías” (p. 9); y, De Vergottini (2004), señala sobre el bicameralismo “...el principio bicameral permite la representación de intereses sectoriales (económicos, sociales, profesionales) junto a la representación de intereses políticos de todo el cuerpo social que se asegura en una de las dos cámaras” (p. 402). En cuanto a la trascendencia de las normas legales de los resultados se tiene: La etapa A del unicameralismo ha producido 14 leyes orgánicas, la etapa única del bicameralismo, 12 leyes orgánicas; y la que menos leyes orgánicas ha producido es la etapa B del unicameralismo con 2 normas; **así el orden de más a menos cantidad de leyes trascendentes, leyes orgánicas, es: 1.- Etapa A, 2.-Etapa Única, 3.- Etapa B.** En cuanto a resoluciones legislativas, la etapa A del unicameralismo ha producido 424; la etapa B del unicameralismo, 365; y la etapa única bicameral, 233; **así el orden de más a menos cantidad de leyes trascendentes, resoluciones legislativas, es: 1.- Etapa A, 2.-Etapa B. 3.- Etapa Única.** Respecto de las leyes ordinarias y otras, la etapa A del unicameralismo ha producido 2127 (igual al 82.92% de su total de producción); luego le sigue la etapa única bicameral con 1958 (igual al 88.87% de su total de producción) y, luego, la etapa B del unicameralismo con 1547 normas legales (igual al 80.82% de su total de producción); **así el orden de más a menos cantidad de leyes trascendentes, leyes ordinarias, es: 1.- Etapa A, 2.-Etapa Única, 3.- Etapa B.** Entonces la que ha producido más normas ordinarias y otras, es la etapa única bicameral, luego le sigue la etapa A unicameral y finalmente, la etapa B unicameral. Toda vez que la que ha producido más resoluciones legislativas es la etapa A unicameral, seguida por la etapa B unicameral; resultando que la etapa única bicameral es la que ha producido menos resoluciones legislativas. Advirtiéndose que los entrevistados y

juristas tienen razón al mencionar que el bicameralismo produce normas de más trascendencia, como en este caso menos resoluciones legislativas.

1.5.- Saavedra –Jaramillo et al. (2021), señalan como una ventaja del unicameralismo “...d.- la reducción del gasto, pues solo se subvenciona una cámara...” (p. 220); y, el CIP (s.f.) señala sobre el bicameralismo “Su funcionamiento no implica necesariamente un aumento significativo del presupuesto del parlamento” (p. 2); en relación al costo económico presupuestal, se tiene que en la etapa B unicameral genera un costo promedio anual del 0.33% del presupuesto general de la República, que la etapa A unicameral genera un costo promedio anual del 0.73% y que la etapa única bicameral genera uno del 0.82%. O sea, la etapa B unicameral es menor de la mitad del porcentaje de la etapa única bicameral, pero la etapa A unicameral es muy cercana al costo porcentual de la etapa única bicameral. Esto quiere decir que no resulta cierto lo que dicen los unicameralistas respecto a que el bicameralismo es largamente más caro.

1.6.- Fuentes (2021) señala del unicameralismo “...las representaciones son equivalentes para todos los representantes” (p. 4); y, en “Debate Unicameralidad-Bicameralidad”, el CIP (s.f.) señala sobre el bicameralismo “Resuelve el problema de la subrepresentación, en la medida que permite conjugar dos variables: la representación territorial y la poblacional” (p. 2); en cuanto a representatividad se trata, si bien es cierto que el Congreso bicameral tenía una cámara de senadores con 60 integrantes y una cámara de diputados con 180, la representación congresal resulta manifiestamente superior a la del Congreso unicameral, con, a la fecha, 130 congresistas. Por lo que, como dicen los entrevistados y los juristas del marco teórico, la representación es más eficaz en tanto conjugan

dos criterios: la representación territorial y la poblacional; y más cuando se representa a menos pobladores, lo que le permite defender mejor sus derechos, intereses y aspiraciones.

Respecto a los países bicamerales, salvo Estados Unidos, Brasil y México que tienen un ciento o más de millones de pobladores, los países restantes oscilan entre una representación de 96,546 y 4,886 pobladores representados por un congresista. Mientras, Perú tiene una representación de 253,629. Con respecto a los países unicamerales puede advertirse que, salvo Perú y Venezuela, la representación oscila entre 145,810 y 18,722 pobladores representados por un congresista. Los juristas señalan que siempre el unicameralismo tiene un menor número de representantes que el bicameralismo pero que no importa que la representación sea reducida; y los entrevistados opinan de similar forma; es más, consideran que debe acrecentarse la representación congresal de nuestro país bajo los criterios de territorialidad y población. Adviértase que la cantidad de representados en el Perú es mayor que la de todos los países bicamerales mencionados que tienen menos de cien millones de pobladores y muchísimo más que los países unicamerales, que además ninguno de ellos supera los veinte millones de pobladores.

VI. Conclusiones

Luego del análisis de la información recolectada, así como también de las teorías y conceptos fundamentados en la investigación, se llegaron a las siguientes conclusiones:

- a. Con respecto al primer objetivo específico, el cual es determinar y comparar los niveles de producción normativa de cada tipo de sistema parlamentario; se tiene que, en concordancia con la primera hipótesis específica, el bicameralismo ha emitido un mayor número de normas legales de interés general y con un tiempo promedio de producción intermedio entre los que han tomado la etapa A y B del unicameralismo; en cuanto a la cantidad de normas legales el unicameralismo en su etapa A ha producido más normas legales que la etapa única bicameral y ésta, más que la etapa B unicameral; en permanencia, las normas legales dictadas en su etapa A, han permanecido más normas legales que la etapa única bicameral y ésta, más que la etapa B unicameral. Por último, la afectación jurídica a las normas legales (entiéndase derogaciones e inconstitucionalidades) ha sido mayor porcentualmente para la etapa A del unicameralismo (con el 52.12% de su total), seguida por la etapa única del bicameralismo (con el 47.66% de su total) y, finalmente, la etapa B unicameral (con el 28.59% de su total). Así, las normas legales producidas en general con los congresos unicamerales no han sido significativamente mayores en cantidad ni más céleres que las normas legales dictadas por el congreso bicameral y el congreso bicameral ha emitido más normas de interés general y con más permanencia, aunque tampoco con gran diferencia; siendo así, consideramos que se debe optar por la calidad del bicameralismo, que, por la mayor cantidad de una etapa del unicameralismo.

- b.** En cuanto al segundo objetivo específico, que consiste en determinar y comparar los costos económicos de funcionamiento de cada sistema parlamentario; se tiene que, en discordancia con la segunda hipótesis específica, si bien es cierto en la doctrina parlamentaria se señala que el sistema unicameral es mucho menor en costos presupuestales que el sistema bicameral, el Perú no ha respondido necesariamente a esa tendencia, toda vez que la etapa A del unicameralismo (con 0.73% del presupuesto general de la Republica) ha estado muy cercano al presupuesto de la etapa única bicameral (con 0.82% del presupuesto general de la Republica) y con más del doble respecto a la etapa B unicameral (con 0.33% del presupuesto general de la Republica). De lo que se advierte que, en el Perú, el costo del Funcionamiento del Congreso no está directamente vinculado a uno u otro sistema, que en todo caso el bicameralismo es relativamente de mayor costo que el unicameralismo, pero no altamente más costoso.
- c.** Del tercer objetivo específico, que es determinar y comparar los niveles de representación congresal alcanzados por cada tipo de sistema parlamentario; y, en concordancia con la tercera hipótesis específica, se concluye que en el Perú la representación congresal es mucho menor que en los países bicamerales de la región, pero igualmente es mucho menor que en los países unicamerales; está por debajo de los estándares o promedios de los países de la región. Siendo así, lo señalado por juristas y entrevistados, de que el unicameralismo reduce el número de representantes, en el Perú resulta cierta; y, la doble cámara obliga al aumento de congresistas; por tanto, representa más y mejor al pueblo.
- d.** En referencia al objetivo general; esto es, determinar cuál de los sistemas parlamentarios, unicameral y bicameral, es más conveniente. Del estudio de la aplicación de cada uno, en nuestro Perú, no se advierte las grandes diferencias a las que

se refieren los expertos; esto es; que el bicameralismo produce normas legales de mayor calidad y el unicameralismo más céleres.

Así las cosas, en concordancia con la hipótesis general, no resulta cierto en el Perú que el bicameralismo hace mucho más largo el proceso de producción normativa ni tampoco más costoso; como tampoco que el unicameralismo produce mucho más normas legales que el bicameralismo; por lo que consideramos que es más conveniente en la actualidad para el Perú el sistema bicameral, por la mejor calidad legislativa que permite este sistema con el doble debate, como puede ocurrir en el unicameralismo, pero con la fuerte diferencia de la no participación y prejuizgamiento de los integrantes que conocieron el proyecto de ley original, permitiendo una mayor participación de la sociedad civil; evitando y corrigiendo eventuales excesos normativos o caprichos o intereses del grupo parlamentario mayoritario; lo que contribuye a una producción normativa de mayor calidad; y, si bien no por esta razón, pero si por la necesidad de la otra cámara, obliga a su crecimiento y por ende a una mejor representación, lo que también redundaría en una mejor defensa de los intereses de la población.

VII. Recomendaciones

- a. Recomendamos el retornar al sistema bicameral del Congreso, para un mejor cumplimiento de la función legislativa (de la producción normativa de calidad) y de representación y fiscalización congresal por su mayor conformación.
- b. Recomendamos que el Congreso tenga en su Cámara de Senadores, 60 integrantes y en la Cámara de Diputados, 180 integrantes; considerando que: 1) Ese es el número de congresistas que ya tuvo el Perú, sin perjuicio de resaltar, que con un poco más de la mitad de la población actual, 2) Una representación como la propuesta está dentro de los estándares de los países bicamerales de la región con menos de cien millones de pobladores. 3) Que un menor número de congresistas en la actualidad realizan estas funciones.
- c. Recomendamos que, en esta área de estudio, se realicen investigaciones vinculadas a medir el impacto socioeconómico de las normas legales emitidas por el Congreso, en sus respectivos sectores, de ello depende en gran parte el desarrollo nacional; principalmente, en las áreas vinculadas a la formalización y desarrollo de la industria y comercio exterior, porque le dan vigor a la economía nacional.
- d. Recomendamos que el Congreso continúe consolidando y actualizando el espectro normativo peruano. Así también que en el Archivo Digital de la Legislación del Perú, incorpore y especifiquen los expedientes administrativos de los proyectos de ley, toda vez que cuando la norma legal es derogada, ya no se consigna dicho expediente e igual ocurre en otros casos, pese a estar la norma legal vigente; lo que permitirá conocer el

ciclo de producción y su contenido cuando han sido derogadas, lo que facilita su estudio y mejores propuestas sobre la materia; o en su defecto, se recomienda la creación de un archivo de normas “retiradas”, trasladándose ahí toda la información de su creación, lo que permitirá estudiarlas y analizarlas en relación a sus antecedentes y nuevos proyectos

VIII. Referencias

- Abellan, A. (1996). *Notas Sobre la Evolución Histórica del Parlamento y de la Representación Política*. España: Recuperado de dialnet.unirioja.es.
- Altuve-Febres, F. (s.f). *La Constitución de 1867*. Recuperado de <https://altuve.pe/files/La-Constituci%C3%B3n-de-1867.pdf>
- Arana, J. (2005) La Unicameralidad vs la Bicameralidad. *Revista Derecho y Cambio Social*.
Número 03, año II.
<https://www.derechoycambiosocial.com/revista003/parlamento.htm>
- Arias, F. (2006). *El Proyecto de Investigacion*. Caracas, Venezuela: Episteme.
- Bachof, O. (2010). *¿Normas constitucionales inconstitucionales?* Palestra Editores. Lima; pp. 69 - 89
- Banco Mundial (2021) Población, total - Perú. Recuperado de <https://datos.bancomundial.org/indicador/sp.pop.totl?locations=PE>
- Banco Mundial (2021) Población en países bicamerales y unicamerales. Recuperado de <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL>
- Barrios (2018) “Sistemas Bicamerales y Unicamerales”. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile/BCN
https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/26885/1/SISTEMAS_BICAMERAL_UNICAMERAL_ABRIL_2018.pdf

Bulmer, Eliot “Bicameralismo, Guía Introdutoria 2 para la elaboración constitucional”
Edición 2017, Instituto Internacional para la democracia y la asistencia electoral

Carbajal J. (2017) *La celeridad y la revision de las leyes en los sistemas parlamentarios de la Constitucion de 1979 y 1993* [Tesis de Licenciatura, Universidad Cesar Vallejo].
<https://repositorio.ucv.edu.pe/handle/20.500.12692/22797>

Centro de Investigación Parlamentaria (s.f) Debate Unicameralidad-Bicameralidad.
Recuperado de
<https://www4.congreso.gob.pe/historico/cip/materiales/rebicam/BicameralidadyUnicameralidad.pdf>

Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios (s.f) El receso parlamentario. Recuperado de
https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/CCEP/files/3-receso_parlamentario-001.pdf

Cerro, M. (2014.). *La representacion territorial en el estado Federal: El Senado*. Madrid. España. [Tesis Doctoral, Univerdad Complutense de Madrid].
<https://eprints.ucm.es/28591/1/T35820.pdf>

Chacoff, M., Guzman, F. y Tocornal M. (2021), ¿Chile debería transformar su Congreso a un sistema unicameral o mantener uno bicameral? Pauta, Chile. Recuperado de
<https://www.pauta.cl/factchecking/constitucheck/diferencias-congreso-unicameral-bicameral-chile>

Chávez, N. (2007). *Introduccion a la Investigacion Educativa*. Maracaibo: Artes Graficas.

Círculo de Empresarios (2018) *La calidad del sistema jurídico como clave del crecimiento económico y del progreso social*, p. 15-16. Recuperado de: <https://circulodeempresarios.org/app/uploads/2018/02/Documento-JUSTICIA-2018.pdf>

Climent, S. (2003) *Los costes de calidad como estrategia empresarial en las empresas certificadas en la norma ISO 9000 de la CV*. Primera edición. Valencia: Universidad de Valencia.

Comisión Andina de Juristas (2021) *Parlamento y ciudadanía: problemas y alternativas*. Serie Democracia N 3. Lima: CAJ.

Congreso de la República (2017). *Congreso de la República. Funciones*. Perú: Recuperado de: <http://www.congreso.gob.pe/funciones>.

Congreso de la República (2020). *Congresistas de la república por Distritos Electorales*. Perú: Recuperado de: <http://www4.congreso.gob.pe/organizacion/distritos/estadisticas.asp>.

Cueva, J. (2008) *La investigación jurídica. Pautas metodológicas para elaborar el trabajo de investigación en el ámbito del Derecho*. Trujillo. Perú: Editorial Industria Gráfica ABC SAC.

Dante, C. (2017). *La inconstitucionalidad de las leyes en el sistema parlamentario Bicameral entre 1979 y 1992 en el Perú*. [Tesis de grado. Universidad Cesar Vallejo] Lima. Perú.

Da Silva, Douglas (2022). *4 indicadores de calidad en una empresa triunfante*. Blog de Zendesk. Recuperado en: <https://www.zendesk.com.mx/blog/indicadores-calidad-empresa/>

Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria - DIDP del Congreso de la República (2018) Reporte de Investigación. Comentarios Académicos sobre Bicameralidad y Unicameralidad en el Parlamento Peruano. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/1E502DD15D86DDD20525833E0076C911/\\$FILE/03-Comentarios_Unicameralidad-Bicameralidad.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/1E502DD15D86DDD20525833E0076C911/$FILE/03-Comentarios_Unicameralidad-Bicameralidad.pdf)

De Vergottini, G. (2004.). *Derecho Constitucional Comparado*. Buenos Aires: Editorial Universidad Nacional Autónoma de México.

Díaz, S. (2016). *El congreso peruano: Hacia una nueva bicameralidad de representación poblacional*. [Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Trujillo] Repositorio. <http://dspace.unitru.edu.pe/bitstream/handle/UNITRU/4673/TESIS%20MAESTRIA%20-%20SILVIA%20ISABEL%20DIAZ%20ZARATE.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Escuela Electoral y de Gobernabilidad del JNE (2008). *La iniciativa legislativa*. Recuperado https://portal.jne.gob.pe/portal_documentos/files/informacioninstitucional/escuelaelectoral/Martes%20Electorales%20-%20Exposiciones/ee2008/mar_13may08.pdf

Fuentes. Claudio (2021). Unicameralismo vs. Bicameralismo en las democracias del mundo. *Contexto*. <https://plataformacontexto.cl/cms/wp-content/uploads/2021/02/Unicameralismo-VS-Bicameralismo.pdf>

Garat y Casales (2004) "Bicameralismo y unicameralismo". Derecho e instituciones parlamentarias. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/B51200C1F91CCA9C05257718006252E8/\\$FILE/6unica.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/B51200C1F91CCA9C05257718006252E8/$FILE/6unica.pdf)

Gutiérrez, W. (2010). Informe Legislativo 2010. Peru, el país de las leyes. División de Estudios Legales de Gaceta Jurídica.

Herrera, M. (2018). *Fortalecimiento y Legitimidad*. Lima: Universidad Cesar Vallejo. Facultad de Derecho. Escuela Profesional de Derecho.

Irureta, C. (2017) *Crítica a la justificación del bicameralismo en estados unitarios* [Memoria de pregrado, Universidad de Chile] Repositorio Académico de la Universidad de Chile [https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/146635/Cr%
c3%adica-a-la-justificaci%
c3%b3n-del-bicameralismo-en-Estados-unitarios.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/146635/Cr%c3%adica-a-la-justificaci%c3%b3n-del-bicameralismo-en-Estados-unitarios.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

ISO - Organización Internacional de Normalización (2005) Norma Internacional ISO 9000. Traducción Certificada. Sistema de Gestión de la Calidad - Fundamentos y vocabulario http://www.umc.edu.ve/pdf/calidad/normasISO/Norma_ISO_9000_2005.pdf

Isotools (2015). 5 ejemplos de indicadores de calidad que no pueden faltar en tu plan. Recuperado de: <https://www.isotools.org/2015/07/27/5-ejemplos-de-indicadores-de-calidad-que-no-pueden-faltar-en-tu-plan/>

Jarufe, J. (2020) Fundamentos en torno al unicameralismo y bicameralismo. Realidad en países OCDE y de América Latina. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile/BCN. Asesoría Técnica Parlamentaria, julio 2020,

Jiyagón, J. (2016). *La Reforma Constitucional de 1860: La Necesidad de Reformar la Constitución Liberal de 1856*. Lima: Recuperado de:

[https://revistas.ulima.edu.pe/index.php/enlineasgenerales/article/download/1828/1858/1828-Texto del artículo-6699-1-10-2018022](https://revistas.ulima.edu.pe/index.php/enlineasgenerales/article/download/1828/1858/1828-Texto%20del%20articulo-6699-1-10-2018022)

Loaiza, Yalile (6 de setiembre de 2021) ¿Qué países tienen congresos bicamerales? *GK Studio*
<https://gk.city/2019/09/06/congresos-bicamerales-mundo/>,

Marcos, Francisco (2009) Calidad de las normas jurídicas y estudios de impacto normativo.
Revista de Administración Pública. N° 179, pp. 333-365

Martínez, A. y Ríos, F. (2006). Los conceptos de conocimiento, epistemología y paradigma, como base diferencial en la orientación metodológica del trabajo de grado. . *Revista electrónica de epistemología*.

Ministerio de Economía y Finanzas. Presupuesto del Congreso de la República en el presupuesto total del sector público. Recuperado de https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=101878&view=article&catid=182&id=2327&lang=es-

Ministerio de Producción (s.f). Estadística MIPYME. Micro, Pequeña y Mediana Empresas (MIPYME).<https://ogeiee.produce.gob.pe/index.php/en/2017-11-05-06-56-11/estadisticas-mipyme-2>

Nolte, D; Sanchez, F y Llanos M. (2005), Bicameralismo, Senados y senadores en el Cono Sur latinoamericano. Barcelona. Parlament de Catalunya.

Nolte (2007) “¿Son dos Cámaras mejor que una? los sistemas bicamerales en América Latina” en *Partidos políticos y sistemas electorales*. Serie: reflexiones de política democrática, primera edición, México.

- Obrador, R. (2006). Bicameralismo/unicameralismo ¿una alternativa para Chile? Biblioteca del Congreso Nacional de Chile - BCN, Serie Estudios N° 06/2006. Valparaiso.
- Pareja, J. (2005). *Historia de las constituciones nacionales (1812-1979)*. 2da edición. Lima. Peru: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Ramos, C. (2018) *La Letra de la Ley. Historia de las constituciones del Perú.* Centro de Estudios Constitucionales. <https://www.tc.gob.pe/wp-content/uploads/2018/10/La-letra-de-la-ley.-Historia-de-las-constituciones-del-Peru-TC.pdf>
- Real Academia de la Lengua Española (2017). Calidad. En *Diccionario de la lengua española*. (23ª ed.). España
- Reynoso (2010) "La diversidad institucional del bicameralismo en América Latina" *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 35, enero-junio, 2010, pp. 105-144 Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Distrito Federal, México
- Remotti, J. (2006) Perú: la necesidad de una reforma constitucional. Un punto de partida Araucaria. *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, vol. 8, núm. 15, primer semestre, 2006, pp. 157-175 Universidad de Sevilla. Sevilla, España <https://www.redalyc.org/pdf/282/28281511.pdf>
- Saavedra M. (2019) La implementación del sistema bicameral como alternativa para mejorar el rol del Poder Legislativo en el Perú. [Tesis para optar el Título Profesional de Abogado. Universidad Norbert Wiener] Repositorio institucional. https://repositorio.uwiener.edu.pe/bitstream/handle/20.500.13053/4827/T061_41697945_T.pdf?sequence=3

Saavedra-Jaramillo, C., Saavedra-Jaramillo, M., y Medina-Sotelo, C. (2021). Bicameralidad o Unicameralidad: El dilema del Parlamento Peruano. 593 Digital Publisher CEIT, 6(2-2), p. 216-227. <https://doi.org/10.33386/593dp.2021.2-2.567>

Sánchez J. (2008) Población y número de Parlamentarios ¿Existe proporción? Revista Derecho y Cambio Social N° 15.

Sartori, G. (1994) Ingeniería constitucional comparada. FCE, México.

Serrano (2015) Estructura del Congreso de la Union en Mexico – Discusion sobre el sistema Bicameral o Unicameral en *Temas selectos de Derecho Constitucional*. pp. 117-136.

Tarazona, Pantigoso, Perez, Forno y Reynaga (2016.). *Derecho Parlamentario*. Perú: Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios del Congreso de la República.

Teves. C (2021) La bicameralidad y sus ventajas para su implementación en el Perú [Tesis de licenciatura, Universidad Tecnológica del Perú] Repositorio UTP. https://repositorio.utp.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12867/4541/Carlos_Teves_Tra_bajo_de_Suficiencia_Profesional_Titulo_Profesional_2021.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Urviola (2004) "Retorno a la Bicameralidad" [Tesis de Doctorado, Universidad Católica de Santa María, Arequipa]. Repositorio de Tesis UCSM. <https://core.ac.uk/download/pdf/198120528.pdf>

Vargas, F. (2020) Virtudes y peligros de un Congreso unicameral: La experiencia peruana de cara al debate constituyente en Chile. En Diario Emol.

<https://www.emol.com/noticias/Internacional/2020/11/18/1004049/sistema-unicameral-peru-debate-chile.html>

Velarde, A. (2018). *La bicameralidad del congreso y la Constitucionalidad de las Leyes en el Peru y en el Derecho Comparado*. [Tesis de Maestria, Universidad Inca Garcilaso de la Vega]. Repositorio de la UIGV http://repositorio.uigv.edu.pe/bitstream/handle/20.500.11818/3859/TESIS_MAEST_DERECH.CONST.PROC.CONST_ALBERTO%20VELARDE%20RAMIREZ.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Villarán, M. (1998). *Lecciones de Derecho Constitucional*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. .

IX. Anexos

Anexo A.

Reformas constitucionales

Las reformas más importantes tenemos v.g., Con la Ley N° 27365 del 5 de noviembre de 2000 durante el “periodo de transición” de los años 2000-2001 a cargo de Valentín Paniagua como Presidente de la República nombrado por el Congreso, dada la renuncia de Alberto Fujimori, se modificó el artículo 112 de la constitución y se dieron dos disposiciones transitorias, una para acortar el mandato de los congresistas y otra para el Presidente y los Vicepresidentes elegidos en las elecciones del año 2000 en forma fraudulenta; para el mandato presidencial se prohibió la reelección inmediata. La Ley N° 27600 del 16 de diciembre de 2001, dispuso la supresión de firma de Alberto Fujimori de la Constitución de 1993. Con la Ley N° 27680 publicada el 7 de marzo de 2002, se modificó íntegramente el Capítulo XIV del título IV de la Constitución sobre la descentralización; con la Ley N° 28607 publicada el 4 de octubre de 2005 se reformaron los artículos 91, 191 y 194 de la Constitución, estableciendo que los Presidentes Regionales y los Alcaldes, para postular a los cargos de Presidente de la República, vicepresidente, congresista, Presidente Regional si fuera alcalde, y Alcalde si fuera Presidente Regional tienen que renunciar con una anticipación mínima seis meses antes de la correspondiente elección. Ley N° 29402 del 8 de setiembre de 2009 reformó el artículo 90 de la Constitución incrementando el número de congresistas de 120 a 130; por tanto, también se tuvo reformar la Ley Orgánica de Elecciones para crear el Distrito Electoral de Lima Provincias, con lo que tiene 26 distritos electorales; más recientemente, con la Ley N° 30906, publicada el 10 de enero de 2019, se generó el artículo 90-A de la Constitución y se prohíbe la reelección inmediata de los parlamentarios, a la fecha suman alrededor de 22 modificaciones.

Entre otras modificaciones v.g tenemos: que en 1995, empezaron las modificaciones con la Ley N° 26470 publicado el 12 de junio de 1995, que reformó el artículo 200 de la Constitución, en sus incisos 2 y 3, referidos a las garantías constitucionales del *habeas data* y *acción de amparo*; la segunda reforma se dio con la Ley N° 26472 publicado el 13 de junio de 1995 que modificó el artículo 77 de la Constitución, proyecto de Ley relacionado a los ingresos y rentas provenientes del canon, que establecía que le correspondía una participación adecuada del Impuesto a la Renta percibido por la explotación de los recursos naturales en cada zona; pero la modificación estableció que el canon no se limitaba a dicho tributo, sino que además comprendía el “total de los ingresos y rentas”. Con la Ley N° 27680 publicado el 7 de marzo de 2002, se modificó íntegramente el Capítulo XIV del título IV de la Constitución sobre la descentralización.; con la Ley N° 28607 publicada el 4 de octubre de 2005 se reformaron los artículos 91, 191 y 194 de la Constitución, estableciendo que los Presidentes Regionales y los Alcaldes, para postular a los cargos de Presidente de la República, vicepresidente, congresista, Presidente Regional si fuera alcalde, y Alcalde si fuera Presidente Regional tienen que renunciar con una anticipación mínima seis meses antes de la correspondiente elección. Ley N° 29401 publicado el 8 de setiembre de 2009 se reformaron los artículos 80 y 81 de la Constitución, referidos a la sustentación del presupuesto público; y, la Cuenta General de la República. Así los ministros tienen que sustentar ante el Congreso los resultados y metas de la ejecución del presupuesto del año anterior, también los avances en la ejecución del presupuesto en el año fiscal; claro también hay que tener en cuenta los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, que vía interpretación precisó el texto constitucional, como es el caso en el Exp. N.º 00002-2009-PI/TC Demanda de Inconstitucionalidad interpuesta por 40 Congresistas de la República contra el Acuerdo de Libre Comercio entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de la República de Chile, que modifica y sustituye el ACE N° 38, sus Anexos, Apéndices, Protocolos y demás instrumentos suscritos bajo su amparo, Acuerdo de Libre Comercio Perú-Chile, que ratificó el Presidente de la República con el Decreto Supremo N.º 057-2006-RE, publicado el 26 de agosto de 2006, que fue rectificado con el Decreto Supremo N° 052-2008-RE, publicado el 21 de noviembre de 2008 y vigente desde el 01 de marzo de 2009, por Decreto Supremo N° 10- 2009-MINCETUR, del 21 de febrero de 2009 y publicado el 22 de febrero de 2009.

Sentencia donde el Tribunal Constitucional señala: Interpretar, de conformidad con el fundamento 14, que el artículo 2.2 del Acuerdo de Libre Comercio con Chile sobre la delimitación territorial para fines del acuerdo comercial no es inconstitucional, siempre que se interprete el concepto de “territorio continental, las islas, los espacios marítimos y el espacio aéreo bajo su soberanía (...)” de conformidad con el artículo 54 de la Constitución; estableciéndose que la soberanía y jurisdicción del Estado Peruano comprende el dominio marítimo que ejerce sobre las doscientas millas marinas adyacentes a sus costas, como parte del espacio territorial en el que se aplicará dicho Tratado. 3. Interpreta, que de conformidad con el fundamento 27, que el literal (a) del artículo 11.10 del Acuerdo de Libre Comercio con Chile no es inconstitucional, si se incorpore a la seguridad nacional como un supuesto jurídico más de expropiación dentro de la causal de “propósito público”, señalada en el artículo 70 de la Constitución. 4. Exhortar al Poder Ejecutivo para que pueda someter a consulta de las Comisiones de Constitución y Reglamento y de Relaciones Exteriores del Congreso el texto de los tratados internacionales ejecutivos que proyecte celebrar o ratificar, a fin de que éstas los estudien, sin que la opinión de las citadas comisiones condicione al Poder Ejecutivo, como señala el artículo 89 del Reglamento del Congreso. En el caso de la Ley N° 31083 que dispone entregar hasta S/4,300.00 soles a aportantes y ex aportantes de la Oficina de Normalización Previsional–ONP, declarado inconstitucional mediante la sentencia N° 151/2021 del 04 de febrero del 2021; también, el caso de la Ley N° 31018 que dispone la suspensión del cobro de peajes en la red vial nacional, departamental y local, declarado inconstitucional a través de la sentencia N° 210/2021 de fecha 19 de febrero del 2020; en el caso de la Ley N° 31039, que ordena el ascenso automático y contrato a plazo indeterminado a profesionales de salud, declarado inconstitucional a través de la sentencia N° 1041/2020. Bajo lo expuesto, el problema planteado es relevante en la medida que determinar qué sistema parlamentario es más adecuado para el país contribuirá al fortalecimiento de la legitimidad del Congreso, con el fin de favorecer la gobernabilidad y el sistema democrático, que se puede alcanzar a través de su plural representación, donde se necesita encarnar y canalizar las diversas voces y preocupaciones de la sociedad civil y de las regiones del territorio peruano a favor de su desarrollo económico, político, social y alcanzar la paz y justicia.

Anexo B.**Instrumentos.****INSTRUCCIONES GENERALES**

Escala de la interpretación de: **“UNICAMERALIDAD O BICAMERALIDAD EN EL PERÚ: ¿CUÁL SISTEMA PARLAMENTARIO ES CONVENIENTE EN LA ACTUALIDAD?”**

Estimado(a) Señor(a), este cuestionario contiene afirmaciones que pretenden medir el grado de concordancia con sus opiniones personales sobre: **“UNICAMERALIDAD O BICAMERALIDAD EN EL PERÚ: ¿CUÁL SISTEMA PARLAMENTARIO ES CONVENIENTE EN LA ACTUALIDAD?”**, ruego responder con la mayor paciencia y sinceridad posible de acuerdo a su punto de vista; las opciones de respuesta son 5.- Totalmente de acuerdo, 4.- De acuerdo, 3.- Neutral, 2.- En desacuerdo, 1.- Totalmente en Desacuerdo.

I. Parte:

Ítems	<i>Opciones</i>				
	5	4	3	2	1
1. La organización parlamentaria en el Perú ha mostrado un carácter uniforme en su producción normativa.					
2. La organización parlamentaria en el Perú ha cambiado en consideración a las características					

particulares o necesidades de cada régimen de gobierno					
3. Independientemente del régimen parlamentario, en el Perú existe la necesidad de reformar la formulación, creación y aprobación de leyes; convirtiendo el proceso legislativo en más eficaz y consolidando el Poder Legislativo					
4. Existe la necesidad de incrementar la representación parlamentaria en el Perú, tomando en consideración a la población nacional electoral, a similitud de otros países					
5. Tomando en cuenta que un posible incremento de representación parlamentaria supone un aumento de gasto público, ello debiera ser motivo para no realizar una reforma política a fin de mejorar el sistema político.					

Guía de Entrevista

1.- Tomando en consideración los aspectos más importantes y puntales del sistema Parlamentario Unicameral. ¿Cuáles son las virtudes y reparos de este sistema?

2.- De acuerdo a su opinión ¿Cuáles son las virtudes y reparos del Sistema Parlamentario Bicameral?

3.- ¿Cuál sistema parlamentario permitirá mejorar la calidad de las Leyes, tomando como punto de partida que el sistema unicameral por tener una sola cámara permite legislar con mayor celeridad, mientras que en el sistema bicameral existen mecanismos que garanticen una mejor calidad de leyes?

4.- ¿Cuál sistema parlamentario es más conveniente para el Perú?

Anexo C.

Validación de Instrumentos

De acuerdo con Hernández et al. (2012), la validez en términos generales, se refiere al grado en que un instrumento realmente mide la variable que pretende medir. Esta investigación requirió de un tratamiento científico con el fin de obtener un resultado que pudiera ser apreciado por la comunidad científica como tal. En este caso se utilizará la validez de expertos.

Los instrumentos serán aprobados mediante una consulta con expertos, que están con validado por tres profesionales:

Dr. David Saul Paulett Huyon

Mg. Líder Alamiro Gonzales Lara

Mg. Luis Enrique Castillo Sinarahua

Consistencia	Basado en aspectos teóricos y científicos en relación a las variables																			
Coherencia	Entre las áreas de las variables																			
Metodología	La estrategia responde al propósito de la investigación																			
Intencionalidad	Adecuado para determinar sobre el comportamiento de las dimensiones																			

IV. Opinión de Aplicabilidad:

V. Promedio de Valoración:

Validación Cuantitativa: Validación Cualitativa:

Lima, 2020

Firma

Anexo E.

PROYECTOS DE LEY REFERIDOS A LA BICAMERALIDAD				
N°	AÑO	N° DE PROYECTO DE LEY	SUMILLA	FÓRMULA DEL ARTÍCULO 90 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ
1	2018	03996/2018-CR	PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL (PARA ESTABLECER LA BICAMERALIDAD)	Artículo 90.- El Poder Legislativo reside en el Parlamento de la República a través de sus dos cámaras: La Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados. La presidencia del Parlamento de la República es ejercida por el Presidente de la Cámara de Senadores desde la instalación y durante la primera legislatura, alternándose con el Presidente de la Cámara de Diputados en periodo anual de sesiones que comprende dos (2) legislaturas ordinarias. La Cámara de Senadores se compone de cincuenta (50) parlamentarios y la Cámara de Diputados, de ciento treinta (130) parlamentarios. Los miembros del Parlamento de la República se eligen por un periodo de cinco (5) años. Para ser elegido Senador se requiere: 1. Ser peruano de nacimiento 2. Gozar de derecho de sufragio 3. Tener treinta y cinco (35) años. Para ser elegido Diputado se requiere: 1. Ser peruano de nacimiento 2. Gozar de derecho de sufragio 3. Tener veinticinco (25) años Todos los parlamentarios se eligen a través de proceso electoral regulado por ley.
2	2018	04111/2018-CR	PROYECTO DE LEY QUE INCORPORA EL SISTEMA BICAMERAL Y REESTRUCTURA EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ	"Artículo 90.- El Poder Legislativo reside en el Congreso de la República, el cual consta de dos cámaras: El Senado y la Cámara de Diputados El presidente del Senado y el presidente de la Cámara de Diputados se alternan la presidencia del Congreso de la República cada periodo anual de sesiones. Desde la instalación y durante el primer periodo, la presidencia del Congreso de la República recae en el presidente del Senado. El Senado se conforma de cincuenta (50) congresistas elegidos en tres (3) macrodistritos electorales. La Cámara de Diputados se conforma de ciento treinta y cuatro (134) congresistas, de los cuales ciento treinta (130) son elegidos en microdistritos territoriales y uninominales; y cuatro (4) elegidos en circunscripciones especiales. Estas circunscripciones aseguran la participación de las comunidades campesinas, comunidades nativas y de peruanos residentes en el exterior, con dos (2), una (1) y una (1) curules, respectivamente. Para ser senador se requiere ser peruano de nacimiento, gozar del derecho de sufragio, tener como mínimo treinta y cinco (35) años y haber sido elegido candidato en el marco de un procedimiento interno, de acuerdo a ley. Para ser diputado se requiere ser peruano de nacimiento, gozar del derecho de sufragio, tener como mínimo veinticinco (25) años y haber sido elegido candidato en el marco de un procedimiento interno, de acuerdo a ley. La elección de senadores y diputados es por lista cerrada y bloqueada, sin voto preferencial. El periodo legislativo de ambas cámaras es de cinco (5) años. Los congresistas pueden ser revocados a la mitad de dicho período, de acuerdo a ley. Los candidatos a la Presidencia y vicepresidencia de la República pueden integrar la lista de senadores."
3	2018	04227/2018-CR	PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL PARA PROMOVER LA GOBERNABILIDAD	"Artículo 90.- El Poder Legislativo reside en el Congreso de la República, el cual consta de dos cámaras: La Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados. El Congreso de la República se elige por un periodo de cinco años mediante un proceso electoral organizado conforme a ley. La Cámara de Diputados se renueva conforme a ley. Los candidatos a la Presidencia de la República pueden integrar la lista de candidatos a la Cámara de Senadores o Diputados. Los candidatos a vicepresidentes pueden integrar la lista de candidatos a la Cámara de Senadores o a la Cámara de Diputados. Los Presidentes de las Cámaras se turnan en la presidencia del Congreso. Corresponde al del Senado presidir la sesión de instalación. Para ser elegido Senador, se requiere ser peruano de nacimiento, gozar de derecho de sufragio y tener treinta y cinco (35) años. Para ser elegido Diputado, se requiere ser peruano de nacimiento, gozar de derecho de sufragio y tener

				veinticinco (25) años. La ley determina el número de miembros de ambas cámaras."
4	2018	04365/ 2018- CR	PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 90° DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ E INSTAURA EL RÉGIMEN BICAMERAL EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA.	<p>"Bicameralidad Artículo 90.- El Poder Legislativo reside en el Congreso de la República, el cual se compone de dos Cámaras: Cámara de Senadores y Cámara de Diputados.</p> <p>La Cámara de Senadores se conforma de cincuenta Senadores, para ser elegido Senador se requiere: 1. Ser peruano de nacimiento 2. Gozar de derecho de sufragio 3. Tener treinta y cinco años (35) de edad La Cámara de Senadores se eligen por un período de cinco años, mediante proceso electoral conforme a ley. La Cámara de Diputados se conforma de ciento treinta Diputados, para ser elegido Diputado se requiere: 1. Ser peruano de nacimiento 2. Gozar de derecho de sufragio 3. Tener veinticinco años (25) de edad La Cámara de Diputados se eligen por un periodo de cinco años, mediante proceso electoral conforme a ley.</p>
5	2020	06123/ 2020- CR	PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL PARA RESTABLECER LA BICAMERALIDAD EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ	<p>Artículo 90.- El Poder Legislativo reside en el Parlamento de la República, el cual está conformado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. Durante el receso funciona la Comisión Permanente. La presidencia del Parlamento de la República es alternada entre los presidentes de ambas cámaras, y será ejercida por el Presidente de la Cámara de Senadores al momento de la instalación y durante la primera legislatura.</p> <p>Artículo 90-A.- Los miembros del Parlamento de la República no pueden ser reelegidos para un nuevo periodo de manera inmediata en el mismo cargo.</p> <p>Artículo 90-B.- La Cámara de Senadores es elegida por Distrito Nacional Único. la Cámara de Diputados es elegida regionalmente. Ambas cámaras tienen su sede en la capital de la República.</p> <p>Artículo 90-C.- La Cámara de Senadores es elegida por un periodo de cinco (5) años, y cuenta con un número de cincuenta (50) Senadores. Los peruanos residentes en el exterior cuentan con dos (2) representantes en la Cámara de Senadores.</p> <p>Artículo 90-D.- Los diputados son elegidos por un periodo de cinco (5) años, y cuenta con un número de ciento treinta (130) diputados. Artículo 90-E.- De la instalación de la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados Las Comisiones Directivas que van a cesar son las encargadas de incorporar a los nuevos representantes, recibirles el juramento y transferir los poderes a los nuevos Presidentes de la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados.</p> <p>Artículo 90-F.- Los Presidentes de la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados convocan a sus respectivas cámaras a legislatura ordinaria dos veces al año. La primera legislatura comienza el 26 de Julio y termina el 15 de Diciembre. La segunda se abre el 1ro de Marzo y termina el 15 de Junio. Durante este periodo a iniciativa de la Presidencia de cualquiera de los dos cuerpos legislativos se reúne el Parlamento de la República.</p> <p>El Parlamento se reúne en legislatura extraordinaria a iniciativa del Presidente de la República o del Presidente del Parlamento. En la convocatoria se fijan las fechas de inicio y término así como las materias de consulta, sin poder tratarse otros temas.</p>

			<p>Artículo 90-G.- Para ser elegido Senador se requiere ser peruano de nacimiento, ciudadano en ejercicio y tener por lo menos cuarenta (40) años de edad. Los candidatos a la presidencia pueden ser candidatos al Senado de la República.</p> <p>Artículo 90-H.- Para ser elegido Diputado se requiere ser peruano de nacimiento, ciudadano en ejercicio, haber cumplido veinticinco (25) años de edad y gozar del derecho de sufragio.</p>
6	2020	06132/ 2020- CR	<p>PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE RESTITUYE LA BICAMERALIDAD DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA</p> <p>Artículo 90.- El Poder Legislativo reside en el Congreso de la República, el cual consta de dos cámaras: La Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados. La presidencia del Congreso de la República es ejercida por el Presidente de la Cámara de Senadores desde la instalación y durante la primera legislatura, alternándose con el Presidente de la Cámara de Diputados en periodo anual de sesiones que comprende dos (2) legislaturas ordinarias. La Cámara de Senadores se compone de cincuenta (30) parlamentarios y la Cámara de Diputados, de ciento treinta (150) parlamentarios. Los miembros del Congreso de la República se eligen por periodo de cinco (5) años; mediante proceso electoral organizado conforme a ley. El Senado es elegido por distrito electoral único. La cámara de Diputados, se eligen por distrito electoral múltiple. Los candidatos a la presidencia no pueden integrar las listas de candidatos a Senadores y Diputados. Los candidatos a vicepresidentes pueden ser simultáneamente candidatos a una representación a Congreso. El Congreso de la República se elige por un periodo de cinco años mediante un proceso electoral organizado conforme a ley. Para ser elegido Senador, se requiere ser peruano de nacimiento, gozar de derecho de sufragio y tener treinta y cinco (35) años. Para ser elegido Diputado, se requiere ser peruano de nacimiento, gozar de derecho de sufragio y tener veinticinco (25) años.</p>
7	2020	06281/ 2020- CR	<p>LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ESTABLECE LA BICAMERALIDAD EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA</p> <p>"Artículo 90°. - El Poder Legislativo reside en el Congreso de la República, el cual está conformado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores El número de Diputados es de cien y el número de Senadores es de treinta. El Congreso de la República se elige por un período de cinco años mediante un proceso electoral organizado conforme a ley. Los candidatos a la Presidencia de la República no pueden integrar la lista de candidatos a diputados y senadores. Los candidatos a vicepresidentes pueden ser simultáneamente candidatos a una representación en el Congreso. Para ser elegido Diputado, se requiere ser peruano de nacimiento, haber cumplido veinticinco años y gozar de derecho de sufragio. Para ser elegido Senador, se requiere ser peruano de nacimiento, haber cumplido 35 ños, gozar de derecho de sufragio y acreditar haber culminado estudios superiores".</p>
8	2020	06497/ 2020- CR	<p>PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE REINSTAURA LA BICAMERALIDAD COMO ESTRUCTURA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA.</p> <p>Artículo 90.- El Poder Legislativo reside en el Congreso de la República, el cual consta de dos cámaras: La Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados. El Congreso de la República se elige por un periodo de cinco años mediante un proceso electoral organizado conforme a ley. Los candidatos a la Presidencia de la República no pueden integrar la lista de candidatos a congresistas. Los candidatos a vicepresidentes pueden ser simultáneamente candidatos a la Cámara de Senadores o a la Cámara de Diputados. Los Presidentes de las Cámaras alternan, por periodo anual de sesiones, en la presidencia del Congreso. Corresponde al del Senado presidir la sesión de instalación. Para ser elegido Senador, se requiere ser peruano de nacimiento, gozar de derecho de sufragio, tener como mínimo treinta y cinco (35) años, y contar con experiencia laboral en el sector público acreditada, como mínimo por 5 años. Para ser elegido Diputado, se requiere ser peruano de nacimiento, gozar de derecho de sufragio y tener veinticinco (25) años. La ley determina el número de miembros de ambas cámaras</p>

Anexo F.

Matriz de consistencia

Título: “Unicameralidad o Bicameralidad en el Perú: ¿Cuál sistema parlamentario es conveniente en la Actualidad?”						
Problema	Objetivos	Hipótesis	Variables	Dimensiones	Indicadores	Metodología
Problema General ¿Cuál de los sistemas parlamentarios, unicameral o bicameral, es más conveniente en la actualidad en el Perú?	Objetivo General. Determinar cuál de los sistemas parlamentarios, unicameral o bicameral, es más conveniente en la actualidad en Perú.	Hipótesis general. El sistema parlamentario bicameral es más conveniente para el Perú en la actualidad, porque representa un mayor debate en la elaboración (doble cámara y participación de entidades públicas y privadas) de normas legales con mejor calidad en la materia que regulan y que incide directamente en el desarrollo político, social, económico, etc. del país.	Variable 1: Calidad	Dimensión 1.1: Cantidad de normas legales emitidas en Perú (bajo el imperio de una u otra Constitución).	1.1.1. Número de normas legales emitidas con la Constitución de 1979	<ul style="list-style-type: none"> • Enfoque mixto; es decir, es cuantitativo y cualitativo. • Aplica revisión documental y cuestionario/entrevista. • Es un estudio descriptivo. • Método histórico. • Método hermenéutico: la no existencia de un saber objetivo, transparente y sin ningún tipo de interés sobre la realidad del mundo (Martínez y Ríos 2006). Muestra:
					1.1.2. Número de normas legales emitidas con la Constitución de 1993	
	1.2.1. Meses de producción de las normas legales con la Constitución de 1979.					
	1.2.2. Meses de producción de las normas legales con la Constitución de 1993.					
	1.3.1. Número de normas derogadas con la Constitución de 1979.					
	1.3.2. Número de normas derogadas con la Constitución de 1993.					
	1.3.3. Número de normas inconstitucionales con la Constitución de 1979.					
Problemas Específicos <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles son los niveles de calidad en la producción 	Objetivos Específicos. <ul style="list-style-type: none"> • Determinar y comparar los 	Hipótesis específicas. A. El sistema parlamentario bicameral en el Perú		Dimensión 1.3: Permanencia de las normas legales emitidas (bajo el imperio de una u otra Constitución).		

normativa alcanzados por cada sistema parlamentario en el Perú?	niveles de producción normativa alcanzados por cada sistema parlamentario.	con doble debate, participación de entidades estatales y privadas, produce leyes de mayor de mayor calidad (cantidad, menor tiempo de producción, trascendencia, permanencia en el tiempo) que generan mayor autoridad y confianza al Poder Legislativo y evita conflictos políticos, a diferencia del unicameral.		Dimensión 1.4: Trascendencia de la norma en Perú.	<p>1.3.4. Número de normas inconstitucionales con la Constitución de 1993.</p> <p>1.4.1. Número de leyes orgánicas promulgadas con la Constitución de 1979.</p> <p>1.4.2. Número de leyes orgánicas promulgadas con la Constitución de 1993.</p> <p>1.4.3. Número de leyes ordinarias y otras promulgadas con la Constitución de 1979.</p> <p>1.4.4. Número de leyes ordinarias y otras promulgadas con la Constitución de 1993.</p> <p>1.4.5. Número de resoluciones legislativas promulgadas con la Constitución de 1979.</p> <p>1.4.6. Número de resoluciones legislativas promulgadas con la Constitución de 1993.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se ha aplicado la fórmula de cálculo de tamaño de muestra finita a la producción normativa congresal desde 1980 a 2019. Con un nivel de confianza de 95%, una probabilidad de que ocurra el evento de 50% y un margen de error de 4%. • Tres etapas para el análisis (una bicameral y dos unicamerales). • Para la etapa bicameral, 472 leyes; para la etapa A – unicameral, 487 leyes; y para la etapa B – unicameral, 457 leyes.
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles son los costos económicos de funcionamiento de cada sistema parlamentario en el Perú? 	<ul style="list-style-type: none"> • Determinar y comparar los costos económicos de funcionamiento de cada tipo de sistema parlamentario en el Perú. 	B. El sistema parlamentario bicameral es altamente costoso a diferencia del unicameral.	Variable 2: Costo económico	<p>Dimensión 2.1: Constitución de 1979</p> <p>Dimensión 2.2: Constitución de 1993</p>	<p>2.1.1. Porcentaje del presupuesto público destinado al Congreso con la Constitución de 1979.</p> <p>2.2.1. Porcentaje del presupuesto público destinado al Congreso con la Constitución de 1993.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se aplicó el cuestionario/entrevista a 10 congresistas, ex congresistas y expertos en derecho

<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál de los sistemas parlamentarios, unicameral o bicameral, logra mayor representación congresal en el Perú? 	<ul style="list-style-type: none"> • Determinar y comparar los niveles de representación congresal alcanzados por cada tipo de sistema parlamentario. 	<p>C. El sistema parlamentario bicameral representa más y mejor que el unicameral.</p>	<p>Variable 3: Representación congresal</p>	<p>Dimensión 3.1: Constitución de 1979</p>	<p>3.1.1. Porcentaje de representación congresal por habitantes con la Constitución de 1979.</p>	<p>constitucional y parlamentario.</p>
				<p>Dimensión 3.2: Constitución de 1993</p>	<p>3.2.1. Porcentaje de representación congresal por habitantes con la Constitución de 1993.</p>	
				<p>Dimensión 3.3: Representación congresal en otros países</p>	<p>3.3.1. Porcentaje de representación congresal por habitantes en países bicamerales.</p>	
					<p>3.3.2. Porcentaje de representación congresal por habitantes en países unicamerales.</p>	