



CTSCAFE PARA CIUDADANOS.....

<http://www.ctscafe.pe>

ISSN 2521-8093



Volumen VIII- N° 22 Marzo 2024

<http://www.ctscafe.pe>

Lima - Perú

REVISTA DE INVESTIGACIÓN MULTIDISCIPLINARIA



<http://www.ctscafe.pe>

Volumen VIII- N° 22 Marzo 2024

ISSN 2521-8093



Un viejo debate político permanente en el Perú: bicameralidad o unicameralidad

Sr. Juan Diego Herrera Herreras
Universidad Nacional Mayor de San Marcos
Correo electrónico: juan.herrera13@unmsm.edu.pe

Recibido: 05 Enero 2024

Aceptado: 01 Marzo 2024

Resumen: El tema de la estructura del poder legislativo, ha tenido una amplia argumentación aún presente en la actualidad, como planteamientos y proposiciones expresados en los debates sobre las bondades y riesgos del régimen bicameral y unicameral expresados en las Asambleas Constituyentes de 1978-79 y 1993. En medio de propuestas de formas de democracia directa y participación ciudadana, la deliberación legislativa y constitucional, la eficacia en las decisiones, los riesgos de la concentración del poder en la cámara única, y las bondades de la reflexividad con la bicameralidad, la búsqueda de consensos y la oportunidad de expresión de la opinión pública en la revisión de las proposiciones legislativas. El objetivo de la presente investigación está abocada al estudio del discurso de los principales actores y promotores de la estructuración del Poder Legislativo, estando compuesto en tres partes; la primera, en el estudio de los principales argumentos a favor y en contra del sistema bicameral adoptado en la Constitución de 1979; la segunda, al estudio de la crítica al régimen bicameral por la falta de entendimiento en las Cámaras de Diputados y Senadores entre los años 1980 y 1992, y su posterior reforma constitucional; y tercero, la disyuntiva actual frente a la estructuración del Poder Legislativo.

115

Palabras claves: Unicameralidad/ Bicameralidad/ Poder Legislativo/ Discurso político/ Democracia.

Abstract: The issue of the structure of the legislative power has had extensive argumentation that is still present today, such as approaches and propositions expressed in the debates on the benefits and risks of the bicameral and unicameral regime expressed in the Constituent Assemblies of 1978-79 and 1993. In the midst of proposals for forms of direct democracy and citizen participation, legislative and constitutional deliberation, effectiveness in decisions, the risks of the concentration of power in the single chamber, and the benefits of reflexivity with bicameralism, the search for consensus and the opportunity for expression of public opinion in the review of legislative proposals. The objective of this research is dedicated to the study of the discourse of the main actors and promoters of the structuring of the Legislative Branch, being composed of three parts; the first, in the study of the main arguments for and against the bicameral system adopted in the 1979 Constitution; the second, to the study of the criticism of the bicameral regime due to the lack of understanding in the Chambers of Deputies and Senators between the years 1980 and 1992, and its subsequent constitutional reform; and third, the current dilemma regarding the structuring of the legislative power.

Keywords: Unicamerality, bicamerality, legislative power, political discourse, democracy.

Résumé : La question de la structure du pouvoir législatif a fait l'objet de nombreuses argumentations qui sont encore présentes aujourd'hui, comme les approches et les propositions exprimées dans les débats sur les avantages et les risques du régime bicaméral et monocaméral exprimés lors des Assemblées constituantes de 1978-79 et 1993. Au milieu des propositions sur les formes de démocratie directe et de participation citoyenne, la délibération législative et constitutionnelle, l'efficacité des décisions, les risques de concentration du pouvoir dans la chambre unique et les bénéfices de la réflexivité avec le bicamérisme, la recherche du consensus et la possibilité d'expression de l'opinion publique lors de l'examen des propositions législatives. L'objectif de cette recherche est dédié à l'étude du discours des principaux acteurs et promoteurs de la structuration du Pouvoir Législatif, étant composé de trois parties : la première, dans l'étude des principaux arguments pour et contre le système bicaméral adopté dans la Constitution de 1979 ; le deuxième, à l'étude des critiques adressées au régime bicaméral en raison de l'incompréhension des Chambres des députés et des sénateurs entre les années 1980 et 1992, et de sa réforme constitutionnelle ultérieure ; et troisièmement, le dilemme actuel concernant la structuration du pouvoir législatif.

Mots-clés: Monocaméralité/ Bicaméralité/ Pouvoir législatif/ Discours politique/ Démocratie.

116

1. Introducción

La Constitución de 1993 estableció en la estructuración del Poder Legislativo un Congreso unicameral, dejando a un lado la tradición constitucional peruana de doble cámara. La discusión sobre si es mejor uno u otro sistema sigue abierta. En la actualidad, después de más de treinta años, se han formulado distintas iniciativas sobre reforma constitucional, sin éxito, para el restablecimiento de la bicameralidad.

Ambas ideas se encuentran ampliamente difundidas. El análisis de los promotores de la formación de la unicameralidad o bicameralidad se encuentran insertos en los debates sostenidos en la Asamblea Constituyente de 1978-79 y el Congreso Constituyente Democrático de 1993. Ambas acontecidas en medio de los regímenes autoritarios de Francisco Morales Bermúdez y Alberto Fujimori, respectivamente. Siendo Fujimori, con un discurso autoritario bajo la premisa de que el sistema bicameral era poco colaborativo, utilizó este argumento falaz para su disolución el 5 de abril de 1992, dando inicio a un gobierno autoritario que buscaría institucionalizarse luego de la convocatoria a elecciones para elegir a un Congreso Constituyente Democrático (CCD). Frente a la contraposición de los discursos de destacados parlamentarios como Luis A. Sánchez, Ramírez de Villar, Javier Diez Canseco, Luis Bedoya Reyes, Jorge del Prado, Fernando León de Vivero, entre otros, la defensa del régimen bicameral, el cual se había dado en el marco de la transición de la dictadura militar hacia la democracia, sustentado en la eficacia de las decisiones, los riesgos de la concentración del poder en la cámara única, y las bondades de la reflexividad, la búsqueda de consensos y la oportunidad de expresión de la opinión pública en la revisión de las proposiciones legislativas en la Cámara de Senadores.

Por otra parte, uno de los argumentos principales en los debates en el Congreso Constituyente Democrático de 1993-95, parte desde la crítica al sistema unicameral en el sentido de que un solo partido sea el que monopolice su funcionamiento. Los argumentos de los representantes constituyentes Chirinos Soto, Torres Torres Lara, Henry Pease, se esgrimen los peligros de que la unicameralidad lleva tras de sí dos peligros, sobre la mayoría gobiernista la que domine el Parlamento y el que sea una mayoría opositora la que lo dirija; produciéndose en ambos casos una situación de inestabilidad política.

La disyuntiva actual sobre el poder y el consenso que pueden rodear a un Parlamento no dependen de su composición en una o dos cámaras, sino de la eficacia y estabilidad del sistema político, la responsabilidad recae sobre como la existencia de adecuados mecanismos de participación y representación del ciudadano sea efectiva del sistema político. Como se puede hablar de fortalecer el sistema político, sin una reforma integral que en su conjunto implique a los distintos partidos políticos.

2. Bicameralidad o unicameralidad, 1979-1993

2.1. Bicameralidad. Discurso y debate en la Asamblea Constituyente de 1978-1979

En un contexto de recesión económica y con elevados conflictos sociales, teniendo una válvula de escape con las elecciones de 1978, convocadas por el gobierno de Morales Bermúdez con la aprobación del Decreto Ley No. 22210¹³. El debate sobre la formación de una nueva carta constitucional desde su instalación, y después de haber aprobado su reglamento interno, configuró distintas comisiones de trabajo, los debates estuvieron precedidas y entornadas por discusiones y declaraciones de juristas y políticos que alcanzaron una mayor difusión nacional que sus predecesoras.

El debate de la estructura del Poder Legislativo, en torno al Título IV, Capítulo II, giran principalmente en torno a la composición de un congreso bicameral, dos cámaras; Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados, compuestas por 180 y 60, con la excepción del ingreso de los expresidentes a la de Senadores.

Una de los primeros argumentos, fue de Meza Cuadra —Partido Socialista— que sostuvo que “el sistema bicameral era dañino, porque dilataba la aprobación de leyes”¹⁴, por el defecto esencial de la lentitud, proponiendo la instauración del Poder Legislativo en manos de una Asamblea Popular como órgano del poder supremo, resultando difícil debatir las partes sin tener una concepción global de la estructura de los poderes del Estado, porque para el Partido Socialista Revolucionario, el único poder es el del pueblo y como tal no podía suscribir el carácter de la democracia representativa tradicional. Indicando que esta mirada trata de ponerse de acuerdo sobre el modelo político y la concepción teórico y doctrinaria que estructura el régimen político que consagra la Constitución, según el modelo político optado que se organiza no solo en los órganos del poder, sus atribuciones y funciones, sino en el conjunto de las relaciones de estado-sociedad¹⁵.

Saturnino Paredes —FOCEP— postuló la propuesta de una "Asamblea popular y un solo distrito electoral, con 150 representantes"¹⁶. Para evitar la proliferación de la burocracia

¹³ Sesión del Consejo de Ministros, 13 de junio de 1978, Tomo XXXII, fol. 152. Actas del Consejo de Ministros.

¹⁴ *Diario de Debates*. 33ª Sesión Permanente. Lunes 21 de mayo de 1979, p. 245.

¹⁵ Como señala Julio Cotler, parte de esto se evidencia en la nueva Carta Constitucional: “La nueva Carta extendió los derechos civiles y políticos; fundamentalmente, el derecho de voto a los analfabetos.” En: *Política y sociedad en el Perú: cambios y continuidades*. Instituto de Estudios Peruanos, p. 159.

¹⁶ *Ibid*, p. 245.

estatal, así como el derecho del ciudadano a revocar su mandato si no cumplen con su función legislativa, manifestándose en que no se pueden hacer distinciones, excepciones y preferencias entre representantes elegidos que el pueblo propuso, el poder legislativo se debería hallar en manos de una asamblea popular como órgano de poder supremo elegido en votación directa y universal. Delgado Béjar remarca el establecimiento de un "gobierno nacional que represente la voluntad popular"¹⁷. Desde el punto de vista de la dirección y la responsabilidad en la labor del gobierno, estableciendo una estructura en la cual desde el Poder Legislativo se elabore el gabinete ministerial de composición multipartidaria. Más allá del debate sobre la bicameralidad, la formulación va por el cambio de un régimen presidencialista a uno parlamentarista.

Javier Diez Canseco —Unidad Democrático Popular— ahondó en el concepto de Asamblea Popular, que no produce la diferenciación de poderes, sino que representa al Ejecutivo y Legislativo, oponiéndose al planteamiento de que los expresidentes constitucionales deban mantener la categoría de senadores vitalicios, y planteando igualmente que se disminuya las atribuciones del presidente de la república y de la comisión permanente de ambas cámaras¹⁸. Conjuntamente con las intervenciones de Freundt Rossel, manifiesta que su partido está en contra de que el Congreso delegue su facultad de legislar en el Poder Legislativo mientras que por su parte Adrianzén Castillo de la UN, considero que el proyecto de la comisión principal se recorta mucho de las facultades que tenía el Congreso dejándolas en otras instituciones.

Ramírez del Villar —Partido Popular Cristiano— remarcó que se debe desterrar el excesivo verbalismo a que se está acostumbrando dentro de “las tareas que compete las cámaras sea mucho más madura y sea mucho más meditada en sus consecuencias” discrepando en la constitucionalización de los grupos parlamentarios, que ninguna de las dos cámaras sesione en caso de receso de la otra y también de la independencia del parlamento y su nominación como primer poder del Estado¹⁹.

Enrique Chirinos Soto —Partido Aprista Peruano—, remarcó la pieza esencial del régimen parlamentarista aprobado el cuál es la capacidad de la “Cámara de Diputados de utilizar el voto de censura o falta de confianza para despedir a los ministros”. Rebatendo las intervenciones de quienes le habían precedido; Acostas Salas, sobre la garantía de acierto y reflexión de la bicameralidad; Roger Cáceres, sobre que la eliminación de los vetos legales porque constituyen una cortapisa al elector, precisando también que la igualdad de los derechos de todos los ciudadanos deben tener las mismas características sea cual sea el lugar donde se encuentren dentro del territorio patrio; Veliz Lizárraga, refutando de que no se ha roto a una estructura clásica del Estado, entre otros destacados representantes²⁰.

Durante el debate de la estructura del Estado correspondiente al Capítulo III del Poder Ejecutivo, se remarcó el fortalecimiento del sistema parlamentario, en los artículos 237²¹

¹⁷ Para Delgado Béjar, si bien verbalmente se reconoce al primer poder legislativo como primer poder del Estado no existe una debida consecuencia con esta propuesta tal como queda evidenciada en el texto constitucional. *Ibid.*, p. 246.

¹⁸ Puntualizando que el límite de edad para postular en una lista pretende frenar el desarrollo de una dirigencia política surgía del propio movimiento popular y frenar a las diligencias jóvenes con posición definida que viene desarrollándose y que tienen capacidad de dirección política. *Ibid.*, p. 247-248.

¹⁹ Haciéndose evidente que son pocas la diferencias que distinguen los puntos de vista de las diferentes bancadas respecto a la función de legislativo y sus facultades explicando sobre la discusión sobre la unicameralidad o bicameral, ahondando en que la segunda es de fácil aplicación cuando un estado es federal, pero no lo es cuando se trata de un estado unitario, como el caso Peruano, siendo la posición que defiende el PPC sobre este tema en específico. *Ibid.*, p. 252.

²⁰ *Ibid.*, pp. 255-261.

²¹ Artículo 237: El presidente de la república no puede disolver la Cámara de Diputados durante el estado de sitio ni de emergencia. Tampoco puede disolverla en el último año de su mandato. Durante ese término, la cámara sólo puede

y 238²², referentes a que el presidente de la república no puede disolver la cámara de diputados y el senado no puede ser disuelto, respectivamente.

Durante este debate, Cornejo Chávez —Partido Demócrata Cristiano—, puso otra vez sobre la mesa la propuesta de un "Senado Funcional", con participación del pueblo organizado²³. En esa misma línea, Cáceres Velásquez, señaló la condicionalidad de admitir "transitoriamente un sistema bicameral", que tenga que devenir en un sistema unicameral cuando el país haya evolucionado y desarrollado en el aspecto cívico, como resultado de un proceso integral²⁴. Y por último Jorge del Prado —Partido Comunista Peruano— no siendo partidario su grupo político de una sola Cámara, apoyan la aprobación de las dos cámaras, con la conveniencia de que la Cámara de Diputados tenga mayores facultades que la del Senado²⁵. Siendo necesario aligerar y simplificar en todo lo posible el aparato estatal y las instancias del poder político, dentro de la concepción "democrático social o democrático popular".

Esto último, marca una realidad referente a la pregunta sobre ¿Qué democracia representativa es la que ha venido funcionando en el país? Lo que sienta la duda sobre la existencia de una auténtica democracia, siendo incluso los propios gobiernos constituidos a través de elecciones, siempre marginaron en su elección a la inmensa mayoría, debido a la segregación de los derechos electorales, tanto gobiernos civiles como militares limitaron la posibilidad de hacer uso de sus derechos a la propia ciudadanía.

Los partidos políticos eran parte por lo tanto también responsables de esta situación, tenían que consolidar estos cambios que Luis Alberto Sánchez señaló en una entrevista a El Comercio: "Los poderes equilibren moderando el exceso de poder del poder absoluto del ejecutivo y al mismo tiempo la dispersión del parlamento (Sánchez, 1979, p. 4)²⁶. conjuntamente el objetivo es iniciar un proceso de regionalización con el objeto de romper el centralismo contra el cual han surgido a menudo los pueblos del Perú; mientras otros tenían la crítica al revivir instituciones caducas como el bicameralismo por lo cual vuelven a funcionar las dos cámaras del Poder Legislativo. Cuando la tendencia moderna es que el Poder Legislativo conste de una sola cámara para facilitar y acelerar la legislación y estar a tono con sociedades modernas y dinámicas (Ledesma, 1979)²⁷. Aunque esto último no es del todo cierto, porque como señalan, García Belaunde, D., & Eguiguren Praeli:

Se introdujeron algunos cambios que repartieron ciertas competencias y atribuciones parlamentarias entre la Cámara de Diputados y el Senado. Así, las potestades de interpelar, censurar o extender confianza a los ministros se reservan exclusivamente a la Cámara de Diputados, corrigiendo la innecesaria duplicación que establecía la Carta de 1933 que conferiría esta facultad a ambas cámaras. (García, D., & Eguiguren, 2008, p. 377)

botar la censura del consejo de ministros o de cualquiera de los ministros con el voto conforme, por lo menos de, dos tercios del número legal de diputados.

²² Artículo 238: El Senado no puede ser disuelto.

²³ *Ibíd.*, p. 271.

²⁴ *Diario de Debates*. 33ª Sesión Permanente. Martes 22 de mayo de 1979, p. 281.

²⁵ *Ibíd.*, pp. 286-289.

²⁶ *El Comercio*, Lima, 28 de mayo de 1979.

²⁷ Campos, Mario (1979, 8 de junio). Genaro Ledesma, la izquierda logrará unidad por decisión de las masas. *El Comercio*.

2.2. Unicameralidad. Discurso y debate en el Congreso Constituyente Democrático de 1993

A diferencia de la convocatoria de la Asamblea Constituyente de 1978-1979, el autogolpe de Alberto Fujimori, no planteaba una salida en sí mismo a la crisis institucional de ambos poderes provocado por él al disolver la Cámara de Diputados y Senadores, bajo la excusa de una oposición arbitraria y férrea frente a su gobierno. Aunque por otro lado lanzara imputaciones hacia los partidos políticos enmarcándolos en la partidocracia que no es una auténtica representación del pueblo, esto revela por lo menos una curiosa manera de entender la política y el idioma mismo. Puesto que la democracia significa gobierno del demos, al gobierno del pueblo, y como el pueblo tiene diversas opiniones, se parte en partidos que son en esencia con diversas opiniones y doctrinas los que constituyen el pensamiento general que por consiguiente es la partidocracia igual a la democracia. Como gobernante de facto de Perú, Alberto Fujimori, expuso al canciller de Uruguay, Héctor Gros, presidente en ejercicio de la Organización de Estados Americanos (OEA), un nuevo plan que reduce el plazo para un retorno a la democracia y prevé una especie de "Congreso Constituyente Democrático"²⁸. Convocando mediante Decreto Ley No. 25557, a elecciones para representantes al Congreso Constituyente Democrático a realizarse el 22 de noviembre de 1992²⁹.

Pero desde su convocatoria con la ampliación del Decreto Ley No. 25684³⁰. Enrique Bernales señala los errores de esta forma para el retorno a la institucionalidad democrática en una entrevista realizada por *IUS ET VERITAS*:

120

Lo óptimo hubiera sido que se produjera fruto de un diálogo más abierto, en el sentido de un debate público que permitiera elaborar reglas de juego absolutamente transparentes que, por ser la expresión de un consenso, hubieran permitido la participación de todos los sectores políticos; y, en todo caso, que aquéllos que decidieran no participar quedaran en la evidencia que lo hacían por el temor a la derrota y no por deficiencias de la ley (Mares, J. & Gazzo, J., 1992, p. 71).

En este contexto polarizado, se dio el debate sobre la estructuración del nuevo Poder Legislativo, como una de las tantas críticas por su estructuración unicameral frente a la posición opositora de los partidos tradicionales. La forma de centralización del poder en la figura del presidente del Poder Ejecutivo. Henry Pease —Movimiento Democrático de Izquierda— señaló antes de iniciar el debate en curso del proyecto de Constitución que presentó la mayoría, donde las atribuciones del Congreso fueron recortadas en su capacidad legislativa, fiscalizadora y aún en materia presupuestaria y tributaria; así como la centralización del poder en la figura presidencial³¹. Sustentando sus afirmaciones en que la tendencia autocrática de la constitución se revela en que el poder se concentra en la Presidencia de la República:

Cuatro características me hacen afirmar que el proyecto de la mayoría presenta una Constitución autocrática, una Constitución antipopular, una Constitución neoconservadora y una Constitución centralista. Ésta es una Constitución autocrática porque todo el poder se concentra en la Presidencia de la República. (Pease, 1979, p. 273).

²⁸ Comas, José (17 de mayo de 1992). Alberto Fujimori presenta en la reunión de la OEA un nuevo plan de democratización de Perú. *El País*.

https://elpais.com/diario/1992/05/18/internacional/706140002_850215.html?event_log=regonetap

²⁹ *El Peruano*, Lima, 18 de junio de 1992.

³⁰ *El Peruano*, Lima, 22 de agosto de 1992.

³¹ *Diario de Debates*, 29ª Sesión (Vespertina), jueves 1 de julio de 1993, p. 294.

Sumado a Lourdes Flores —Partido Popular Cristiano— quien coincide en afirmar que la propuesta del oficialismo está inspirado en un modelo autocrático que fortalece el Poder Legislativo y debilita el Ejecutivo, afirmando que el oficialismo adecua el texto constitucional a los peculiares intereses del actual gobernante³². Es lo que se logra observar, al ver la intromisión de la reelección inmediata y la ausencia de un mecanismo alguno que limite el uso de los recursos públicos y el manejo del aparato estatal del candidato-presidente —Alberto Fujimori—, y la reforma introducida del porcentaje exigible para ganar las elecciones en primera vuelta.

Incluso *La República*, realizó la XIV Jornada del Foro Proyecto Nacional, donde distintos analistas opinaron sobre la realización de que la nueva constitución debía garantizar un equilibrio entre poderes del estado³³. Marcel Rubio señaló el perfil de un estado democrático proponiendo que una constitución debe asegurar en principio un mayor espacio al ejercicio de la participación ciudadana en la política. Pedro Planas, aseguró que solo se gana la seguridad jurídica en una sociedad y su Constitución es aceptada y respetada en primer lugar por quienes ejercen funciones estatales precisando que la única garantía de seguridad jurídica es repartir competencias entre los distintos poderes de estado por lo que hay que garantizar entre los distintos órganos del poder un adecuado sistema de pesos y contrapesos. Algo que han adolecido las constituciones en la historia contemporánea peruana, sobre todo en la concentración del poder en manos del gobernante, en la cual está inserto el Congreso Constituyente Democrático. Evidentemente hay un hecho de principio. El Poder Ejecutivo, es el poder político que representa generalmente el triunfo de un partido político, de un sector de la población electoral, mientras en el Poder Legislativo están representados, en proporciones variables, todos los partidos, todas las tendencias, inclusive las independientes que ahí tienen voto y voz y, por consiguiente, modo de hacer valer sus opiniones. Esa es la pluralidad creadora de la democracia: el Parlamento. Mas allá de los distintos puntos de vista de diversos constitucionalistas sobre si es o no el primer poder del estado.

Enrique Chirino Soto —Renovación Nacional— inició en debate general sobre la parte medular del nuevo texto constitucional donde advierte “el riesgo de que el Perú salte al vacío de aprobarse la vigencia de una sola cámara legislativa”, así como la reelección presidencial inmediata puesto que reclamó la urgencia de rescatar la tradición constitucional peruana³⁴. Una exposición matizada con datos históricos, pero pronunciándose favorablemente en cuanto a la disolución del Congreso por parte del presidente de la república argumentando que según la correcta teoría constitucional constituye el contrapeso a la facultad del Congreso de censurar un gabinete ministerial; y Carpio Muñoz advirtió sobre el peligro traumático de la disolución del Congreso sin expresión de causa, advirtiendo a su vez estar de acuerdo a “favor de la unicameralidad la centralización y la renovación por mitades del parlamento” como vía para no protagonizar ningún tipo de enfrentamiento entre los poderes³⁵. Moreyra Loredó —Partido Solidaridad y Democracia— propuso el carácter impopular del parlamento que se limite a dictar un conjunto de normas legales además de ser una “institución importada”, debido a que el Perú es “un país presidencialista” por lo que es lógico que la distribución del poder tenga mayor acento en la presidencia de la república³⁶.

³² *La República*, Lima, viernes 2 de julio de 1993, p. 2.

³³ *La República*, Lima, viernes 16 de julio de 1993, p. 4.

³⁴ *Diario de Debates*, 29ª Q Sesión (Vespertina), miércoles 21 de julio de 1993, p. 1098.

³⁵ *Ibid.*, p. 1100.

³⁶ *Ibid.*, p. 1101.

Lourdes Flores —Partido Popular Cristiano— sentó la posición de su bancada sobre el Poder Ejecutivo fuerte, pero con un consejo de ministros que goce de un control para que el régimen tenga coherencia de acción, además de subrayar la importancia del régimen bicameral, de modo que “exista siempre una cámara reflexiva”³⁷.

Henry Pease —Movimiento Democrático de Izquierda— calificó el modelo constitucional de la mayoría de autocrático porque concentra todo el poder en una sola mano y caricaturiza al Congreso rompiendo el correcto equilibrio de poderes. Aunque no obstante se mostró a favor de la unicameralidad del parlamento al considerar que “la existencia de dos cámaras y el elevado número de representantes había sido uno de los principales factores de descrédito del Poder Legislativo” frente a la ciudadanía³⁸.

Torres y Torres Lara, —Cambio 90-Nueva Mayoría— defendió la propuesta del oficialismo señalando que lo que se busca es un parlamento fuerte y que trabaje así como un ejecutivo que actúe en favor de los intereses nacionales, indicando además sobre las relaciones ejecutivo legislativo haciendo notar de una lectura detenida de la propuesta se advierte que mientras el Congreso puede censurar sin límite a los ministros, el gobierno central tiene la potestad por única vez de disolver el parlamento, sintetizando que el hecho objetivo de ello “la causa objetiva no es posible y no existe ningún país”. Argumentó también que el régimen unicameral es más fuerte que la bicameral parlamentaria, porque “no puede haber dos voluntades del pueblo puesto que lo que se quiere es que el parlamento trabaje con eficiencia conjuntamente con el Poder Ejecutivo”³⁹. Finalizando su argumento con la crítica a la izquierda señalando:

Propone un parlamentarismo, ocultando su denominación, concediendo al Presidente de la República casi sólo el derecho de otorgar condecoraciones, limitándole en sus acciones y estableciendo un sistema para desestabilizar al Poder Ejecutivo, para inmovilizar al Presidente de la República y para que este país no pueda seguir caminando (Torres, 1993, pp. 1129-1130).

Conjuntamente con las demás intervenciones; Larrabure Galvez —Frente Independiente Moralizador— la unicameralidad “tiende a dar mucho poder, pero simplifica mucho el trámite” si es que hay una buena intención en los legisladores y en los mandatarios; Francisco Tudela —Renovación Nacional— expresó que el sistema de las cámaras fue fundamental para impedir que el Congreso aprobara la ley de estatización de los bancos propuesto por el gobierno de Alan García señalando que “los temas de importancia al pasar a la segunda cámara dan tiempo para que se sientan los efectos de la opinión pública que han sido removida por la minoría política”⁴⁰. Mientras que Carlos Ferrero Costa —Cambio 90-Nueva Mayoría— opinó sobre que el mecanismo de una sola cámara original permite que haya hasta siete instancias de reflexión lo cual “rebate el criterio de que el sistema sobre alimentaría la rapidez sacrificando el análisis de los temas”⁴¹.

³⁷ Un Parlamento fuerte, al que no se debilite en ninguna de sus atribuciones, que significan no sólo la capacidad de censura, de interpelación de los ministros, la capacidad de aprobar mociones de confianza o de obligar a la dimisión, sino también la posibilidad de ejercer un control sobre los actos presidenciales. *Ibid.*, p. 1105.

³⁸ *Ibid.*, p. 1110.

³⁹ *Ibid.*, p. 1127.

⁴⁰ *Diario de Debates*, 29ª R Sesión (Vespertina), miércoles 21 de julio de 1993, p. 1144.

⁴¹ Añadiendo: “la Cámara única significa que la decisión final y el trámite de la ley sean por un sólo conjunto de hombres. Aceptar la revisión de la ley, cualquiera que sea, por la Comisión Permanente es claudicar del concepto de la Cámara única, ceder a las presiones externas y obsequiar a un grupo minoritario la bicameralidad que no responde a los intereses del pueblo”. *Ibid.*, p. 1150.

Agotado el debate, se aprobó el Artículo 102⁴², del Capítulo I, Poder Legislativo, correspondiente al Título IV, de la estructura del Estado; con una votación nominal de 48 votos contra 20⁴³.

2.3. La bicameralidad frente a la disyuntiva actual

Después de la caída del fujimorato, la dinamización de las principales instituciones y la falta de credibilidad de la ciudadanía respecto a los partidos políticos, en especial frente al Congreso de la República, ha puesto el debate sobre una reforma política que contemple la vuelta a la bicameralidad, debido al fracaso del régimen unicameral, posición respaldada por distintos grupos políticos sin éxito. Pero la vuelta a la bicameralidad, vendrá conjuntamente con una verdadera representación nacional que refleje una democracia representativa. Se piensa que el político nunca cumple su palabra y se suele repetir esa idea con fuerza en cada momento crítico de la historia nacional reciente, aunque no se puede soslayar que atacar a los partidos políticos y al parlamento es una costumbre tan arraigada por parte del presidente de turno o por algún líder nuevo, ya sea oficialista o opositor. Centrándome en la aplicación del régimen unicameral demuestra que no ha dado mejores resultados que el sistema bicameral:

Son visibles las profundas limitaciones que afectan la labor del Congreso de la República, debido a factores negativos que alteran sistemáticamente un funcionamiento de alto nivel, productividad y transparencia por parte de la cámara única... el sistema unicameral en el Perú adolece de un problema estructural insoluble: la deficiente representación. (Bernales, 2018)

La Constitución de 1993, que estableció el sistema unicameral, es “apócrifa”, por la forma en que fue concebida tras el autogolpe durante el régimen fujimorista en 1992, sin una clara participación de todos los partidos políticos y sin un serio compromiso de volver al tránsito democrático con la transferencia de mando, por parte del presidente de facto Alberto Fujimori, tal como sucedió con Morales Bermúdez:

El objetivo político trazado en el plan de gobierno es necesario considerar la etapa inmediata preexistente a la transferencia del poder político y del gobierno a la civilidad conforme al cronograma que culmine el 28 de julio de 1980. (Acta del Consejo de Ministros, Tomo XXXIII, fol. 133)

El establecimiento de dos cámaras, una de senadores, funcional e indisoluble; y otra de diputados, disoluble y con cargo a convocar (Valle Riestra, J, 2015). Dispondrá a ojos de la ciudadanía que las decisiones sean posteriormente supervisadas por la segunda Cámara estén sólidamente planificadas, las acusaciones sin sustento alguno y que terminan siendo una pérdida de tiempo, o la aprobación de leyes sin un detallado análisis técnico podrían llegar a su fin, si van de la mano conjuntamente con una reforma integral de los partidos políticos y una adecuada enseñanza sobre el parlamentarismo a la ciudadanía, especialmente en los colegios. Puesto como remarca Martin Tanaka, se tiene que “asumir que la bicameralidad por sí misma no va a solucionar nada si no se acompaña de otras reformas que ayuden a mejorar el proceso de selección de candidaturas de los partidos” (Tanaka, 2022).

La Constitución aprobada de 1993 no llegó a consolidar la institucionalidad en el Perú, cerca de la mitad de la población le dijo no alrededor del 43,38 %, lo que demostraba que el resultado electoral el régimen dictatorial y la Constitución habían perdido legitimidad.

⁴² Artículo 102: “El Poder Legislativo reside en el Congreso, el cual consta de Cámara Única”.

⁴³ *Diario de Debates*, 29ª S Sesión (Matinal), jueves 22 de julio de 1993, p. 1195.

Esto sumado a la escasa participación electoral, solo profundizaba lo que señala Cotler (1993):

La gente no tiene interés electoral, los que desertan dicen: yo no tengo nada que ver con el Estado no me interesa en cierta manera de ser tan de su condición de ciudadanos... problema en el Perú es que no existen organizaciones políticas más fuertes que sus líderes (p. 38).

El guillotinar a la bicameralidad en la Constitución de 1993 y la no reelección de congresistas en el 2018. ¿produjo algo positivo estos cambios a la institucionalidad del parlamento o más bien menoscabaron su función legislativa y fiscalizadora? Evidentemente, no se puede pensar en una reforma en cuanto a la estructuración de un poder del Estado si no va de la mano conjuntamente con una real reforma al interior de los partidos políticos. En la actualidad muchos partidos y movimientos se han convertido en clubes electorales, donde hacer política es solo una cuestión de trámite para la obtención de un puesto público en el Estado, más que una verdadera representación nacional que refleje el sentir de la ciudadanía.

3. Conclusiones

Efectivamente un punto a favor es que en la estructuración del Poder Legislativo, entre los debates coincidieron todos en que el Perú era un país presidencialista, no obstante de que conforme al texto de la carta fundamental, es el Congreso el primer poder del Estado. La disparidad entre teoría y práctica contribuye a grabar las dificultades para confeccionar una constitución aplicable y duradera. No se puede poner en duda su condición de primer poder, pero en los hechos y dentro de ellos el presidente se constituye en poder rival sojuzgante. De ahí que se fijaron obligaciones derechos y sanciones respecto al uso del poder presidencial, la práctica parlamentaria, por la mayoría de representantes constituyentes. La distinción entre las funciones de ambas cámaras y el carácter revisor del senado, así como su intervención en ciertas ratificaciones son uno de los temas donde más se concentraron los debates. También estuvo la crítica a la reduplicación de las funciones y el exceso del burocratismo que se debía evitar en modo efectivo.

Los recortes arbitrarios y apresurados con los que se hizo la Constitución de 1933, dejaron fuera reglas fundamentales que debieron consagrarse básicamente en toda carta política, teniendo en cuenta que la naturaleza de una norma jurídica constitucional es diferente a la legal. Donde una ley puede modificarse por cualquier otra ley, inclusive puede dejarse en suspenso por un decreto supremo de urgencia mientras que la Constitución por el contrario siendo una norma fundamental no puede transgredirse y requiere un procedimiento especial para su modificación en la Constitución que se inspiran y sustentan en las leyes, en los cuales todos los principios rectores del sistema jurídico económico y jurídico deben estar contenidos en la Carta Magna. La mayoría oficialista lo que propuso fue la consagración de un Poder Ejecutivo, que reinara sin contrapeso sobre los restantes poderes del estado, la desaparición del senado y el menosprecio de las facultades del Congreso. Para una mayor concentración de poder y la reelección inmediata, que básicamente se realizó con nombre propio y con un beneficiario fijo.

Frente a la disyuntiva del debate del retorno a la bicameralidad, está ahondado el hábito de acercamiento y oportunismo de líderes políticos en busca de curules sin una tecnificación cierta y al estudio y profundización de las ideas y planes correspondientes a lo que ofrece el bicameralismo. Sin que tal cosa implique un triunfalismo desapoderado como los que tanto han causado al Perú y también a quienes lo esgrimieron. Siendo lo

más importante emprender una campaña nacional donde se sienten las bases de una educación parlamentaria a la ciudadanía, para cerrar la pésima costumbre de observar la representación parlamentaria como un escalafón de cargos en la administración pública. La democracia no es un juego ni una expresión retórica, no se realiza con discursos ni solo con votos. Es algo serio, permanente y realista a la cual se debe considerar un esfuerzo ininterrumpido y con bastantes sacrificios, sin esta palabra y sin su cumplimiento efectivo, no hay una democracia en sí. Solo una representación vacía, vista como un botón qué significa su propia degradación moral.

4. Literatura citada

Fuentes primarias

Actas del Consejo de Ministros

Diario de debates

El Comercio

El Peruano

La Republica

Fuentes secundarias

Bourricaud, F. (2014). Poder y sociedad en el Perú. Institut français d'études andines.

Bernales, Enrique (14 de mayo de 2018). La reforma del Estado y el bicameralismo. El Comercio. <https://elcomercio.pe/opinion/columnistas/reforma-bicameralismo-martin-vizcarra-enrique-bernales-noticia-519771-noticia/>

Campos, Mario (1979, 8 de junio). Genaro Ledesma, la izquierda logrará unidad por decisión de las masas. El Comercio.

Campos, César (1993, 29 de noviembre). Julio Cotler, el Perú esta unido por babas... y nadie se da cuenta. Oiga.

Chumpitaz Pacheco, R. A. (2018). El Senado de la República como parte importante del Poder Legislativo en el Perú: El retorno a la bicameralidad de representación poblacional.

Comas, José (17 de mayo de 1992). Alberto Fujimori presenta en la reunión de la OEA un nuevo plan de democratización de Perú. El País. https://elpais.com/diario/1992/05/18/internacional/706140002_850215.html?event_log=regonetap

Cotler, J. (1994). Política y sociedad en el Perú: cambios y continuidades. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

- De Losada, C. A., & López, S. (Eds.).** (2005). Historia de las elecciones en el Perú: estudios sobre el gobierno representativo. Lima: Instituto de Estudios peruanos.
- Ferrero, Raúl** (23 de julio de 1993). Debate constitucional: los peligros del apresuramiento. *El Comercio*
- García Belaunde, D., & Eguiguren Praeli, F. J.** (2008). La evolución político-constitucional del Perú 1976-2005. *Estudios constitucionales*, 6(2), 371-398.
- Klarén, P. F.** (2004). Nación y sociedad en la historia del Perú. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Mares, J. J. C., & Gazzo, J. L. H.** (1992). Alcances de la convocatoria al Congreso Constituyente Democrático. Entrevista a Enrique Bernales, Alfredo Quispe y Marcial Rubio. *IUS ET VERITAS*, (5), 61-71.
- Miranda, E. Á.** (2018). Reforma política en la organización del Congreso de la República: ¿es necesario restituir el sistema bicameral en el Congreso peruano? *Vox Juris*, 35(1), 145-152.
- Morales, J. A. T.** (2013). Jugando a los experimentos políticos: una crítica a las propuestas de retorno a la bicameralidad en el Congreso peruano.
- Oviedo, Carlos** (1979, 21 de junio). Luis Alberto Sánchez, esta es una constitución mestiza. *Gente*.
- Pareja Paz Soldán, José.** (2005). Historia de las constituciones nacionales (1812-1979). Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Pease García, H.** (2008). Reforma política para consolidar el régimen democrático. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Pineda, Ó. A. P.** (2021). Las bases históricas del Derecho constitucional peruano. *Historia Constitucional*, (22), 548-581.
- Planas, Pedro** (12 de julio de 1993). La insoportable levedad del CCD. *Oiga*.
- Rivera Alvarado, S. M.** (2004). Acerca del retorno a la bicameralidad.
- Ruiz-Eldregde, Alberto** (22 de julio de 1993). Crítica y solución al Proyecto Constitucional. *La República*.
- Schneider, H. P.** (1979). Peculiaridad y función de los derechos fundamentales en el Estado constitucional democrático. *Revista de Estudios Políticos*, (7), 7-36.
- Tanaka, Martín** (12 de julio de 2022). Bicameralidad. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/opinion/columnistas/bicameralidad-por-martin-tanaka-noticia/>

REVISTA DE INVESTIGACIÓN MULTIDISCIPLINARIA



<http://www.ctscafe.pe>

Volumen VII- N° 21 noviembre 2023

*Contáctenos en nuestro correo electrónico
revistactscafe@ctscafe.pe*

Página Web:
<http://ctscafe.pe>

135

