

quaestio iuris

Bicameralidad en el Perú: análisis
y efectividad

DOI: <https://doi.org/10.70467/rqi.n14.4>



Bicameralidad en el Perú: análisis y efectividad

Bicamerality in Peru: analysis and effectiveness

QUITO CORONADO, Lorena ¹

Recibido: 27.05.2025

Evaluado: 23.06.2025

Publicado: 31.07.2025

Sumario

I. Introducción **II.** Métodos y técnicas. **III.** Antecedentes históricos de la Bicameralidad en Perú **IV.** Estructura y Funcionamiento del Sistema Bicameral **V.** Análisis de la Efectividad del Sistema Bicameral. **VI.** Desafíos y críticas al Sistema Bicameral en Perú. **VII.** Conclusiones **VIII.** Lista de Referencias.

Resumen

Este artículo ofrece un análisis sobre el sistema bicameral en el contexto peruano. Se aborda la importancia histórica de la bicameralidad, la estructura y funciones de la Cámara de Diputados y el Senado, así como los mecanismos de interacción entre ambas cámaras y con los demás poderes del Estado. Se destaca la necesidad de alcanzar consensos, la calidad de los debates legislativos y el cumplimiento de plazos para una efectiva toma de decisiones desde el poder legislativo. Se mencionan propuestas de reforma para restablecer la bicameralidad en el Congreso peruano, resaltando la evolución de su estructura a lo largo de la historia constitucional del país. Se concluye que la eficacia del sistema bicameral depende de su capacidad para representar los intereses de la sociedad y responder a sus necesidades de manera oportuna y adecuada.

Palabras Clave: bicameralidad, cámara de diputados, cámara de senado, representatividad

Abstract

This article offers an exhaustive analysis of the bicameral system in the Peruvian context. The historical importance of bicameralism,

¹ Abogada por la Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo. Maestra en Ciencias, mención Derecho Constitucional y Derechos Humanos. Conciliadora Extrajudicial. Docente de la Universidad Nacional de Cajamarca. Culminación de los estudios del Doctorado en Derecho en la Escuela de Posgrado de la UNC. ORCID: 0000-0002-2060-9652 Correo electrónico lorenaqc23@gmail.com



the structure and functions of the Chamber of Deputies and the Senate, as well as the mechanisms of interaction between both chambers and with the other powers of the State, are addressed. The need to reach consensus, the quality of legislative debates and compliance with deadlines for effective decision-making are highlighted. Reform proposals are mentioned to reestablish bicameralism in the Peruvian Congress, highlighting the evolution of its structure throughout the country's constitutional history. It is concluded that the effectiveness of the bicameral system depends on its ability to represent the interests of society and respond to its needs in a timely and adequate manner.

Keywords: *bicameralism, chamber of deputies, senate chamber, representativeness*

I. Introducción

La bicameralidad ha sido una característica constante en la historia constitucional del Perú, con excepción de la Constitución de 1867 y la actual de 1993, la bicameralidad siempre ha estado presente en el sistema de gobierno peruano. Este sistema se implementó bajo el supuesto de generar un equilibrio de poderes, representar los intereses regionales y sectoriales y mejorar la calidad de la legislación a través del debate y de su revisión por ambas cámaras. Reestablecer la bicameralidad en el contexto peruano del Siglo XXI, busca contribuir a una mayor estabilidad política, representación de la diversidad de intereses, fomentando el consenso político y mejorar de la calidad democrática. Sin embargo, se reconoce que su implementación no es una solución automática a los desafíos políticos, sociales y económicos del país, por el contrario, requiere de un análisis detallado, alcanzar consenso social y político para asegurar su viabilidad y beneficios dentro del contexto actual de nuestro país.

En ese orden de ideas, el propósito del presente artículo es realizar un análisis sobre la bicameralidad en el Perú y examinar la efectividad de este sistema en el contexto político, económico y social del país. Se busca evaluar los beneficios, desafíos y posibles mejoras que la bicameralidad debe aportar al sistema legislativo peruano. La importancia de este tema radica en su relevancia para el funcionamiento de las instituciones democráticas, la representatividad de los ciudadanos en el proceso legislativo, la calidad de las leyes producidas y la estabilidad política. Analizar la bicameralidad en el Perú permite identificar oportunidades de mejora en el sistema político y contribuir al fortalecimiento de la democracia en el país.



II.- Métodos y técnicas

En el desarrollo de este artículo se ha utilizado métodos y técnicas de investigación de naturaleza cualitativa, centrándome en los métodos propios del derecho tales como la interpretación jurídica, especialmente utilizando un enfoque histórico para realizar un análisis y comparación de los modelos constitucionales sobre la bicameralidad que el Estado peruano ha positivizado a la largo de su existencia. Asimismo, he utilizado el método argumentativo para realizar el análisis y evaluación de la efectividad del modelo bicameral y aportar también a precisar los desafíos que enfrenta su aplicación.

Como técnicas de investigación se ha utilizado el análisis documental para analizar y sistematizar la doctrina y la interpretación de los cambios de las normas constitucionales con respecto a la bicameralidad, asimismo el registro de fuentes de información y consulta correspondiente.

III. Antecedentes Históricos de la Bicameralidad en el Perú

3.1. Origen de la Bicameralidad

A lo largo de la historia, el parlamento u órganos legislativos han ido adoptando diferentes formas de organización en relación al número de cámaras que lo componen. Por consiguiente, se distinguen sistemas parlamentarios unicamerales o bicamerales cuya aplicación va a diferir en cada país. El primero en surgir fue el sistema unicameral, que luego dio paso al bicameralismo. Este último tuvo su origen en Inglaterra medieval del Siglo XIII, cuando se estableció el parlamento compuesto por una Cámara de Lores y una Cámara de los Comunes.

Para contextualizar el tema que aborda el presente artículo, es importante comenzar por definir el concepto de unicameralismo, ya que este constituye el punto de partida para comprender el Sistema Bicameral. Por consiguiente, el unicameralismo, es entendido como el sistema parlamentario que consta de una sola cámara legislativa y este a su vez se subdivide en: Unicameralismo Perfecto, referido al sistema parlamentario que plantea la existencia de una sola cámara la misma que desarrolla sus funciones de manera integral a través de comisiones especializadas. En nuestro caso fue la Constitución Política de 1867 que adoptó este sistema. Luego tenemos el Unicameralismo Imperfecto, sistema parlamentario que consta de una sola Cámara con la diferencia que el parlamento no desarrolla funciones de manera integral, en otras palabras, se produce una fragmentación en su organización interna existiendo un órgano



82

que funge como una pequeña Cámara. Ejemplo de este sistema, lo tenemos en la Constitución Política de 1823 con la presencia de un Senado Conservador y en nuestra Constitución actual con la Comisión Permanente.²

Por otro lado, el bicameralismo es entendido como la división del poder legislativo en dos Cámaras, una Cámara conformada por senadores, considerados como representantes selectos. En ese sentido, Cabanellas (2002) se refiere al senado como una “Junta, asamblea o reunión de las personas más distinguidas de una República, cuyas leyes forman, modifican o anulan” (p.291) y la Cámara de Diputados, considerados como representantes comunes:

Representante de un cuerpo u organismo. Persona elegida por sufragio para representar a los ciudadanos ante un organismo administrativo provincial o de distrito, con la doble finalidad de defender los intereses del territorio que lo elige y de las fuerzas políticas que lo apoyan. (Cabanellas de Torres, 2002, p.106)

Conforme al Informe de Investigación de setiembre de 2018 del Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria – Congreso de la República del Perú, el bicameralismo se clasifica en: Bicameralismo perfecto, el cual está referido a la existencia de dos Cámaras que realizan funciones políticas y legislativas. Ejemplo de ello en nuestro país, estuvo en la Constitución Política de 1933, así como en la de 1979. Y el Bicameralismo imperfecto, si bien este sistema también alude a dos Cámaras, la diferencia radica en las funciones que desempeñan cada una de ellas, una primera Cámara desarrolla las funciones políticas y gran parte de las funciones legislativas, y una segunda Cámara más deliberativa, reflexiva y técnica, es decir con poderes parlamentarios limitados, como son legislativos y de control político.

Dentro de este contexto, Constant señalaba que, “Hay que dividir al Parlamento para salvar su autonomía” pues la bicameralidad es mucho más reflexiva y prudente. Asimismo, George Washington, en el debate con Thomas Jefferson sobre sistemas parlamentarios, vertió una taza de café sobre un plato y dijo que, “Así como el plato enfría el café, la segunda cámara enfría a la primera” (Quintanilla Young, 1989, p.22)

² Reglamento del Congreso de la República del Perú. Artículo 42. La Comisión Permanente del Congreso se instala a más tardar dentro de los 25 días útiles posteriores a la instalación del primer periodo ordinario de sesiones. Ejerce sus funciones constitucionales durante el funcionamiento ordinario del Congreso, durante su receso e inclusive en el interregno parlamentario derivado de la disolución del Congreso.



Finalmente, si nos basamos en la historia constitucional de nuestro país podemos observar que desde 1822 ambos sistemas parlamentarios han estado presentes en las diferentes Constituciones Políticas, predominando el sistema bicameral conforme se puede observar en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 01
Congreso de la República del Perú a través de la historia

CONSTITUCIÓN	TEXTO CONSTITUCIONAL	SISTEMA PARLAMENTARIO	NUMERO DE REPRESENTANTES
Constitución Política de 1923	El artículo 51: establece que, en el Perú, el poder legislativo reside exclusivamente en el Congreso, el cual está compuesto por todos los representantes elegidos por las provincias del país.	Unicameral	Cada diputado representa a una base de doce mil ciudadanos. Las provincias que no alcanzan este número, pero superan la mitad eligen un diputado, mientras que las que tienen más de doce mil eligen dos diputados, y este número aumenta progresivamente conforme aumenta la población.
Constitución Bolivariana 1826	Artículo 27: El poder legislativo proviene directamente de los cuerpos electorales designados por el pueblo y se ejerce a través de tres cámaras: la de tribunos, la de senadores y la de censores.	Tricameral	25 miembros por cada Cámara en los primeros 20 años (Cámara de Diputados, Cámara de senadores y Cámara de Censores).
Constitución Política de 1828	Artículo 10. El Poder Legislativo se ejerce por un Congreso compuesto de dos Cámaras: una de Diputados y otra de Senadores.	Bicameral	En la Cámara de Diputados, los miembros son elegidos por colegios electorales, uno por cada veinte mil habitantes o fracción mayor de diez mil. En la Cámara de Senadores, cada departamento elige tres senadores y dos senadores suplentes, seleccionados por la junta departamental a partir de listas previas de dos individuos por cada senador.
Constitución Política de 1834	Artículo 10. El Poder Legislativo se ejerce por un Congreso compuesto de dos Cámaras	Bicameral	Los diputados eran elegidos a través de colegios electorales de parroquias y provincias. Por otro lado, la Cámara de Senadores estaba formada por cinco senadores por cada departamento.



Constitución Política de 1837	Artículo VIII. El Poder Legislativo general se ejercerá por un Congreso dividido en dos Cámaras, una de Senadores y otra de representantes	Bicameral	Artículo IX, la Cámara de Senadores estará compuesta por 15 miembros, con 5 representantes por cada una de las repúblicas confederadas. Artículo XVI, la Cámara de Representantes estará compuesta por 21 individuos, con 7 representantes por cada una de las repúblicas confederadas, todos elegidos por el Congreso general de la Confederación.
Constitución Política de 1839	Artículo 15. El Poder Legislativo se ejerce por un Congreso compuesto de dos Cámaras: una de Diputados y otra de Senadores.	Bicameral	Los diputados se eligen por medio de colegios electorales designados por ley (por cada 30 mil o por una fracción que pase de 15 mil, un diputado) 21 Senadores, elegidos por departamento
Constitución Política de 1856	Artículo 43. Ejercen el Poder Legislativo los Representantes de la Nación reunidos en Congreso, compuesto de dos Cámaras, una de Senadores y otra de Diputados.	Bicameral	Congreso elegido en una base única, luego separada por sorteo en las dos Cámaras
Constitución Política de 1860	El artículo 44 establece que el Poder Legislativo es ejercido por el Congreso, compuesto por dos cámaras: la de Senadores y la de Diputados, de acuerdo con lo que establece la Constitución.		Se elige un diputado propietario y uno suplente por cada treinta mil habitantes, o fracción mayor de quince mil, y por cada provincia, incluso si su población no alcanza este número. El número de diputados asignado a cada provincia será determinado por ley. Se eligen cuatro senadores propietarios y cuatro suplentes por cada departamento que tenga más de ocho provincias.
Constitución Política de 1867	Artículo 45. El Poder Legislativo se ejerce por el Congreso en una sola Cámara y en la forma que esta Constitución establece.	Unicameral	Tuvo muy poca vigencia
Constitución Política de 1920	Artículo 72. El Poder Legislativo constará de un Senado compuesto de treinta y cinco Senadores, y de una Cámara compuesta de ciento diez Diputados.	Bicameral	Cámara de Diputados conformada por 110 Diputados. Cámara de Senadores conformada por 35 Senadores.
Constitución Política de 1933	Artículo 89. El Congreso se compone de una Cámara de Diputados, elegida por sufragio directo, y de un Senado Funcional.	Bicameral	El número de diputados y senadores será fijado por ley.



Constitución Política de 1979	Artículo 164. El Congreso se compone de dos Cámaras: El Senado y de Diputados. Durante el receso funciona la Comisión Permanente.	Bicameral	Cámara de Senadores integrada por 60 Senadores Cámara de Diputados integrada por 180 Diputados Constitución
Constitución Política de 1993	Artículo 90. El Poder Legislativo reside en el Congreso de la República el cual consta de Cámara Única	Unicameral	Cámara Única conformada por 120 Congresista

Fuente: Portal del Congreso de la República

Elaboración: Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria.

3.2. Descripción de los cambios y reformas de la estructura del congreso peruano

Desde la independencia del Perú el funcionamiento del Poder Legislativo como órgano político colegiado que representa a la ciudadanía ha dependido en gran medida de la forma como este se encuentre organizado y de la estructura que posea. El Parlamento, como ya se lo señaló, está conformado por cuerpos orgánicos denominados cámaras legislativas, y son de dos tipos: unicamerales o bicamerales.

Sin embargo, cabe mencionar que a lo largo de la historia han existido parlamentos con incluso con tres cámaras legislativas. En el caso peruano, fue Simón Bolívar quien estableció en la Constitución Vitalicia de 1826, la estructura del Poder Legislativo, el cual se dividía en tres cámaras: Tribunales, Senadores y Censores, con 24 miembros cada una.

Por otro lado, Pedro Planas considera que:

Los órganos parlamentarios son de dos clases: los órganos de dirección (también llamados órganos de gobierno) y los órganos de producción. Entre los órganos de gobierno están el presidente, la Mesa Directiva y la Junta de Portavoces. Entre los órganos de producción, el pleno, las comisiones y la Comisión o Diputación permanente. (Planas Silva, 1997. p. 5)

Siguiendo a este autor, en el contexto del Congreso peruano, los órganos directivos no solo tienen responsabilidades de dirección, sino también de coordinación y representación dentro del parlamento. Asimismo, los órganos de producción comprenden el pleno, las comisiones y la comisión o Diputación Permanente, encargadas de elaborar, debatir y la aprobación de normativas, así como de llevar a cabo las labores legislativas y



86

el control parlamentario. Adicional a ello, a lo largo de la historia constitucional del Perú, la estructura del Poder Legislativo ha variado en función de las diferentes constituciones que ha tenido el país, tal como se aprecia en el cuadro N° 01.

Finalmente, se puede afirmar que el Congreso peruano a lo largo de su historia, ha tenido diversos cambios en cuanto a su estructura y funcionamiento. Por ejemplo, la Constitución Política de 1920 estableció un Senado compuesto por treinta y cinco Senadores y una Cámara compuesta por ciento diez Diputados. Posteriormente, la Constitución Política de 1979 estableció un Senado con 60 Senadores y una Cámara de Diputados con 180 Diputados.

Asimismo, se han presentado propuestas de reforma en diferentes momentos con el fin de restablecer el sistema bicameral en el Congreso. Así, en el año 2004 se emitió un dictamen favorable para la implementación de un sistema parlamentario bicameral. En años posteriores, se presentaron proyectos de ley con la finalidad de restablecer la bicameralidad en el Parlamento nacional. También, se han formado comisiones de estudio para analizar las bases de la reforma constitucional y evaluar la posibilidad de retornar al sistema bicameral. Estas comisiones han trabajado en la elaboración de propuestas y dictámenes favorables a la implementación del bicameralismo en el Congreso.

El 6 de marzo del 2024 el Pleno del Congreso aprobó, en segunda votación, la reforma constitucional reestableciendo el modelo bicameral del Parlamento Nacional. La decisión se adoptó por 91 votos a favor, 31 en contra y tres abstenciones. En las próximas elecciones, los peruanos elegiremos dos cámaras legislativas: diputados y senadores. La cámara de diputados contará 130 representantes y mantendrá las facultades de aprobar leyes que luego podrán ser ratificadas, revisadas o rechazadas por el Senado; mientras que la cámara de senadores tendrá 60 miembros y no sólo revisará las leyes aprobadas por los diputados, sino que juzgará a los altos funcionarios públicos acusados por la otra cámara. Estas son algunas de las funciones de ambas cámaras, se retomará las funciones que tiene cada una de las cámaras en el siguiente punto.

IV. Estructura y Funcionamiento del Sistema Bicameral

4.1. Descripción de la composición y funciones de la Cámara de Diputados

La Cámara de Diputados, como una de las dos cámaras legislativas en un sistema bicameral, desempeña un papel



87

fundamental en el proceso legislativo y en la representación de los ciudadanos. A continuación, se describe la composición y algunas de las funciones típicas de la Cámara de Diputados: (Cevallos Scudin, 2018)

Composición:

- a. La Cámara de Diputados está compuesta por representantes del pueblo elegidos mediante sufragio directo y proporcional.
- b. Los diputados suelen ser elegidos por un período determinado, que puede variar según la legislación de cada país.
- c. La cantidad de diputados en la Cámara puede variar dependiendo del tamaño de la población y de la división territorial del país.

Funciones:

- a. **Representación del pueblo:** Los diputados representan directamente a los ciudadanos que los han elegido en sus respectivas circunscripciones. Su función principal es la de representar los intereses y preocupaciones de la población en el proceso legislativo.
- b. **Elaboración de leyes:** La Cámara de Diputados tiene la responsabilidad de participar en la elaboración, discusión y aprobación de leyes. Los diputados pueden presentar proyectos de ley, debatir su contenido y votar su aprobación o rechazo.
- c. **Control del Poder Ejecutivo:** Los diputados tienen la facultad de ejercer el control político sobre el Poder Ejecutivo. Pueden interpelar a los ministros, realizar preguntas y solicitar informes sobre la gestión gubernamental.
- d. **Presupuesto y fiscalización:** La Cámara de Diputados participa en la aprobación del presupuesto nacional y en el control de las finanzas públicas. También puede llevar a cabo labores de fiscalización sobre el uso de los recursos del Estado.
- e. **Juicio político:** En algunos sistemas parlamentarios, la Cámara de Diputados puede tener la facultad de iniciar un proceso de juicio político contra altos funcionarios del Estado, como el presidente de la República, en caso de cometer faltas graves.



88

La Ley N° 31988, publicada 20 de marzo de este año, establece que las funciones de los diputados son: aprobar las propuestas normativas a ser remitidas al Senado, interpelar y censurar a los ministros, otorgar o rehusar la confianza planteada por iniciativa ministerial, conformar comisiones investigadoras con la finalidad de iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público. Además, los diputados tienen todas las atribuciones que le confiere la Constitución y las que son propias de su función. Como podemos observar las funciones son similares a las descritas por Cevallos Scudin.

4.2. Descripción de la composición y funciones del Senado

El Senado, como la otra cámara legislativa en un sistema bicameral, desempeña un papel importante en el proceso legislativo y en la representación de intereses específicos. A continuación, se describe la composición y algunas de las funciones típicas del Senado: (Cevallos Scudin, 2018)

Composición:

- a. El Senado está compuesto por representantes de las regiones o entidades subnacionales del país, como estados, provincias o departamentos. De acuerdo con la Ley N° 31988 el número mínimo de senadores es de sesenta, elegidos por un periodo de cinco años mediante un proceso electoral conforme a la ley. No obstante, este número puede ser incrementado únicamente mediante una ley orgánica.
- b. Los senadores suelen ser elegidos de manera diferente a los diputados, a menudo representando a las entidades subnacionales en lugar de circunscripciones electorales. Para el caso peruano según la Ley N° 31988, para ser elegido senador se requiere ser peruano de nacimiento, haber cumplido 45 años al momento de la postulación o haber sido congresista o diputado, y gozar del derecho de sufragio.
- c. La cantidad de senadores por entidad subnacional puede variar dependiendo de la población, la extensión territorial u otros criterios establecidos en la legislación. La recién aprobada reforma constitucional establece que este número puede ser incrementado mediante una ley orgánica.

Funciones:

- a. **Representación de las entidades subnacionales:** Una de las funciones principales del Senado es representar los intereses de las regiones o entidades subnacionales en el



proceso legislativo. Los senadores actúan como voceros de las particularidades y necesidades de sus respectivas jurisdicciones.

b. Revisión y deliberación: El Senado suele desempeñar un papel de revisión y deliberación de las leyes aprobadas por la Cámara de Diputados. Puede analizar en detalle los proyectos de ley, proponer modificaciones y enriquecer el debate legislativo.

c. Control del Poder Ejecutivo: Al igual que la Cámara de Diputados, el Senado puede ejercer funciones de control político sobre el Poder Ejecutivo. Puede interpelar a ministros, solicitar informes y participar en la aprobación de ciertos nombramientos.

d. Participación en la aprobación de leyes: El Senado tiene la facultad de participar en la aprobación de leyes, junto con la Cámara de Diputados. En algunos sistemas parlamentarios, ciertas leyes deben ser aprobadas por ambas cámaras para entrar en vigor.

e. Representación de minorías: En algunos casos, el Senado puede estar diseñado para garantizar la representación de minorías políticas, étnicas o regionales. Esto contribuye a la inclusión y diversidad en el proceso legislativo.

Si bien es cierto el Senado cumple un rol fundamental en la representación de las entidades subnacionales, la revisión y deliberación de leyes, el control del Poder Ejecutivo y la participación en la aprobación de normativas. Para el caso peruano difiere un poco de las funciones descritas porque básicamente el Senado tiene funciones de acusación, suspensión o destitución de funcionarios acusados, conforme al artículo 102 –A de la Ley N° 31988.

4.3. Mecanismos de interacción entre ambas cámaras y su relación con otros poderes del Estado

En un sistema bicameral, las dos cámaras legislativas suelen interactuar de diversas formas para garantizar un equilibrio de poderes y un proceso legislativo eficiente. Además, la relación entre ambas cámaras y los otros poderes del Estado es fundamental para el funcionamiento democrático de un país. A continuación, se describen algunos mecanismos de interacción entre ambas cámaras y su relación con los otros poderes del Estado de manera general:



a. Proceso legislativo conjunto: Ambas cámaras participan en el proceso legislativo, lo que implica que un proyecto de ley debe ser aprobado por ambas cámaras para convertirse en ley. Esto fomenta la deliberación, el debate y la revisión de las propuestas legislativas.

b. Comités conjuntos: Las cámaras suelen contar con comités conjuntos o conferencias para abordar temas específicos o resolver discrepancias entre versiones de un proyecto de ley. Estos comités permiten llegar a acuerdos y consensos entre ambas cámaras.

c. Conciliación de diferencias: En caso de que existan diferencias sustanciales entre las versiones de un proyecto de ley aprobadas por cada cámara, se puede recurrir a mecanismos de conciliación para llegar a un texto final que sea aceptable para ambas partes.

d. Relación con el Poder Ejecutivo: Las cámaras legislativas interactúan con el Poder Ejecutivo en diversos aspectos, como la aprobación de leyes, la fiscalización de la gestión gubernamental, la aprobación del presupuesto y la ratificación de tratados internacionales. Esta relación es fundamental para el equilibrio de poderes y el control político.

e. Relación con el Poder Judicial: Aunque el Poder Judicial suele ser independiente de las cámaras legislativas, estas pueden tener competencias relacionadas con la designación de jueces, la aprobación de leyes que afecten al sistema judicial y la fiscalización del cumplimiento de las sentencias judiciales.

Ahora bien, en el caso peruano y de acuerdo con la Ley N° 31988, Ley de Reforma Constitucional que Restablece la Bicameralidad en el Congreso de la República del Perú, se establece entre los mecanismos de interacción los siguientes:

a. Comisión Permanente: Durante el receso del Congreso, funciona la Comisión Permanente, conformada por igual número de senadores y diputados elegidos por sus respectivas cámaras. Esta comisión tiene la función de ejercer las atribuciones que la Constitución y el Reglamento del Congreso le otorgan.

b. Elaboración y aprobación de reglamentos: El Congreso de la República, el Senado y la Cámara de Diputados elaboran y aprueban sus respectivos reglamentos, que tienen naturaleza de ley orgánica. Estos reglamentos establecen la organización,



atribuciones y funcionamiento de las cámaras, así como la elección de representantes en la Comisión Permanente y en otras comisiones.

c. Nombramiento de funcionarios y empleados: Las cámaras del Congreso nombran y remueven a sus funcionarios y empleados, otorgándoles los beneficios correspondientes de acuerdo a ley. Esto contribuye a la coordinación administrativa y operativa entre ambas cámaras.

d. Delegación de facultades legislativas: El Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre una materia específica y por un plazo determinado mediante decretos legislativos. El presidente de la República debe dar cuenta al Senado o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo emitido.

e. Revisión y promulgación de leyes: Una vez aprobada una propuesta de ley por la Cámara de Diputados, esta se remite al Senado para su revisión. El Senado puede aprobar o modificar la propuesta legislativa y remitir la autógrafa de ley al presidente de la República para su promulgación. Este proceso garantiza la participación del Poder Ejecutivo en la aprobación de leyes.

f. Decretos de urgencia: En caso de necesidad, el Poder Ejecutivo puede legislar mediante decretos de urgencia, los cuales deben estar vinculados al normal funcionamiento del Estado o a materias de política general del Gobierno. Estos decretos son revisados por el Senado conforme a lo dispuesto en la Constitución.

g. Principios y derechos de la función jurisdiccional: La Constitución establece que uno de los principios y derechos de la función jurisdiccional es la independencia en su ejercicio. Esto implica que ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones.

h. Limitaciones a la revisión judicial: La Constitución establece que no son revisables en sede judicial las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones en materia electoral, ni las de la Junta Nacional de Justicia en materia de evaluación y ratificación de jueces. Esto garantiza la autonomía y la independencia de dichos organismos.

De los mecanismos de interacción entre ambas cámaras del Congreso y los demás poderes del Estado, se puede inferir que,



aunque estos permiten una colaboración y coordinación entre las cámaras y los otros poderes, aún está por verse si realmente el retorno a la bicameralidad va hacer efectiva en el contexto actual del Perú.

V. Análisis de la Efectividad del Sistema Bicameral

5.1 Análisis de los beneficios de la bicameralidad

Dentro del contexto descrito, se puede evidenciar que la bicameralidad ha sido la forma predominante de la organización del poder legislativo en el Perú a lo largo de su historia constitucional, con la excepción de dos constituciones la de 1867 y la actual de 1993. Entonces, surge la interrogante de saber ¿cuál de los dos sistemas es más eficaz si la unicameralidad o la bicameralidad? Como se puede apreciar ambos sistemas tienen ventajas y desventajas. Por un lado, la cámara única respira un ambiente de onnipotencia e irresponsabilidad planteando un sin número de proyectos de ley insustanciales para la población peruana alejada de su perspectiva funcional que es legislar para el bienestar de la sociedad, porque lo importante es generar buenas leyes, tal como lo señala Rodríguez (2000) al indicar que “la producción legislativa debe contribuir a un cambio institucional, adecuándose a una determinada realidad, y siendo pertinente para solucionar los problemas respecto a la oferta de bienes y servicios públicos, a pesar de las restricciones económicas y políticas” (p.26). Por otro lado, en el sistema bicameral se llevan a cabo una serie de procedimientos para la aprobación de una ley, en donde, inicialmente los ciudadanos expresan su apoyo o rechazo. Posteriormente, el Senado decide si el proyecto se convierte en ley, lo que implica un proceso de toma de decisiones más reflexivo. Sin embargo, abordaremos las ventajas y desventajas más adelante.

Ahora bien, analicemos la representatividad del sistema bicameral en la legislatura peruana, el cual es un aspecto fundamental a considerar al evaluar la viabilidad y eficacia de este modelo legislativo, por ejemplo entre los puntos más relevantes se tiene a la diversidad de perspectivas, es decir, al contar con dos cámaras legislativas con funciones y composiciones diferentes el sistema bicameral puede permitir una representación más amplia y diversa de los intereses y necesidades de la sociedad, por ende puede contribuir a una toma de decisiones más equilibrada. Empero:

Este proceso no evita totalmente de cometer errores voluntarios o involuntarios a menos que esta cámara esté conformada por miembros que cumplan ciertos requisitos



93

técnicos y jurídicos, en otras palabras, este sistema realiza un control minucioso y atento originando estabilidad en el gobierno. (Giménez Martínez, 2016, p.6)

Por otro lado, la existencia de dos cámaras con roles y/o funciones específicas, como una cámara baja y una cámara alta, puede garantizar un sistema de control y equilibrio en la toma de decisiones legislativas. Esto puede evitar la concentración excesiva de poder en una sola instancia y promover una representación más equitativa de los diferentes sectores de la población.

Otro aspecto a resaltar, es que en un sistema bicameral bien diseñado puede facilitar la participación ciudadana en el proceso legislativo al ofrecer diferentes espacios para la representación y la expresión de demandas de la ciudadanía, esto conllevaría a fortalecer la legitimidad que tanto nos hace falta en el Perú. Sin embargo, la aprobación del retorno a la bicameralidad por parte del Congreso peruano se ha realizado a espaldas de la democracia. Aunque la ley se aprobó conforme al procedimiento establecido en la Constitución, la función esencial del Congreso es representar los intereses y necesidades del pueblo. En el referéndum del año 2018, la población desaprobó el retorno a la bicameralidad, lo que demuestra que el Congreso desatendió el mandato popular expresado en ese proceso de consulta ciudadana.

Por su parte, Álvarez Miranda (2018, p. 1) “analizaron la postura institucional del congreso de la república en el sistema constitucional peruano, pasando por explicar el funcionamiento de la democracia representativa y las principales características en los procedimientos de representación unicameral y bicameral del parlamento peruano”. En donde se destacó que el modelo unicameral del actual congreso de la república no contribuyó a mejorar la democracia representativa y resaltan que es necesario el retorno a la bicameralidad para recuperar la representatividad. En ese mismo sentido, Gamper (2018, p.8) indicó que “las segundas cámaras territoriales pueden fortalecer los valores constitucionales no territoriales, como la separación de poderes y la democracia multinivel”.

Que, si bien es cierto, la existencia de dos cámaras con funciones específicas puede contribuir a la protección de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, al permitir un mayor escrutinio y debate sobre las leyes. Sin embargo, esto no es suficiente, ya que también es necesario un equilibrio entre los poderes del Estado. La reforma constitucional aprobada reduce la potestad excepcional del presidente de la República



de disolver el poder legislativo, conforme lo estipulaba el artículo 134 de la Constitución. La Ley de reforma estable la disolución únicamente para la cámara de diputados, pero no para la cámara de senadores. Por lo tanto, sería necesario rediseñar el sistema actual de pesos y contrapesos, abarcando no solo la potestad excepcional de disolver el congreso, sino también la vacancia presidencial por incapacidad moral permanente, la censura ministerial, entre otros aspectos relevantes. Por ende, la eficacia del del sistema bicameral radicaría en su capacidad para reflejar de manera equitativa y diversa los intereses y necesidades de la sociedad, así como en su habilidad para garantizar un sistema de control y equilibrio con los otros poderes.

5.2. Análisis de la capacidad del sistema para generar un equilibrio de poderes

El equilibrio de poderes es un principio fundamental en cualquier sistema político que busca evitar la concentración excesiva de poder en una sola persona o un grupo de personas. En el sistema legislativo peruano, su marco normativo se encuentra establecido en el artículo 43 de la Constitución.³

Ahora bien, analicemos la capacidad de generar un equilibrio de poderes. La existencia de dos cámaras legislativas puede contribuir significativamente a este equilibrio, ya que establece un sistema de control y contrapeso entre ambas cámaras. Esto ayudaría a evitar la concentración excesiva de poder en una sola institución. Asimismo, conforme a lo ya anteriormente mencionado para aprobar una ley intervienen las dos cámaras, es decir, se efectúa una toma de decisiones más reflexiva. No obstante, no se trata únicamente de legislar, como lo hace el actual Congreso, el cual a menudo legisla sin someter los proyectos de ley a un análisis exhaustivo, lo que resulta en aprobaciones precipitadas. Esto resulta en la promulgación de leyes que pueden ser declaradas inconstitucionales por parte del Tribunal Constitucional, como sucedió con la Ley N° 31083 que dispone entregar hasta S/. 4, 300 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; asimismo, el caso de la Ley N° 31018 que suspende el 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; o la Ley N° 31039, que ordena el ascenso automático y contrato a plazo indeterminado

3 Artículo 43.- Estado democrático de derecho. Forma de Gobierno: La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes.



a profesionales de salud, declarado inconstitucional a través de la sentencia N° 1041/2020.

En ese orden de ideas, según refiere la Ley N° 31988 aprobada por el Congreso, que restablece la bicameralidad, desde mi perspectiva, no existe un equilibrio adecuado de poderes. Esto se debe a que el Ejecutivo solo tiene la facultad de disolver a la cámara de Diputados, pero no el senado. En situaciones de urgencia, solo se le permite legislar mediante decretos de urgencia, los cuales deben ser revisados por el Senado. Además, la delegación de facultades legislativas se otorga únicamente en materias específicas y por un periodo determinado. El presidente de la República está obligado a rendir cuentas al Senado o la comisión permanente de cada decreto legislativo.

Por otra parte, tanto en un sistema unicameral como bicameral, es importante que el parlamento ejerza funciones de control político efectivas sobre el ejecutivo para garantizar un equilibrio de poderes. La capacidad de la legislatura peruana para llevar a cabo este control político de manera independiente y efectiva es crucial para mantener dicho equilibrio. Adicional a ello, si analizamos la función de control político la unicameralidad y bicameralidad se encuentran en las mismas condiciones. Porque en ambas existen mecanismos de control político que deben ser utilizados para vigilar el accionar del poder ejecutivo.

Ahora en lo referente a la legitimidad y representatividad del sistema legislativo también son aspectos clave para mantener un equilibrio de poderes. Es fundamental que el parlamento peruano refleje de manera adecuada los intereses y necesidades de la sociedad para evitar la concentración de poder en manos de pocos. Pero, en los últimos años la crisis institucional y política del parlamento peruano ha generado una serie de cuestionamientos por parte de población y una baja aprobación de su accionar, evidencia una clara deslegitimación. Esto se debe a los constantes conflictos entre el ejecutivo y el legislativo, que han llevado entre otros hechos, a la renuncia del presidente de la República Pedro Pablo Kuczynski, la disolución del congreso y la destitución del presidente Martín Vizcarra. Por su parte, Chirinos señala:

El parlamento se ha visto seriamente afectado en su credibilidad por su manera de actuar al anteponer el interés partidario o personal y dejar de lado las necesidades de los ciudadanos generando desconfianza, malestar e insatisfacción, porque a ellos les concierne resolver los problemas existentes en torno a la corrupción. (Chirinos, 2015, p. 4)



Además, Landa Arroyo (2008), nos señala que “la crisis de legitimidad del congreso de la república nace de la superioridad manifestada a través de la solución de la crisis democrática, pues es aquí donde se origina la problemática de legitimidad del parlamento”. Se puede afirmar entonces que el sistema político peruano enfrenta serias deficiencias estructurales. Estas deficiencias requieren de reformas profundas para evitar futuros conflictos de poder y así poder restaurar la confianza y legitimidad de las instituciones democráticas.

Finalmente, el equilibrio de poderes también implica la independencia del poder judicial. La capacidad del sistema judicial peruano para actuar de manera independiente y garantizar el respeto a la Constitución y a los derechos fundamentales es fundamental para mantener un equilibrio de poderes efectivo. Concluyendo, la capacidad del sistema legislativo peruano para generar un equilibrio de poderes dependerá de diversos factores, como la estructura del parlamento, la independencia de sus poderes, la representatividad de sus decisiones y de su capacidad para ejercer un control político efectivo sobre el poder ejecutivo.

5.3. Examen de la eficacia del sistema en la toma de decisiones legislativas

La eficacia del sistema legislativo peruano en la toma de decisiones legislativas es un aspecto crucial para evaluar su funcionamiento y su capacidad para representar y servir a la ciudadanía. Veamos algunos puntos relevantes para examinar la eficacia:

- a.** La eficacia del sistema en la toma de decisiones legislativa puede evaluarse considerando la eficacia y transparencia del proceso legislativo. Siendo importante analizar si el sistema cuenta con mecanismos claros y ágiles para la presentación, discusión, modificación y aprobación de leyes.
- b.** La capacidad del sistema para alcanzar consensos y acuerdos entre las diferentes fuerzas políticas y actores sociales es fundamental para la toma de decisiones legislativas efectivas. La habilidad para negociar y llegar a compromisos puede ser un indicador de la eficacia del sistema en este aspecto.
- c.** La calidad de los debates y análisis de los proyectos de ley en el parlamento es otro aspecto importante a considerar. Un sistema legislativo eficaz debe garantizar un debate informado y profundo sobre las propuestas legislativas, permitiendo la participación de todos los sectores involucrados.



d. La capacidad del sistema para cumplir con los plazos establecidos para la tramitación de las leyes también es un factor relevante. Un sistema legislativo eficaz debería ser capaz de gestionar de manera oportuna y eficiente el proceso legislativo, evitando retrasos innecesarios en la toma de decisiones.

En definitiva, es imperativo considerar estos elementos, ya que son esenciales para asegurar que el sistema bicameral propuesto por el Congreso represente efectivamente los intereses de la sociedad y responda a sus necesidades de manera oportuna y adecuada.

5.4. Ventajas y Desventajas de la Bicameralidad

La bicameralidad, al igual que la unicameralidad, presenta tanto ventajas como desventajas. Veamos a continuación algunas de las principales ventajas y desventajas de un sistema bicameral:

Ventajas

a. Control y equilibrio: al contar con dos cámaras legislativas, se puede establecer un sistema de control y equilibrio entre ambas, lo que puede contribuir a una mayor calidad en la elaboración de leyes y a evitar decisiones precipitadas.

b. Representación diversa: La bicameralidad puede permitir una representación más diversa de los intereses de la sociedad al tener dos cámaras con diferentes formas de elección y representación, lo que puede enriquecer el debate legislativo.

c. Mayor revisión y análisis: Al tener dos cámaras que revisan y discuten los proyectos de ley, se puede garantizar un mayor escrutinio y análisis de las propuestas legislativas, lo que puede resultar en leyes más sólidas y bien fundamentadas.

Desventajas

a. Duplicación de funciones: La existencia de dos cámaras puede llevar a una duplicación de funciones y a un proceso legislativo más lento, lo que podría dificultar la toma de decisiones rápidas en situaciones de urgencia.

b. Costos adicionales: Mantener dos cámaras legislativas implica costos adicionales para el Estado, como salarios de legisladores, infraestructura, personal, entre otros, lo que puede representar una carga económica mayor.



c. Posible conflicto y estancamiento: En ocasiones, las diferencias entre ambas cámaras pueden generar conflictos y estancamientos en la aprobación de leyes, lo que podría obstaculizar el funcionamiento eficiente del sistema legislativo.

En última instancia, la elección entre un sistema bicameral o unicameral dependerá de las necesidades y contextos específicos de cada país, así como de los objetivos que se busquen alcanzar en términos de representatividad, eficiencia legislativa y equilibrio de poderes. Solo nos queda confiar en que la ley propuesta por los congresistas logre abordar estos tres aspectos fundamentales para una sociedad democrática como es la nuestra.

VI. Desafíos y Críticas al Sistema Bicameral en el Perú

La aplicación de la bicameralidad en el contexto social y político del Perú es un tema que genera debate y reflexión, es por ello, que se tiene considerar en primer lugar si su implementación podría contribuir a una mayor estabilidad política al establecer un sistema de control y contrapeso entre ambas cámaras legislativas. Esto podría evitar situaciones de conflicto y facilitar la toma de decisiones. En segundo lugar, si la bicameralidad podría permitir una verdadera representación de los intereses y necesidades de la población peruana al contar con dos cámaras con funciones y composiciones diferentes. Esto daría lugar a una mayor legitimidad. En tercer lugar, la implementación de un sistema bicameral podría fomentar la capacidad de consenso y diálogo entre las diferentes fuerzas políticas, lo cual es fundamental en un contexto político tan polarizado como el nuestro. Por último, la transición hacia un sistema bicameral podría ser parte de un proceso más amplio de fortalecimiento institucional y mejora de la calidad democrática en el país.

Sin embargo, es importante tener en cuenta que la implementación de la bicameralidad no sería una solución única o automática para los desafíos políticos y sociales que enfrenta el Perú. Desde mi perspectiva se necesita de un análisis detallado y un amplio consenso social y político para evaluar si este cambio institucional será beneficioso y viable en el contexto actual del país.

6.1. Identificación de los principales desafíos y obstáculos que enfrenta el sistema bicameral

Entre los principales desafíos y obstáculos que pueden afectar la eficacia y funcionamiento del sistema bicameral se encuentran los siguientes: La duplicación de funciones, es decir, la existencia de dos cámaras conlleva una duplicación de funciones y una mayor complejidad en el proceso legislativo, lo que puede



generar conflictos y retrasos. Las diferencias en las atribuciones y competencias de ambas cámaras pueden dar lugar a conflictos sobre qué cámara tiene la autoridad final. La división del poder legislativo en dos cámaras puede exacerbar la polarización política, ya que cada cámara puede representar intereses y posturas políticas diferentes, dificultando así el llegar a consensos y acuerdos. Esta situación de desacuerdo produce un bloqueo legislativo e impide la adopción de decisiones importantes, lo que afectaría la gobernabilidad del país. Siguiendo esa misma línea la necesidad de coordinar y negociar entre las dos cámaras puede ralentizar el proceso legislativo y generar burocracia, lo que dificulta la capacidad de respuesta del sistema político ante las demandas de la población. Como ya se lo menciono anteriormente también acarrearía costos adicionales lo cual puede resultar oneroso para el Estado. Por último, existe el desafío de garantizar que ambas cámaras sean representativas de la diversidad de la sociedad y que sus decisiones reflejen los intereses y necesidades de la población en su conjunto.

6.2. Análisis de las críticas y controversias relacionadas con su funcionamiento y utilidad

La bicameralidad ha sido objeto de críticas y controversias en diversos contextos debido a sus características y funcionamiento. Algunas de las críticas y controversias más comunes relacionadas con el sistema bicameral son las siguientes:

a. Costos adicionales: Una crítica frecuente es que mantener dos cámaras legislativas implica costos adicionales para el Estado, lo que puede resultar ineficiente y poco económico, especialmente en países con recursos limitados como es en el caso peruano.

b. Duplicación de funciones: Se argumenta que la existencia de dos cámaras puede llevar a una duplicación de funciones y a una mayor complejidad en el proceso legislativo, lo que puede generar ineficiencias y retrasos en la toma de decisiones.

c. Bloqueo legislativo: La posibilidad de que ambas cámaras no lleguen a acuerdos puede conducir a un bloqueo legislativo, impidiendo la adopción de decisiones importantes y afectando la gobernabilidad del país.

d. Polarización política: Al representar intereses y posturas políticas diferentes, las dos cámaras pueden exacerbar la polarización política y dificultar la búsqueda de consensos y acuerdos, lo que puede obstaculizar la adopción de políticas públicas efectivas.



e. Conflictos de competencia: Las diferencias en las atribuciones y competencias de ambas cámaras pueden dar lugar a conflictos sobre qué cámara tiene la autoridad final en ciertos asuntos, lo que puede generar incertidumbre y dificultar la toma de decisiones.

f. Representatividad: Existe la crítica de que las dos cámaras pueden no ser igualmente representativas de la diversidad de la sociedad, lo que puede afectar la legitimidad de las decisiones tomadas y la calidad de la representación política.

A pesar de estas críticas y controversias, algunos defensores del sistema bicameral argumentan que la existencia de dos cámaras puede aportar beneficios como un mayor control y equilibrio de poderes, una mayor representatividad de los intereses regionales o sectoriales, y una mayor calidad en la elaboración de leyes a través del debate y la revisión en ambas cámaras. En definitiva, la evaluación de la utilidad y eficacia del sistema bicameral dependerá del contexto político, social y económico de cada país, así como de la capacidad de las instituciones para superar los desafíos y obstáculos que puedan surgir en su funcionamiento. Asimismo, independientemente de si se aplica el sistema unicameral o bicameral, lo importante es garantizar una verdadera representación y velar por el bienestar de la sociedad peruana.

VII. Conclusiones

a. La bicameralidad ha sido una característica predominante en la historia constitucional del Perú, con excepción de dos constituciones. Asimismo, ha sido objeto de críticas y controversias debido a sus costos adicionales, la posible duplicación de funciones, el riesgo de bloqueo legislativo, la polarización política y los conflictos de competencia.

b. La eficacia del sistema bicameral radica en su capacidad para reflejar de manera equitativa y diversa los intereses y necesidades de la sociedad, así como en su habilidad para garantizar un sistema de control y equilibrio con los otros poderes. La evaluación de su utilidad y eficacia va a depender del contexto político, social y económico de cada país, así como de la capacidad de las instituciones para superar los desafíos y obstáculos que puedan surgir en su funcionamiento.

c. La implementación de un sistema bicameral, si bien es cierto podría fomentar la capacidad de consenso y diálogo entre las diferentes fuerzas políticas, lo cual es necesario en un contexto político polarizado como el nuestro. No obstante,



es necesario realizar un análisis detallado y lograr un amplio consenso social y político para evaluar si el cambio institucional hacia la bicameralidad sería realmente beneficioso y viable.

d. Por último, la Ley N° 31988, que restablece la bicameralidad en el Congreso de la República del Perú, constituye un esfuerzo del poder legislativo por mejorar la representatividad, la calidad de las leyes y la estabilidad política. Sin embargo, es imperativo evaluar si dicha reforma resultará beneficiosa y viable en el contexto actual del país, considerando factores cruciales como el equilibrio de poderes. Cabe destacar que, desde una perspectiva preliminar, se advierte una ausencia de un auténtico equilibrio de poderes en la presente ley.

VIII. Lista de Referencias

- Álvarez Miranda, E. y U. M. R. (2018). Reforma Política en la organización del Congreso de la República: ¿es necesario restituir el sistema bicameral? 35, 145–152.
- Cabanellas de Torres, G. (2002). Diccionario Jurídico Elemental. Buenos Aires: Editorial Heliasta
- Cevallos Scudin, J. A. (2018). Antecedentes Históricos y Normativos del Bicameralismo en Perú y Legislación Comparada. 2. Lima.
- Chirinos, M. P. (2015). La función de representación: nuevas perspectivas y estrategias. 1–190. Lima
- Gamper, A. (2018). Representing Regions, Challenging Bicameralism: An Introducción. 10.
- Giménez Martínez, M. Á. (2016). El dilema unicameralismo-bicameralismo en la Segunda República española. Hispania - Revista Española de Historia, Vol. 76. <https://doi.org/10.3989/hispania.2016.021>
- Landa Arroyo, C. (2008). Desafíos y Perspectivas para la representatividad Parlamentaria en el contexto de la Sociedad Global. Derecho & Sociedad 31.
- Peruano, E. (2024). Publicación Oficial - Diario Oficial El Peruano.
- Planas Silva, P. (1997). Derecho Parlamentario. Lima: Ediciones Forences.



Quintanilla Young, V. y C. de Q. Vilma. (1989). Pensamientos y refranes seleccionados y clasificados. Lima.

Rodríguez, R. (2000). El proceso de producción legislativa. Un procedimiento de diseño institucional. 191–204.