

Treinta y tres años de unicameralismo y una sólida apuesta por el retorno a la doble cámara legislativa en el Perú

*Thirty-three years of unicameralism and a firm determination
to return to a bicameral legislature in Perú*

 ALEX ULLOA IBÁÑEZ*

57

Resumen

Investigaremos los dos modelos de organización desplegados en el sistema legislativo peruano y que, a su vez, han tenido mayor presencia en nuestra historia constitucional. Se identifican sus características, fortalezas y debilidades, así como se describe el cambio de giro del sistema unicameral al bicameral en nuestra actual Constitución. Finalmente, se brindan nuestras apreciaciones sobre el retorno al sistema de dos cámaras en el Perú, desde el próximo año, por mandato de la Ley 31988, «Ley de reforma constitucional que reestablece la bicameralidad en el Congreso de la República del Perú», a partir de las próximas elecciones generales, las cuales se realizarán el 12 de abril de 2026¹.

Palabras clave

Constitución, democracia, Parlamento, sistema unicameral, sistema bicameral.

* Abogado por la Universidad Privada Antenor Orrego. Miembro de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional. Código ORCID: 0009-0005-6599-9577. Correo electrónico: aulloa@tc.gob.pe

¹ Ver la nota periodística «JNE dispone publicación de proyecto de Cronograma Electoral de las Elecciones Generales 2026». Disponible en <https://portal.jne.gob.pe/portal/Pagina/Nota/17295>

Abstract

We will investigate the two organizational models that have been deployed in the Peruvian legislative system and that have had a greater presence in our constitutional history; identifying their characteristics, strengths and weaknesses; as well as, we will describe the change of direction from the unicameral system to the bicameral system in our current Constitution; finally, we will provide our opinions on the return to the two-chamber system in Peru, starting next year by mandate of Law 31988, «Constitutional reform law that reestablishes bicameralism in the Congress of the Republic of Peru», starting with the next general elections, which would be held on April 12, 2026.

Keywords

Constitution, democracy, Congress, unicameral system, bicameral system.

Sumario

I. INTRODUCCIÓN. II. CONCEPTOS PREVIOS QUE PERMITIRÁN AFIANZAR EL OBJETIVO DE LA INVESTIGACIÓN. III. EL PERÚ Y EL RETORNO A LA BICAMERALIDAD. IV. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

Los sistemas unicamerales o bicamerales son formas a través de las cuales se configuran los parlamentos a nivel mundial. En Hispanoamérica, actualmente, no existe una tendencia predominante. Así, encontramos que países como España, Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay acogen el sistema de doble cámara legislativa. Por su parte, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Venezuela tienen un sistema de cámara única.

En el caso peruano, con la Constitución de 1993, se rompió una de nuestras tradiciones constitucionales, ya que pasamos del sistema de doble cámara al sistema de cámara única. Al respecto, Salcedo (2022) expresa lo siguiente:

Hasta antes de la Constitución de 1993, en la historia constitucional peruana predominó el sistema bicameral, que fue establecido por las constituciones de 1828 (que fue la primera constitución peruana que tuvo vigencia efectiva), 1834, 1839, 1856, 1860, 1920, 1933 y 1979, que son las cartas políticas que mayor vigencia han tenido en nuestra accidentada historia constitucional. (p. 31)

A la fecha, luego de casi treinta y tres años, retornaremos al sistema de dos cámaras, cuyos detalles brindaremos en un acápite posterior. Para una mejor ilustración, describiremos los sistemas legislativos que han tenido los parlamentos peruanos a lo largo del tiempo.

Tabla 1
Las formas del sistema legislativo en las constituciones del Perú

Constitución y artículo		Modelo legislativo	Cantidad de representantes
1	Constitución Política de 1823, artículo 51	Unicameralismo	No se indica de forma expresa. La cantidad se reserva para la ley.
2	Constitución Política de 1826, artículo 27	Tricameralismo	24 miembros por cada cámara en los primeros 20 años (diputados, senadores y censores).
3	Constitución Política de 1828, artículo 10	Bicameralismo	Cámara de Diputados. Los colegios electorales eligen a los diputados a razón de uno por cada 20 000 habitantes o por una fracción que pase de 10 000. Cámara de Senadores. 3 senadores por cada departamento, elegidos por la Junta Departamental y 2 senadores suplentes por cada departamento.
4	Constitución Política de 1834, artículo 10	Bicameralismo	Cámara de diputados. Los colegios electorales eligen a los diputados a razón de uno por cada 24 000 habitantes o por una fracción que pase de 12 000. Cámara de Senadores: cinco Senadores por cada departamento. Tres senadores suplentes por cada departamento.
5	Constitución Política de 1839, artículo 15	Bicameralismo	Cámara de Diputados. 1 diputado por cada 30 000 habitantes o por una fracción que pase de 15 000. Cámara de Senadores. 21 ciudadanos, 2 suplentes por cada 3 senadores.
6	Constitución Política de 1856, artículo 43	Bicameralismo	Se elegirán representantes al Congreso (titular y suplente) por cada 25 000 habitantes o por una fracción que pase de 15 000. Instalado el Congreso, se sacará por suerte la mitad de los representantes para que formen la Cámara de Senadores, y la otra mitad, la Cámara de Diputados.
7	Constitución Política de 1860, artículo 44	Bicameralismo	Cámara de Diputados. 1 diputado propietario y 1 suplente por cada 30 000 habitantes o por cada fracción que pase de 15 000, y por cada provincia, aunque su población no llegue a este número.

			Se fijará por ley el número de diputados que corresponda a cada provincia. Cámara de Senadores. 4 senadores propietarios y 4 suplentes por cada departamento que tenga más de 8 provincias.
8	Constitución Política de 1867, artículo 45	Unicameralismo	1 representante propietario y 1 suplente en todas las provincias por cada 25 000 habitantes y otros por las fracciones que superen los 15 000.
9	Constitución Política de 1920, artículo 72	Bicameralismo	Cámara de Diputados: 110. Cámara de Senadores: 35.
10	Constitución Política de 1933, artículo 89	Bicameralismo	El número de diputados y senadores será fijado por ley.
11	Constitución Política de 1979, artículo 164	Bicameralismo	Cámara de Diputados: 180. Cámara de Senadores: 60.
12	Constitución Política de 1993, artículo 90	Unicameralismo	130 congresistas.
		Bicameralismo (a partir del 12 de abril de 2026)	Cámara de Diputados: 130. Cámara de Senadores: 60.

Fuente: Elaboración propia.

II. CONCEPTOS PREVIOS QUE PERMITIRÁN AFIANZAR EL OBJETIVO DE LA INVESTIGACIÓN

2.1. Democracia

Definir la democracia no es tarea fácil, ya que se trata de un concepto polisémico y, muchas veces, confuso. Así lo explica Domínguez (2008) cuando afirma lo siguiente:

[...] es frecuente ligar a la democracia con los significados que siguen: sistema político, régimen político, sistema político-institucional, sistema de reglas político-institucional, método político, procedimiento, técnica organizativa del poder, orden jurídico-político, organización jurídica, principio constitucional, principio de legitimidad, forma de Estado, forma de gobierno, sistema de gobierno, sistema gubernamental, sistema social, modelo social, régimen social, tipo de sociedad, clase de sociedad, sistema de vida, forma de vida, modo de vida, modo de vivir, estilo de vivir, modelo socio económico, estructura socio económica, sistema de producción de decisiones socio

económicas, forma sustantiva, sistema ético, sistema moral, valor, sistema de valores, principio humanista, doctrina, ideología, filosofía, forma de pensamiento, conjunto de ideales, conjunto de creencias, espíritu, entre otros tantos más. Súmese un significado que en los últimos años se está manejando como el considerar a la democracia como un derecho (p. 142).

Asimismo, el destacado profesor peruano señala que todas estas formas de comprender a la democracia «encajan en una visión triádica de la democracia: una forma política, una forma de vida y una forma de liberación del hombre» (Domínguez, 2008, p. 143).

Por otro lado, a nivel jurisprudencial, el Tribunal Constitucional (TC) peruano acierta al indicar que el contenido esencial de la democracia se puede abordar desde tres planos; en ese sentido, desde el plano iuspolítico, la democracia es concebida de la siguiente manera:

[...] un principio y un derecho humano, un derecho marco, un derecho global bajo la ecuación «derecho a tener y ejercer derechos», y donde se despliega el conjunto de derechos humanos garantizados y su notoria relación con los poderes del Estado. Es un elemento consustancial su calidad de principio legitimador de la voluntad ciudadana que promueve por medio de la competencia, el diálogo y la participación política para la titularidad, ejercicio y control del poder político; y como organización de la libertad-igualdad se articula dentro de un Estado constitucional democrático, en cuyo seno se desenvuelven los pluripoderes con sujeción a la Constitución y, por ende, al control constitucional (Sentencia 443/2023, recaída en el Expediente 00001-2023-PI/TC, FJ. 11).

61

Continúa el alto colegiado al precisar:

[...] una segunda dimensión de la democracia es identificarla como una forma o estilo de vida, en tanto la persona en su interrelación con los otros tenga incumbencia cotidiana en el escenario social, dentro de un mínimo de bienestar y desarrollo socioeconómico (presupuestos socioeconómicos) para el ejercicio de la libertad en condiciones iguales y para la prosperidad del colectivo humano. (Sentencia 443/2023, recaída en el Expediente 00001-2023-PI/TC, FJ. 12)

Finalmente, señala que, desde el plano de la experiencia democrática:

[...] es una forma de liberación del hombre en su dimensión humanista, principista, ética, de respeto a sí mismo y de reconocimiento de los otros, por cuanto la calidad de ser humano —su dignidad— es fin de toda orga-

nización estadual y social. (Sentencia 443/2023, recaída en el Expediente 00001-2023-PI/TC, FJ. 13)

Por ello, el TC peruano ha definido la democracia de la siguiente forma:

[...] un derecho marco-fundamental de la persona, en tanto sin ella no se podrá concretizar plena y eficientemente el derecho a la dignidad, los derechos de la libertad, el derecho democrático a participar en el gobierno o en los asuntos públicos y las generaciones de derechos constitucionales; y es un derecho marco-rector de organización de la sociedad, del poder político y del Estado, en tanto que, con la configuración de los principios de soberanía popular, separación y equilibrio de poderes, alternancia en el poder y supremacía de la Constitución, entre otros, se articula un Estado constitucional o democrático de derecho (forma de Estado de la democracia). (Sentencia 443/2023, recaída en el Expediente 00001-2023-PI/TC, FJ. 15)

2.2. Estado constitucional de derecho

62 Vivimos y convivimos en un Estado constitucional de derecho. Evidentemente, este no puede existir sin desprenderse de los conceptos de democracia, dignidad humana y Constitución. En esa línea, Häberle (2003) menciona sobre el Estado constitucional:

El Estado constitucional de cuño común europeo y atlántico se caracteriza por la dignidad humana como premisa antropológico —cultural, por la soberanía popular y la división de poderes, por los derechos fundamentales y la tolerancia, por la pluralidad de los partidos y la independencia de los tribunales [...]. Su Constitución, entendida como orden jurídico fundamental del Estado y de la sociedad, posee una validez jurídica formal de naturaleza superior. La Constitución es creadora del momento de la estabilidad y la permanencia [...]. (p. 3)

Sin embargo, como afirma Nino (2005), el constitucionalismo se explica desde dos sentidos:

El primero, un sentido mínimo, se refiere al requerimiento de que un Estado tenga una constitución en el vértice de su sistema jurídico. Hay de nuevo una considerable nebulosidad alrededor de la expresión Constitución, pero uno puede suponer aquí que se refiere a un conjunto de normas que dispone la organización básica del poder político y la relación entre el Estado y los individuos, que implican determinadas restricciones sobre la actividad

legislativa normal. [...] A ese sentido mínimo de constitucionalismo se opone un sentido pleno. Este sentido requiere no sólo la existencia de normas que organizan el poder y que están en cierto modo atrincheradas frente al proceso legislativo normal, sino también y preeminentemente que se satisfagan ciertas exigencias acerca del procedimiento y contenido de las leyes que regulan la vida pública. [...] Estas exigencias son las que definen el concepto de democracia liberal o constitucional [...]. (pp. 2-4)

Tanto el concepto de democracia como el de Estado constitucional se autoincluyen, se vuelven uno solo. De esta manera, Figueroa (2021) afirma lo siguiente:

afirmamos una relación indisoluble entre democracia y Estado constitucional, pues se trata de conceptos que van de la mano, entrelazados, y uno se diluye sin el otro. Bajo esa pauta, solo hay democracia fundamental, esto es, una democracia con pleno respeto de los derechos fundamentales, dentro de un Estado constitucional, y solo existe un Estado constitucional con aspiraciones de realización dentro de un régimen democrático. (p. 178)

Así las cosas, coincidimos con el maestro Humberto Henríquez (2015) en describir al Estado constitucional de derecho de la siguiente manera:

63

un nuevo paradigma de Estado que se consolida con el cumplimiento de dos elementos fundamentales: 1º que la Constitución sea producto del poder constituyente como expresión de la soberanía popular y 2º que exista un órgano que controle, de manera efectiva, la supremacía constitucional. (p. 81)

Entonces, surge una pregunta válida: ¿cuál es la finalidad de convivir en un Estado constitucional de derecho? En este contexto, el profesor Borea (1999) ya ha señalado ciertas aproximaciones al afirmar que dicha finalidad u objetivo es la «aseguración de la libertad y la dignidad de la persona humana, como arquitecto y realizador de su destino y como partícipe en la fijación de pautas comunes para la sociedad» (p. 541).

2.3. División y equilibrio de poderes

La pertinencia de escribir sobre la división de poderes radica en la posibilidad de identificar cómo se fragmenta y equilibra el poder dentro del Estado constitucional. A su vez, permite reconocer al interior del Poder Legislativo la forma en que se encuentra diseñado: sistemas unicameral o bicameral. En este contexto, el TC peruano, al referirse a la división de poderes, explica lo siguiente:

El principio de la división de poderes (reconocido en el tercer párrafo del artículo 43 de la Constitución) no se condice más con una tesis monovalente de las funciones correspondientes a cada uno de los poderes del Estado, según la cual, a cada uno de ellos corresponde una función específica no susceptible de ser ejercida por los demás, bajo cargo de quebrantar el principio de independencia y autonomía de los poderes estatales que sirve de garantía contra la instauración del Estado absoluto. En efecto, hoy se reconoce que esta garantía no supone una férrea impenetrabilidad entre los poderes estatales, sino un equilibrio entre los mismos, expresado en la mutua fiscalización y colaboración. (Expediente 00028-2010-PI/TC, FJ. 2)

Como se evidencia, el principio de separación y equilibrio de poderes no se refiere a compartimientos estancos, sin vasos comunicantes. El máximo intérprete de la Constitución enseña que los poderes —si bien autónomos e independientes— también están sujetos a controles, bajo un principio de colaboración mutua.

También resulta importante mencionar lo siguiente sobre el constitucionalismo en la actualidad:

64

[...] el constitucionalismo no considera que existan diversos poderes del Estado, sino más bien un solo poder estatal que se manifiesta de diversas maneras, a través del ejercicio de diversas funciones. En otras palabras, el Estado debe cumplir determinadas funciones y los destinatarios del poder resultan beneficiados si estas son ejercidas por diferentes órganos. (Guzmán, 2015, p. 484)

2.4. El Parlamento

Existen algunas ideas básicas que debemos conocer para poder hablar del Parlamento. En ese sentido, Álvarez y Tur (2023) lo definen de la siguiente manera:

Etimológicamente, Parlamento significa conversación. La expresión [Parlamento] es, en su significado político, de origen británico, desde donde extiende su influencia al resto del continente. El origen de los Parlamentos suele situarse, al menos en algunos países, como Inglaterra y los antiguos reinos españoles, en la Baja Edad Media. La razón de su aparición es fundamentalmente económica. El monarca recibía ingresos de determinados estamentos sociales, los cuales participaban, a su vez en los asuntos públicos. El principio [there are not taxes without representation] se convirtió en la razón de ser de estas Asambleas. (p. 550)

De acuerdo con Espín Templado (como se citó en Gutiérrez, 2021), «en los sistemas constitucionales, surge el parlamento como órgano de representación nacional cuya función principal es expresar la voluntad popular mediante normas de carácter general» (p. 611). Por lo tanto, en relación con la finalidad del parlamento, Delgado-Guembes (2012) manifiesta:

[...] la finalidad central del parlamento es asegurar la discusión y la deliberación de los representantes sobre la naturaleza de las cuestiones puestas en su conocimiento, las alternativas de solución, y el efecto que tales alternativas tienen en las distintas esferas implicadas en la problemática y en la comunidad en general. [...] De ahí la otra razón de ser y finalidad del parlamento: para que exista un mínimo básico y elemental de control que impida el ejercicio autocrático del poder. (pp. 34-35)

Asimismo, coincidimos con Bernal (2001), quien expresa:

[...] el estado democrático de derecho se asienta en dos pilares: la división de poderes y la soberanía popular. El Parlamento es la institución que sintetiza el enlace estructural de estas dos columnas; su legitimidad es indispensable, si carece de ella, todo el edificio democrático se desmorona. La democracia y el Estado de Derecho no existen sin un Parlamento legítimo. (pp. 25-26)

65

En ese sentido, Fuentes (2018) menciona lo siguiente:

[...] la organización de los cuerpos encargados de dar las leyes no es una misma en las diversas formas de gobierno que han adoptado las naciones, y en cada una de estas el transcurso de los tiempos, los progresos de la civilización y el ensanche de las libertades públicas, han variado y modificado aquella organización. [...] ¿El cuerpo legislativo debe componerse de dos cámaras, o de una sola? (pp. 183-184)

Esta es, precisamente, la pregunta que trataremos de responder.

2.5. El sistema unicameral

En el gobierno, unicameralidad es la práctica de tener una de las cámaras legislativas o parlamentarias. Por lo tanto, un parlamento unicameral es un cuerpo legislativo que consta de una cámara o de la casa. Legislaturas unicamerales normalmente existen en los Estados unitarios pequeños y homogéneos, una segunda cámara se considera innecesario. (Rosas, 2015, p. 523)

La unicameralidad es el actual modelo peruano recogido por la Constitución vigente —que pronto dejará de estar en uso— y una de las formas en las cuales se puede organizar el Poder Legislativo. «El Constituyente de 1993 consideró la necesidad de un parlamento unicameral atendiendo a que el proyecto de Constitución contemplaba mecanismos de consulta popular, como el referéndum, que estaban previstos en las cartas anteriores» (Hakansson, 2009, p. 285).

Según Kelsen, el más importante defensor de este sistema en el siglo xx, la idea democrática exige que el órgano legislativo se componga de una sola cámara debido a que la unidad política exige unidad de criterio en la asamblea popular para evitar así la dualidad de opiniones que con frecuencia se presenta en el régimen bicameral. En efecto, el proceso de insistencias que existe en los Parlamentos bicamerales puede traer como consecuencia que una de las cámaras imponga su voluntad, a pesar de no existir mayoría en la otra. De manera que el argumento que pretende hacer coexistir dos voluntades distintas para la aprobación de una ley falla por su propia base (Henríquez, 2018, p. 332).

No obstante, el Congreso de la República y, por ende, su sistema unicameral, a pesar de tener treinta y dos años de vigencia, siempre ha sido cuestionado. Basta con señalar que «para todos resulta un valor entendido que el Congreso no funciona eficientemente, lo que se refleja en su alto grado de desaprobación ciudadana» (Ferrero, 2012, p. 45).

En este contexto, resulta importante recordar:

[...] como parte de los cuestionamientos al origen autoritario de la Constitución de 1993, que surgió como una salida política al autogolpe de Estado del 5 de abril de 1992 perpetrado por Alberto Fujimori, en diversos momentos se propuso la necesidad de retornar a nuestra tradición constitucional, rota por la Constitución de 1993; es a partir del periodo legislativo 2006-2011 que se plantea seriamente, en el seno del propio Parlamento, la posibilidad de restablecer el sistema bicameral y, de este modo, retornar a nuestra tradición constitucional. (Salcedo, 2022, p. 32)

A la fecha, y como ya se precisó, se encuentra aprobado el retorno al sistema bicameral, mediante la Ley 31988.

2.6. El sistema bicameral

De origen inglés (Cámara de los Lores y Cámara de los Comunes), el sistema bicameral es la forma de organización legislativa de dos cámaras (diputados

y senadores). De acuerdo con Rosas (2015), «la bicameralidad es la práctica de tener dos cámaras legislativas. En ese sentido, un Parlamento bicameral es un Parlamento o Congreso que consiste de dos cámaras legislativas. La bicameralidad es un elemento esencial de la clásica noción de Gobierno» (p. 72).

Si en su origen el bicameralismo responde, como dice Laski, a un accidente de la historia, a la circunstancia de que en Inglaterra, modelo copiado luego por doquier, fuesen dos los cuerpos en que el Parlamento se articuló, la invención obedeció, evidentemente, a razones de contenido que explican asimismo la persistencia del tipo creado y justifican su difusión, que llegó a tal punto que, como señalara Biscaretti, pocos principios de técnica constitucional han conseguido entre los Estados de democracia clásica una afirmación tan plena y difusa semejante a la alcanzada por la existencia en el Parlamento de dos Cámaras legislativas. Y a la par, lo cierto es que ha sido este punto uno de los aspectos más controvertidos del Derecho Constitucional. (Fernández, 1992, pp. 573-574)

Para comprender la institución de la bicameralidad, coincidimos con Salcedo (2022) cuando explica lo siguiente:

[...] en la historia constitucional comparada se puede identificar tres tipos básicos de modelos de bicameralidad que responde a diversos criterios de representación: la bicameralidad aristocrática (propia de sociedades estamentales), la bicameralidad federal (propia de las repúblicas federativas) y la bicameralidad meramente revisora o de control. (p. 34)

El ejemplo por excelencia de la bicameralidad aristocrática es el Parlamento británico, dividido en dos cámaras: la Cámara Alta o Cámara de los Lores y la Cámara Baja o Cámara de los Comunes. [...] La razón de esta división es que nobles y plebeyos no se deben mezclar en el mismo órgano político, ya que pertenecen a distintos estamentos con diferentes derechos, privilegios y prerrogativas, así como distintos intereses que deben equilibrar entre sí sus poderes. En este caso, la Cámara de los Lores ha representado los intereses conservadores de la nobleza británica, como un freno al radicalismo de la Cámara de los Comunes, integrada por representantes de la burguesía y la plebe. Claro está que este modelo bicameral responde a una visión eminentemente aristocrática que no se condice con el principio de los regímenes republicanos según el cual todos los individuos de una sociedad son ciudadanos libres e iguales en derechos y deberes (Salcedo, 2022, pp. 34-35).

Respecto a la bicameralidad federal (o regional), Salcedo (2022) señala sobre su desarrollo inicial:

[...] este tipo de bicameralidad se desarrolló inicialmente en los estados federales, habiéndose luego hecho extensivo el modelo a estados unitarios pero descentralizados o regionalizados. En estos casos, la existencia de dos cámaras obedece a la necesidad de establecer diferentes tipos de representación: una cámara para representar al conjunto de ciudadanos de la república (propio del modelo republicano) y otra cámara para representar a los estados miembros de la federación (propio del modelo federal). (p. 35)

En relación con el tercer tipo de bicameralismo, Salcedo (2022) expresa:

[...] corresponde a los países que no están organizados oficialmente como aristocracias ni como estados federados. En estos países la existencia de dos cámaras no se justifica apelando a distintas necesidades de representación, sino únicamente a la supuesta calidad revisora o al rol de control que tendría el senado dentro de la estructura parlamentaria. Desde esta perspectiva estrictamente funcional, se supone que la existencia de dos cámaras permite mejorar la calidad de las leyes, ya que estas se aprobarían luego de un proceso de debate más largo y reflexivo. Se parte del supuesto que la decisión de la cámara de diputados (la cámara joven o cámara política) obedecería fundamentalmente a criterios políticos más que a criterios técnicos, lo que podría afectar la calidad de las leyes que [sean]² aprobadas por esta. Frente a esta situación, el senado, compuesto por individuos más experimentados, desempeñaría el rol de cámara reflexiva al revisar y corregir los eventuales desaciertos o excesos de la cámara joven. (pp. 36-37)

En este contexto, corresponde mencionar lo siguiente:

[...] los defensores del bicameralismo sostienen que en los países de escasa o mediana cultura política, la existencia de la segunda cámara es una necesidad que evita la legislación precipitada [...] el argumento que mayor solidez tiene en las actuales circunstancias es que el procedimiento bicameral asegura el estudio más profundo y sereno de las leyes sancionadas. En ese sentido, la segunda cámara opera como una cámara de reflexión, constituyéndose en un límite a los excesos de la cámara joven o del impulso. La prudencia, en este caso es una virtud del sistema bicameral que,

² Palabra en corchetes, agregado por nosotros.

incluso, hace posible que la opinión pública tenga el tiempo suficiente para pronunciarse acerca de la conveniencia o no de las normas en discusión. (Henríquez, 2018, pp. 330-331)

III. EL PERÚ Y EL RETORNO A LA BICAMERALIDAD

En nuestro país, la doctrina enseña que el unicameralismo debilita la representatividad y la deliberación normativa.

Las pocas experiencias del unicameralismo en nuestro país han resultado traumáticas y constituyen causa suficiente para el retorno al bicameralismo que, si bien no es la panacea, es al menos el que menos riesgo representa para el funcionamiento de la democracia. (Henríquez, 2018, p. 334)

Así, el 20 de marzo de 2024, se publicó la Ley 31988, «Ley de reforma constitucional que restablece la bicameralidad en el Congreso de la República del Perú», norma jurídica que enmendó, entre otras, el artículo 90 de nuestra Constitución de 1993. No obstante, por mandato de la misma ley (primera disposición complementaria final), la mencionada reforma entrará en vigor a partir de las próximas elecciones generales, que se deberían realizar el 12 de abril de 2026. A continuación, presentaremos un cuadro comparativo del artículo 90 de la Constitución vigente y del que entrará en vigencia el próximo año.

69

Tabla 2
Comparativo del texto del artículo 90
de la Constitución de 1993 vs. la Ley 31988

Artículo 90, de conformidad con la Constitución Política de 1993	Artículo 90, de conformidad con la Ley 31988
El poder legislativo reside en el Congreso de la República, el cual consta de cámara única. El número de congresistas es de ciento treinta. El Congreso de la República se elige por un periodo de cinco años mediante un proceso electoral organizado conforme a ley. Los candidatos a la presidencia no pueden integrar las listas de candidatos a congresistas. Los candidatos a vicepresidentes pueden ser simultáneamente candidatos a una representación en el Congreso.	El poder legislativo reside en el Congreso de la República, el cual está conformado por el Senado y la Cámara de Diputados. El Senado está conformado por un número mínimo de sesenta senadores, elegidos por un periodo de cinco años mediante un proceso electoral conforme a ley, asegurando que, por lo menos, se elija a un representante por cada circunscripción electoral, mientras que los restantes son elegidos por distrito único electoral nacional. El número de senadores puede ser incrementado mediante ley orgánica.

Para ser elegido congresista, se requiere ser peruano de nacimiento, haber cumplido veinticinco años y gozar del derecho de sufragio.

La Cámara de Diputados cuenta con un número mínimo de ciento treinta diputados, elegidos por un período de cinco años mediante un proceso electoral conforme a ley. El número de diputados puede ser incrementado a través de la ley orgánica en relación con el incremento poblacional.

Durante el receso, funciona la Comisión Permanente, conforme a lo previsto en el Reglamento del Congreso.

La Presidencia del Congreso de la República recae de manera alternada sobre los presidentes de cada cámara.

Para ser elegido senador, se requiere ser peruano de nacimiento, haber cumplido cuarenta y cinco años al momento de la postulación o haber sido congresista o diputado, y gozar del derecho de sufragio.

Para ser elegido diputado, se necesita ser peruano de nacimiento, haber cumplido veinticinco años al momento de la postulación y gozar del derecho de sufragio.

Los candidatos a la presidencia o a las vicepresidencias de la República pueden ser simultáneamente candidatos a senador o diputado.

Los senadores y diputados pueden ser reelegidos de manera inmediata en el mismo cargo.

Fuente: Elaboración propia.

Evidentemente, en el nuevo artículo, resalta el cambio sustancial de transitar de una cámara única a una doble cámara. Implícitamente, la representación nacional coincide en que el unicameralismo tiene ciertas debilidades; básicamente, la carencia de un mayor análisis y reflexión en la expedición de leyes. Recordemos que el Congreso actual solicita en un alto porcentaje la exoneración de la segunda votación de los proyectos de ley que ya han sido aprobados por el Pleno. Asimismo, se busca rescatar una tradición histórica bicameral en la historia constitucional peruana. Cabe señalar que muchos parlamentarios que votaron por esta reforma constitucional aspiran a convertirse en senadores en las próximas elecciones; pues consideran reunir las condiciones de experiencia política y democrática para representar al soberano, quien tendrá la decisión de elegir sabiamente.

Cabe destacar que existe una delegación en la ley orgánica para determinar a futuro el incremento del número de senadores y diputados, atendiendo al crecimiento poblacional. A mi entender, esta situación se debería evaluar técnicamente

y con datos objetivos, y nunca según criterios políticos. Esta ventana abierta legislativa es correcta, ya que no recurriremos a futuras reformas constitucionales para establecer el número de nuestros representantes congresales.

Además, el Congreso ya debería estar elaborando una propuesta de nuevo reglamento para que las funciones y competencias de ambas cámaras se encuentren delimitadas. Recordemos que el artículo reformado prescribe la existencia de una Comisión Permanente durante el receso parlamentario y la alternancia de la Presidencia del Congreso.

Finalmente, se establece, y coincidimos en ello, que los candidatos a la presidencia o a las vicepresidencias de la República pueden candidatear simultáneamente a senador o diputado, así como manifestamos nuestra conformidad con la reelección inmediata en estos cargos. No obstante, advertimos que esta parte final del artículo reformado (reelección inmediata) generará interpretaciones disímiles que buscarán responder la siguiente interrogante: ¿los senadores y diputados se pueden reelegir de forma inmediata por una sola vez o de forma indefinida? Dejamos la pregunta abierta para el debate y reflexión.

IV. CONCLUSIONES

71

Consideramos que la apuesta realizada por el Parlamento para retornar al bicameralismo —y con la cual estamos plenamente de acuerdo— se sostiene en los siguientes argumentos, que también validamos como nuestras conclusiones:

- El país retoma la tradición histórica de la bicameralidad. Este sistema ha existido en nueve de nuestras doce cartas constitucionales.
- La bicameralidad es un sistema legislativo adoptado, mayoritariamente, por países con grandes poblaciones, como el caso peruano.
- La bicameralidad aporta una cuota de mayor experiencia política a través de sus senadores.
- La bicameralidad asegura que las leyes que expida un parlamento tengan un tiempo prudente de reflexión. Esta situación no ocurre hoy con nuestro actual Parlamento, ya que los proyectos de ley aprobados en primera votación son exonerados de la segunda votación³ en la mayoría de casos.

³ En el artículo 73 del Reglamento del Congreso de la República, se describen las etapas del procedimiento legislativo; y, en su literal «e», se indica que un proyecto de ley tiene que ser aprobado por doble votación. No obstante, los mismos parlamentarios solicitan, en la

- Los gobernantes autocráticos tienen mayor control sobre los parlamentos unicamerales.
- Existe una mayor concentración del poder (en pocas manos) cuando se trata de parlamentos unicamerales.
- La función revisora de las normas legislativas casi desaparece en los sistemas unicamerales, pues dicha función en la práctica es realizada por el Poder Ejecutivo (al observar las leyes) o por el TC (cuando declara la inconstitucionalidad de las leyes).

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, E. y Tur, R. (2013). *Derecho constitucional*. Tecnos.
- Bernales, E., Dargent, E., Mendoza, R. y Otárola, A. (2001). *Parlamento y ciudadanía. Problemas y alternativas*. Comisión Andina de Juristas.
- Borea, A. (1999). *Derecho y Estado de derecho*. Editorial Gráfica Monterrico.
- Delgado-Guembes, C. (2012). *Manual del Parlamento. Introducción al estudio del Congreso peruano*. Biblioteca del Congreso del Perú.
- Domínguez, H. (2008). *El derecho a la democracia. Repensando un modelo societario constitucional*. Editora Jurídica Grijley.
- Fernández, F. (1992). *El sistema constitucional español*. Dykinson.
- Ferrero, R. (2012). *La Constitución como soporte indispensable de la política*. Gaceta Jurídica.
- Figueroa, E. (2021). Bicentenario, democracia y Estado constitucional. En *Reflexiones constitucionales sobre el bicentenario. Significado, importancia y retos en la forja del Estado constitucional peruano* (pp. 173-181). Tribunal Constitucional del Perú; Centro de Estudios Constitucionales.
- Fuentes, M. (2018). *Derecho constitucional filosófico*. Tribunal Constitucional del Perú; Centro de Estudios Constitucionales.
- Gutiérrez, G. (2021). *Comentarios a la Constitución Política del Perú*. Editora Jurídica Grijley.

mayoría de casos, la exoneración de esta segunda votación. Esto, en la práctica, resulta en una omisión de la etapa reflexiva de las leyes que permita dotarle al país de normas jurídicas que contengan legitimidad.

- Guzmán, C. (2015). *La Constitución Política: un análisis funcional*. Gaceta Jurídica.
- Häberle, P. (2003). *El Estado constitucional*. Universidad Nacional Autónoma de México; Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Hakansson, C. (2009). *Curso de Derecho Constitucional*. Palestra Editores.
- Henríquez, H. (2015). *Del Estado moderno al Estado constitucional de derecho*. Fondo Editorial de la Universidad Privada Antenor Orrego.
- Henríquez, H. (2018). *Derecho constitucional general*. Fondo Editorial de la Universidad Privada Antenor Orrego.
- Nino, C. (2005). *Fundamentos de derecho constitucional. Análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional*. Editorial Astrea.
- Rosas, J. (2015). *El derecho constitucional y procesal constitucional en sus conceptos claves. Un enfoque doctrinario y jurisprudencial*. Gaceta Jurídica.
- Salcedo, C. (2022). Unicameralidad. En *La Constitución comentada* (pp. 31-46). Gaceta Jurídica.
- Tribunal Constitucional. Expediente 00001-2023-PI/T (Sentencia Constitucional 443/2023); 20 de octubre de 2023.
- Tribunal Constitucional. Sentencia 00028-2010-PI/TC; 4 de abril de 2011. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/00028-2010-AI.html>