

El retorno al bicameralismo y la crisis del modelo político

 EDDY CHÁVEZ HUANCA*

429



Título: **El retorno al bicameralismo
y la crisis del modelo político**

Editores académicos:

César Landa Arroyo y
Pedro Grández Castro

Ciudad: Lima

Editorial: Palestra

Año: 2024

Páginas: 414

* Abogado. Maestro en Derecho Civil por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Código ORCID: 0000-0003-4385-3436. Correo electrónico: echavez@pucp.edu.pe

INTRODUCCIÓN

El libro *El retorno al bicameralismo y la crisis del modelo político* (Palestra, 2024), cuya edición está a cargo de César Landa Arroyo y Pedro P. Grández Castro, es un aporte académico para el estudio del derecho parlamentario y legislativo en el Perú. Con sus 414 páginas divididas en tres capítulos y diez artículos, esta obra ofrece un análisis multidimensional sobre uno de los debates más antiguos y recurrentes en la teoría del Estado: la confrontación entre unicameralidad y bicameralidad.

La estructura parlamentaria ha sido, desde los albores de las repúblicas modernas, un pilar clave para la representación política, la eficiencia legislativa y la estabilidad democrática. El debate sobre la adopción de un modelo unicameral o bicameral no es exclusivo del Perú, sino que encuentra raíces profundas en la historia constitucional de Occidente. La influencia de *El Federalista* (Hamilton et al., 2015) es notable en América, que defiende «La Cámara de Representantes será elegida directamente por el conjunto de la población... El Senado será nombrado por el pueblo de manera indirecta» (p. 290). A la inversa, Hans Kelsen, en su *Teoría General del Estado* (1934), sostenía que «La idea democrática exige que el órgano legislativo se componga de una sola cámara» (p. 445).

En el contexto peruano, esta discusión ha atravesado diversas etapas, dejando un saldo de tres constituciones que optaron por el unicameralismo (1823, 1867 y 1993 en sus orígenes) frente a nueve que adoptaron el bicameralismo. Sin embargo, la aprobación de la Ley N.º 31988, publicada el 20 de marzo de 2024, ha reintroducido el modelo bicameral en el Congreso peruano en la actual Constitución, un cambio que no ha estado exento de controversias. La celeridad del debate legislativo, marcado por una deliberación breve y escasa profundidad académica, subraya la necesidad de una reflexión crítica y pausada, como la que este libro pone a disposición de sus lectores.

La obra no solo analiza la doctrina y el diseño institucional de la bicameralidad, también explora sus deficiencias, proponiendo reformas que buscan adecuar el modelo a la realidad política y social actual. Asimismo, el libro contextualiza el retorno al bicameralismo en medio de una crisis política y de cara a las elecciones de 2026, en las cuales el electorado peruano elegirá nuevamente a sus senadores y diputados. Este texto se erige, por tanto, como una lectura necesaria para comprender los desafíos y las posibilidades del nuevo diseño legislativo peruano.

DESARROLLO

1. El retorno al bicameralismo desde la perspectiva comparada.

El retorno al bicameralismo en Perú: contexto comparado y análisis crítico de la reforma constitucional: Piedad García-Escudero Márquez desarrolla la idea de un Senado que represente e integre a todo el territorio, además realiza un estudio comparado de países como Inglaterra y Francia donde la cámara alta tiene el papel de poner un freno conservador estable a las decisiones muchas veces fragmentadas y apresuradas de la cámara baja, mejorando sustancialmente la calidad de la legislación, sin olvidar que esta nueva conformación parlamentaria no puede dejar de lado a las minorías y de hecho, este cambio debería servir para una mayor representación democrática.

El informe de la Comisión de Venecia sobre bicameralismo: Rafael Bustos Gisbert realiza un trabajo de síntesis del Informe de la Comisión de Venecia sobre bicameralismo. Esta Comisión tiene como función vital emitir opiniones acerca de proyectos legislativos, siendo sus informes la contribución al debate. Si bien el informe concluye diciendo que no hay prueba empírica a favor de una u otra fórmula desde el punto de vista de la eficacia en la actividad parlamentaria, el autor considera que la implementación de una segunda cámara puede constituir un medio de potenciar la democracia participativa en cuanto es útil como un foro inclusivo para ofrecer mayor representación a grupos sociales.

431

2. El proceso de la reforma y diseño

Cuando el diseño importa: Milagros Campos estudia los futuros conflictos que se pueden ocasionar en el enfrentamiento de ambas cámaras y resalta que no existe un mecanismo de consenso entre las cámaras respecto a los desacuerdos que se presenten en torno al contenido de la legislación, para ello propone implementar el sistema *navette* (reenvío de los proyectos legislativos entre cámaras hasta que se apruebe) o el del funcionamiento de comités o conferencia (reuniones entre representantes de ambas cámaras para llegar a un consenso sobre el proyecto).

El bicameralismo retorna. Consecuencias jurídico-políticas: Carlos Hakansson Nieto despliega duras críticas sobre la crisis política y partidaria que se han vivido las últimas décadas, es enfático en recordar que la sola presencia del Senado no producirá un cambio inmediato a los problemas operativos del Congreso a menos de que esté acompañado de otros ajustes de corto o mediano plazo, uno de esos ajustes pendientes es la promesa histórica de la descentralización, recuerda que impulsar una eficiente descentralización y desconcentración del poder es uno de los objetivos primigenios de la existencia de una segunda cámara.

La reforma constitucional de restablecimiento de la bicameralidad y el Senado en el Perú: Eddie R. Cajaleón Castilla incita a tomar en cuenta una justificación muy importante en los tiempos actuales sobre la existencia de un Senado, que es la de otorgar una representación especial a las minorías, no solo del tipo territorial, sino abarcando todo tipo de minorías sociales, políticas y étnicas, que merecen protección del abuso que pueden cometer las asambleas dominadas por las mayorías. Propone como cambios urgentes como el de reducir el requisito etario para postular al cargo de senador, pues lo considera el más alto e injustificado de la región, agregar la elección de dos senadores mediante circunscripción especial reservado a pueblos y comunidades indígenas, por último, incluir el sistema *navette* o de comités para solucionar conflictos entre cámaras.

El tránsito del ocaso del unicameralismo al crepúsculo de la bicameralidad. Reflexiones, propuestas y pautas para la gestión del tránsito: César Delgado-Guembes realiza una metodología cuantitativa de valores en relación a la prioridad de temas a tratar sobre el periodo de implementación de una segunda cámara. Cabe resaltar que dentro de la jerarquización de asuntos existen un total de veinte temas que serán tocados según el nivel de impacto que tengan de acuerdo a su urgencia e importancia. Luego de una apreciación científica de asuntos, temas o materias cuya atención se debe priorizar. Delgado comenta que entre los temas de mayor impacto se encuentra la asignación de infraestructura inmobiliaria, tecnológica y patrimonio mobiliario, así como la constitución de cámaras y congreso (Juntas preparatorias, elección de Mesa Directiva, cuadro de comisiones y directivas).

El retorno del Senado: la adecuación de la Ley Orgánica de Elecciones al esquema de bicameralidad: Manuel Chuquillanqui nos transporta a una exhaustiva revisión de la legislación electoral a propósito de encontrarnos a puertas de las elecciones 2026, enfatiza en las áreas de incertidumbre que ha dejado la superficial reforma, dejando al «aire» temas como el incremento en el número de congresistas, el sistema electoral del senado, la posibilidad de reformas aún mayores a la Ley Orgánica de Elecciones producto de la vaguedad de la ley de reforma. Para resolver esta intrincada problemática realiza un repaso del formato y legislación que tuvimos en las elecciones bicamerales de 1980, 1985 y 1990.

3. ¿Un senado para concentrar el poder? Críticas a la reforma

El restablecimiento del Senado ad-hoc al populismo iliberal: César Landa examina la coyuntura actual de la política peruana, dando como resultado un camuflaje de legalidad a los ejercicios autoritarios del poder mediante el constitucionalismo autoritario, es mediante la fachada de democracia constitucional donde

se evisceran los elementos de la Constitución como la separación de poderes, protección de los derechos y libertades de las minorías. Landa expone los entretelones políticos que hicieron posible esta reforma, revelando los intereses populistas y autoritarios que, al no poder acceder a la presidencia de la república (2011, 2016 y 2021), pero sí obtener una mayoría en el congreso, ahora su estrategia política es aumentar el poder a este último y sobre todo al Senado. Cambiando de esta manera el modelo presidencialista parlamentarizado que vivimos a uno completamente parlamentario, en favor de intereses personales.

El retorno a la bicameralidad en el Perú: ¿constitucionalizando el parlamentarismo de facto?: Pedro Grandez señala una clara desproporción en la atribución de poderes que la ley le ha conferido al Senado. Dentro de este grupo de poderes de gran envergadura se encuentran la centralización de la producción legislativa y la designación y remoción de altos funcionarios. Sobre la primera comenta que el Senado tiene la potestad de aprobar, modificar y rechazar las propuestas legislativas de los diputados, convirtiendo al Senado en una instancia de centralización de las decisiones parlamentaria corriendo una suerte de cámara de apelación definitiva antes que de reflexión como sostuvieron los promotores de la reforma. Ante tal desbalance de poderes, Grandez, en protección de la democracia, recomienda mejorar la calidad de representación incluyendo en el Senado cuotas a sectores de comunidades originarias o minorías.

433

El nuevo Senado y la concentración del poder: Heber Joel Campos postula la tesis de concentración del poder en el Senado, el diseño que ha optado la reforma dará origen a un Senado *todopoderoso* que ejercerá e incidirá en las funciones más representativas que tiene el parlamento (designación de funcionarios, creación legislativa en segunda y definitiva instancia y votación final en acusación constitucional). Contempla además que la reforma no contempla ningún mecanismo de coordinación ni de diálogo entre cámaras para futuros conflictos, no existe el sistema *navette* o por comisiones, por tanto, le da al Senado una posición privilegiada dejando a la Cámara de Diputados sin margen de acción cuando sus iniciativas son rechazadas o modificadas por la Cámara Alta.

BIBLIOGRAFÍA

- Landa, C y Grandez, P. (2024). *El retorno al bicameralismo y la crisis del modelo político*. Editorial Palestra.
- Hamilton, A., Madison, J y Jay, J. (2015). *El Federalista*. Editorial Akal.
- Kelsen, H. (1934). *Teoría General del Estado*. Editorial Labor.