

La bicameralidad y su eficacia hermenéutica en la producción legislativa. Crítica al unicameralismo: Una revisión sistemática

Elizabeth Madeleine Carrillo Quiñones^{1*}, William Mariano Temoche Espinoza¹

¹ Escuela de Posgrado. Universidad César Vallejo. Perú.

*Autor para correspondencia: Elizabeth Madeleine Carrillo Quiñones, lizycq22@gmail.com

(Recibido: 26-06-2023. Publicado: 08-07-2023.)

DOI: 10.59427/rcli/2023/v23cs.998-1008

Resumen

El presente trabajo de investigación tuvo como objetivo analizar las ventajas y desventajas de la restitución del sistema bicameral y su enfoque hermenéutico de eficacia en la producción legislativa, realizando una crítica al sistema unicameral, como mecanismo óptimo en la producción de leyes en el Parlamento Peruano. Por tal motivo, no se podía dejar de considerar la teoría de la Separación de Poderes. Del mismo modo, se analizó el sistema bicameral y se realizó una crítica al sistema unicameral, permitiendo así, tener una visión más amplia de las diferencias y beneficios que se encuentran contenidos en cada uno de los sistemas en mención, así como, los aportes favorables y desfavorables que contienen ambas condiciones, mostrando como la labor parlamentaria sería mucho más eficiente y eficaz al momento de la elaboración de las leyes, si se regresa al sistema bicameral. El método fue descriptivo, cualitativo de análisis hermenéutico.

Palabras claves: Sistema Bicameral, Sistema Unicameral, Parlamento, separación de Poderes, leyes.

Abstract

The objective of this research work was to analyze the advantages and disadvantages of the restitution of the bicameral system and its hermeneutic approach to effectiveness in legislative production, criticizing the unicameral system, as an optimal mechanism in the production of laws in the Peruvian Parliament. For this reason, one could not stop considering the theory of the Separation of Powers. In the same way, the bicameral system was analyzed and a critique of the unicameral system was made, thus allowing to have a broader vision of the differences and benefits that are contained in each of the aforementioned systems, as well as the favorable contributions and unfavorable that contain both conditions, showing how parliamentary work would be much more efficient and effective at the time of drafting laws, if the bicameral system is returned. The method was descriptive, qualitative of hermeneutic analysis.

Keywords: Bicameral System, Unicameral System, Parliament, separation of Powers, laws.

1. Introducción

Es menester contextualizar el sistema legislativo peruano, porque a su vez en un sistema democrático es fundamental para la gobernabilidad y el funcionamiento democrático del país, si bien es cierto países como Perú cuenta con un sistema unicameral, (una sola cámara legislativa conocida como el Congreso de la República), pero, en el pasado, el país tuvo una estructura bicameral, conformada por el Senado y la Cámara de Diputados. (Rizo-Patrón, 2006). El Congreso de la República, como órgano legislativo, tiene la responsabilidad de aprobar leyes, fiscalizar al Poder Ejecutivo y representar a la ciudadanía. No obstante, diversos estudios y análisis han señalado ciertos desafíos y limitaciones en el actual sistema unicameral peruano. La concentración de poder, la falta de representatividad y la rapidez en la producción de leyes son algunos de los aspectos que han suscitado preocupación en relación con la eficacia de la legislación en el país. (Álvarez-Miranda, E., & Ugaz-Marquina, R., 2018).

El presente artículo examina críticamente el sistema bicameral y su enfoque hermenéutico de eficacia en la producción legislativa, con un enfoque particular en su aplicación en el contexto peruano. Se busca explorar las ventajas que puede ofrecer la reintroducción de un sistema bicameral en el Perú, así como los desafíos que podrían surgir en el proceso de implementación. El análisis se basó en la revisión de estudios académicos, informes legislativos y experiencias de otros países que han adoptado un sistema bicameral. (Sánchez, 2008) Se examinaron los principios fundamentales de la hermenéutica jurídica y su relación con la interpretación legislativa, considerando cómo la existencia de dos cámaras legislativas puede mejorar el proceso de deliberación, debate y revisión de las leyes. Es que, El sistema bicameral peruano fue una estructura que se basaba en el principio de división de poderes y buscaba garantizar una representación más equitativa y deliberativa en el proceso legislativo. (Rojas, 2011).

El Senado, conformado por senadores elegidos por distrito, tenía un papel destacado en la revisión y enmienda de las leyes aprobadas por la Cámara de Diputados. Esta configuración bicameral proporcionaba una plataforma para un debate más amplio y exhaustivo, permitiendo la consideración de diferentes perspectivas y la revisión minuciosa de la legislación propuesta. El objetivo de la investigación es presentar una propuesta hermenéutica argumentada y fundamentada para la reintroducción del nivel bicameral en el sistema legislativo peruano. Se exploraron las posibles características y diseño de la nueva cámara, en el sentido una crítica al unicameralismo. (Zamora, 2015)

2. Metodología

En el presente estudio la hermenéutica jurídica, como herramienta interpretativa, puede proporcionar un marco conceptual para la producción de leyes más reflexivas y bien fundamentadas, promoviendo una mayor participación ciudadana y un mejor equilibrio de poderes en el proceso legislativo. El estudio más que una revisión sistemática, realizó el análisis de los artículos revisados sistematizándolos con el metaanálisis cualitativo (Mendizábal, et al., 2023) adecuándolo a un metaanálisis cualitativo y sobre todo por su naturaleza propositiva. Por ello el artículo implica un diseño cualitativo con un tratamiento específico del problema en el campo de la ciencia política con transversalidad jurídica (Mendizábal, 2023).

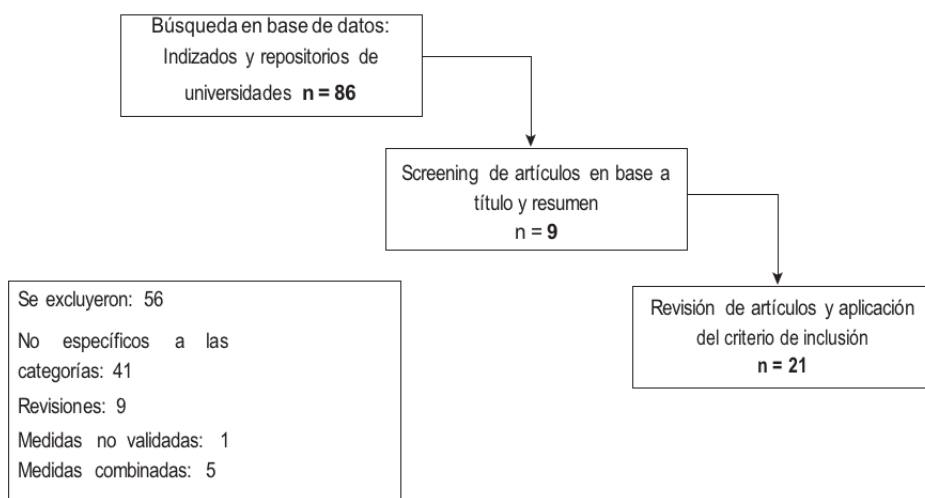


Figura 1: Declaración PRISMA base de datos fuentes científicas.

3. Resultados

Análisis hermenéutico del sistema bicameral

En atención a la definición y características del sistema bicameral es una estructura legislativa que consta de dos cámaras o cuerpos legislativos que colaboran en el proceso de elaboración y aprobación de leyes. Cada cámara tiene funciones y características específicas que contribuyen a un sistema de gobierno equilibrado y representativo. Por cierto, que una de las características fundamentales del sistema bicameral es la división de poderes entre las dos cámaras. Por lo general una cámara se enfoca en la representación territorial, mientras que la otra se centra en la representación proporcional de la población. Esta división permite una mejor representación de los intereses regionales y nacionales, evitando la sobrerepresentación de ciertas áreas o grupos. La característica tan importante es el principio de control y equilibrio. Las dos cámaras actúan como contrapeso una de la otra, lo que implica que ambas deben aprobar una ley antes de que se convierta en legislación. Esta doble revisión asegura que las leyes sean rigurosamente consideradas y debatidas, reduciendo el riesgo de decisiones precipitadas o impulsivas. Es necesario destacar el origen histórico y evolución del sistema bicameral, incidiendo que, tiene raíces históricas que se remontan a la antigua Grecia y Roma. La idea de dividir el poder legislativo en dos cuerpos surgió como una forma de evitar el abuso de poder y garantizar un gobierno más equilibrado y representativo.

En el contexto moderno, el sistema bicameral tuvo un importante precedente con la creación de la Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes en el Reino Unido en el siglo XIII. (Arbucias, 2014) Esta estructura se basaba en la idea de representación de la nobleza y el pueblo, y ha influido en gran medida en otros sistemas bicamerales en todo el mundo. Así es que lo largo de la historia, los sistemas bicamerales han evolucionado para adaptarse a las circunstancias políticas y sociales de cada país. Algunos países han adoptado un sistema bicameral asimétrico, en el cual una cámara tiene más poder o funciones que la otra. Otros han optado por sistemas bicamerales simétricos, donde ambas cámaras tienen poderes y funciones similares. Es necesario tener en cuenta a manera de reiteración conceptual que, Una de las principales ventajas del sistema parlamentario bicameral en el Perú es que permite una mayor representación de los intereses de las distintas regiones y departamentos del país. Además, al dividir el poder legislativo en dos cámaras, se puede evitar que una sola cámara tenga un control absoluto sobre el proceso legislativo y se puedan llevar a cabo debates más amplios, profundos y reflexivos sobre los temas que se discuten, así como, lograr una mayor diversidad de opiniones y perspectivas, lo que favorece el debate y la toma de decisiones más consensuadas. (Cox & McCubbins, 2011) La bicameralidad ayuda a evitar decisiones apresuradas o impulsivas, ya que, al tener dos cámaras, el proceso legislativo se vuelve más deliberativo permitiendo una revisión más detallada de las propuestas de ley. Ambas cámaras también pueden actuar como un freno mutuo, asegurándose de que las leyes sean cuidadosamente estudiadas, analizadas y consideradas antes de ser aprobadas. Otra ventaja de la bicameralidad es que puede ayudar a garantizar un mayor control y equilibrio en el sistema político. Cada cámara puede actuar como un contrapeso a la otra, asegurándose de que el poder no se concentre en un solo lugar. También puede ayudar a garantizar que los intereses regionales y otros sectores sociales a fin de su consideración. Sin embargo, también existen algunas críticas y desventajas de este sistema en el Perú, como, por ejemplo, algunos argumentos que pueden generar conflictos y dificultades en el proceso legislativo, especialmente si existe una falta de consenso entre las dos cámaras. Además, el sistema bicameral puede resultar en una mayor burocracia y gastos, ya que se requiere una mayor cantidad de personal y recursos para el funcionamiento de las dos cámaras, como que también puede generar demoras en la aprobación de leyes, ya que ambas deben estar de acuerdo antes de que se pueda llevar a cabo. Por otro lado, el proceso de elección de los senadores puede ser complicado y generar ciertas disputas políticas.

En tal sentido, se debe entender que el sistema parlamentario bicameral en el Perú tiene sus ventajas y desventajas. Que, este si bien es cierto permite una mayor representación de los intereses regionales y evita el control absoluto de una sola cámara; también puede generarse ideas erradas, que ocasionen conflictos, al considerarse que, al ser un número mayor de representantes, solo se aumentan costos y burocracia, sin considerar los beneficios que se generan para el país al contar con un sistema bicameral responsable y reflexivo.

Tipología de sistemas bicamerales

Existen diferentes tipos de sistemas bicamerales que varían en función de su diseño y funciones. Algunos de los principales tipos de sistemas bicamerales son:

El Bicameralismo perfecto: Aquí, ambas cámaras tienen poderes y funciones idénticas, y las leyes deben ser aprobadas por ambas para ser promulgadas. Ejemplos de países con bicameralismo perfecto son Estados Unidos (Lijphart, 1999), donde se encuentra el Congreso con el Senado y la Cámara de Representantes, y Alemania, con el Bundestag y el Bundesrat.

El Bicameralismo imperfecto: Aquí, una cámara tiene mayor poder o funciones que la otra. Por lo general, la cámara más poderosa es la que representa la voluntad popular y es elegida directamente por los ciudadanos, mientras que la otra cámara representa intereses regionales o grupos específicos. Un ejemplo de bicameralismo imperfecto es el sistema francés, con la Asamblea Nacional.

El Bicameralismo federal: Aquí se basa en una división de poderes entre el nivel nacional y el nivel regional o estatal en un país federal. Cada nivel tiene su propia cámara legislativa y se encarga de aprobar leyes que afectan a su respectiva jurisdicción. Un ejemplo de bicameralismo federal es el sistema de Estados Unidos, donde el Senado representa a los estados y la Cámara de Representantes representa a la población. (Tsebelis, 2002).

Estos son solo algunos ejemplos de los diferentes tipos de sistemas bicamerales que existen en el mundo. Cada país puede adaptar el sistema a sus necesidades y circunstancias particulares, buscando equilibrar la representatividad, la eficacia y el control en el proceso legislativo. (Sáenz, 2017).

Un enfoque hermenéutico en la producción normativa

Partimos conceptualizando la hermenéutica jurídica como una disciplina que se ocupa de la interpretación y comprensión del derecho. Se basa en el análisis de los textos legales y busca descubrir el significado y alcance de las normas jurídicas. En el contexto de la producción legislativa, el enfoque hermenéutico se refiere a la aplicación de principios y métodos interpretativos para comprender y dar sentido a las leyes. Por la naturaleza de la temática la hermenéutica jurídica reconoce que los textos legales no siempre son claros y unívocos, por lo que es necesario recurrir a la interpretación para resolver ambigüedades, vacíos o contradicciones. Este enfoque considera que la interpretación no es un mero ejercicio mecánico de descifrar el sentido literal de las palabras, sino que implica la comprensión del contexto histórico, social y normativo en el que se inserta la ley. (Atienza, 2008).

Respecto a la interpretación legislativa y su importancia, se enmarca en una actividad fundamental en la producción de leyes, ya que permite adecuar el texto legal a la realidad social y a los principios y valores del sistema jurídico. A través de la interpretación, se busca dar sentido y aplicabilidad a las normas, resolver posibles conflictos normativos y adaptar la legislación a los cambios sociales y tecnológicos. Es así que, la importancia de la interpretación legislativa radica en que las leyes no pueden prever todas las situaciones y circunstancias posibles, por lo que es necesario que los intérpretes, como los jueces y los legisladores, realicen una labor de análisis y aplicación de las normas en casos concretos. La interpretación también permite llenar los vacíos legales y actualizar la legislación a medida que surgen nuevos desafíos y realidades. No se puede dejar sin mencionar el papel de las cámaras en la interpretación legislativa, porque en el marco del sistema bicameral, las cámaras legislativas desempeñan un papel relevante en la interpretación de las leyes. (García, 2015) Tanto el Senado como la Cámara de Diputados tienen la responsabilidad de analizar y debatir los proyectos de ley, y durante este proceso interpretativo pueden surgir diferentes enfoques y perspectivas. Es que, las cámaras legislativas, como representantes del poder legislativo, tienen la función de garantizar que las leyes sean claras, coherentes y respeten los principios constitucionales. A través de sus debates y discusiones, los legisladores pueden aportar distintas interpretaciones sobre el sentido y alcance de las normas propuestas. Esta labor interpretativa contribuye a enriquecer el proceso legislativo y asegurar que las leyes sean justas y efectivas. (Bulygin, 2005).

Las cámaras legislativas también tienen la tarea de controlar la constitucionalidad de las leyes. En muchos sistemas bicamerales, como en el caso de Estados Unidos, el Senado y la Cámara de Representantes participan en el proceso de revisión y aprobación de los nombramientos de jueces de los tribunales superiores. Esta función de control constitucional permite que las cámaras legislativas tengan un papel en la interpretación de la Constitución y en la revisión de las decisiones judiciales. Sin duda, el enfoque hermenéutico en la producción legislativa reconoce la importancia de la interpretación de las leyes para su aplicación y adaptación a la realidad social. En el contexto del sistema bicameral, las cámaras legislativas juegan un papel clave en el proceso interpretativo, contribuyendo a enriquecer el debate y garantizar que las leyes sean claras, coherentes y respeten los principios constitucionales. (Lijphart, 1999).

Análisis de eficacia del sistema bicameral

Con relación a la representación y equilibrio de poderes, se puede asentar que, una de las ventajas fundamentales del sistema bicameral es la representación y el equilibrio de poderes que proporciona. Al tener dos cámaras con funciones y composiciones diferentes, se garantiza una representación más completa y equitativa de los intereses de la sociedad. Es así que, La cámara territorial, como el Senado en muchos sistemas bicamerales, representa a las regiones y garantiza que todas las áreas geográficas tengan voz en el proceso legislativo. Esto es especialmente relevante en países con diversidad regional, ya que evita que ciertas áreas sean subrepresentadas o ignoradas en la toma de decisiones. (Chasquetti, 2008). Sin duda que, la cámara de representación proporcional, como la Cámara de Diputados, se encarga de reflejar la voluntad de la mayoría de la población.

A través de la representación proporcional, se busca que los intereses y preocupaciones de diferentes grupos sociales estén presentes en la elaboración de leyes (Arendt, 1998). Es que, el equilibrio de poderes entre las dos cámaras también contribuye a evitar abusos y excesos en la producción legislativa. La necesidad de que ambas cámaras aprueben una ley promueve el debate y la negociación, lo que a su vez conduce a la adopción de leyes más equilibradas y bien fundamentadas. Por su parte el debate y deliberación ampliada considera al sistema bicameral como que, fomenta un debate y deliberación ampliada sobre los proyectos de ley. Al contar con dos cámaras, se brinda más tiempo y espacio para analizar y discutir las propuestas legislativas (Elster, 1995). Este proceso de debate y deliberación ampliado mejora la calidad de las leyes al permitir una consideración más exhaustiva de los diferentes puntos de vista, intereses y preocupaciones de los legisladores. Así dos cámaras también enriquecen el debate al ofrecer diferentes perspectivas políticas y representaciones de la sociedad. Los legisladores de las diferentes cámaras pueden aportar diferentes experiencias, conocimientos y enfoques, enriqueciendo así las discusiones y facilitando la identificación de soluciones más equilibradas y consensuadas. (Taagepera & Shugart, 1989) Y por cierto, el debate y la deliberación ampliada permiten la presentación de enmiendas y modificaciones a los proyectos de ley, lo que contribuye a su mejora y adaptación a las necesidades y realidades cambiantes. Esta flexibilidad y capacidad de ajuste es especialmente valiosa en un entorno político y social en constante evolución. Es importante la revisión y control de la legislación como otra ventaja del sistema bicameral que se lleva a cabo a través de las dos cámaras. Ambas cámaras tienen la responsabilidad de examinar y analizar minuciosamente los proyectos de ley, asegurando que cumplan con los requisitos constitucionales y respeten los derechos y libertades fundamentales (Shugart & Carey, 1992). La mencionada revisión y el control legislativo permiten corregir errores, eliminar disposiciones inconstitucionales o contraproducentes, y evitar decisiones legislativas precipitadas o injustas. Este proceso de revisión mejora la calidad de las leyes y asegura que estas sean coherentes, justas y efectivas. Por cierto, que el sistema bicameral también puede actuar como un contrapeso al poder ejecutivo. Las dos cámaras pueden ejercer una función de control y fiscalización sobre las políticas y acciones del gobierno, lo que contribuye a la transparencia y rendición de cuentas en el sistema político (Vargas, 2004).

Es preciso señalar la estabilidad y continuidad legislativa que aporta el sistema bicameral al proceso de producción de leyes. Debido a que ambas cámaras deben aprobar una ley antes de su promulgación, se establece un proceso más riguroso y deliberado. Esto reduce la posibilidad de cambios abruptos o incoherentes en la legislación, promoviendo una mayor estabilidad en el marco jurídico. Además, el sistema bicameral también proporciona una mayor protección contra decisiones legislativas impulsivas o coyunturales. Al requerir el consenso de ambas cámaras, se dificulta la adopción de leyes impulsadas por intereses políticos o situaciones temporales, lo que contribuye a una mayor consistencia y prudencia en la producción legislativa. La estabilidad y continuidad legislativa son especialmente importantes en países con sistemas democráticos y estados de derecho consolidados. (Lujambio, 2006). Estos principios brindan seguridad jurídica a los ciudadanos, promoviendo la confianza en las instituciones y facilitando el desarrollo social y económico.

Países relevantes con sistema bicameral

- Estados Unidos: Ejemplo relevante EE.UU. como uno de los modelos más conocidos de un país con un sistema bicameral. Su sistema legislativo está compuesto por el Senado y la Cámara de Representantes. El Senado está diseñado para garantizar la representación equitativa de los estados, ya que cada estado tiene dos senadores, sin importar su tamaño o población. Por otro lado, la Cámara de Representantes se basa en la representación proporcional de la población, asignando un número de representantes a cada estado en función de su población. (Toro, 2020).

Su división bicameral tiene como objetivo equilibrar los intereses de los estados y la voluntad de la mayoría. El Senado, al ser menos sensible a los cambios demográficos, busca proteger los intereses de los estados más pequeños y menos poblados, mientras que la Cámara de Representantes refleja más directamente las preferencias de la mayoría de la población. El bicameralismo en Estados Unidos ha demostrado su eficacia en la producción legislativa a lo largo de su historia. El debate y la negociación en ambas cámaras permiten que las leyes sean discutidas en detalle, se realicen ajustes necesarios y se alcance un consenso amplio antes de su promulgación. Además, la separación de poderes entre el Congreso y el poder ejecutivo ayuda a evitar abusos de poder y promueve el control y equilibrio entre los distintos poderes del gobierno. (Tsebelis, G., & Money, J., 1997).

- Alemania: En este país, el sistema bicameral está conformado por el Bundestag (Parlamento Federal) y el Bundesrat (Consejo Federal). El Bundestag es elegido por sufragio universal y representa directamente a la población, mientras que el Bundesrat está integrado por representantes de los gobiernos de los estados federados. Este bicameralismo tiene como finalidad garantizar la participación de los estados federados en la legislación federal. A través del Bundesrat, los estados tienen la oportunidad de influir en la toma de decisiones y proteger sus intereses regionales. Esto es especialmente relevante en un país federal como Alemania, donde existe una diversidad de realidades y necesidades entre los estados.

La división bicameral en Alemania también promueve la deliberación y el debate ampliado en el proceso legislativo. Los proyectos de ley deben ser aprobados tanto por el Bundestag como por el Bundesrat, lo que implica que las propuestas sean discutidas y analizadas desde diferentes perspectivas. Este enfoque permite que se consideren los intereses de los estados, así como las necesidades y expectativas de la población en general. (Elgie, R., & Staphenurst, R. (Eds.), 2011).

- Reino Unido: El sistema bicameral en el Reino Unido está compuesto por la Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes. La Cámara de los Lores está formada por miembros no electos, como nobles hereditarios y miembros vitalicios, mientras que la Cámara de los Comunes es elegida por sufragio universal. Este sistema bicameral en el Reino Unido tiene una larga historia y está arraigado en su sistema político. La Cámara de los Lores desempeña un papel de revisión y asesoramiento en la legislación propuesta por la Cámara de los Comunes. Aunque la Cámara de los Comunes tiene la última palabra en la aprobación de leyes, la revisión de la Cámara de los Lores ayuda a mejorar la calidad y la efectividad de la legislación al permitir una mayor consideración y debate. La división bicameral en el Reino Unido contribuye a mantener un equilibrio de poderes y evitar decisiones legislativas precipitadas o impulsivas. La Cámara de los Lores actúa como un contrapeso al poder de la Cámara de los Comunes, ofreciendo un análisis más reflexivo y una perspectiva más independiente sobre los proyectos de ley.
- Australia: Cuenta con el Senado y la Cámara de Representantes. El Senado tiene un papel importante en la revisión y enmienda de la legislación propuesta por la Cámara de Representantes, brindando una voz adicional a los estados y territorios.
- Canadá: El sistema bicameral está compuesto por el Senado y la Cámara de los Comunes. El Senado, aunque ha sido objeto de debate en los últimos años, desempeña un papel de revisión y representación regional en el proceso legislativo.
- Suiza: Tiene un sistema bicameral conformado por el Consejo Nacional y el Consejo de los Estados. El Consejo de los Estados representa a los cantones suizos y busca equilibrar los intereses regionales y la representación proporcional de la población. (Müller-Rommel, F., & Wiberg, M., 2012).

En América Latina existen varios países que cuentan con un sistema bicameral, entre ellos tenemos Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Haití, México, Paragua, Uruguay y República Dominicana (Reynoso, 2010). Los países de Perú (1992) y Venezuela (1999) contaron con un sistema bicameral. (Congreso de la República. DIDP. Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria, Legislatura 2018-2019) Respecto al Perú, su condición cambio a razón del autogolpe de Estado. Así también los países de Ecuador y Nicaragua contaron con el mismo sistema bicameral hasta que se dio la restauración democrática en ellos. Cabe señalar que todos estos países contaron en su momento con el sistema bicameral, con muchas diferencias al momento de la conformación y elección de ellas, así como en la distribución de sus competencias, pero con la intención de que se obtuviera una cámara de representantes con mayor experiencia, la misma que serviría para obtener mejores resultados. (Saavedra-Jaramillo, et al., 2021). Se tiene en cuenta que en estos casos predomina la manera de elección de los representantes, siguiendo reglas específicas, lo cual genera un fuerte impacto al momento de conformar las cámaras, las mismas que marcan una determinada postura política predeterminante en el momento de toma de decisiones. Del mismo modo, se desmarca que la creación e intención de la cámara alta es la de obtener mediante un análisis profundo y detallado, para obtener mejores resultados en las decisiones legislativas.

Finalmente, señalamos entre otros a Fernando Ramírez (2021) quien, en su tesis, concluye que, de implementarse un modelo bicameral en su país (Ecuador) este debería mantener la misma figura del Congreso antes de la dictadura, conformado por Senadores interesados en el continuismo del modelo de un sistema educativo público y privado ya determinado, así como, en otros intereses ya establecidos, para mantener estabilidad y moderación aspectada diariamente, pero recalando que esto sería posible siempre y cuando, las cámaras fueran distintas. Así, se demuestran cómo el sistema bicameral puede ser eficaz en diferentes contextos políticos y jurídicos, brindando representación, deliberación y revisión en la producción legislativa.

4. Discusión

Los desafíos y consideraciones al sistema bicameral

Partamos por los obstáculos potenciales, porque, si bien el sistema bicameral puede ser beneficioso en muchos aspectos, también presenta desafíos y obstáculos potenciales que deben tenerse en cuenta. Estos obstáculos incluyen:

La polarización política: El sistema bicameral puede exacerbar la polarización política si las dos cámaras están controladas por partidos políticos con posturas ideológicas divergentes. Esto puede dificultar la toma de decisiones y la aprobación de leyes, lo que lleva a un estancamiento legislativo.

La dilación y burocracia: La existencia de dos cámaras puede alargar el proceso legislativo, especialmente cuando se requiere la aprobación de ambas cámaras para la promulgación de una ley. Esto puede llevar a una mayor burocracia y retrasos en la adopción de medidas importantes.

Los costos adicionales: Mantener dos cámaras legislativas implica costos adicionales en términos de infraestructura, personal y recursos. Estos gastos pueden resultar onerosos para el Estado y pueden ser percibidos como ineficientes si no se logra un equilibrio adecuado entre los beneficios y los costos.

Readaptación del sistema bicameral al contexto peruano

Es fundamental adaptarlo a las particularidades del país y tener en cuenta los desafíos mencionados anteriormente. A consideración por la articulista:

La representación equitativa: Es importante garantizar una representación equitativa de todas las regiones y grupos de la sociedad peruana en ambas cámaras. Esto puede implicar la asignación de escaños basados en criterios demográficos, geográficos o étnicos, entre otros.

Los mecanismos de consenso: Para evitar la polarización y el estancamiento legislativo, se pueden establecer mecanismos de consenso y diálogo entre ambas cámaras. Esto podría incluir la promoción de comités conjuntos o la implementación de mecanismos de negociación política.

La simplificación del proceso legislativo: Se deben tomar medidas para evitar una excesiva burocracia y dilación en el proceso legislativo. Esto podría implicar la simplificación de los trámites y procedimientos, así como la implementación de plazos razonables para la aprobación de leyes.

Por cierto, que los efectos en el sistema político y la gobernabilidad para la implementación de un sistema bicameral en Perú podrían tener efectos significativos en el sistema político y la gobernabilidad del país. Algunos de estos efectos podrían tener las presentes consideraciones:

La mejora del proceso legislativo: El sistema bicameral puede promover un debate más amplio y profundo, lo que podría resultar en la adopción de leyes de mayor calidad y representatividad. Además, al requerir el consenso de ambas cámaras, se fomenta la búsqueda de soluciones más equilibradas y consensuadas.

El mayor control y equilibrio: La existencia de dos cámaras puede fortalecer el sistema de pesos y contrapesos, evitando la concentración excesiva de poder en una sola institución. Esto promueve la rendición de cuentas y limita la posibilidad de abusos o decisiones unilaterales. La representación regional: Un sistema bicameral puede garantizar una mejor representación de las diferentes regiones del país, asegurando que los intereses y necesidades de todas las áreas geográficas sean considerados en el proceso legislativo.

La Estabilidad y continuidad: La existencia de dos cámaras puede brindar mayor estabilidad y continuidad en la legislación, ya que las leyes deben ser aprobadas por ambas cámaras para su promulgación. Esto evita cambios bruscos y decisiones impulsivas que podrían perjudicar la gobernabilidad y la estabilidad del país.

Reintroducción del nivel bicameral en el Perú en forma propositiva

Qué beneficios esperados para la producción legislativa se puede delinear y que puede traer consigo una serie de beneficios esperados se pueden proponer por la presente articulista:

Una mayor deliberación y calidad de las leyes: La existencia de dos cámaras legislativas permitiría un mayor debate y análisis de las propuestas de ley. Esto conduciría a una mayor calidad de la legislación, ya que se tendrían en cuenta diferentes perspectivas y se realizarían ajustes y revisiones más exhaustivas antes de su aprobación final.

Una representación equilibrada de intereses: Un sistema bicameral brindaría una oportunidad para representar de manera más equilibrada los intereses y necesidades de diversas regiones y grupos dentro del país. La cámara adicional podría estar diseñada para garantizar una representación más justa y proporcional de las diferentes realidades y preocupaciones de la sociedad peruana.

Una mayor estabilidad y continuidad legislativa: Al requerir la aprobación de ambas cámaras para la promulgación de una ley, se promovería una mayor estabilidad y continuidad en la legislación. Esto evitaría cambios bruscos y decisiones impulsivas, proporcionando un marco legal más sólido y predecible para el país.

El Diseño y características del sistema bicameral a propuesta

En cuanto al diseño y características del sistema bicameral propuesto para el Perú deben tener en cuenta las particularidades y necesidades del país como los siguientes:

Una representación equitativa: Es fundamental garantizar una representación equitativa en ambas cámaras. Esto podría lograrse asignando un número determinado de escaños a cada cámara en función de criterios demográficos, geográficos y/o étnicos, de manera que se reflejen de manera adecuada los diferentes sectores de la sociedad peruana.

Funciones y competencias claras: Las competencias y atribuciones de cada cámara deben estar claramente definidas para evitar superposiciones y conflictos innecesarios. Una cámara podría centrarse en la representación territorial y regional, mientras que la otra podría enfocarse en la representación proporcional de la población y la aprobación final de las leyes.

Mecanismos de coordinación y consenso: Es importante establecer mecanismos de coordinación y consenso entre las dos cámaras para facilitar el trabajo conjunto y la toma de decisiones. Esto podría incluir la promoción de comités conjuntos, la negociación política y la búsqueda de acuerdos en casos de desacuerdos entre las cámaras.

Proceso de implementación y posibles reformas constitucionales al bicameralismo

La implementación de un sistema bicameral en Perú requeriría un proceso cuidadoso y gradual, proceso que debe considerar:

Reformas constitucionales: Es probable que se requieran reformas constitucionales para reintroducir el nivel bicameral. Estas reformas deben ser debatidas y aprobadas en el marco de un proceso democrático y participativo, involucrando a diferentes actores políticos y a la sociedad civil. (Vargas-Cullell, J. L., 2008).

Educación y difusión: Es necesario llevar a cabo campañas educativas y de difusión para informar a la población sobre los beneficios y el propósito de la reintroducción del nivel bicameral. Esto ayudaría a generar un debate informado y fomentar la participación ciudadana en el proceso.

Implementación gradual: La implementación del sistema bicameral podría llevarse a cabo de manera gradual, comenzando con una cámara adicional y evaluando sus efectos y resultados antes de realizar cambios más amplios. Esto permitiría ajustar y mejorar el sistema a medida que se adquiere experiencia y se identifican posibles mejoras.

Pero, así mismo las propuestas se basan en la idea de mejorar la racionalidad y la eficacia del sistema legislativo:

División de competencias temáticas: Además de representar diferentes intereses y regiones, las dos cámaras podrían especializarse en áreas temáticas específicas. Por ejemplo, una cámara podría centrarse en asuntos económicos y fiscales, mientras que la otra se ocuparía de temas sociales y culturales. Esta división temática permitiría un análisis y debate más profundo en cada área, evitando la sobre exigencia de los legisladores y garantizando una legislación más informada y especializada.

Evaluación de impacto legislativo: Implementar un proceso formal de evaluación de impacto legislativo en ambas cámaras. Esto implicaría analizar en profundidad las implicaciones económicas, sociales y medioambientales de las propuestas de ley antes de su aprobación. La evaluación de impacto legislativo ayudaría a evitar decisiones legislativas impulsivas o mal fundamentadas, y promovería una mayor racionalidad y efectividad en la producción legislativa.

Participación ciudadana: Fomentar la participación ciudadana en el proceso legislativo mediante la apertura de espacios de diálogo y consulta. Esto podría incluir audiencias públicas, foros de discusión y mecanismos de participación en línea. La participación ciudadana fortalecería la legitimidad y la calidad de las leyes, al permitir que los ciudadanos aporten sus conocimientos y perspectivas en la formulación de políticas.

Transparencia y rendición de cuentas: Establecer mecanismos claros de transparencia y rendición de cuentas en ambas cámaras legislativas. Esto implica hacer públicas las sesiones, los votos y los informes de trabajo de los legisladores. Asimismo, se podrían establecer comités de ética encargados de supervisar la conducta de los legisladores y garantizar la integridad del proceso legislativo. Estas propuestas buscan promover la racionalidad y la eficacia en el sistema bicameral, mejorando la calidad de las leyes y fortaleciendo la participación ciudadana. Sin embargo, es importante destacar que su implementación requeriría un análisis más detallado y un debate amplio entre diferentes actores políticos y sociales.

Crítica analítica al Unicameralismo en el Perú

El sistema parlamentario unicameral es aquel que, “está conformado por una cámara legislativa” (Saavedra-Jaramillo, et al., 2021, p. 220) encargada de elaborar y aprobar leyes. A diferencia del sistema bicameral, el unicameralismo se caracteriza por tener un menor número de legisladores y, en general, se dice por haber mayor “agilidad” en la toma de decisiones. En Perú, esta modalidad es la que rige desde 1993 hasta la actualidad. Respecto al sistema unicameral encontramos como una de sus mayores acciones de ventaja es la mayor “rapidez” en la toma de decisiones, al evitar la necesidad de coordinar y negociar con otra cámara, la existencia de una única cámara legislativa simplifica el proceso de elaboración y aprobación de leyes, permitiendo mayor agilidad en la gestión del poder legislativo. Se considera que de esta manera se evita posibles conflictos políticos: al haber menos interlocutores y una única instancia de deliberación, lo cual no es cierto, ya que de igual manera estos se generan al no querer consensuar con las diferentes propuestas, surgiendo de igual manera conflictos políticos. Se conceptúa que esta genera menores costos: Una cámara única implica una menor cantidad de recursos y gastos en comparación con dos cámaras, lo que puede ser beneficioso para el país en términos económicos; al haber menos legisladores y una única sede legislativa, se reduce el costo del poder legislativo.

Del mismo modo, al contar con una sola cámara, en esta condición, se considera dentro de sus principales desventajas, un mayor riesgo de errores y decisiones precipitadas, al no existir una cámara que de manera reflexiva realice un debate concienzudo y esto sirva de tamiz para obtener normas concretas de gran utilidad para la población. Por la posible falta de equilibrio: Una única cámara puede generar una mayor concentración de poder en manos de una sola fuerza política, lo que puede resultar en un desequilibrio en la funcionalidad de tomar decisiones. Sobre la falta de representación adecuada: La representatividad como una ventaja del sistema parlamentario unicameral, también puede ocurrir que ciertos sectores o regiones no estén debidamente representados, al no contar con una segunda cámara que pueda abogar por sus intereses.

Desde esta óptica, el sistema parlamentario unicameral en el Perú, dependiendo del contexto y las necesidades específicas del país en términos de representación, toma de decisiones y eficiencia en la gestión parlamentaria, demuestra tener más desventajas que ventajas. Por tal motivo, es necesario evaluar la necesidad de modificar la Constitución Política del Perú para decidir su implementación o modificación y se retorne a un sistema bicameral. Es que el sistema unicameral en el Perú ha demostrado ser altamente ineficaz y disfuncional en la producción legislativa, es evidente que ha quedado en evidencia que esta estructura no logra cumplir adecuadamente con su propósito de legislar en beneficio de la sociedad peruana. A continuación, se presenta una crítica cáustica a este sistema y sus resultados lamentables:

El exceso de poder concentrado: En un sistema unicameral, todo el poder legislativo se concentra en una sola cámara. Esto crea una situación propicia para el abuso de poder y la toma de decisiones precipitadas. Sin la existencia de un contrapeso en forma de una segunda cámara, los legisladores tienen una capacidad excesiva para aprobar leyes sin una adecuada deliberación y sin tener en cuenta las consecuencias a largo plazo.

La falta de representación equilibrada: La unicameralidad impide una representación equilibrada de los diferentes intereses y regiones del país. La falta de una segunda cámara que pueda dar voz a diferentes perspectivas y preocupaciones limita la capacidad de la legislatura para tener en cuenta la diversidad de necesidades y realidades de la sociedad peruana. Esto resulta en decisiones legislativas sesgadas y poco representativas.

La carencia de deliberación profunda: La unicameralidad no favorece un proceso de deliberación profunda y exhaustiva. La falta de un espacio adicional de debate y análisis impide que las propuestas de ley sean sometidas a un escrutinio detallado y a una discusión sustancial. Como resultado, se promulgan leyes que no han sido debidamente evaluadas, lo que puede tener consecuencias negativas para la sociedad.

La ausencia de mecanismos de control y revisión efectivos: En un sistema unicameral, la ausencia de una segunda cámara reduce significativamente los mecanismos de control y revisión de la legislación. La capacidad de corregir y mejorar las leyes existentes se ve limitada, lo que puede llevar a la perpetuación de errores o deficiencias legislativas. Además, la falta de una cámara revisora disminuye la posibilidad de evitar la aprobación de leyes mal concebidas o inconstitucionales.

La politización de intereses económicos: Que en vez de desarrollo se han evidenciado retrasos, no significa que en el bicameralismo no los haya en otros países, pero, la experiencia en el Perú ha sido realmente grave hacia un colapso de la ética parlamentaria irradiando al desarrollo real del país. (Elgie, R., & Stapenhurst, R. (Eds.), 2011).

5. Conclusiones

El sistema bicameral, caracterizado por la existencia de dos cámaras legislativas, ofrece numerosos beneficios para la producción legislativa. Proporciona una mayor deliberación, representación equilibrada de intereses, estabilidad y continuidad legislativa. Se ha determinado que el enfoque hermenéutico en la producción legislativa, que implica la interpretación de las normas jurídicas, adquiere mayor solidez y legitimidad cuando se lleva a cabo en un sistema bicameral. La participación de dos cámaras en el proceso de interpretación garantiza un análisis más profundo y una toma de decisiones más informada. Ha sido de real importancia el análisis de los fundamentos del sistema bicameral, su definición, características, origen histórico y evolución, así como los diferentes tipos de sistemas bicamerales existentes en el mundo. Estos estudios de casos, como Estados Unidos, Alemania y el Reino Unido, demuestran la eficacia y la importancia de este sistema en la producción legislativa, acotando a ello el examen del enfoque hermenéutico en la producción legislativa, destacando el concepto de hermenéutica jurídica, la importancia de la interpretación legislativa y el papel de las cámaras en este proceso. La interpretación adecuada de las leyes es esencial para garantizar su aplicación justa y coherente. Así al analizar la eficacia del sistema bicameral, se ha resaltado su capacidad para proporcionar una representación equilibrada y un equilibrio de poderes, promover el debate y la deliberación ampliada, y permitir la revisión y el control de la legislación. Se han identificado desafíos y consideraciones en la reintroducción del nivel bicameral en Perú, como obstáculos potenciales y la necesidad de adaptar el sistema al contexto peruano. Sin embargo, consideramos que los beneficios en términos de eficacia legislativa y representación justa superan ampliamente estos desafíos. Finalmente, se ha presentado una propuesta para la reintroducción del nivel bicameral en Perú, destacando los beneficios esperados para la producción legislativa, el diseño y las características del sistema bicameral propuesto, y el proceso de implementación y posibles reformas constitucionales. Por su parte el sistema unicameral en el Perú ha demostrado ser ineficaz y disfuncional en la producción legislativa. Es necesario considerar seriamente la reintroducción del nivel bicameral para mejorar la calidad y la eficacia del proceso legislativo en beneficio de la sociedad peruana.

6. Referencias bibliográficas

- Álvarez-Miranda, E., & Ugaz-Marquina, R. (2018). Reforma Política en la organización del Congreso de la República: ¿Es Necesario Restituir El Sistema Bicameral en el Congreso Peruano? *Revista Vox Juris*, 35(1), 145–152.
- Arbucias, S. (2014). El bicameralismo en Europa: Análisis comparado de las segundas cámaras. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*(28), 1-22.
- Arendt, H. (1998). *La condición humana*. Paidós.
- Atienza, M. (2008). *Las razones del derecho: Teorías de la argumentación jurídica*. Gedisa.
- Bulygin, E. (2005). Teoría del derecho y hermenéutica jurídica. *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*(28), 151-170.
- Chasqueti, D. (2008). La representación política en Uruguay: Del bicameralismo asimétrico al parlamento unicameral. *Revista de Ciencia Política*, 87(2), 67-86.
- Congreso de la República. DIDP. Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria. (Legislatura 2018-2019). Informe de Investigación setiembre 2018. Antecedentes históricos y normativos del bicameralismo en el Perú y legislación comparada.
- Cox, G., & McCubbins, M. (2011). La legislatura, el presidente y el sistema bicameral. En *Elige tu gobierno. Una teoría del control parlamentario de los gobiernos*. Fondo de Cultura Económica, 197-228.
- Elgie, R., & Stapenhurst, R. (Eds.). (2011). *The Role of Parliaments in Curbing Corruption*. Routledge.
- Elster, J. (1995). *Las fuerzas del destino: Las causas de la historia*. Gedisa.
- García, R. (2015). *Interpretación y argumentación jurídica: Una introducción*. Fontamara.
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*. Yale University Press.
- Lujambio, A. (2006). *El poder legislativo en los sistemas presidenciales*. Fondo de Cultura Económica México.

- Mendizábal, W. (2023). Técnica de operatividad de problemas en investigaciones jurídicas cualitativas y cuantitativas. *Revista de Climatología*, 23(1). doi:<https://doi.org/10.59427/rcli/2023/v23cs.29-58> Mendizábal, W., Huanca, J., Huanca, R., & Quispe, I. (2023).
- Investigación cualitativa y mixta en derecho. Tipología y la aplicación del metaanálisis cualitativo. *Revista de Climatología*, 23 edición especial(1), 256-269.
- Müller-Rommel, F., & Wiberg, M. . (2012). *Political Parties in Multi-Level Politics: The Nordic Countries Compared*. Palgrave Macmillan.
- Reynoso, D. (2010). La diversidad institucional del bicameralismo en América Latina. *Perfiles latinoamericanos*, 18(35), 105-144.
- Rizo-Patrón, M. (2006). *Sistemas electorales y partidos políticos en el Perú*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Rojas, M. (2011). *El sistema político peruano: más allá de la crisis*. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Saavedra-Jaramillo, C., Saavedra-Jaramillo, M., & Medina-Sotelo, C. (2021). Bicameralidad o Unicameralidad: El dilema del Parlamento Peruano. *Digital Publisher CEIT*, 6(22), 216-227.
- Sáenz, E. (2017). El Bicameralismo en el siglo XXI. los últimos debates sobre el senado en el derecho comparado. *Teoría y Realidad Constitucional*(40), 507-526.
- Sánchez, L. (2008). *Congreso y democracia en el Perú: cambios y desafíos*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Shugart, M. S., & Carey, J. M. (1992). *Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge University Press.
- Taagepera, R., & Shugart, M. S. (1989). *Seats and votes: The effects and determinants of electoral systems* . New Haven: Yale University Press.
- Toro, M. (2020). *Notas para el debate constitucional: Breve análisis comparado*. Departamento de Administración Pública y Ciencia Política, Universidad de Concepción,.
- Tsebelis, G. (2002). *Veto players: How political institutions work* . Princeton University Press.
- Tsebelis, G., & Money, J. (1997). *Bicameralism*. Cambridge University Press.
- Vargas, J. (2004). *El poder legislativo: Diseño de instituciones y control político*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Vargas-Cullell, J. L. (2008). Parlamento bicameral y estabilidad democrática: consideraciones desde la teoría política comparada. *Revista electrónica de ciencia política*(7), 151-172.
- Zamora, F. (2015). *La democracia en el Perú: una mirada política y jurídica*. Palestra Editores.