

## UNICAMERALIDAD Y BICAMERALIDAD

La unicameralidad y bicameralidad es uno de los temas centrales de la reforma constitucional. Reafirmarse en la unicameralidad o volver a la bicameralidad son las posiciones que el congreso de la República se ha dispuesto a resolver.

Para entender mejor este debate es importante que conozcamos la clasificación de los sistemas existentes en los que se organiza la estructura del Congreso y luego de ello tener los alcances de la unicameralidad y bicameralidad en la historia constitucional del Perú. Luego de ello veremos la discusión sobre las bondades de la bicameralidad y unicameralidad y como se encuentran en los sistemas del mundo. El resumen del cuadro pretende ayudar en el debate sobre este importante tópico constitucional.

<b><u>CLASIFICACION DE SISTEMAS</u></b>	
Es importante ubicar los diversos sistemas en los que se clasifica la organización del Parlamento sea unicameral o bicameral y que tienen cierta incidencia en el debate actual.	
<b>Unicameralism o Perfecto.</b>	Por demás está decir que se trata de una sola Cámara pero con la particularidad de que esta desempeña las funciones de un Parlamento en forma integral, ejemplo de ello lo encontramos en la Constitución peruana de 1867 y actualmente en América Latina encontramos en Venezuela y Ecuador así como en la mayoría de los países centroamericanos.
<b>Unicameralism o imperfecto.</b>	También se refiere a una sola Cámara parlamentaria y en este caso desempeña funciones de un Parlamento pero no en forma integral, ya que existe un órgano en el Parlamento que obra como una segunda Cámara en pequeño, tal ha sido el caso peruano de 1823 y la actual de 1993.
	Se trata del sistema más difundido. Existen dos Cámaras parlamentarias. Una desempeña funciones

<b>Bicameralismo imperfecto.</b>	políticas del Parlamento. La otra es una Cámara más deliberativa y técnica. Se acentúa en la clara diferenciación de funciones entre una y otra Cámara.
<b>Bicameralismo perfecto.</b>	Dos Cámaras parlamentarias que desempeñan funciones políticas y legislativas. La única diferencia está en las facultades de ejercicio del juicio político o antejuicio. Tal es el caso de Italia y Uruguay y en el Perú con la Constitución de 1933, y la III República francesa.
<b>Seudo Bicameralismo.</b>	Dos Cámaras parlamentarias, donde una desempeña funciones políticas del Parlamento así como del grueso de las funciones legislativas; la otra Cámara con muy limitado poder. Este es el caso típico de Inglaterra donde la Cámara de los Comunes goza de amplios poderes derivados de su representatividad política, la cual no goza la Cámara de los Lores, que carece de verdaderos poderes parlamentarios como son los legislativos y de control.
<b>Tricameralismo.</b>	Un sistema muy poco común de tres Cámaras parlamentarias donde una asume funciones de garante del cumplimiento de ciertas normas y del control de las otras dos Cámaras. Ejemplo de ello lo encontramos en los Parlamentos estamentales el directorio francés y el caso más típico de los Parlamentos de la constitución bolivariana de Perú y Bolivia, con una larga duración en éste último y muy fugaz en nuestro país.

## LA UNICAMERALIDAD Y BICAMERALIDAD EN EL PERU

Tradicionalmente la historia constitucional muestra una clara tendencia al bicameralismo. La mayoría de las constituciones que el Perú ha tenido consagraron el bicameralismo. Vemos la secuencia histórica del mismo

<b>Constitución de 1823.</b>	Consagraba un sistema de <u>Unicameralismo imperfecto</u> . Creaba un Congreso formado por representantes o diputados. Parecía constar de una sola Cámara ya que asimismo existía la figura del Senado Conservador que se asemejaba a lo que posteriormente consagraría la constitución bolivariana con la Cámara de los censores, se encargaba fundamentalmente de velar por el cumplimiento de la Constitución y las leyes. Esta constitución prácticamente no tuvo vigencia, por lo que los estudiosos de la misma no han podido opinar sobre su práctica y desenvolvimiento. Así que técnicamente se puede considerar como un unicameralismo imperfecto, por la presencia de un Senado Conservador.
<b>Constitución de 1826.</b>	Conocida también como la Constitución vitalicia o Bolivariana. Plantea un sistema <u>Tricameral</u> , es decir un congreso con tres Cámaras: La Cámara de los tribunos, equivalente a lo que hoy es una Cámara de diputados, Una Cámara de Senadores y Una Cámara de Censores encargada de velar por el cumplimiento de la constitución y las leyes así como la declaración de suspensión del vicepresidente y los secretarios de estado, encargados de la administración pública.
<b>Constitución de 1828</b>	Esta constitución considerada como la “madre de todas las constituciones” es donde se consagra por vez primera el bicameralismo real, es decir un congreso con dos Cámaras: senadores y Diputados, con diferente base electoral, los diputados eran elegidos por las provincias en proporción a la población electoral de las mismas y los Senadores eran elegidos por la juntas departamentales. Ambas además contaban con una función legislativa de colaboración sin especial preponderancia de alguna de ellas. Esta función se encontraba acompañada de atribuciones de control de tipo indirecto o alterno similares a las contempladas en los EE.UU. para justificar el régimen bicameral se señaló que ni el congreso unicameral de 1823 ni el tricameral de 1826 resultaban congruentes con el equilibrio de poderes que pretendía consagrar la constitución de 1828.
<b>Constitución de</b>	Esta constitución mantuvo el <u>bicameralismo</u> de la Constitución de 1838, fortaleciendo las atribuciones del Consejo de

<b>1834</b>	Estado, creado también por la constitución de 1828, resultando ser muy similar a una Comisión Permanente.
<b>Constitución de 1839</b>	Conocida también como Constitución de Huancayo, Mantuvo el <u>bicameralismo</u> pero cada vez más fortalecía las atribuciones del Consejo de Estado, convirtiéndola –a decir de Guzmán Napurí- en un remedo de tercera Cámara recordando a la Cámara de los Censores de Bolívar.
<b>Constitución de 1856</b>	También <u>bicameral</u> y de inspiración liberal. Eliminó la figura del Consejo de Estado. Consagró el <u>Bicameralismo Real</u> , es decir un Congreso elegido en una base única, luego separada por sorteo en las dos Cámaras. Desarrollo un fortalecimiento relativo de las facultades del congreso.
<b>Constitución de 1860</b>	Considerada como la más conservadora y de más larga duración. Mantuvo el bicameralismo real, lo cual se estaba haciendo una regla general. No obstante la Comisión permanente. En la práctica el sistema funcionaba como un bicameralismo casi perfecto. Ambas Cámaras empleaban mecanismos de control político directo, sin que esto estuviera establecido constitucionalmente.
<b>Constitución de 1867</b>	Donde se consagró el unicameralismo, reemplazó a la constitución de 1860, luego casi no tuvo vigencia, restituyéndose la de 1860. Plantea un régimen claramente unicameral, sin ningún órgano que pudiera atenuar dicho unicameralismo. Técnicamente se puede considerar como un Unicameralismo perfecto.
<b>Constitución de 1920</b>	Señaló claramente un sistema bicameral. Existía un Consejo de Estado. La naturaleza y límites de sus atribuciones impidieron efectuar un bicameralismo real que ya se había convertido en una constante.
<b>Constitución de 1933.</b>	<p><b><i>Caracterizada por la doble Cámara política y un senado funcional.</i></b></p> <p>Se previó la existencia de un Senado funcional que debía constituirse en una Cámara como existía, aunque solo nominalmente en algunas partes de Europa. Este Senado funcional estaría conformado por representantes de diversas profesiones y gremios. Se pretendía justificar la existencia de dos Cámaras y la duplicidad de funciones. Es decir se planteaba un Bicameralismo Perfecto o ideal con la ausencia formal de ciertos mecanismos de control ejecutivo como el veto</p>

	<p>presidencial y leyes.</p> <p>No obstante en el Perú jamás llegó a implementarse un senado de tal naturaleza. Tampoco existió en democracia occidental alguna. En realidad planteaba Cámaras corporativas, un planteamiento bastante desacreditado por el vínculo con regímenes totalitarios (fascismo y nazismo)</p> <p>En el Régimen Político ambas Cámaras legislaban, censuraban, negaban confianza, interpelaban. La única diferencia era la prerrogativa correspondiente al llamado Antejudio Político: Los Diputados acusaban y los senadores Juzgaban. Equivalente a un <i>impeachment</i> norteamericana.</p> <p>Durante su vigencia el Parlamento no se comportaba como un Congreso unificado de dos Cámaras, dos Congresos con funciones de control exactamente iguales para ambas Cámaras.</p> <p>Técnicamente era posible que una Cámara interpele a un ministro mientras la otra ya está votando su censura y obligándole a renunciar.</p>
<p><b>Constitución de 1979.</b></p>	<p>El Bicameralismo Imperfecto. Ante los problemas de aplicación de la Constitución de 1933 se implementó un sistema Bicameral Imperfecto. En la que ambas Cámaras mantenían en común las facultades legislativas. Pero en lo esencial tenían facultades distintas. El Senado tenía facultades de naturaleza más administrativa. Y la función de ratificar los nombramientos de ciertos funcionarios públicos por parte del presidente de la república como. Embajadores, Vocales de la Corte Suprema, Altos mandos de las Fuerzas Armadas, Designar a tres de los miembros del directorio del BCR, al Contralor General de la República. Los Diputados por su parte tenían la atribución exclusiva de interpelar censurar y negar confianza, del mismo modo que se le otorgaba al presidente de la república la facultad de disolver solo a la Cámara más política y de mayor control político como era la de los diputados .</p> <p>Durante su vigencia se evidenció la existencia de una Cámara baja, más joven y con mayor poder político, los diputados. Y Una Cámara Alta con mayor edad promedio, el Senado, que ya no era de</p>

	<p>carácter funcional y cuyos miembros debían tener un temperamento supuestamente más tranquilo y deliberativo. Así la razón de ser del bicameralismo imperfecto será la de diferentes funciones entre una y otra.</p> <p>Se resalta que la forma de elección planteada fue como sigue: La Cámara de Diputados, se elegía por circunscripciones del mismo número de votantes , es decir por distrito electoral múltiple. Y el Senado debía ser elegido por las Regiones (según el modelo de la Constitución francesa de 1958). Sin embargo las elecciones se llevaron acabo, para el Senado, mediante distrito electoral único</p>
	<p>Unicameralismo imperfecto. De acuerdo al artículo 90° de la actual Constitución, señala que el Congreso es Unicameral, distinguiendo sin embargo un Bicameralismo imperfecto, ya que existe un órgano denominado Comisión Permanente, cuyos antecedentes podremos encontrarlos en el Consejo de Estado creado por la Constitución de 1828 que funcionaba en el receso del congreso. Se menciona también en la Constitución de 1860 con ciertas atribuciones específicas. Su uso duró hasta 1874. Las siguientes cartas Constitucionales prescindieron de su uso. Hasta que la Constitución de 1979 la incluyó con facultades muy restringidas. La Comisión permanente funciona como una Institución de acusación Constitucional igual a lo que era la Cámara de Diputados. Y sus funciones son las de ratificación de nombramiento de ciertos funcionarios públicos (prerrogativa anterior del Senado: Contralor General de la República, Superintendencia de Banca y Seguros, Presidente del BCR. Además ejerce facultades legislativas delegadas con limitaciones derivadas de la naturaleza de las normas y al igual que el Senado, de la anterior Constitución, no puede ser disuelta. Se encuentra muy fortalecida sus atribuciones, la razón se encuentra en la existencia de Una sola Cámara legislativa.</p> <p>Argumentos que fundamentaron el establecimiento del unicameralismo en la Constitución de 1993.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Carlos Torres y Torres Lara, señalaba que la reforma del poder legislativo se debe a la velocidad de acción retardada en relación al funcionamiento del poder Ejecutivo. Señalando además que No hay peligro de que una sola Cámara pueda dar leyes sin control alguno. “la doctrina constitucional moderna indica que ninguna disposición puede darse s i previamente</li> </ol>

<p><b>Constitución de 1993</b></p>	<p>no es revisada por un grupo especial”</p> <ol style="list-style-type: none"><li>2. Crítica al bicameralismo: Una sola Cámara reforzará al Parlamento, cuando hay dos Cámaras el conflicto entre ellas es permanente. Así la teoría jurídica dice que una Cámara cuida de los excesos de la otra, pero eso es una teoría jurídica superada por los nuevos fenómenos políticos.</li><li>3. Bernaldes por su lado señala que es bueno recordar que la propuesta unicameral fue un planteamiento intransigente por la mayoría oficialista del gobierno de Fujimori, que iba de la mano con el esquema marcadamente antiparlamentario de Fujimori.</li><li>4. No se hizo caso de propuesta como las del colegio de abogados de Lima o las de Enrique Chirinos Soto, que fue un defensor del bicameralismo, que en el CDD sostuvo tres razones que fundamentan el bicameralismo: 1) La lectura de nuestra tradición constitucional. Perú no se ha apartado del régimen bicameral. 2) La legislación comparada, mayormente bicameral. 3) La necesidad de reflexionar de manera más pausada la expedición de las leyes, lo que se traduciría solamente a través de dos Cámaras.</li><li>5. Otros argumentos que se sustentaron en torno a la reforma del Congreso durante la época del CCD, han basado sus fundamentos en que la reforma integral del Parlamento debe ser la reforma de todo el sistema político, como parte de una reforma profunda del Estado, con la descentralización como tarea prioritaria e interrelacionada con el mismo. Se planteaban implantar Asambleas regionales de “primer piso” a las que se les transferían competencias legislativas. Se planteaban ciertos niveles de control como la renovación por tercios o mitades y el control democráticos de los ciudadanos.</li></ol>
------------------------------------	---

## DISCUSIÓN SOBRE LAS BONDADES DE LA BICAMERALIDAD Y UNICAMERALIDAD

Al respecto hay que señalar que existen innumerables publicaciones y discusiones nacionales que llevó al extremo de ocasionar la caída de un presidente como De Garle en 1969, luego de un resultado adverso en el referéndum que planteaba la reforma del Senado francés.

La cuestión de fondo es en realidad la conveniencia de uno de los dos sistemas, de acuerdo a su ubicación y papel dentro del régimen político diseñado por la Constitución. También de acuerdo con las características del funcionamiento del sistema político y las tendencias históricas en el ejercicio del poder.

<p><b>PARTIDARIOS DEL SENADO O BICAMERALISMO</b></p>	<p>No equiparan a esta Cámara con aquella de origen monárquico que surgió en Inglaterra (Seudo bicameralismo).</p> <p>Argumentan la importancia del bicameralismo en las bondades de la doble reflexión y en el carácter especializado de una de las Cámaras. Con criterio distintos pero complementarios de sus respectivas composiciones.</p> <p>Por su lado señalan los peligros de la unicameralidad en la experiencia histórica llevada a cabo durante la Convención Nacional en la época de la Revolución Francesa, con Robespierre a la cabeza se implantó la etapa del terror bajo la conducción de la dictadura jacobina, establecida en una asamblea con poderes despóticos en una suerte de Cámara Única.</p> <p>Por tanto las dos razones fundamentales de la bicameralidad se sustentan en</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) La conveniencia de equilibrar los poderes en el seno del legislativo y de esta forma evitar el régimen de Asamblea y</li> <li>2) Contar con una Cámara de reflexión que permita que la producción legislativa transforme en leyes iniciativas demasiado precipitadas y poco meditadas.</li> </ol>
--	---

<p><b>PARTIDARIOS DEL UNICAMERALISMO</b></p>	<p>Esta posición encuentra en Duverger a su mejor defensor, quien ante las razones teóricas e históricas o ante las críticas referidas al despotismo unicameral, señala que lo de la Convención no es más que un hecho anecdótico de la Revolución Francesa que respondía a las características autoritarias de quienes gobernaban.</p> <p>La argumentación de los partidarios de la unicameralidad señalan que la tendencia constitucional es la de suprimir una Cámara por razones de modernización legislativas. Duverger refuta la Cámara de Reflexión señalando que “ El defecto esencial de todos los Parlamentos es la lentitud y no la precipitación. Añadir un freno complementario agrava el mal que precisamente sería necesario corregir. Una disposición adecuada del trabajo interno de la Asamblea asegura toda la “reflexión necesaria” sobre esta cita Enrique Bernales ha señalado que es un “comentario histórico limitado ... que una Cámara procesa sus deliberaciones más rápidamente que dos con un procedimiento más ágil y un trabajo interno puede asegurar la “reflexión necesaria” puede ser cierto. “pero, señala Bernales, la rapidez y agilidad del procedimiento no tienen por que ser calificados como «bondad» (...) la interrogante que no se plantea Duverger es el tiempo que por naturaleza debe corresponder a la decisión legislativa y por consiguiente si el criterio de sabiduría puede ser resuelto con el sistema de una o dos Cámaras.</p>
<p><b>A MANERA DE CONCLUSIÓN</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Que el Parlamento sea Unicameral o bicameral no es una cuestión de principio sino de conveniencia política, de acuerdo a las características sociales y culturales de cada país.</li> <li>2. Cada país de acuerdo a sus tradiciones, al control ciudadano del trabajo legislativo, a la cantidad y calidad de la clase política hace posible una propuesta Unicameral.</li> <li>3. Otros países de acuerdo a la realidad y complejidad de su proceso histórico, al criterio de sabiduría se le recomendará la composición bicameral.</li> </ol>

<b>ANALISIS COMPARADO</b>	
<b>INGLATERRA</b>	<p>Desde el <i>parlament Act</i> de 1911 reformado en 1949 se consagra la separación del Parlamento en la Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes nacida, esta última, de “la voluntad popular”.</p> <p>Se denota una tendencia marcada al debilitamiento de la Cámara de los Lores, perdiendo considerables prerrogativas parlamentarias.</p>
<b>FRANCIA</b>	<p>En la constitución de 1958 en su artículo 24° señala la composición bicameral del Parlamento. Asamblea Nacional conformada por diputados elegidos en forma directa y Senadores elegidos en sufragio indirecto. Este sistema se ha consolidado por temor a la dictadura de la Cámara única.</p>
<b>ESPAÑA</b>	<p>Prima el bicameralismo y así lo establece la constitución de 1978 en su artículo 66° que establece las Cortes generales conformado por un Congreso de Diputados y el senado. Recordemos que fue esta la que inspiró a la constitución de 1979 en nuestro país en lo referente a la elección territorial de los representantes así como en las funciones y atribuciones propias</p>
<b>USA</b>	<p>Consagra la bicameralidad en su sección primera del artículo 1 que señala que el Congreso se compone del Senado elegido por cada estado y una Cámara de representantes elegido por los electores de todos los estados.</p> <p>El sistema norteamericano consistente con su estructura de carácter federativo es, quizá, el que mejor ha estructurado el modelo bicameral. Pues el presidencialismo puro de su régimen político le otorga a cada Cámara prerrogativas y contrapesos excepcionales.</p>
<b>AMERICA LATINA</b>	<p>Encontramos países que han optado por uno de los dos sistemas así tenemos que <u>son bicamerales</u>: Bolivia (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores); Colombia (Senado y Cámara de Representantes); Argentina (Senado y Cámara de diputados); Chile (Senado y Cámara de Diputados); Brasil (Senado Federal y Cámara de Diputados); Paraguay (Cámara de senadores y Cámara de Diputados); Uruguay (Cámara de senadores y Cámara de Representantes). Por otro lado <u>son unicamerales</u>: Ecuador, Venezuela, Perú y la mayoría de países centroamericanos esto debido fundamentalmente, a la extensión de su territorio y población pequeña.</p>