



**UNIVERSIDAD CÉSAR VALLEJO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO**

**FORTALECIMIENTO Y LEGITIMIDAD DEL PODER LEGISLATIVO:  
BALANCE DEL SISTEMA UNICAMERAL EN EL PERÚ**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO PROFESIONAL DE  
ABOGADO**

**AUTOR**

**MIQUEAR NEVEN HERRERA CCOTA**

**ASESORES TEMÁTICOS**

**MG. ESAU VARGAS HUAMAN**

**MG. JOE ORIOL OLAYA MEDINA**

**ASESOR METODOLÓGICO**

**MG. ELEAZAR ARMANDO FLORES MEDINA**

**LÍNEA DE INVESTIGACIÓN**

**DERECHO CONSTITUCIONAL – REFORMA CONSTITUCIONAL**

**LIMA - PERÚ**

**2018**



**ACTA DE APROBACIÓN DE LA TESIS**

Código : F06-PP-PR-02.02  
Versión : 09  
Fecha : 23-03-2018  
Página : 1 de 1

El Jurado encargado de evaluar la tesis presentada por don (ña)

*HERNAN COTA MORALES NEVEN*  
cuyo título es: *FORTALECIMIENTO Y LEGITIMIDAD DEL*  
*PODER LEGISLATIVO: BALANCE DEL SISTEMA*  
*UNICAMERAL EN EL PERÚ*

Reunido en la fecha, escuchó la sustentación y la resolución de preguntas por el estudiante, otorgándole el calificativo de: *14* (número) *CATORCE* (letras).

Lugar y fecha: *Lima 21 de Diciembre 2018*

*[Signature]*  
PRESIDENTE

*[Signature]*  
SECRETARIO

*[Signature]*  
DR. ELIAZAR ARMANDO FLORES MEDINA  
VOCAL

Elaboró	Dirección de Investigación	Revisó	Responsable de SGC	Aprobó	Vicerrectorado de Investigación
---------	----------------------------	--------	--------------------	--------	---------------------------------

**Dedicatoria**

A mi hijo y esposa María,  
a mi hermano Jaime y Francisco,  
a mis padres y amigos que han colaborado.

### **Agradecimiento**

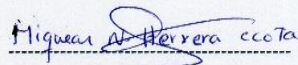
A mis docentes que han contribuido en mi formación,  
a los entrevistados por su aporte  
para que se haga realidad  
este trabajo de investigación.

#### DECLARACIÓN DE AUTENTICIDAD

Yo **Miquear Neven Herrera Ccota**, con DNI N° 40794346, a efecto de cumplir con las disposiciones vigentes consideradas en el Reglamento de Grados y Títulos de la Universidad César Vallejo, Facultad de Derecho, Escuela de Derecho, declaro bajo juramento que toda la documentación que acompaño es veraz y auténtica.

Así mismo, declaro también bajo juramento que todos los datos e información que se presenta en la presente tesis son auténticos y veraces.

En tal sentido asumo la responsabilidad que corresponda ante cualquier falsedad, ocultamiento u omisión tanto de los documentos como de información aportada por lo cual me someto a lo dispuesto en las normas académicas de la Universidad César Vallejo.



**Miquear Neven Herrera Ccota**

**DNI N° 40794346**

## **Presentación**

Señores miembros de Jurado, presento ante ustedes la Tesis titulada Fortalecimiento y legitimidad del Poder Legislativo: Balance del sistema unicameral en el Perú, con la finalidad de determinar la manera en que el sistema unicameral ha contribuido al fortalecimiento y legitimidad del Poder Legislativo en el Perú, en cumplimiento del reglamento de Grados y Títulos de la Universidad César Vallejo para obtener el Título Profesional de abogado.

Esperando cumplir con los requisitos de aprobación.

**El Autor.**

## Índice

	Página
Página del jurado	ii
Dedicatoria	iii
Agradecimiento	iv
Declaratoria de autenticidad	v
Presentación	vi
Índice	vii
Índice de Tablas	ix
Índice de Figuras	x
<b>RESUMEN</b>	xi
<b>ABSTRACT</b>	xii
<b>I. INTRODUCCIÓN</b>	13
1.1. Aproximación Temática	14
1.2. Marco Teórico	24
1.3. Formulación del problema	106
1.4. Justificación del estudio	107
1.5. Objetivos del trabajo de investigación	108
1.6. Supuestos jurídicos	109
<b>II. MÉTODO</b>	110
2.1. Diseño de Investigación	111
2.2. Métodos de muestreo	111
2.3. Rigor científico	115
2.4. Análisis cualitativos de los datos	118
2.5. Aspectos Éticos	119
<b>III. DESCRIPCIÓN DE RESULTADOS</b>	120

<b>IV. DISCUSIÓN</b>	133
<b>V. CONCLUSIONES</b>	145
<b>VI. RECOMENDACIONES</b>	147
<b>VII. REFERENCIAS</b>	149
<b>ANEXOS</b>	153
Anexo 1: Matriz de consistencia	154
Anexo 2: Instrumentos	157
Anexo 3: Cuestionario de encuesta .....	164



## Índice de Tablas

	Página
Tabla 1: Funciones del Congreso de la República	27
Tabla 2: Sistemas parlamentarios en la historia constitucional del Perú	29
Tabla 3: Importancia y funciones de las elecciones	35
Tabla 4: Clases de sistemas unicamerales	47
Tabla 5: Tipología del bicameralismo	52
Tabla 6: Sistemas parlamentarios desde el Derecho comparado	59
Tabla 7: El Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica al detalle	60
Tabla 8: Los sistemas parlamentarios en los países de América Latina	61
Tabla 9: Caracterización de sujetos	112
Tabla 10: Caracterización de la Técnica de la encuesta poblacional	115
Tabla 11: Validez de instrumentos por parte de expertos	116
Tabla 12: Criterios de validación de instrumento	117

## Índice de Figuras

	Página
Figura 1: Porcentaje de leyes exoneradas del procedimiento legislativo regular 2001-2002	16
Figura 2: Porcentaje de leyes exoneradas del procedimiento legislativo regular 2005-2006	17
Figura 3: Porcentaje de leyes exoneradas del procedimiento legislativo regular 2006-2007	18
Figura 4: Porcentaje de leyes exoneradas del procedimiento legislativo regular 2010-2011	18
Figura 5: Número de producción de leyes por países	19
Figura 6: Competencias del Poder Legislativo	25
Figura 7: Funciones del Congreso de la República	26
Figura 8: Sistemas parlamentarios en la historia constitucional peruana	28
Figura 9: Nivel de confianza en el Poder Legislativo, sea unicameral o bicameral en el Perú 2013	32
Figura 10: Preferencia por sistema parlamentario en el Perú – 2013	33
Figura 11: Fortalecimiento y desempeño de las actuales bancadas del Poder Legislativo	38
Figura 12: Aprobación del Congreso de la República	41
Figura 13: Aprobación del Presidente del Poder Legislativo	42
Figura 14: Inmunidad parlamentaria y pérdida de legitimidad del Poder Legislativo	45
Figura 15: Valoración de la labor de sus legisladores en América Latina	62

## RESUMEN

El presente estudio titulado **Fortalecimiento y legitimidad del Poder Legislativo: Balance del sistema unicameral en el Perú**, tiene por objetivos determinar la manera en que el sistema unicameral ha contribuido al fortalecimiento y legitimidad del Poder Legislativo en el Perú; evaluar el modo en que el Poder Legislativo ha cumplido con los procedimientos legislativos y el control de la legalidad establecido en su Reglamento en el marco de la calidad de la producción legislativa e identificar la percepción de la población sobre la labor y la calidad legislativa que realizan los Congresistas de la República en el marco de la legitimidad de dicho poder del Estado.

Para tal efecto se plantea una investigación de enfoque cualitativo de diseño no experimental la cual ha aplicado las técnicas de entrevista a expertos, análisis de fuente documental y encuesta poblacional.

Como sabemos, hoy en día el Poder Legislativo es una de las instituciones del estado con mayor desaprobación, no goza de legitimidad y credibilidad por parte de la población. Por un lado, tenemos un congreso dominado por una mayoría fujimorista, apoyado por el aprismo, quiénes han copado las principales comisiones para blindar a los amigos, aprobar leyes a sus antojos alejados del reglamento y el rol constitucional encomendada por los electores. Esta situación nos preocupa sobre manera toda vez que se trata de un poder que, como lo establece la Constitución Política, representa al pueblo y es su vocero principal para legislar y fiscalizar al poder político. En ese sentido creemos que recuperar su legitimidad y representatividad es de vital importancia para la institucionalidad democrática del país.

Por lo expuesto, al final de la investigación se plantean recomendaciones que se ponen para la discusión de la comunidad jurídica, académica y política para su consideración. Creemos que sí es posible fortalecer la institucionalidad y legitimidad del Poder Legislativo, pero ello requiere decisión y acuerdos políticos y la activa participación de la ciudadanía.

**Palabras claves:** Poder Legislativo, sistema unicameral en el Perú, Fortalecimiento, legitimidad.

## **ABSTRACT**

The present study entitled Strengthening and legitimacy of the legislative power: Balance of the unicameral system in Peru, aims to determine how the unicameral system has contributed to the strengthening and legitimacy of the legislature in Peru; To evaluate the way in which the legislature has complied with the legislative procedures and the control of the legality established in its regulation in the framework of the quality of the legislative production and to identify the perception of the population on the work and Legislative quality that the congressmen of the Republic carry out in the framework of the legitimacy of that power of the state.

For this purpose, an investigation of a qualitative approach of non-experimental design has been applied which has implemented the techniques of interview with experts, analysis of documentary source and population survey.

As we know, today the legislature is one of the institutions of the state with greater disapproval, does not enjoy legitimacy and credibility on the part of the population. A situation that worries us about the way that this is a power that, as the Constitution establishes, represents the people and is their main spokesman for legislating and overseeing political power. In this sense, we believe that restoring its legitimacy and representation is vital to the democratic institutionality of the country.

Therefore, at the end of the investigation, recommendations are put forward for the discussion of the legal, academic and political community for consideration. We believe that it is possible to strengthen the institutionality and legitimacy of the legislature, but this requires political decision and agreements and the active participation of citizens.

**Key words:** Legislative power, unicameral system in Peru, strengthening, legitimacy.

## **I. INTRODUCCIÓN**

## **1.1. Aproximación Temática**

Desde el ámbito internacional, países de todas las latitudes como Venezuela, Ecuador, China, Portugal, Dinamarca, Bulgaria, Finlandia, Hungría, Letonia o Grecia, poseen una sola Cámara. En total, en el mundo, suman 110 países que han optado por un sistema parlamentario unicameral. Casos como el de Venezuela, China e incluso el Perú, siguen siendo criticados y discutidos porque se evidencia en los hechos que la unicameralidad termina siendo un régimen parlamentario sin mucha calidad legislativa, todopoderoso y muchas veces no ayuda al equilibrio de poderes que debe existir en todo sistema de Estado Constitucional de Derecho.

Mientras que países como Alemania, Japón, Rusia, Italia, Inglaterra, España, Francia históricamente han optado por un sistema parlamentario bicameral, conformado por una Cámara de Diputados y otra de Cámara de Senadores. Ello sucede a pesar de que dos países (España e Inglaterra) posean un gobierno monárquico. Los sistemas parlamentarios se aplican indistintamente del régimen de gobierno que asumen, sea monárquico, federal o republicano. En el mundo, son 75 países los que han optado por un sistema parlamentario bicameral. Y la tendencia es a seguir creciendo este número.

A nivel nacional, actualmente existe una discrepancia respecto al Parlamento o Congreso dentro del Estado Constitucional de Derecho toda vez que se evidencia que al emitir leyes muchas veces son en función a sus conveniencias favoreciendo a ciertos sectores dentro del país o estos son declarados inconstitucionales porque no hay nadie quien fiscalice dichas normas. Creemos que este es un tema trascendental actualmente, pues hoy a pesar de que en la Constitución de 1993 ha optado por un sistema parlamentario unicameral, se puede evidenciar que todavía conservan un importante respaldo a aquellas posiciones que sostienen que debería volver a un régimen parlamentario bicameral. Pues pese a que este tema haya generado una polémica, consideramos que el rol de los congresistas está siendo mal visto en la actualidad por la población, sobre todo, por los jóvenes que cada vez se desencantan de la política al apreciar escándalo tras escándalo de algún congresista.

Por lo que es importante tener en cuenta que en un sistema parlamentario bicameral existiría más control, en donde la Cámara de Diputados obedecería fundamentalmente a aspectos relacionados a la política, situación que de hecho podría trastocar la calidad legislativa aprobadas por el Congreso de la República. Ante este contexto, la Cámara de Senadores integrado por personas con más experiencia y, supuestamente más sabios o equilibrados,

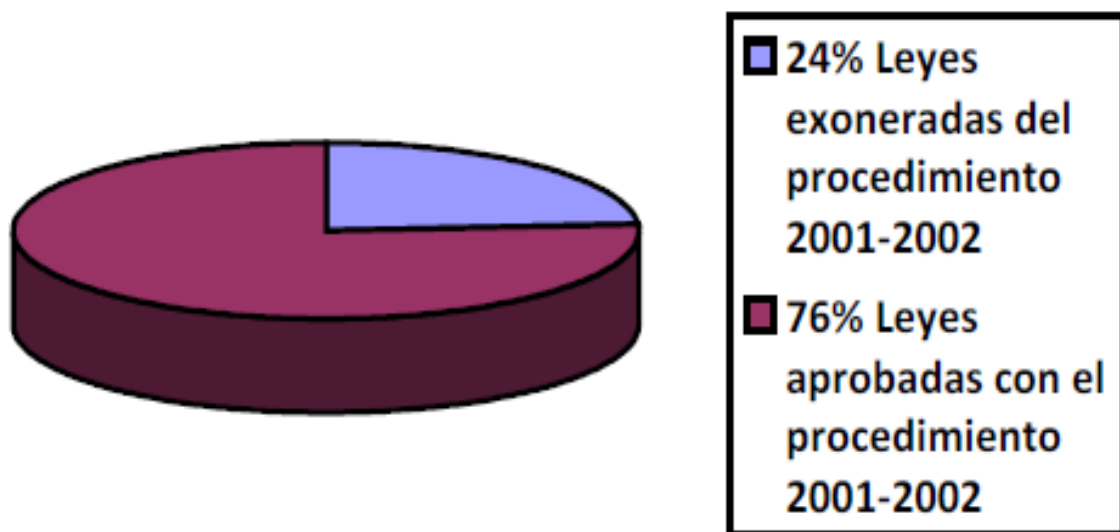
cumplirían un papel de Cámara reflexiva, que se encargaría de revisar y corregir los posibles errores o desaciertos cometidos por los miembros de la Cámara de Diputados.

Por lo expuesto se puede señalar que hoy en día el Perú, vive un sistema parlamentario unicameral cada vez más desprestigiado, deslegitimado, sin respaldo popular y credibilidad. Ello al inicio se evidenció con el transfuguismo, un parlamento sumiso a la corrupción gobernante, es decir cero control político e fiscalización; en la actualidad esto se evidencia con la relación de los parlamentarios con el narcotráfico, congresistas relacionados con la corrupción, blindaje por las comisiones y del congreso a personas seriamente cuestionados y sentenciados por robo de gasolina, asimismo, por la emisión de leyes con nombre propio, a espaldas del pueblo. Es decir, desde su implementación con la Constitución de 1993, un sistema parlamentario decadente, cada periodo parlamentario resulta uno peor que el otro.

Las principales causas que tiene puede estar relacionada con la casi inexistencia de sistema de partidos políticos, sistema electoral defectuoso, poco interés de la ciudadanía, la inexistencia de democracia interna, falta de filtros o el desinterés de los partidos políticos por seleccionar bien y de modo pertinente a sus candidatos al Congreso. De continuar esta situación, el Poder Legislativo quedará desacreditado, se genera conflictos sociales, se debilitará la seguridad jurídica. El sistema de gobierno y el Estado Democrático de Derecho quedarán deslegitimado, sin credibilidad y la población apreciará que la democracia y la institucionalidad no sirven para nada. En tal sentido, resulta apremiante generar un debate académico, político y social respecto a la necesidad de retornar en el Perú al régimen parlamentario bicameral.

Una de las muestras de cómo el parlamento sacrifica la calidad legislativa por la cantidad y aprueba leyes sin contar con los Dictámenes de las Comisiones del Congreso, acorde al procedimiento legislativo establecido en el Reglamento del Congreso, es el que menciona Bollar (2012, p. 15) y se detalla en el siguiente gráfico.

**Figura 1: Porcentaje de leyes exoneradas del procedimiento legislativo regular. 2001-2002**



Fuente: Bollar (2012, p. 15).

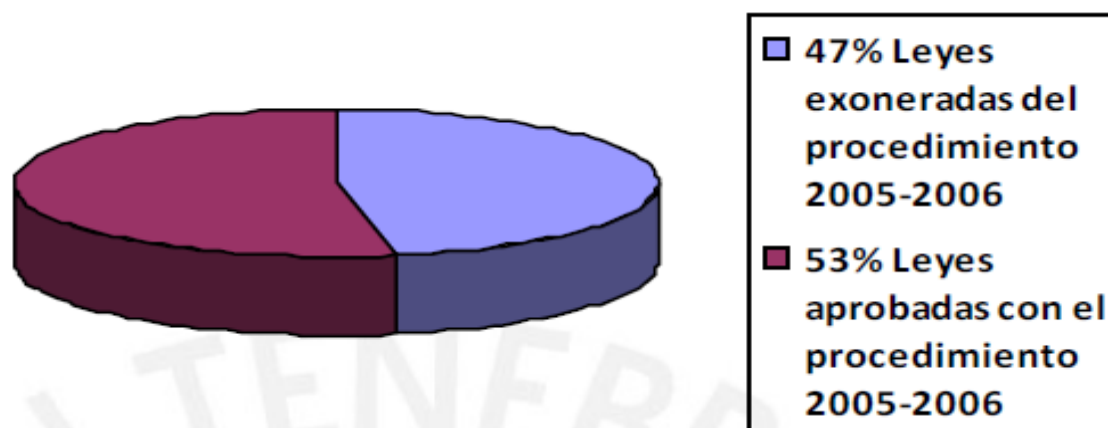
De lo detallado por Bollar se evidencia y se explica el hecho del por qué el actual parlamento y los anteriores cada vez están más desprestigiados: no se cumplen los procedimientos legislativos regulares, no se cumple la Constitución Política que ellos han jurado respetar, cumplir y hacer cumplir, no existen filtros y control de calidad adecuados y serios; pero, cuál serían las razones por las cuales los congresistas del periodo legislativo en cuestión para simplificar tal porcentaje de leyes. Será que los incumplimientos del procedimiento legislativo han sido para debatir y aprobar leyes en favor de la población, o tales exoneraciones obedecen a intereses particulares o partidarios o tal vez los dictados en favor de los poderes facticos, quienes finalmente dictan y dirigen el sistema de vida imperante.

Esperamos que estos saltos a los procesos legislativos hayan sido para regular las grandes necesidades y urgencias del país.

Lo anteriormente expuesto sucedió en el parlamento de los años 2001-2002, pero es una situación que se repite de modo preocupante en el periodo del Parlamento del 2005-2006, y es una tendencia que permanece hasta hoy en día, como se detalla enseguida.



**Figura 2: Porcentaje de leyes exoneradas del procedimiento legislativo regular. 2005-2006**



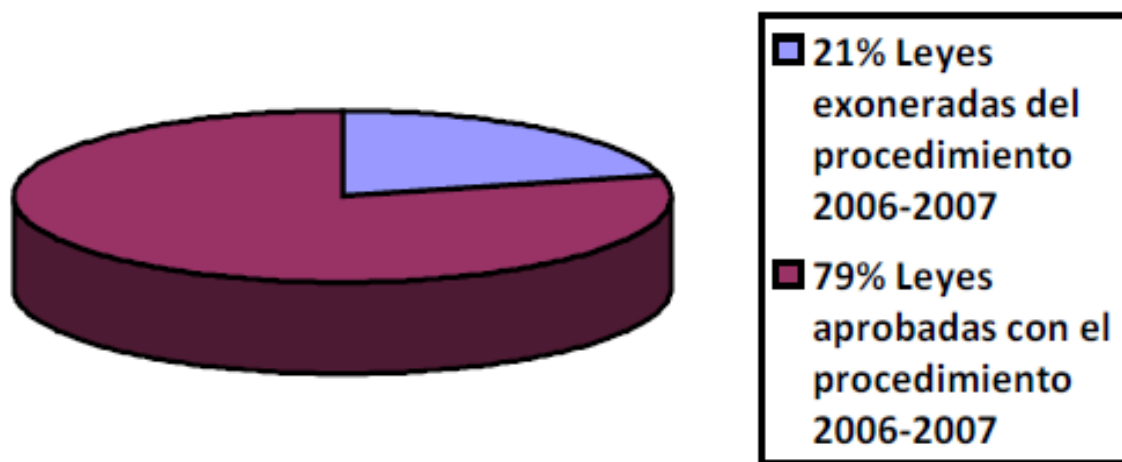
Fuente: Bollar (2012, p. 15).

En este periodo parlamentario, también se observa que el 47% de leyes han sido exonerados del procedimiento legislativo regular previsto en el reglamento, y el 53% de leyes han sido aprobados con consideración de los procedimientos legislativos regulares. Sin embargo, este incremento en la exoneración del procedimiento regular del reglamento, genera más interrogante. ¿Por qué el aumento? ¿Hubo intereses creados? O es que el sistema unicameral diseñado e implementado con la constitución política del año 1993, Es muy eficiente que deberá ser corroborado o desmentido con el desarrollo y aplicación de las técnicas e instrumentos del trabajo investigativo, es decir los expertos en la materia, ayudaran a esclarecer las causas por las cuales los parlamentarios decidieron o deciden exonerar los procedimientos regulares del trabajo legislativo en nuestro país.

De igual modo, la situación se repite en el periodo legislativo del 2006-2007 y luego en el 2010 y 2011. Es decir, al Parlamento, y en concreto a los parlamentarios, poco o nada le interesa la calidad de las normas, sino la cantidad, lo cual va en desmedro de la credibilidad del Congreso y de la institucionalidad democrática. La opinión pública critica cada vez más esta situación.

De acuerdo al estudio de Bollar (201, p. 16) la figura siguiente describe los hechos expuestos, tanto del periodo 2006-2007 como del periodo 2010-2011, como se detalla a continuación.

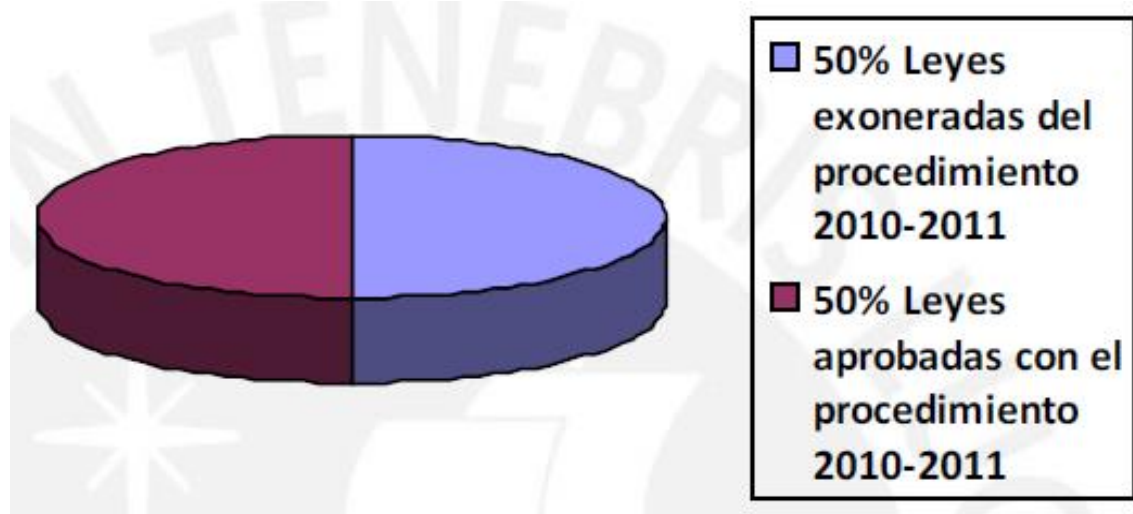
**Figura 3: Porcentaje de leyes exoneradas del procedimiento legislativo regular. 2006-2007**



Fuente: Bollar (2012, p. 15).

La figura siguiente describe y detalla lo sucedido en el periodo parlamentario 2010-2011. Como se observa, la tendencia a exonerar las leyes del procedimiento legislativo regular establecido por Ley, se mantiene, como se observa a continuación.

**Figura 4: Porcentaje de leyes exoneradas del procedimiento legislativo regular. 2010-2011**

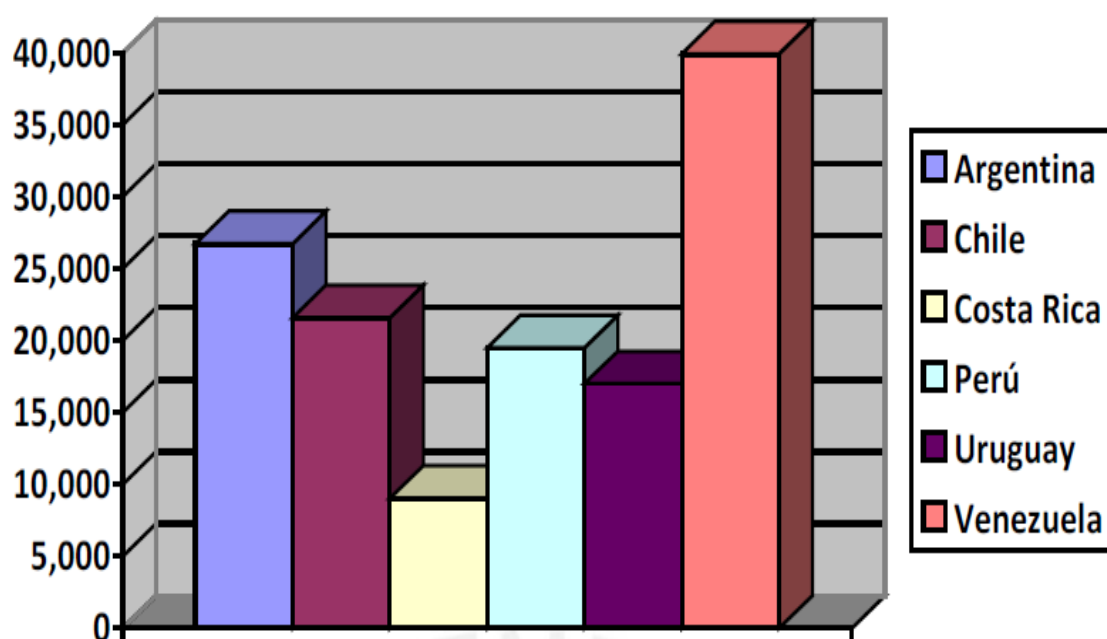


Fuente: Bollar (2012, p. 15).

A ello se suma un problema que agrava la situación y es lo que Bollar denomina como una “inflación legislativa”, muchas leyes, pero no corresponde con la calidad de ellas. A comparación de otros países de América Latina, el Perú es uno de los Estados con una alta producción de leyes anualmente, sin que necesariamente esas leyes sean buenas, válidas, útiles o ayuden a resolver los graves problemas del país. Es decir, se tiene muchas leyes, pero no necesariamente buenas leyes.

La figura siguiente grafica lo que se indicó anteriormente:

**Figura 5: Número de producción de leyes por países**



Fuente: Bollar (2012, p. 15).

La situación pues resulta preocupante y alarmante toda vez que a través del parlamento de la República se consolida también la institucionalidad y la democracia y cuando esta está deslegitimada o que la población no cree en ella, es difícil construir un proyecto de país. En tal sentido, desde esta investigación se plantea abrir un debate jurídico, político y constitucional para revisar y evaluar los aspectos que pueden ayudar a retomar e instalar nuevamente en el Perú el sistema parlamentario bicameral, a fin de revertir toda la situación antes descrita. A continuación, se presentan los antecedentes de la investigación y posteriormente el marco teórico que da sustento argumentativo a la misma.

## **Antecedentes**

### **Antecedente Nacional**

En primer lugar se cuenta con antecedentes nacionales como el trabajo de Salcedo (2007), que lleva por título *Unicameralidad o bicameralidad, Falsos dilemas en la discusión sobre la reforma del parlamento*, que tuvo por objetivo, analizar la incidencia y efectos políticos del sistema parlamentario, el autor utilizó un enfoque cualitativo y señala como conclusiones y recomendaciones que resulta imprescindible que el debate sobre reformar o no el sistema parlamentario en el Perú, trascienda la simple discusión de bicameralismo contra unicameralismo, debe ante todo estudiarse los distintos aspectos de la Cámara de Senadores que existen en el sistema parlamentario del Derecho Constitucional Comparado.

Salcedo (2007) señala que, si el objetivo es retornar a un modelo de Senado solamente revisor o como elemento de control, sin considerar los distintos tipos de representación que debe tener cada una de las dos Cámaras, no se justifica el cambio de sistema parlamentario, ya que los costos de esa reforma no justifican sus supuestos beneficios, puesto que siguen siendo costos elevados y onerosos; y quien asume dicho costo es el pueblo.

Por otro lado, tenemos la investigación de Miranda (2014) que lleva por título *El Sistema Bicameral: una alternativa para mejorar el rol constitucional del Congreso de la República del Perú*. Esta investigación tiene un enfoque cualitativo cuyo objetivo fue determinar las razones que sustentan la propuesta de implementación del Sistema Bicameral para fortalecer el papel constitucional del Poder Legislativo, el autor arribó a las siguientes conclusiones y recomendaciones: La inobservancia de determinadas funciones parlamentarias como la función representativa, legislativa, electoral y Consejo Administrativo es la razón principal para implementar el Sistema Bicameral, debido a que permite optimizar el rol constitucional del Poder Legislativo. De esta manera cuestiona la organización misma del sistema unicameral. Es decir, Miranda señala que la unicameralidad no permite realizar un trabajo parlamentario adecuado en función a la expectativa de la sociedad, por lo que, aboga por la implementación del sistema parlamentario conformado por dos cámaras.

De otro lado, tenemos a Cuadros (2016) en su artículo titulado *La importancia del poder legislativo en el Perú desde el marco constitucional*, tuvo como objetivo, resaltar la importancia de la labor legislativa; crear conciencia de ejercer la ciudadanía informada, que, mediante el sistema electoral, delega la labor legislativa a los parlamentarios; fomentar el

debate, creación de iniciativa en busca de mejora en el sistema de elección parlamentaria; mejorar el trabajo parlamentario en cuanto a la legislación, y buscar interiorizar en el elector la importancia de su voto al momento de elegir a los congresistas; el autor llegó a las siguientes conclusiones y reflexiones: se debe conocer al país, sus problemas y sus retos para poder legislar de una manera responsable; asimismo, indico la necesidad de una reforma del sistema electoral a fin de elegir mejor a los congresistas; también indico, que el sistema electoral de democracia representativa, es el resultado de un mal diseño legislativo, dado que no permite una eficiente representación, asimismo de la división tripartita del estado, dos de ellos, Poder Legislativo y Poder Ejecutivo recae aunque teóricamente en mano de los ciudadanos, por lo que, aquellos deberían reflexionar antes, o durante y después del voto; finalmente, el parlamento no contribuye en la gobernabilidad, dado que, obstruyen las iniciativas legislativas presentadas por el Ejecutivo por intereses personales y políticas.

Además, tenemos la investigación de Rivera (2006) tiene un enfoque cualitativo, cuyo título es *A cerca del retorno a la Bicameralidad*, el autor tuvo por objetivo la de determinar la necesidad e importancia de retornar al sistema bicameral, como lo ha sido desde siempre en el Perú, el autor arribó a las siguientes conclusiones y recomendaciones: El denominado golpe del 5 de abril de 1992, puso fin al Estado Constitucional de Derecho, que aunque precario funcionaba en el país, pero este autogolpe dejó la posibilidad para que un grupo de golpistas gobernaran el país al margen de la Constitución, de la ley y de los valores democráticos. Este grupo, liderados por Fujimori y Montesinos, controlaban todas las instituciones, los medios de comunicación (prensa, radio, televisión), con ello querían lograr modificar la Constitución del Estado que regía desde 1979 y mantenerse en el control del Estado de modo indefinido. La propuesta de Fujimori y Montesinos tenía como propuesta principales la reelección presidencial y la modificación de un sistema bicameral a uno unicameral.

El autor agrega que el régimen fujimorista-montesinista controlaba el Tribunal Constitucional, el Consejo Nacional de la Magistratura, el Poder Legislativo, el Ministerio Público, el Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales, el Poder Judicial; es decir, tenía prácticamente dominio de todo el aparato estatal, además de manejar el Congreso con una sola Cámara legislativa. Es por ello, que bien se denomina a este periodo como un gobierno autoritario y corrupto.

A modo de sugerencia el autor manifiesta que se tiene que enfrentar y combatir la corrupción enquistada en el Estado desde la época del fujimorismo-montesinista, ya que la corrupción es la enemiga principal del sistema democrático. La corrupción nos roba derechos, sobre todo afecta a los más vulnerables y los más vulnerados. La corrupción enriquece sobre todo a los que más tienen y a los privilegiados del país. Esos privilegiados y corruptos muchas veces son los mismos que están coludidos o dentro del Poder Legislativo.

También se cuenta con el estudio cualitativo de Buller (2012) titulado *Reducción de la Inflación de Leyes en el Congreso de la República (Diseño de una política pública sobre la función legislativa)*, Tesis para optar por el Grado Magíster en Ciencia Política y Gobierno, con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública, sustentado ante la Pontificia Universidad Católica del Perú. En ella el autor asume las siguientes conclusiones:

- 1) el Parlamento posee en la actualidad un problema de incremento de leyes lo que genera desorden, confusión y contradicciones en los efectos y aplicación de las normas. Es decir, se convierte en el problema más grave de la eficacia de la labor del Congreso; y, prácticamente afecta la estructura, organización institucional y funcionalidad del Poder legislativo;
- 2) El Parlamento realizó unos procesos institucionales para incrementar la eficacia de su función de legislar, pero ninguno de ellos estuvo referido a una estructura que organizara la aprobación de leyes en función a determinada agenda organizada de modo objetivo y técnico; es decir el autor resalta la producción legislativa sin hoja de ruta, en la que el parlamento debate aprueba leyes en función a las coyunturas sociales y políticas.

### **Antecedente Internacional**

Como antecedente internacional tenemos a Cerro (2014) que lleva por título *La representación territorial en el Estado federal: el Senado*, la investigación siguió un enfoque cualitativo y tuvo por objetivo la de analizar y evaluar la efectividad de la labor del Senado mexicano en un Estado Federal, el autor llegó a las siguientes conclusiones y recomendaciones:

El Estado Federal, está basado en una Carta Magna, es una acción de soberanía de un país. Pero, se trata de un Estado que abarca sociedades diferentes, incluidas la una dentro de la

otra. El sistema federal implica colectividades individualizadas y diversas que mantener su sistema legislativo, administrativo y jurisdiccional. Por eso todo federalismo supone la existencia de instituciones que se encargan de la gestión del bien común, cuya competencia varía según el vínculo federal que ostente.

De otro lado tenemos el estudio de Fernández (2010) cuyo título es *El Senado argentino: historia, evolución y consecuencias negativas de la reforma constitucional de 1994, a dieciséis años de la misma*. La investigación fue de enfoque cualitativo y tuvo por objetivo la de evaluar y analizar históricamente la reforma constitucional referida al sistema parlamentario. El autor llegó a las siguientes conclusiones y recomendaciones:

Se puede sostener, que como está dado el actual contexto en el sistema presidencialista asumido, el Poder Legislativo y el Senado de modo preciso, son solo un medio de control legislativo del político de turno. De todas maneras, el autor resalta algunas modificaciones introducidas en la reforma implementada en el año 1994, en relación a la conformación del Senado de ese país, donde los senadores serán elegidos por las provincias, y no por las cámaras provinciales, también la reducción del mandato de aquello a seis años lo que antes era de nueve años; el aumento del número de senadores en tres por provincia, y el rol de los partidos en la vida política del estado argentino.

En tal sentido, el autor cree que el sistema bicameral representa una garantía para controlar el poder político ejercido desde el Poder Ejecutivo. Por tanto, el Poder Legislativo permite equilibrar y controlar al Poder Ejecutivo.

Asimismo, se cuenta con el estudio cualitativo de Carvalho (2013) titulado *El sistema parlamentario bicameral y la eliminación del Senado en Venezuela*, en ella el autor arriba a las siguientes conclusiones: el bicameralismo es un sistema altamente conveniente en los Estados que adoptan el régimen federativo, ya que ampara la igualdad de representación de las instancias político-territoriales que la integran. Así como también, este régimen facilita el proceso de elaboración de las leyes, debido a que requiere un mejor debate, más consenso y revisión, lo cual implica una legislación más eficaz. Igualmente, otro del aspecto identificados en el régimen bicameral una garantía contra los abusos de los demás órganos del Estado, lo cual resulta primordial para todo régimen democrático (pp. 81-82).

## **1.2. Marco Teórico**

### **El Poder Legislativo**

De acuerdo a González (2000) miembro del Servicio de Investigación y Análisis. División de Política Interior, sostiene que el Poder Legislativo como tal es denominado como Parlamento desde 1265. El sistema democrático se sustenta en el Parlamento, es por ello que se le considera desde la doctrina parlamentaria como el primer poder del Estado; aunque también la doctrina constitucional acepta que está en la misma jerarquía que con el Rey, si se tratara de una Monarquía, de igual legitimidad, con el Presidente de la República.

Para Chanamé (2014) el Poder Legislativo, es la facultad que corresponde al estado, de crear y emitir leyes, lo cual es ejercido por los parlamentarios en representación de los ciudadanos del estado (p.616).

Para Alvarado (2012) el Poder Legislativo, es el órgano en el cual reside la potestad de hacer, modificar y derogar leyes, y resoluciones legislativas, en buena cuenta, según el autor, el parlamento tiene por misión debatir y aprobar las leyes que rigen la vida en sociedad (p.621). Es decir, ambos autores plantean conceptos complementarios en relación al poder legislativo.

Para otros entendidos, el Poder Legislativo, se refiere a uno de los tres poderes que se encarga de dar leyes, modificar y derogar leyes en función a las necesidades de la sociedad, asimismo, este órgano del estado tiene como tarea fundamental de ejercer el control político y la fiscalización de los otros poderes del estado. Es decir, el órgano legislativo tiene como función la representación nacional, que debe encargarse de debatir y aprobar leyes en función a los intereses de la población, a fin de organizar a la sociedad en una convivencia armónica, en equidad a fin de cristalizar el bienestar general, que se traduzca en la emisión de buenas leyes, que solucionen los problemas eternos, por lo menos en el caso peruano, de la salud pública, la educación, la descentralización, la corrupción, el pandillaje; Además, el órgano legislativo debe mejorar o mejor dicho, asumir su obligación de control político y de fiscalización de los actos del estado, del gasto de los recursos públicos en todos los niveles de manera horizontal y vertical; pero, sin que esto signifique el irrespeto de la institucionalidad democrática. El parlamento debe ejercer la facultad fiscalizadora respetando las otras instituciones y contribuyendo en el equilibrio de poderes a fin de contribuir en la institucionalizada democrática del país.



Si el Parlamento tiene como una de las facultades a la fiscalización, cómo puede explicarse la corrupción de los años 90 y los gobiernos siguientes, hablo de la corrupción caso Odebrecht y otro, las concesiones amañadas de los recursos naturales, las mega obras emprendida por los gobiernos centrales de turno, de las regiones y los gobiernos provinciales y locales.

La figura siguiente grafica la competencia y funciones que realiza el Poder Legislativo, las mismas que se encuentran establecidas en la Carta Magna y en el Reglamento del Congreso de la República. En ese sentido la figura siguiente describe y detalla los aspectos que comprende las Competencias del Poder Legislativo, tanto en su parte orgánica, como en su parte funcional, todo ello en base a la Constitución Política. Cabe señalar que estas mismas funciones se advierte en las distintas legislaciones en el Derecho comparado. Para todos los ordenamientos jurídicos del mundo, el Poder Legislativo, Congreso o Cámaras Legislativas, como también se le denomina, resulta una instancia del Estado sumamente importante, pues ayuda y permite cumplir con el Principio del equilibrio de poderes, el cual resulta fundamental en la construcción de un Estado democrático de Derecho. A continuación, se detalla dicha información.

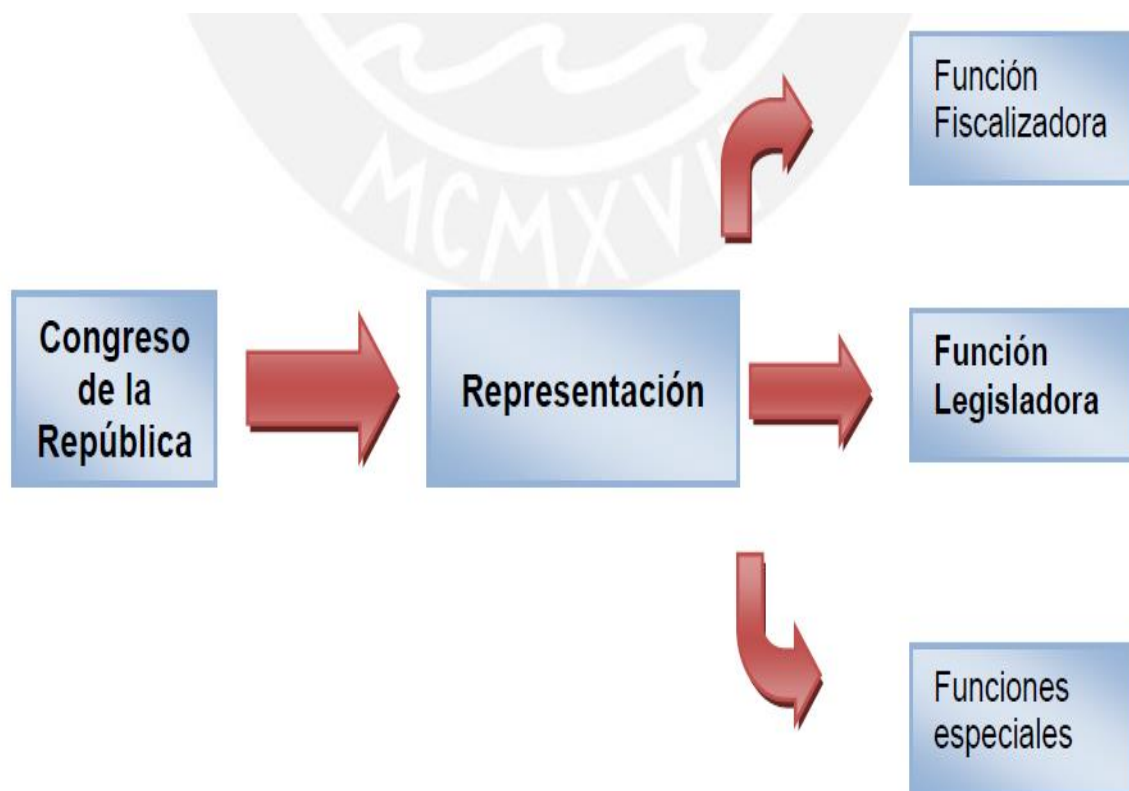
**Figura 6: Competencias del Poder Legislativo**



Fuente: Blog PUCP. Lima. 2012.

De otro lado, es importante precisar las funciones y competencias del Congreso de la República, tal como también está establecido en la Constitución Política, ya que se trata de una institución fundamental para el equilibrio de poderes enseñado desde la Ciencia Política. Dichas funciones son tres: función legisladora, que comprende el debate la aprobación, la modificación y derogación de leyes, función fiscalizadora, de los actos de gobierno y las diferentes entidades de la administración y funciones especiales como son la elección de los integrantes del BCR, el defensor del pueblo, ratificación del presidente del BCR y destitución de altos funcionario y se pueden graficar del modo siguiente.

**Figura 7: Funciones del Congreso de la República**



Fuente: Buller (2012, p. 13).

Haciendo un análisis de la historia constitucional peruana se puede indicar que en la Figura siguiente muestra el recorrido histórico de los sistemas parlamentarios asumidos en el Perú. Se observa en la figura que el Perú históricamente ha seguido y asumido un sistema parlamentario bicameral. Solo en casos excepcionales asumió un sistema parlamentario unicameral o tricameral, la misma que estuvo establecida en la Constitución Política de 1826. En todo caso, estas situaciones han sido excepcionales, pues a lo largo de su historia republicana y democrática el Perú asumió siempre un régimen parlamentario bicameral,

salvo los momentos que el Perú ha sido gobernado por regímenes militares o producidos por un golpe de Estado, como el que aplicó el gobierno de Alberto Fujimori. Se observa a continuación lo señalado anteriormente.

Para la presente investigación, se realizó una encuesta poblacional, sobre determinados temas relacionados a este estudio. Una de las preguntas iniciales fue el de saber en qué consiste el Poder Legislativo. Respecto a la respuesta brindada por los encuestados se observa que casi todos los encuestados (90) sí saben en qué consiste el Poder Legislativo, eso nos permite trabajar con un público informado y que aporta con información y conocimiento sobre el tema. Por tanto, se trata de un público informante clave y válido. Solo 10 encuestados respondieron que no sabe en qué consiste el Poder Legislativo.

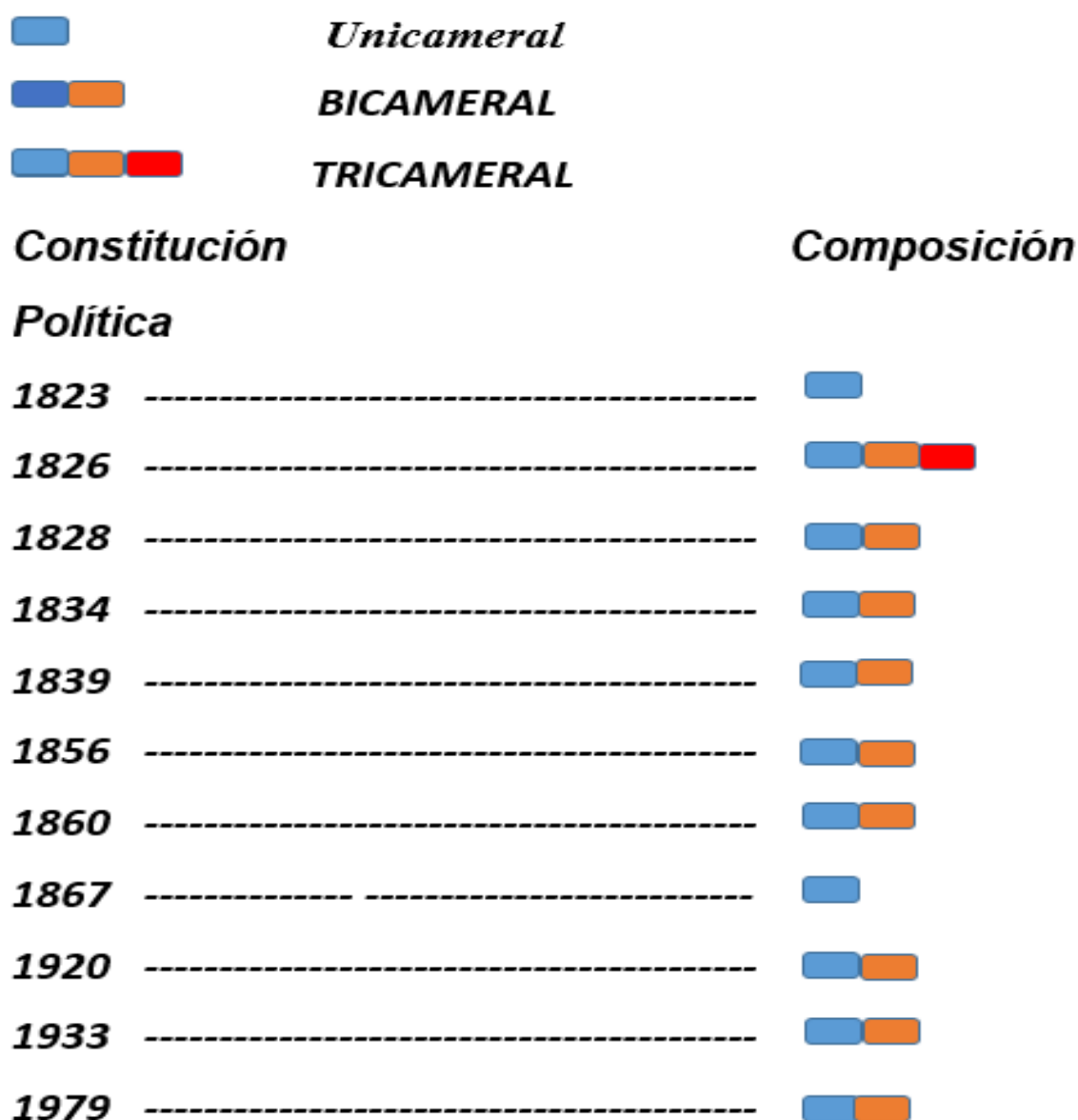
De acuerdo al Reglamento del Congreso de la República de Perú de 1998 en sus artículos 4, 5 y 6 el Congreso tiene tres funciones especificadas en la siguiente tabla:

**Tabla 1: Funciones del Congreso de la República**

<b>Función</b>	<b>Descripción</b>
<b>Legislativa</b>	Implica los necesarios debates y la dación de normas y resoluciones legislativas, así como su interpretación, modificación y derogación.
<b>Fiscalizadora</b>	También denominado de control político. Es tan importante como la anterior además de complicada. Esto implica la investidura del Consejo de Ministros; la actuación política del Poder Ejecutivo; los actos de las demás entidades públicas; la delegación de facultades legislativas; el dictado de Decretos de Urgencia; la fiscalización del uso recursos públicos; el cumplimiento por el Presidente de la República del Mensaje Anual al Congreso; el antejuicio político; y, la vigilancia del cumplimiento de la Carta Magna y el ordenamiento jurídico.
<b>Especiales</b>	Otras competencias importantes que realiza el Parlamento es elegir a diferentes funcionarios de alto nivel: el Contralor General de la República; el Defensor del Pueblo; los miembros del Tribunal Constitucional y del Directorio del Banco Central de Reserva; la ratificación del Presidente del Banco Central de Reserva y el Superintendente de Banca y Seguros; y, además a estos mismos funcionarios puede removerlos, según lo establecido en la Carta Magna.

Del análisis de la legislación queda claro que el Reglamento del Congreso desarrolla el articulado constitucional referido a las funciones y facultades que este organismo del Estado asume en la gobernabilidad del país y en el equilibrio de poderes. El Reglamento del Congreso peruano precisa las competencias que asume este órgano para la vida política y jurídica del país. En tal sentido, no se hace necesario que el Congreso cuenta con Ley Orgánica, tal como también el Tribunal Constitucional lo ha determinado y se analiza a continuación.

**Figura 8: Sistemas parlamentarios en la historia constitucional peruana**



Fuente: Elaboración propia.

La Figura anterior muestra a lo largo de la historia constitucional los sistemas parlamentarios asumidos por el Perú, que en algunos casos ha sido bicameral, unicameral y hasta tricameral.

Para mayor abundamiento de la historia parlamentaria en el país, precisar aspectos, coyunturas, normativa y aspectos jurídicos, la tabla siguiente hará el recorrido histórico del bicameralismo y de los sistemas parlamentarios en el Perú. Estos datos fueron obtenidos del Centro de Investigación Parlamentario (2005) y que se precisa del modo siguiente:

**Tabla 2: Sistemas parlamentarios en la historia constitucional del Perú**

<b>Constitución / año</b>	<b>Descripción</b>
<b>Constitución de 1823</b>	Establece un régimen de Unicameralismo imperfecto. Se diseñó un Parlamento formado por representantes, el cual constaba de una sola Cámara ya que asimismo existía la figura del Senado Conservador que se asemejaba a lo que posteriormente reconocería la Constitución Bolivariana con la Cámara de los censores, se encargaba principalmente de vigilar por el cumplimiento de la Carta Magna y las leyes.
<b>Constitución de 1826</b>	También se le conoce como la Constitución vitalicia o Bolivariana. Esta Constitución propone un sistema Tricameral, es decir un Congreso con 3 Cámaras: 1) de los Tribunales, 2) la de Senadores y 3) la de Censores encargada de custodiar que se cumpla la Carta magna y las leyes de menor jerarquía
<b>Constitución de 1828</b>	Esta Carta Magna es considerada como la “madre de todas las constituciones”. En esta Constitución se reconoce por vez primera el bicameralismo, es decir un congreso con dos Cámaras: senadores y Diputados. Ambas Cámaras cumplían con una atribución legislativa de colaboración sin especial dominio de alguna de ellas. Esta función además contaba con otras facultades de control de tipo indirecto o alterno.
<b>Constitución de 1834</b>	Esta Carta Política conservó el sistema bicameral que establecía la Carta Magna de 1838.
<b>Constitución de</b>	Llamada también como Constitución de Huancayo. Esta Constitución conservó el bicameralismo, pero cada vez más

<b>1839</b>	fortalecía las atribuciones del Consejo de Estado, constituyéndola en una copia de tercera Cámara.
<b>Constitución de 1856</b>	También bicameral y de inspiración liberal. En esta Constitución se quitó la figura del Consejo de Estado. Además de reconocer el Bicameralismo Real, es decir un Parlamento elegido en una base única, que después es separada por sorteo en las dos Cámaras.
<b>Constitución de 1860</b>	Considerada como la más conservadora y la que tuvo mayor duración o vigencia. Esta Constitución conservó el bicameralismo real, lo cual se estaba convirtiendo en una costumbre del régimen constitucional peruano. Sin embargo, en la práctica el Parlamento accionaba como un bicameralismo casi perfecto. Ambas Cámaras utilizaban instrumentos de control político directo, sin que esto estuviera regulado en la Constitución.
<b>Constitución de 1867</b>	Aquí se reconoció el unicameralismo, sin ninguna instancia que pudiera regular, controlar o equilibrar dicho unicameralismo. Técnicamente se podría considerar este régimen como un Unicameralismo perfecto.
<b>Constitución de 1920</b>	Estableció un régimen bicameral con un Consejo de Estado. La naturaleza y límites de sus atribuciones limitaron realizar un bicameralismo real que ya se había convertido en una constante práctica del Estado peruano.
<b>Constitución de 1933</b>	<p>Esta Constitución estableció la doble Cámara, una Cámara política y otra Cámara de senadores. Estableció un Senado funcional que debía constituirse en una Cámara. Este Senado funcional estaría conformado por representantes de diversas profesiones y gremios. Es decir, se planteaba un Bicameralismo Perfecto o ideal con la ausencia formal de ciertos mecanismos de control ejecutivo como el veto presidencial y leyes.</p> <p>Sin embargo, en el Perú jamás llegó a implementarse un Senado como tal. Tampoco existió en democracia occidental alguna. En la práctica esta Constitución proponía la existencia de Cámaras corporativas.</p> <p>Durante su permanencia el Parlamento no se comportaba como un Congreso unificado de dos Cámaras, dos Congresos con funciones de control exactamente iguales para ambas Cámaras.</p>

<b>Constitución de 1979</b>	<p>Esta Constitución estableció e Bicameralismo Imperfecto. En ambas Cámaras mantenían en paralelo las prerrogativas legislativas, aunque en la práctica poseían facultades distintas.</p> <p>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>Respecto al modo en cómo eran elegidos se puede señalar lo siguiente: La Cámara de Diputados, se elegía por distrito electoral múltiple. Y el Senado debía ser elegido por las Regiones, al estilo de régimen francés.</p>
-------------------------------------	--

La doctrina y la legislación parlamentaria mayoritaria, entre ellas Pedroza de la Llave (1997) aceptan que el Parlamento puede ser disuelto siguiendo un procedimiento constitucional. El gobierno debe contar con la confianza del Parlamento, aunque además está obligado a contar con la aprobación de una Moción de Censura o también del denominado voto de desconfianza por parte del Congreso. Los Ministros pueden ser también integrantes del Congreso, pero no necesariamente éstos deben ser Congresistas.

De acuerdo al Reglamento del Congreso de la República de Perú de 1998 en sus artículos 4, 5 y 6 el Congreso tiene tres funciones representativas especificadas:

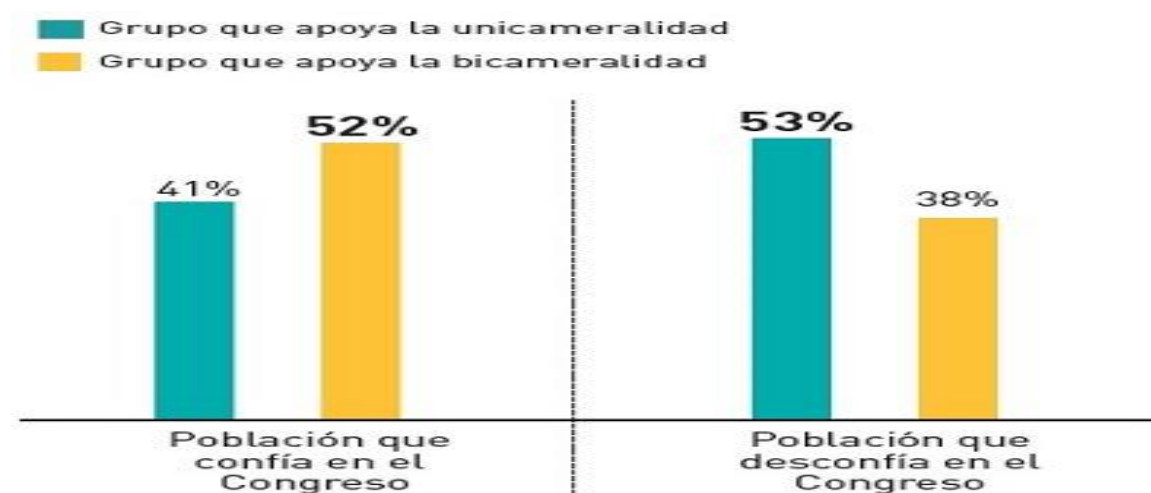
- 1) La Función Legislativa: implica los acalorados debates y la aprobación de normas y resoluciones legislativas, así como su interpretación, modificación y derogación.
- 2) La Función Fiscalizadora: o de control político. Es menos relevante que la anterior pero más complicada. Esto implica la investidura del Consejo de Ministros; la actuación política del Poder Ejecutivo; los actos de las demás entidades públicas; la delegación de facultades legislativas; el dictado de Decretos de Urgencia; la fiscalización del uso recursos públicos; el cumplimiento por el Presidente de la República del Mensaje Anual al Congreso; el antejuicio político; y, la vigilancia del cumplimiento de la Carta Magna y el ordenamiento

jurídico.

3) Funciones especiales: otras competencias relevantes que efectúa el Parlamento es elegir a diferentes funcionarios de alto nivel, así, por ejemplo: el Contralor General de la República; el Defensor del Pueblo; los miembros del Tribunal Constitucional y del Directorio del Banco Central de Reserva; la ratificación del Presidente del Banco Central de Reserva y el Superintendente de Banca y Seguros; y, además a estos mismos funcionarios puede removerlos, según lo establecido en la Carta Magna.

La siguiente figura grafica el apoyo a la bicameralidad según el nivel de confianza en el Poder Legislativo. Con esta encuesta se buscó conocer el porcentaje de ciudadanos confían o desconfían en el Poder Legislativo, de acuerdo a ello, evaluar la preferencia de la organización parlamentaria; en ese sentido se quiere averiguar la relación que existe entre el nivel de confianza que tienen los ciudadanos y el sistema parlamentario sea bicameral o unicameral; empero, se advierte en la interrogante de la presente encuesta un tanto complicado porque el común de los ciudadanos, muchos no tienen siquiera noción de lo que representa el sistema parlamentario, cuáles son sus bondades y reparos de cada uno de ellos, tanto de la unicameralidad y la bicameralidad, por lo que considero que estos conceptos deben ser socializados con la sociedad y con posterioridad aplicar la encuesta a los pobladores, a fin de que puedan responder con conocimiento de causa y con ello una encuesta más objetiva.

**Figura 9: Nivel de confianza en el Poder Legislativo, sea unicameral o bicameral en el Perú – 20**



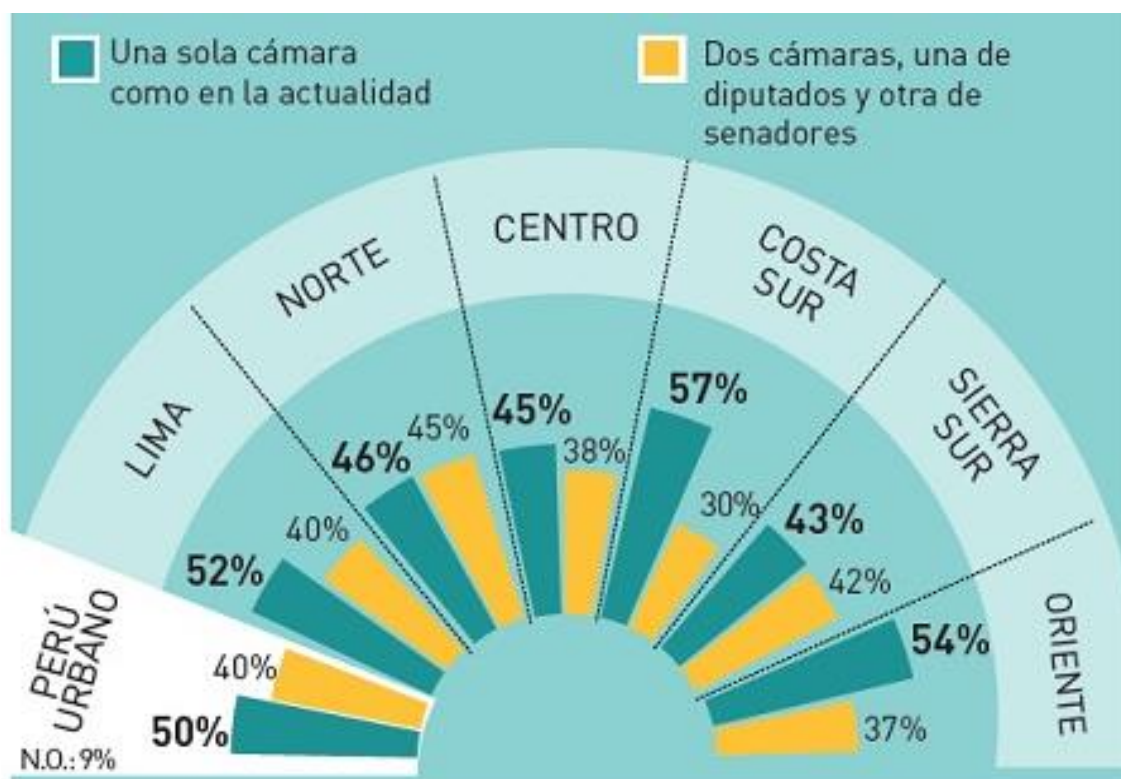
Fuente: Integración (2013)



En la gráfica se observa la preferencia del sistema parlamentario de los ciudadanos en relación a la confianza que tiene sobre el parlamento; se advierte que los pobladores que confían en el Congreso de Republica, el 52% de los encuestados apoyan el bicameralismo; y restante, 41% de los que confían apoyan al unicameralismo, lo importante de estos resultados es aquí se muestra que en el año 2013 todavía había confianza en el parlamento. Por otro lado, analizando el mismo cuadro, la población que desconfía apoyan en su gran mayoría a un sistema parlamentario unicameral; sin embargo, se deduce del cuadro, también, de los desconfiados hay quienes apoyan el sistema compuesto por dos cámaras. El resultado de la encuesta desde mi óptica puede servir para plantéanos más interrogantes, por ejemplo, en base a qué algunos pobladores confían o desconfían en el parlamento, hay conocimiento serio de lo que representa.

Por otro lado, la figura siguiente grafica la preferencia poblacional por el sistema congresal en diferentes estratos culturales y geográficos del país. Esta información resulta relevante toda vez que precisa la cantidad y porcentajes en que las distintas zonas geográficas del país prefieren o el sistema parlamentario unicameral o bicameral.

**Figura 10: Preferencia por el Sistema Parlamentario en el Perú – 2013**



Fuente: Integración (2013). Lima.

En el año 2013 el país prefería el sistema unicameral, siendo los resultados como sigue: el peruano urbano apoya el sistema vigente en porcentaje que representa el 50%, en Lima 52%, en el norte 46%, en el centro 45%, en la costa sur 53%, en la sierra sur 43% y en el oriente el apoyo era del 54%; por otro lado, no se puede negar, el apoyo del bicameralismo en todo el país era importante; en Lima 40% de los ciudadanos preferían el sistema bicameral, en el norte 45% de los votantes señalaron que el parlamento con doble cámara generaba más confianza, en el centro 38% de los electores se mostraron a favor de un parlamento bicameral; asimismo, los peruanos en la costa sur 30%, en la sierra sur 42% y en el oriente el apoyo era del 37%, y si se sumara la falta de información sobre las bondades de la forma de organización de un parlamento compuesto de dos cámaras; si a ello se suma, el rol del sistema parlamentario unicameral implementado con la constitución política del año 1993, se podría sostener que una parte importante de los peruanos postulan la idea de retomar el sistema parlamentario bicameral a fin de mejorar el trabajo parlamentario, dictar leyes en función de los intereses nacionales, además de realizar la función de fiscalización de manera efectiva y eficiente, con el propósito de fortalecer la institución democrática del país.

Asimismo, en la siguiente tabla elaborado por Fernández y Nohlen (2003) se detalla la importancia y función de las elecciones en todo proceso democrático. Esta información resulta pertinente toda vez que una de las mayores preocupaciones de la población es la calidad de representantes o congresistas que postulan o son elegidos como tal, así como la importancia que se tiene respecto a diversos rubros relacionados a las elecciones como: importancia en el proceso político, libertad de elegir y ser elegido, libertad de las elecciones, el posible cambio de gobierno, legitimación del régimen político y tipo de régimen político. Nohlen en su trabajo, plantea la necesidad de conocer la opinión de los ciudadanos, si estos conocen la tipología de las elecciones, la importancia que tiene en los procesos políticos, la libertad de elegir y ser elegido, la libertad de las elecciones, legitimación del sistema político y tipos de sistemas políticos para determinar la importancia y función de las elecciones. La pregunta que uno se hace, ¿Realmente los peruanos conocen la importancia de las elecciones parlamentarias?

A continuación los resultados de dicha información.

**Tabla 3: Importancia y función de las elecciones**

	<i>Elecciones competitivas</i>	<i>Elecciones semicompetitivas</i>	<i>Elecciones no competitivas</i>
Importancia en el proceso político	Alta	Baja	Minima
Libertad de elegir y ser electo	Alta	Limitada	Ninguna
Libertad de las elecciones	Garantizada	Limitada	Eliminada
Posibilidad de cambiar el gobierno	Sí	No	No
Legitimación del sistema político	Sí	No se intenta casi nunca	Casi nunca o nunca
Tipo de sistema político	Democrático	Autoritario	Totalitario

Fuente: Fernández Baeza, Mario y Nohlen, Dieter, "elecciones" en *Diccionario Electoral*, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 2003, p. 451.

## **Fortalecimiento del Poder Legislativo**

De acuerdo a Sada y Sada (2016) el fortalecimiento del Poder Legislativo consiste en un cambio institucional que apunta a hacer de esta institución una que sea creíble, aceptada y respetada por la población y la opinión pública, ya que se trata de una institución que representa a los electores. Es llamado por ello el primer poder del Estado (p.1). En ese sentido el fortalecimiento del Poder Legislativo busca lograr la certidumbre electoral, la eficiencia y eficacia de la gestión de dicho Poder del Estado y de ese modo fortalecer también el Estado Constitucional de Derecho.

Por su lado, Mora-Donatto (2013) sostiene que todo Estado Constitucional de Derecho requiere de instituciones sólidas, confiables, amables con sus electores y ciudadanos, y el Poder Legislativo no es ajeno a dicha exigencia. Es por ello que el Poder Legislativo debe abocarse a aportar en el desarrollo del país, emitiendo y aprobando leyes que solucionen y atiendan los problemas más urgentes del país. Para ello se requiere contar con un Poder Legislativo vigoroso, consolidado y a la altura de los grandes desafíos del país. Ello no se logrará sino se cuenta con Parlamentarios bien formados, preparados y con gran conocimiento de los problemas del país y de la gente (p. 45).

El fortalecimiento del Poder Legislativo también tiene que ver con que esta institución del Estado cuente con mecanismos ágiles, eficientes y con profesionales asesores competentes y expertos en las diversas materias (economía, sociología, agricultura, género, comercio, educación, justicia, derechos humanos, etc.) que debe ser capaz de manejar y conocer el Poder Legislativo.

Asimismo, el Poder Legislativo debe contar con mecanismo, Reglamentos e instrumentos de información que permitan la transparencia de su labor y de los resultados de su labor. Se requiere de instancias que permitan la transparencia de la gestión del Poder Legislativo para que de ese modo la población perciba que sus representantes rinden cuentas y ofrecen la información requerida de modo oportuno y abierto.

De igual modo, el fortalecimiento del Poder Legislativo tiene que ver con la capacidad de pluralidad de los representantes, la conformación apropiada y adecuada de los miembros de las distintas Comisiones Parlamentarias, los cuales deben aprovechar la expertise de los parlamentarios y contar con lineamientos de actuación estandarizados a niveles de calidad en la emisión legislativa.

Por su lado, Vanossi (2008) señala que el fortalecimiento del Poder Legislativo requiere de un proceso de modernización de dicho Poder del Estado. Esta modernización deberá estar acorde a un modelo de Estado Constitucional y democrático de Derecho. Ello implica menos burocracia y más tecnocracia, más asesores expertos y menos asesores del Partido político, más representatividad y menos centralismo, más ejercicio del poder político y menos sumisión al poder político. Vanossi cree también que el Poder Legislativo debe propiciar los tres grandes valores del Estado Constitucional de Derecho: democracia, eficacia y justicia; el Parlamento tiene que dar una respuesta acorde y satisfactoria ante esos requerimientos (pp. 115-122).

Para esta investigación los aportes de Vanossi resulta importantes toda vez que también creemos que los funcionarios del Estado deben ser profesionales competentes, preparados, con experiencia y dispuestos a servir al país. El conocimiento teórico, práctico y técnico del Estado y el aparato estatal es fundamental. No pueden seguir siendo parte del Estado personas improvisadas o que respondan a intereses partidarios o empresariales. El Estado requiere de profesionales altamente calificados no solo en conocimientos y experiencia sino además en reconocimiento social y ético.

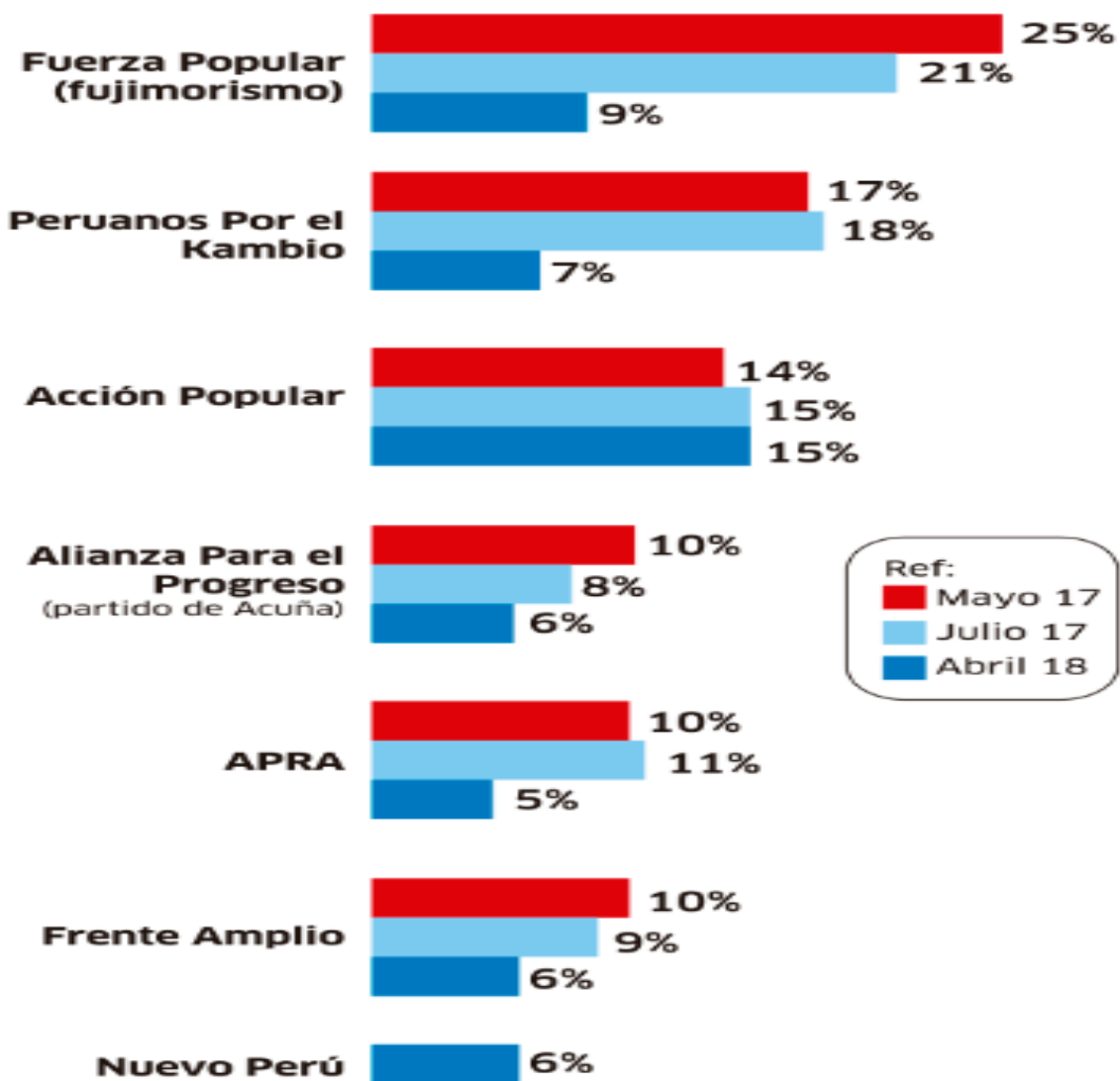
Cabe recordar que el Poder Legislativo representa al pueblo, y el pueblo merece y debe contar con los mejores representantes. Para ello se requiere que el pueblo goce de una buena y aceptable formación política e información que le permita elegir a los más idóneos, a los más capaces, pues la aprobación de leyes requiere de profesionales y personas que conozcan el país, sus demandas, sus peculiaridades, sus enormes desafíos, en todo aspecto: social, económico, político, cultural, jurídico, educativo, salud, ambiental, geográfico y la idiosincrasia existente en cada región del país.

El Poder Legislativo debe ser siempre la caja de resonancia del pueblo, en su recinto se deben debatir lo que más le interesa y necesita la gente. De ese modo, el Poder Legislativo gozará de credibilidad, confianza y será un poder del Estado legitimado ante el pueblo y ante la opinión pública nacional e internacional.

La figura siguiente describe lo referido al fortalecimiento y desempeño de las actuales bancadas a partir de una encuesta recientemente aplicada por la encuestadora GFK, en su Encuesta urbano-rural de abril de 2018.

**Figura 11: Fortalecimiento y desempeño de las actuales bancadas del Poder Legislativo**

**Pregunta de encuesta: ¿Cómo evalúa usted el desempeño de la bancada? (% bueno / muy bueno)**



Fuente: GFK, abril 2018. Encuesta urbano-rural

Asimismo, cabe señalar que de acuerdo a los resultados de la Encuesta Nacional Urbano-Rural de Ipsos, publicado por El Comercio en el mes de marzo de 2018, el 77% de los entrevistados desaprueba la gestión del Parlamento, aunque su nivel de aprobación aumentó siete puntos porcentuales, de 14% en febrero a 21% en marzo.

Con los resultados de esta encuesta, el Congreso se convierte en la institución del Estado con mayor grado de desaprobación seguido del Gobierno, con 75%, y el Poder Judicial con

71%. La encuesta también reveló que el presidente del parlamento, Luis Galarreta, alcanzó un rechazo a su gestión de 58%. Todas estas encuestas no hacen más que demostrar que el Poder Legislativo no goza de legitimidad y eso mismo socava su fortalecimiento.

### **Legitimidad del Poder Legislativo**

Antillón (2016) sostiene que la vida democrática implica vigilancia y control de parte de los ciudadanos sobre los representantes y ello requiere la práctica de una cultura democrática de parte del pueblo. Ya que no solo se trata de la vigilancia esporádica de algún elector o de alguna parte de la sociedad civil, que obviamente no inquieta a los políticos: sino que se trata de la vigilancia ciudadana organizada, informada, fortalecida y atenta sobre el quehacer de sus representantes, en este caso del Poder Legislativo (p.3).

La legitimidad es una cualidad que se gana, se adquiere, se asume. En este caso el Poder Legislativo, representantes del pueblo, deben saber ganarse la confianza del pueblo y la interacción con ellos debe ser constante y programado. En ese sentido, los parlamentarios deben desarrollar acciones de representación de modo constante a fin de que el ciudadano elector sepa directamente qué hace y por qué hace lo que hace el parlamentario. La representación parlamentaria es una obligación que debe cumplir cabalmente el parlamentario a fin de que este posea legitimidad ante su elector y ante la opinión pública.

La legitimidad del Poder Legislativo, señala Antillón (2016) requiere de un fuerte conciencia ciudadana y de una cultura cívica y política que aporte en su legitimación ya que el parlamentario no estará legitimado si es que no encuentra respaldo y confianza del ciudadano elector (p. 4).

De acuerdo a Bidart, citado por Chunga (2013), la palabra legitimidad posee tres acepciones, a saber:

- 1) Legitimidad justa, que ésta referida a la justificación filosófica. La legitimidad justa o también llamada filosófica es una legitimidad crítica, valorativa ligada a una determinada concepción de la justicia, propia del derecho natural
- 2) Legitimidad la sociológica que liga con las creencias sociales que aseguran y justifican el poder, independientemente de sí son aparentes con la fundamentación filosófica. La legitimidad sociológica es la legitimidad aceptada socialmente en función de cómo se ve o como se representa el problema del poder, de Estado, de la convivencia social
- 3) Justificación legalizada, que es la expresión jurídica con la que propio poder –a través

del ordenamiento jurídico- se justifica. La legitimidad legal es la reconocida por el sistema legal o jurídico imperante.

Por su lado, para Chunga (2013) la legitimidad es la justificación del poder. Para Chunga, lo ideal es que la legitimidad justa, sociológica y legalizada coincidan, se acerquen o concilien, pues la discrepancia puede originar enfrentamientos entre poder y sociedad. Sin perjuicio de las distinciones, los constitucionalistas reconocen que cuando se habla de legitimidad constitucional la referencia inmediata es al sentir social afectivo de que gozan las instituciones y los principios amparados por el Derecho Constitucional y que a su vez por dicho sentimiento se nutre su validez y existencia (p. 6).

Asimismo, López (2016) sostiene que la legitimidad es la justificación sociológica del poder y, el grado de la misma se sujeta a la adhesión emocional de la población frente a la axiología, valores, principios, fines, bienes jurídicos, instituciones, derechos y deberes que se consideran fundamentales para ese pueblo. Este nivel de adhesión emocional podría permitir que el cumplimiento de deberes ciudadanos se realice por convicción o por obligación: a la convicción le corresponde una legitimidad superlativa, a la obligación, una legitimidad menguada (p. 56).

Mientras que, desde el análisis sociológico, Weber, citado por Chunga (2013) reconoce la legitimidad desde una tipología distinta:

- 1) Legitimidad racional: tiene que ver con la creencia en la legalidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad.
- 2) Legitimidad tradicional: tiene que ver con la creencia cotidiana de la santidad de las tradiciones que rigieron desde lejanos tiempos y en la legitimidad de los señalados por esa tradición para ejercer esa autoridad.
- 3) Legitimidad carismática: en este tipo de legitimidad se tiene sumisión al caudillo o líder calificado por razones de confianza individual y personal.

Al respecto Ñique (2018) señala que la legitimidad es una condición necesaria que deben gozar quienes tienen la labor de debatir y emitir las leyes que rigen la sociedad, y que ello, debe de cumplir tres requisitos esenciales en un estado constitucional de derecho; primero, para ser elegido se haya cumplido con todos los procedimientos establecidos en las normas; segundo, que el congresista debe efectivamente ejercer su rol constitucional y acercarse un

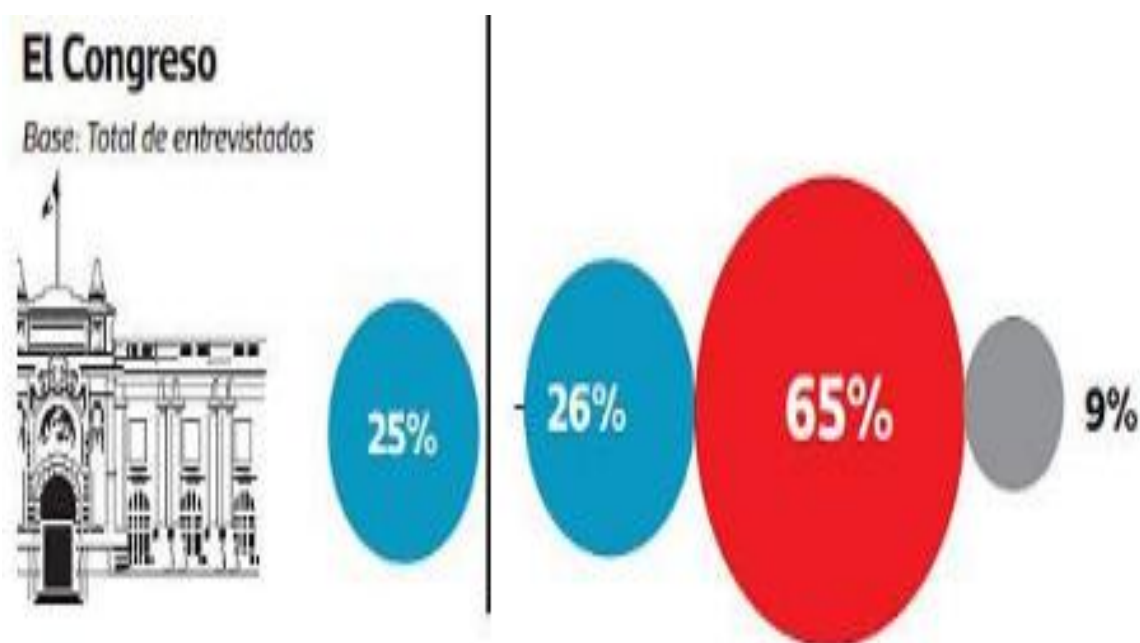


ideal de buen gobierno, es decir, los parlamentarios deben contribuir con la institucionalidad democrática, además, los congresistas deben ser líderes carismático que dialogan permanentemente con sus electores, dar leyes que soluciones las necesidades de la población; sin embargo, el actual parlamento no cumple ninguno de estos requisito, por el contrario es un parlamento que dicta leyes a las espaldas de la sociedad, totalmente deslegitimado que no merecen ni un poco de consideración.

En relación a la legitimidad del Poder Legislativo se puede señalar que, de acuerdo a las últimas encuestas sobre aprobación o desaprobación de este poder del Estado, el Congreso sigue siendo una de las instituciones más desprestigiadas del país y ese desprestigio y pérdida de legitimidad va en aumento conforme transcurre el tiempo y el ciudadano observa, muchas veces con frustración y amargura el desempeño de los Congresistas. Es decir, el parlamento unicameral, desde su implementación, ha mostrado seria deficiencias; dado no se dictó buenas leyes, no se realizó ni realiza buena labor fiscalizadora; sino que, desde inicio el Congreso unicameral se entregó al servicio de la corrupción y de la empresa transnacionales; todo esto hace que el ciudadano rechace el trabajo parlamentario conformado por una sola cámara, tal como se evidencia en la figura siguiente.

**Figura 12: Aprobación del Congreso de la República**

**Pregunta de encuesta. ¿Aprueba o desaprueba la gestión del Congreso de la República?**



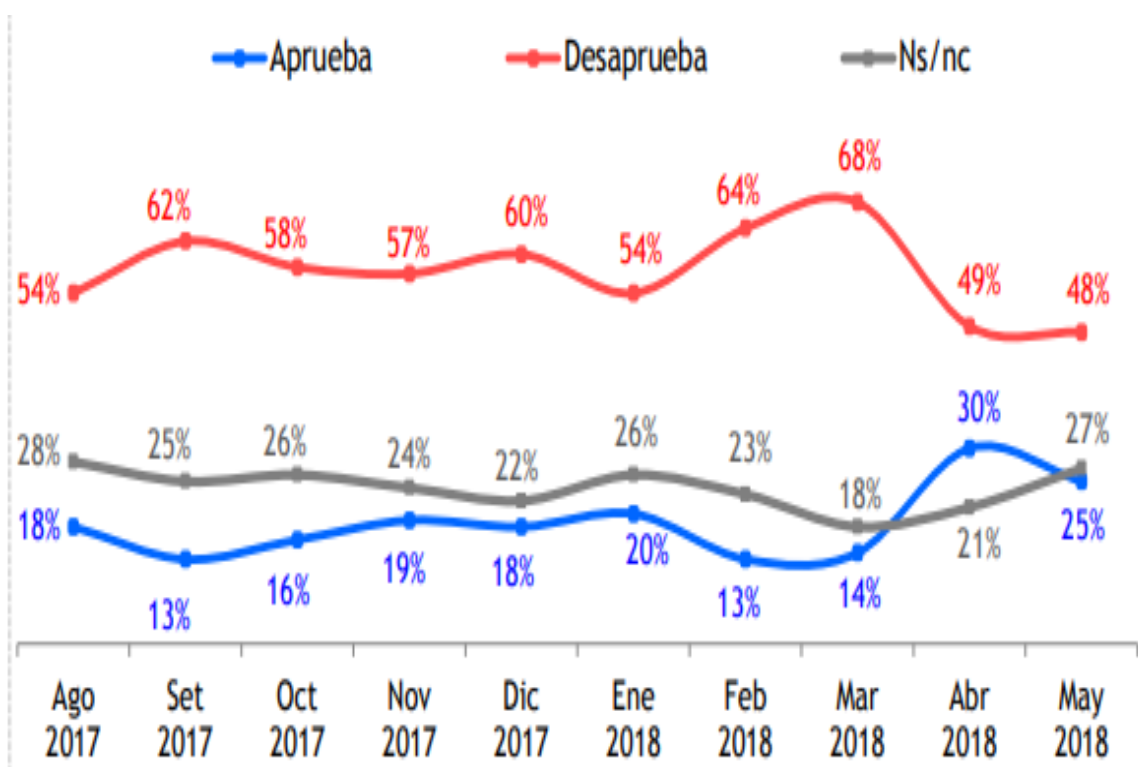
Fuente: El Comercio – IPSOS, 2017. Encuesta urbano – rural

La figura expuesta evidencia pues que el Parlamento cada vez es una institución que ha perdido legitimidad y confianza en la población, ello genera un enorme desafío para que este Poder del Estado recupere la legitimidad y confianza pues caso contrario la población seguirá realizando marcha y manifestaciones para que cierren el Congreso, como sucede actualmente.

Por su lado, la empresa Datum realizó una encuesta poblacional sobre el desempeño del Presidente del Congreso de la República. Esta encuesta estuvo dirigida a 1200 personas en el mes de mayo de 2018 a nivel urbano-rural nacional, arrojando los siguientes resultados:

**Figura 13: Aprobación del Presidente del Poder Legislativo**

**Pregunta de encuesta: ¿Aprueba o desaprueba la gestión del Presidente del Congreso de la República?**



Índice de popularidad : -23 %  
 Índice : (Aprueba - Desaprueba)  
 Total 100%. Base: 1200 entrevistas

Fuente: Datum (2018). Encuesta de Opinión Pública a Nivel Nacional. Mayo. Lima.

En dicha encuesta de Datum también la población desaprobó la gestión del actual Congreso de la República, con una nota de 07 sobre 20, los encuestados “jalaron” el desempeño de los Congresistas. No existe Congresistas ni bancada que se libere de la desaprobación masiva y mayoritaria de la población, que cada día observa que el Poder Legislativo pierde credibilidad, legitimidad y por tanto se debilita.

Uno de los aspectos y expresiones en la que se evidencia que el Parlamento peruano ha perdido legitimidad ante la población es que la gran mayoría no está de acuerdo con la inmunidad parlamentaria ya que sienten y perciben que esta es usada para la impunidad. Es así que sobre la base de 1226 encuestados la empresa de encuestas GFK realizó una encuesta en el mes de abril de 2018 en una población urbano-rural a nivel nacional sobre diversos aspectos del Congreso de la República y estos fueron los resultados.

También nos pareció importante consultar a la población si sabe que el Poder Legislativo cuenta con su propio Reglamento. Respecto a la respuesta brindada por los encuestados se observa que gran parte de ellos (78) sí sabe que el Poder Legislativo cuenta con su propio Reglamento. Ello se entiende porque su sentido común les dice que todos están sujetos a normas y leyes que cumplir, los Congresistas no son ajenos a ello. La cuestión es saber de qué modo lo cumplen y en qué casos no lo cumplen. Otro grupo de 22 encuestados respondieron que no.

En la encuesta realizada se le consultó al pueblo por si cree que el Poder Legislativo emite leyes de calidad. Respecto a la respuesta brindada por los encuestados se observa que la gran mayoría de ellos (82) no cree que el Poder Legislativo emita leyes de calidad. Esta respuesta guarda relación con la anterior. Ello se debe también a que la población observa que los Congresistas no son personas preparadas y competentes para el cargo y que por el contrario son gente improvisada, sin vocación política, sin trayectoria profesional, incluso hasta sin estudios escolares (Yesenia Ponce) y que muchos de ellos han ingresado al Congreso porque financian campañas y para favorecerse económicamente a través de los lobbies que se hacen en el Congreso como señaló el entrevistado Gutiérrez. Solo 18 respondieron que sí.

Asimismo, se le consultó a la población de si cree que se debería modificar el Reglamento del Poder Legislativo para que imponga sanciones a los Congresistas que no la cumplan. Respecto a la respuesta brindada por los encuestados se observa que casi todos (97) creen que sí se debería modificar el Reglamento del Poder Legislativo para que imponga sanciones a los Congresistas que no la cumplan. Los ciudadanos cada vez son más exigentes en ese

sentido pues creen que los congresistas deben asumir sus responsabilidades y así se evita que haya acciones malas que queden sin ser sancionadas. Solo 3 responden que no. También se le consultó a la población si confiaría la administración de su casa a un Congresista. Respecto a la respuesta brindada por los encuestados se observa que la gran mayoría de ellos (92) responde que no confiaría la administración de su casa a un Congresista. Esta respuesta delata de algún modo lo que la población siente del congresista: rechazo, desconfianza, temor, miedo y hasta indignación cuando lo ve involucrado en acciones delictivas e ilegales. En ese sentido, los congresistas de modo particular y el Congreso de modo institucional deben hacer el gran esfuerzo de recuperar la confianza de la población a quien representa, pues caso contrario su ilegitimidad aumentará y seguirá siendo una institución desprestigiada ante la sociedad. Solo 8 responden que sí.

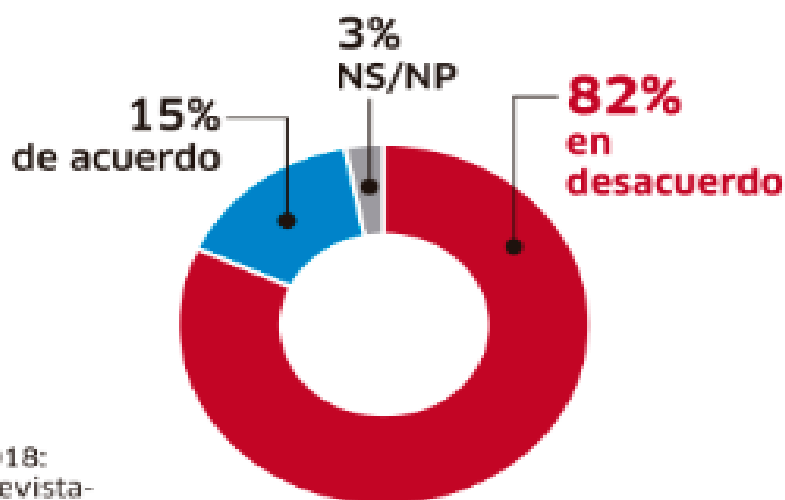
Cuando se le consultó a la población respecto a si volvería a votar por el Congresista que votó en la última elección, respecto a la respuesta brindada por los encuestados se observa que la gran mayoría de ellos (90) no volvería a votar por el Congresista que votó en la última elección. Esto evidencia que el elector se siente decepcionado, frustrado y molesto con su representante o con el Congresista que eligió. El poblador siente que el congresista una vez que llega al poder o al cargo, se olvida de sus promesas y ofrecimientos que hizo durante su campaña. El pueblo se siente utilizado por el congresista que solo lo busca cada cinco años por el voto y que luego se desentiende del pueblo. Es por ello que la población siente resentimiento de los congresistas porque perciben que los han engañado y utilizado. El pueblo se ha cansado de eso. Solo 10 responden que sí.

Por otro lado, también es importante analizar aspectos que influyen en la toma de decisión de los pobladores en la elección de los candidatos al Congreso de la Republica, puesto que resulta inexplicable que el elector ciudadano vota los mismos de siempre, pese a que parlamento unicameral vigente desde su inicio se mostró deficiencia en cuanto a su funcionalidad; en ese sentido, los electores deberías plantearnos serias preguntas, por ejemplo, ¿por qué hemos reelegido a luz salgado en varias ocasiones o los etenos congresistas apristas como Mulder, entre otro, o por qué Kenyi Fujimori, ha sido en congresista más botado, cabría varias preguntas; ¿ los candidatos nos engañan? O ¿los medios de comunicación nos manipulan a sus antojos? O es que realmente al peruano común le falta educación cívica y cultura política aceptable para ejercer la ciudadanía, o en todo caso nos sobra cultura y no nos importa la cosa pública.

**Figura 14: Inmunidad parlamentaria y pérdida de legitimidad del Poder Legislativo**

*82% se opone al hecho de que los congresistas tengan inmunidad parlamentaria*

**¿Está usted de acuerdo o en desacuerdo con que los congresistas tengan inmunidad parlamentaria, es decir, que no puedan ser procesados o presos sin autorización del Congreso hasta un mes después de dejar el cargo? – RESPUESTA ESPONTÁNEA**



Base abril 2018:  
Total de entrevistados - Nacional urbano rural (1.226)

Fuente: GFK, abril 2018. Encuesta urbano-rural

### **Unicameralidad**

Dado que nuestro análisis parte del hecho de evaluar y sopesar los aportes, aspectos positivos y negativos de la unicameralidad como sistema parlamentario en el Perú, es importante previo a ello, plantear aspectos conceptuales e históricos de ello, como a continuación se realizará.

De acuerdo al Centro de Investigación Parlamentario (2015) señala que uno de los grandes defensores de la unicameralidad fue Duverger, quien ante las cuestiones teóricas e históricas o ante las cuestiones sobre el despotismo unicameral, indica que lo de la Convención no es más que una situación anecdótica de la Revolución Francesa que respondía a las cuestiones autoritarias de quienes gobernaban (p. 2).

Además, Duverger critica la Cámara de Senadores pues su debilidad era la lentitud y no la

precipitación. Aumentar una limitación accesoria es más perjudicial que esencialmente sería necesario corregir. Una disposición adecuada del trabajo interno de la Asamblea asegura toda la reflexión necesaria. Respecto a esta cita Bernales, citado por el Centro de Investigación Parlamentario (2015) ha señalado que es un comentario histórico limitado ya que una Cámara elabora sus decisiones más prontamente que dos con un procedimiento más veloz y una labor interna puede asegurar la reflexión necesaria puede ser cierto. Pero, señala Bernales, la rapidez y agilidad del procedimiento no tienen por qué ser asumidos como buenos necesariamente, la cuestión que no se impone Duverger es el lapso que por naturaleza debe corresponder a la decisión legislativa y por consiguiente si el criterio de sabiduría puede ser asumido con el régimen de una o dos Cámaras (p. 4).

En el Perú, históricamente fue con la Carta Magna de 1867 en el que se consagró el unicameralismo, se reemplazó el sistema parlamentario diseñado en la constitución de 1860, luego casi no tuvo vigencia, restituyéndose la de 1860. Plantea un sistema unicameral, sin ningún órgano que pudiera equilibrar dicho régimen. Técnicamente se puede considerar como un Unicameralismo perfecto.

Respecto a los argumentos a favor de la unicameralidad tenemos:

- a) **En el plano técnico jurídico**, se manifiesta que la unicameralidad supone más rapidez en la emisión de las normas y evita la duplicidad de esfuerzos en la elaboración de la normativa. Asimismo, se señala que la unicameralidad va a permitir una mejor capacitación al personal técnico, ya que se mejoran los recursos económicos en el equipo de asesores que son encargados de la investigación (Castro, 2005, p. 5). Además, este sistema permite evitar la duplicación de órganos de administración y control y la duplicación de Comisiones Permanentes. Es decir, sus beneficios son múltiples (Gaceta Judicial, 2000, p. 8).
- b) La supuesta falta de meditación y excesiva celeridad en la expedición de normas jurídicas de que se acusa al sistema unicameral, puede ser mejorada introduciendo el imperativo de un doble debate. Este sistema se aplica en los parlamentos unicamerales Latinoamericanos, como Costa Rica, Panamá, Honduras, El Salvador y también en el Ecuador y Venezuela.
- c) **En el plano político**, la existencia de la unicameralidad, puede ofrecer a una función legislativa más contundente e independiente del Poder Ejecutivo y además otorgar mayor agilidad a las relaciones con el Poder Ejecutivo ya que éste no tendría que debatir con dos Cámaras diferentes.

Políticamente, el que exista una sola Cámara, posibilita que toda la atención de la población

se concentre en ella y se evita que una Cámara busque trasladar la responsabilidad a la otra, generando por lo mismo, un mayor sentido de responsabilidad en la unicameralidad.

Actualmente hay quienes aún usan como argumento a favor de la unicameralidad las palabras que el Abate Emmanuel Sieyés emitió en la Asamblea Nacional, señalando que la Ley es la voluntad del pueblo, por eso mismo no pueden existir al mismo tiempo dos voluntades distintas sobre un mismo tema; por tanto, el Congreso debe ser unicameral.

El hecho de que exista la unicameralidad posibilita que los pobladores posean una mayor información sobre el proceso legislativo y por lo tanto, la organización de la población para manifestar su voluntad ante el Parlamento, se hagan más sencillos y efectivos. El proceder de los Parlamentos que requiere del conjunto de voluntades para obtener mayorías, lo que no siempre parece generarse por motivos de conveniencia nacional, inconveniente que podría ampliarse por dos con un Parlamento bicameral.

A lo señalado hay que añadir que si lo que se busca es el fortalecimiento institucional del país, un órgano legislativo de una sola Cámara responde más a la idea de la democracia.

Por fin, se afirma, que el sistema unicameral es menos costoso que el sistema bicameral, aunque este argumento resulta evidentemente inconsistente puesto que, con igual criterio, habría que advertir que menos costoso es carecer o simplemente no tener parlamento (Castro, 2005, p. 6).

Respecto a la clasificación del sistema unicameral, de acuerdo al Centro de Investigación Parlamentario (2015) existen los siguientes:

**Tabla 4: Clases de sistemas unicamerales**

<b>Clase</b>	<b>Descripción</b>
<b>Unicameralismo Perfecto</b>	Es una Cámara única, pero con la característica de que esta cumple las funciones de un Congreso de modo integral, tal como fue concebido de modo inicial en la Constitución peruana de 1867. En la actualidad en América Latina este tipo de Cámara funciona en Venezuela y Ecuador y en la mayoría de los países centroamericanos.
<b>Unicameralismo imperfecto</b>	También se refiere a la unicameralidad, pero en este caso cumple competencias de un Congreso, aunque no de modo integral, ya que existe un órgano en el Congreso que funciona como una segunda Cámara, aunque más reducido, tal como fue concebido en la Constitución peruana de 1823 y en la actual Constitución de 1993.

Cabe indicar que, para esta investigación, se le consultó al pueblo por si sabe en qué consiste el sistema unicameral. Respecto a la respuesta brindada por los encuestados se observa que casi la mitad de la población (51) sí sabe en qué consiste el sistema unicameral y la otra mitad no lo sabe (49). Ello se entiende pues se trata de un tema eminentemente técnico. Además, ello refleja que la cultura política de la población aun no es generalizada. Además, porque el término “unicameral” no es un término común entre la gente.

### **Procedimiento legislativo**

Para Alvarado (2012) este es un tipo de procedimiento que hace referencia al conjunto de pasos necesarios en cuanto a la formación, debate y aprobación de los proyectos de leyes hasta la entrada en vigencia (p. 105).

Es decir, los procedimientos legislativos como conjunto de pasos deberán ser cumplidos cronológicamente, además, deben ser cumplidos en su totalidad, sea cuando se trate de leyes ordinarias o de la misma reforma constitucional. Asimismo, el procedimiento legislativo debe cumplir con características razonables como la de ser constitucional, formal en cumplimiento obligatorio del reglamento del congreso y la constitución vigente; al respecto Alvarado señala que los parlamentarios no cumplen con el reglamento ni con la constitución, citando algunas razones como el interés personal, partidario y por influencias coyunturales, pero esto ha repercutido en la calidad legislativa, por lo que, los electores en la actualidad rechazan absolutamente la labor y la calidad legislativa del parlamento.

### **Sistema Bicameral**

Desde la etimología la palabra *bicameral*, deviene del prefijo *bi* que se refiere a la existencia de “dos” y *cameral* hace referencia a la noción de “habitación” y “recinto”. Por su parte, el Diccionario de la Real Academia Española conceptualiza *bicameral* como “dicho del poder legislativo de un país: compuesto de dos cámaras”. Y, por otra parte, en el mismo diccionario de la RAE se define como *bicameralismo* al “*sistema parlamentario bicameral*”.

Como lo recuerda Carvallo (2013) la historia del bicameralismo surge en el Parlamento del Reino Unido y en el Congreso de los Estados Unidos. La importancia del primero reside en que fue el primer Parlamento como órgano legislativo en la concepción del Estado moderno. Por otro lado, el Congreso de los Estados Unidos tiene una gran relevancia en el asunto por la forma de Estado Federal, pues la garantía de representación e igualdad entre los Estados fue precisamente la existencia del Senado o Cámara Federal (p. 65).



De acuerdo al artículo 90° de la actual Constitución, el Congreso es Unicameral, según el Centro de Investigación Parlamentario (2005) se trata de un unicameralismo imperfecto, diferenciando sin embargo un Bicameralismo imperfecto, ya que existe un órgano llamado Comisión Permanente, cuyos antecedentes se encuentran en el Consejo de Estado creado por la Carta Magna de 1828 que operaba en el receso del Parlamento. Se indica además en la Carta Magna de 1860 con ciertas competencias específicas. Su utilidad perduró hasta 1874. Las siguientes Constituciones obviaron su uso. Hasta que la Carta Magna de 1979 la mencionó, pero con facultades muy limitadas.

La Comisión permanente operaba como una instancia de acusación Constitucional igual a lo que era la Cámara de Diputados. Poseía competencia también para ratificar el nombramiento de funcionarios públicos (Contralor General de la República, Superintendencia de Banca y Seguros, Presidente del Banco Central de Reserva). Asimismo, ejerce funciones legislativas delegadas con limitaciones derivadas de la naturaleza de las normas y al igual que el Senado no puede ser disuelta. Se encuentra muy fortalecida sus atribuciones, el argumento se ubica en la existencia de Una sola Cámara legislativa.

Argumentos que fundamentaron el establecimiento del unicameralismo en la Constitución de 1993.

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. Señaló además que no existe peligro de que una sola Cámara pueda emitir leyes sin el debido control.
2. Crítica al bicameralismo: Una sola Cámara fortalecerá al Parlamento, al existir dos Cámaras las discusiones entre ambas Cámaras son permanentes.
3. Bernaldes por su lado señala que conviene hacer memoria que el planteamiento unicameral fue una propuesta intransigente impuesta por la mayoría oficialista del gobierno fujimorista, que iba de la mano con el esquema evidentemente antiparlamentario de dicho régimen fujimorista.
4. No se tomó en cuenta la propuesta como las del Colegio de Abogados de Lima o las del jurista Enrique Chirinos Soto, que fue un defensor del bicameralismo, por las siguientes razones: i) La permanente tradición constitucional. Perú no se ha apartado del régimen bicameral. ii) La legislación comparada de los demás Estados que es mayormente bicameral. iii) La necesidad de analizar de modo más ecuánime la emisión de las normas, lo que se

traduciría solamente a través de dos Cámaras.

5. Otras razones que argumentaron a favor de la reforma del Parlamento se basaron 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 proponía Asambleas Regionales de “primer piso” a las que se les transferían competencias legislativas. Se proponía ciertos niveles de control como la renovación por tercios o mitades y el control democrático de los pobladores (pp. 6-7).

Ossorio, citado por Berlín (2006) sostiene que el bicameralismo debe ser precisado, por sobre todo, con criterio necesariamente jurídico y político. Ossorio señala que prefiere la utilización del vocablo bicameral que es empleado por diversos estudiosos de la Ciencia Política y el Derecho Parlamentario. El autor señala que el bicameralismo es el régimen que, en la organización política de un Estado, que faculta a ambas Cámaras la prerrogativa de aprobar normas (pp.168-169).

Por su parte Cabanellas (1972) sostiene que con el bicameralismo no se trata solo de emitir normas y leyes, sino que se trata de un poder que controla, regula y fiscaliza a los otros poderes, en el afán de mantener el equilibrio de poderes, planteado años atrás por Montesquieu. Cabanellas así lo sostiene:

Aunque el sistema unicameral tenga notables ejemplos (el Senado de Roma y las Cortes españolas hasta empezar el siglo XIX, régimen mantenido por la Segunda República en 1931) y sea obligado en las Constituyentes, predomina en la actualidad el *sistema bicameral* en Estado unitarios y federales.

Dentro del federalismo, el parlamento bicameral tiende a equilibrar el sentido nacional de la cámara baja con la inspiración federal del Senado. En los regímenes centralistas, la fogosidad de los diputados, de representación popular inmediata, se tiende a oponer el freno de los senadores, expresión de la estructura nacional; ya por clases o por profesiones, o según otros criterios, que acentúan con más o menos vigor el corporativismo u otras preocupaciones de cada país o situación imperante (pp. 269 - 270).

Otro de los grandes impulsores e inspiradores del bicameralismo fue Montesquieu, él sostiene que:

(...) la mayoría de los teóricos y constitucionalistas clásicos interpretaron también que la incorporación del bicameralismo a un sistema institucional era sólo una condición mínima para alcanzar dichos propósitos y que, mediante la adición de otros dispositivos institucionales, se podía mejorar e inclusive

conservar la eficacia del bicameralismo en el deber de sus objetivos. De este modo, al estudiar el bicameralismo es imprescindible tener en cuenta la existencia de estos otros rasgos institucionales que complementan el de la partición de las deliberaciones legislativas en dos cámaras. Dichos rasgos, que comentaremos en seguida, pueden reunirse en dos grandes grupos: en primer lugar, un conjunto de dispositivos institucionales tendientes a acrecentar las diferencias entre ambas cámaras, que se basan en el supuesto de que los objetivos de promoción del consenso político, control de la calidad legislativa y estabilidad en la producción de legislación son mejor atendidos cuanto más difieren las cámaras en su composición. En segundo término, un conjunto de dispositivos vinculados al papel del Senado en el proceso legislativo y en el control del Poder Ejecutivo que tienden a potenciar el sistema de equilibrios de poderes. Así como en el punto anterior la mayor eficacia en el cumplimiento de las metas del bicameralismo se asocia con las diferencias en la composición de ambas cámaras, aquí se subraya la igualdad de las competencias de ambas cámaras como la mejor garantía para el ejercicio de las atribuciones de control (1979, pp. 146-150).

Respecto al funcionamiento del Bicameralismo, de acuerdo a Carvallo (2013) cada régimen bicameral tiene un procedimiento y un funcionamiento peculiar. El cual depende del marco constitucional que las cree y los factores que van a incidir en la relación entre ambas Cámaras. Ya que el régimen bicameral es complejo que solo dividir el cuerpo legislador en dos, es necesario analizar los detalles de dichos cuerpos y su separación para analizar su funcionamiento, buscando identificar cuál es la fórmula necesaria para asegurar el funcionamiento más oportuno.

Cada Carta Magna que asume un régimen bicameral elige por diseñar ese sistema de manera diferente, son diversos los factores que afectan ese diseño, tales como: la composición de las Cámaras, la cantidad de integrantes, la forma de elección de los miembros, los requisitos para ser elegido, duración de los mandatos, método para la renovación, paralelismo de elecciones, atribuciones, iniciativa legislativa, régimen de control político, entre otros (p. 71).

De otro lado, según el Centro de Investigación Parlamentario (2005) existe la siguiente tipología del bicameralismo:

**Tabla 5: Tipología del bicameralismo**

Tipología	Descripción
<b>Bicameralismo imperfecto</b>	Es el sistema bicameral más difundido. Aquí funcionan dos Cámaras legislativas: 1) cumple funciones políticas del Parlamento; 2) es una Cámara más deliberativa y técnica.
<b>Bicameralismo perfecto</b>	Existen dos Cámaras legislativas que cumplen funciones políticas y legislativas. El ejercicio del juicio político o antejuicio es la atribución que las diferencia a ambas cámaras.
<b>Seudo Bicameralismo.</b>	Se caracteriza por la existencia de dos Cámaras parlamentarias, donde una desempeña atribuciones políticas del Parlamento, así como del total de las labores legislativas; la otra Cámara con muy limitado poder.

### **Argumentos constitucionales, legales e históricos de la bicameralidad en el Perú**

Replanteando lo que señala Carvalho (2013) los argumentos fundamentales para sustentar la dualidad de cámaras en el Parlamento obedecen a cuatro razones: 1) la conveniencia de éste en una forma de Estado descentralizado y Constitucional de Derecho, pues garantiza la representación equitativa de las regiones; 2) brinda una mayor calidad y efectividad producción de normas, pues asegura a una mejor revisión; 3) garantiza un Parlamento más independiente, que a su vez ejerza un control más efectivo del resto de los poderes públicos por parte del cuerpo legislador, y 4) las razones históricas.

a) Argumento por la conveniencia del bicameralismo como una forma de Estado descentralizado y Constitucional de Derecho. Esta razón tiene que ver con la defensa de una representación igualitaria. Bien sea porque observamos el caso inglés o el caso norteamericano, ambos se organizaron en dos cámaras precisamente para representar de una manera más exacta a la sociedad.

Respecto a la representatividad que pudiera tener el parlamento bicameral, cabe recordar a Sartori (2002) que plantea que para que sea considerado un representante, se debe tener en cuenta si se relaciona con las ideas de delegación, representatividad y de responsabilidad;

otorgados todas ellas por los electores a través del sufragio (pp. 225 – 242). Por su lado, Duverger señala que la representación se mide por la coincidencia entre la opinión pública y su expresión parlamentaria, otorgando una labor relevante al régimen de partidos políticos (2000, p. 398).

De acuerdo a Aveledo (2005) a partir de la experiencia venezolana que eliminó el sistema parlamentario bicameral, señala que la representación se ve debilitada por la supresión del senado, resultando inexplicable en una forma de Estado federal. El autor refiere que Venezuela no es el único Estado federal unicameral del mundo, pero los otros tres son pequeños o no ejercen la democracia como se entiende desde el Derecho contemporáneo. El Senado representa a los Estados, a los miembros de la federación, mientras la Cámara de Diputados representa a los electores. Esa instancia de equilibrio y armonización es indispensable, no sólo para la legislación, sino para la asignación de recursos y, fundamentalmente, para todo aquello que tiene que ver con la división político-territorial y sus resultados (p.16).

De acuerdo al Centro de Investigación Parlamentario (2005) la unicameralidad y bicameralidad es uno de los asuntos principales de la reforma constitucional. Seguir con la unicameralidad o retornar a la bicameralidad son las posiciones que el Parlamento, en su momento, se dispuso a resolver. Sin embargo, el actual Congreso ha cerrado las puertas a esa discusión o posibilidad. Por tanto, una discusión posible para la reapertura de la bicameralidad en el Perú tendrá que esperar hasta que el próximo Congreso así lo quiera, porque el actual lo ha descartado.

b) En cuanto a la calidad legislativa, si es buena una revisión y una discusión, dos son mejores. Por básico que parezca, en general o casi siempre, *dos cabezas piensas más y/o mejor que una*. Este es otro de los argumentos por las que han sido varios los que se han pronunciado en favor del Poder legislativo formado por dos cámaras. La presencia del Senado garantiza la eficacia de la labor legislativa. Es decir, la experiencia indica que las leyes revisadas por otra Cámara son técnicamente mejores que las elaboradas en una sola Cámara.

En contraste, la Cámara Alta ha sido asumida por la seriedad, la frialdad y la madurez política y jurídica al momento de decidir, no por ello se le denomina la Cámara de enfriamiento o Cámara de reflexión, más todavía que por lo general los integrantes del Senado deben tener más edad, duran más tiempo en el cargo, son menos en número. Por ello, la presencia de dos Cámaras posibilita percibir distintas realidades, considerar las eventuales situaciones al

momento de tomar decisiones con miradas distintas, de representar diversos intereses, lo que garantiza que la producción de ellas en conjunto sea mejor, pues ha sido más analizada desde varias ópticas.

A decir de Llanos (2003) la incorporación de una segunda Cámara en el marco constitucional genera, por un lado, un procedimiento de corrección de errores, o control de calidad, apoyado fundamentalmente en la evaluación insistente de la legislación por dos órganos legislativos diferentes; por otro lado, al complejizar el proceso de aprobación de nuevas normas, el bicameralismo plantea garantías de estabilidad en la emisión legislativa (pp.349-350).

Esta razón se sustenta por su sola efectividad. Pues siempre debe, o al menos debería, ser deseable que la aprobación de leyes del poder público encargado de emitirla sea de más calidad, y calidad en todo el sentido del vocablo, es decir desde la composición del texto hasta su práctica aplicación y adecuación a la realidad, pasando por la integración con el resto del ordenamiento jurídico.

c) Garantizar un Poder Legislativo más independiente. Al cuestionarnos cómo la existencia de dos Cámaras puede garantizar un mayor equilibrio entre los pesos y contrapesos de los poderes públicos, podemos señalar como respuesta que leyes no es lo único que debe producir el Parlamento, sino que además debe colaborar con un ambiente de armonía y convivencia entre los poderes.

De acuerdo a Pease legislar y fiscalizar son tareas fundamentales si se originan de la representación, porque así es el pueblo que legisla o fiscaliza (2008, pp. 49-51). Así, Pease señala que el centro del Parlamento, en su rol de representación, es la función legislativa y fiscalizadora.

Por su lado, para Tovar (1973) el Senado es necesario, ya que sus aportes son el resultado de una madurez ideológica y política más calmada, ajena a las coyunturas políticas y conforma la voluntad general a nivel y a ritmo diferente al de la Cámara. Es decir, el Senado tiene un rol de contrapeso necesario para evitar una polarización peligrosa de la voluntad del pueblo.

Llanos (2003) agrega que la doble cámara del legislativo ha sido defendida por su aporte a la defensa de la libertad y los derechos humanos al duplicar los controles del Parlamento sobre las acciones del Poder Ejecutivo y al procurar contrapesos frente al peligro de una tiranía de la mayoría o “tiranía de la Cámara baja”. A través de la imposición de controles al Poder Ejecutivo y la Cámara política, el bicameralismo refuerza el régimen de pesos y contrapesos (p. 349).

d) Los argumentos históricos. Cabe indicar que el Perú desde los albores de la República se ha inscrito en la cultura jurídica greco-romana que considera al parlamento como la instancia responsable de la emisión de las leyes que regirán la vida en sociedad. En el caso peruano desde el nacimiento de la República el Perú se planteó como sistema parlamentario el bicameralismo. Fue el 1993 con la Constitución producto del golpe de Estado de Fujimori que cambia esa historia. Mucho se ha cuestionado que cuando el Perú contaba con bicameralidad esta tampoco era eficiente ni representativa. Ello se puede contrarrestar señalando que eso sucedió en parte porque éramos y seguimos siendo un país centralista; además porque los partidos políticos no han hecho el trabajo de formar y crear cuadros políticos y dirigenciales.

A continuación, a partir del estudio de la doctrina del Derecho Parlamentario se consignan los datos obtenidos de los expertos en la materia. De acuerdo a los estudios de Bollar y que no deja de tener razón, el Perú posee un sistema parlamentario unicameral cada vez más deslegitimado y que no cuenta con la aprobación de la mayoría de la población. Esto coincide también con lo que señalan los entrevistados Huilca y Gutiérrez en el sentido que de contar con un parlamento desprestigiado, afecta a toda la institucionalidad del país, lo cual no es positivo.

A lo dicho Bollar, agrega que este desprestigio se debe a errores, acciones u omisiones del propio Parlamento que, por ejemplo, prescinde del debate obligatorio y necesario de las diversas iniciativas legales, como se vio en la recientemente aprobada Ley de la cual se aprobó un el tiempo record de 48 horas con 34 minutos, quedando exonerada del debate correspondiente en las Comisiones respectivas. Pese a los distintos cuestionamientos de las otras bancadas por este tipo de exoneraciones, el parlamento con mayoría fujimorista, impuso su aprobación. Esto ha sido motivo de que grupos de bancadas solicitaran la censura de la Mesa Directiva del Congreso, la cual dejó sin efecto dicho pedido. Es decir, el Parlamento utilizado para fines y agendas particulares de grupos políticos y no para el beneficio de las grandes mayorías del país.

Ello resulta no solo indignante, sino que bochornoso saber y constatar que el Parlamento actual legisla con nombre propio. Como sabemos que la autógrafa de esta Ley denominada de Ejecución Humanitaria de la pena o como también se le ha llamado “Ley Fujimori” pues busca beneficiar el reo Alberto Fujimori, ha sido observada por el Presidente Vizcarra señalando que esta Ley se aprobó de manera muy rápida y que se necesita una norma que sea debatida a profundidad a fin de que evitar que con esta Ley salgan de la cárcel personas

condenadas que siguen siendo un peligro para la sociedad. Por tanto, esta Ley deberá retornar al Parlamento para el respectivo debate legal, técnico y político. Al Parlamento, de acuerdo a la Constitución le corresponde allanarse a dichos cuestionamientos o la promulga por insistencia. Veremos la reacción y decisión que tome el Parlamento.

Lo anteriormente señalado es una situación que se repite legislatura tras legislatura. Tal como lo indica Bollar en su estudio del 2001-2002, el Parlamento de aquellos años, como el actual, incumple con su propio Reglamento, que obliga a que los proyectos de leyes pasen por los debates en las comisiones especializadas y acojan las recomendaciones de los expertos, que escuchen a la ciudadanía. Pues, como señalan Huilca, Ramírez y Gutiérrez en sus entrevistas, el parlamento es la caja de resonancia de la sociedad y deben escuchar de modo permanente a la ciudadanía en sus demandas, requerimientos y consultas. Esa es la razón de ser de un Parlamento y es lo que lamentablemente se ha ido perdiendo.

Como bien advierte Bollar, el parlamento está más interesado en la cantidad de leyes que en su calidad, efecto e impacto. Esto último también fue planteado por Huilca y Ramírez. El Parlamento emite y aprueba leyes sin mayor trascendencia e impacto a la sociedad. Muchas de ellas terminan siendo leyes meramente declarativas sin ningún efecto práctico o de utilidad a la ciudadanía. Ante esta situación Gutiérrez plantea que no se trata de que los Congresistas no cuenten con asesores especialistas, sino que muchas veces estos no son oídos por los congresistas que más bien responde a intereses partidarios o personales. Muchas veces los congresistas están más interesados en su figura e imagen personal que en realizar su labor de representación de modo adecuado, tal como lo manda la Constitución Política.

Desde el análisis de la fuente documental también conviene señalar los aportes de Miranda, Rivera, Fernández, Cerro y Salcedo, quienes en sus respectivas investigaciones señalaron que el sistema bicameral resultaba a la larga un modelo mejor y más idóneo para el Perú puesto que responde a los desafíos y necesidad de legislar de modo pertinente y acorde a las necesidades del país. Cerro, desde su experiencia en México señala que el Senado debe seguir siendo la Cámara que otorgue calidad en el debate y en la discusión política y que dicha Cámara debe estar integrada por juristas, expertos, científicos y profesionales académicos de diversas especialidades, quienes aportarán cada quien desde su experiencia.



Por su lado, Fernández refiere que la experiencia argentina que él estudio le permite concluir que el sistema parlamentario ha servido para equilibrar el ejercicio del poder político y para aperturar los debates nacionales tan necesarios en una democracia. El problema que Fernández observa es que el Parlamento argentino ha seguido con los vicios y limitaciones que también se han observado en otros Parlamentos no solo en América Latina sino también en Europa y Norteamérica: son Parlamentos que cada grupo busca sus intereses y lucrar con el ejercicio del poder, olvidando su mandato constitucional de representar y fiscalizar en nombre del pueblo. Ello deslegitima y desacredita al propio Parlamento. Por eso cuánta razón tiene Gutiérrez cuando señala que en el mundo los Parlamentos no son populares ni queridos por la gente, y ello se debe no a una animadversión de la población sino por el mismo actuar u omisión del Parlamento.

Asimismo, Miranda señala en su estudio que el Parlamento con Cámara de Diputados y Senadores aseguraría una representación mucho más consistente y un nivel de debate mucho más alturado. El autor insiste en que este nivel alturado del debate político se aseguraría contando con dos Cámaras.

En esto último no está de acuerdo Gutiérrez quien señala que no se trata del modelo parlamentario que se siga (Unicameral o Bicameral) sino el modo en que esta se conforma, se selecciona y se elige a los representantes. A ello se suma que los Partidos Políticos tienen una gran responsabilidad en ello pues es a través de los partidos Políticos que se postulan o se seleccionan los candidatos. En ese sentido, recomienda Gutiérrez que los Partidos deben contar con mecanismo y filtros que le permitan realizar una selección más adecuada e idónea de sus candidatos. No es posible que se sigan postulando a candidatos prontuariados por la administración de justicia o que cuenten con denuncias o procesos en curso. Eso no puede seguir ocurriendo, la democracia requiere de las personas más competentes tanto en lo profesional como en lo ético. La democracia y el sistema político no pueden seguir albergando a personas que se valen de la inmunidad parlamentaria para protegerse o librarse de investigaciones o denuncias. La inmunidad no debe seguir siendo usada como impunidad.

### **Experiencias constitucionales y legales del sistema bicameral en el Derecho comparado**

Carvallo (2013) refiere que desde el Derecho comparado, en Argentina, según el artículo 55 de la Constitución, para ser parte de Senado se requiere: contar con 30 años de edad, haber sido 6 años ciudadano del país, obtener una renta anual de 2 mil pesos o de un ingreso similar, y ser nacido en la Provincia que lo elija, o con dos años de residencia inmediata en ella, sin

embargo para ser Diputado, conforme al artículo 48, se necesita un máximo de treinta años y no se requiere el ingreso de una renta anual determinada. Otro ejemplo de estas diferencias entre las Cámaras es el caso de Estados Unidos de Norteamérica, país en la que los Senadores duran seis años en sus funciones, mientras que los representantes lo hacen durante sólo dos años.

En Chile y Colombia, en caso de divergencias entre las Cámaras sobre un Proyecto de una norma se implementa una Comisión negociadora mixta, compuesta por representantes de ambas Cámaras, con la finalidad de encontrar una solución final a las diferencias, asumiendo cada Cámara la decisión final sobre el acuerdo logrado.

Por su parte, en Argentina, México, Paraguay y República Dominicana, un Proyecto de Ley puede pasar entre las Cámaras varias veces hasta que por fin el mismo sea aprobado por ambas Cámaras. Por otro lado, en relación al control político, en los Congresos de Bolivia, Colombia y Uruguay las dos Cámaras pueden solicitar el inicio del procedimiento de voto de censura a los Ministros del Poder Ejecutivo (pp.73-74). En América Latina son varios los países que han elegido por uno de los dos sistemas así tenemos que son bicamerales: 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). De otro lado asume sistemas unicamerales: Ecuador, Venezuela, Perú y la mayoría de países centroamericanos esto debido fundamentalmente, a la extensión de su territorio y población pequeña.

La Tabla siguiente detalla las características del parlamentarismo en países europeos y norteamericanos.

**Tabla 6: Sistemas parlamentarios desde el Derecho comparado**

<b>País</b>	<b>Descripción</b>
<b>Inglaterra</b>	Desde la estipulación en el acta parlamentaria de 1911, modificado en 1949 se reconoce la división del Parlamento en la Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes, originada esta última de “la voluntad popular”.
<b>Francia</b>	En la Carta Magna de 1958 en su artículo 24° reconoce la conformación de un sistema bicameral, la cual está compuesta por Diputados elegidos de modo directo y Senadores elegidos en sufragio indirecto.
<b>España</b>	Este país ha asumido el bicameralismo, tal como lo norma la Carta Magna de 1978 en su artículo 66° que constituye las Cortes generales integrado por un Congreso de Diputados y el Senado.
<b>EEUU</b>	Reconoce la bicameralidad (Sección I, artículo 1): el Congreso se compone del Senado elegido por cada Estado y una Cámara de representantes elegido por los electores de todos los Estados.  El sistema norteamericano conformado con una estructura de carácter federativo es, quizá, el que mejor ha organizado el modelo bicameral. Ya que el presidencialismo puro de su sistema político le otorga a cada Cámara privilegios y contrapesos especiales.

Continuando desde un análisis comparativo del sistema parlamentario, la siguiente tabla muestra el modo cómo funciona el Congreso de Estados Unidos de Norteamérica, precisando el número de integrantes, tanto de Senadores como de la Cámara de representantes.

**Tabla 7: El Congreso de Estados Unidos de Norteamérica al detalle**

<b>CÁMARA DE SENADO</b>		<b>CÁMARA DE REPRESENTANTES</b>
<b>100</b>	<b>Miembros</b>	<b>435*</b>
<b>6 años</b>	<b>Mandato de los miembros</b>	<b>2 años</b>
<b>30</b>	<b>Edad mínima de sus miembros</b>	<b>25</b>
<b>Menos regulado</b>	<b>¿ Cómo es la organización?</b>	<b>Muy regulado</b>
<b>Igualitaria</b>	<b>¿cómo es la representación de los estados?</b>	<b>Según la población</b>

Fuente: Senado y Cámara de Representantes de los EEUU.

Continuando con el análisis de los sistemas parlamentarios extranjeros, la Tabla siguiente muestra los sistemas parlamentarios que se asumen en los diversos países de América.

**Tabla 8: Los sistemas parlamentarios en los países de América Latina**

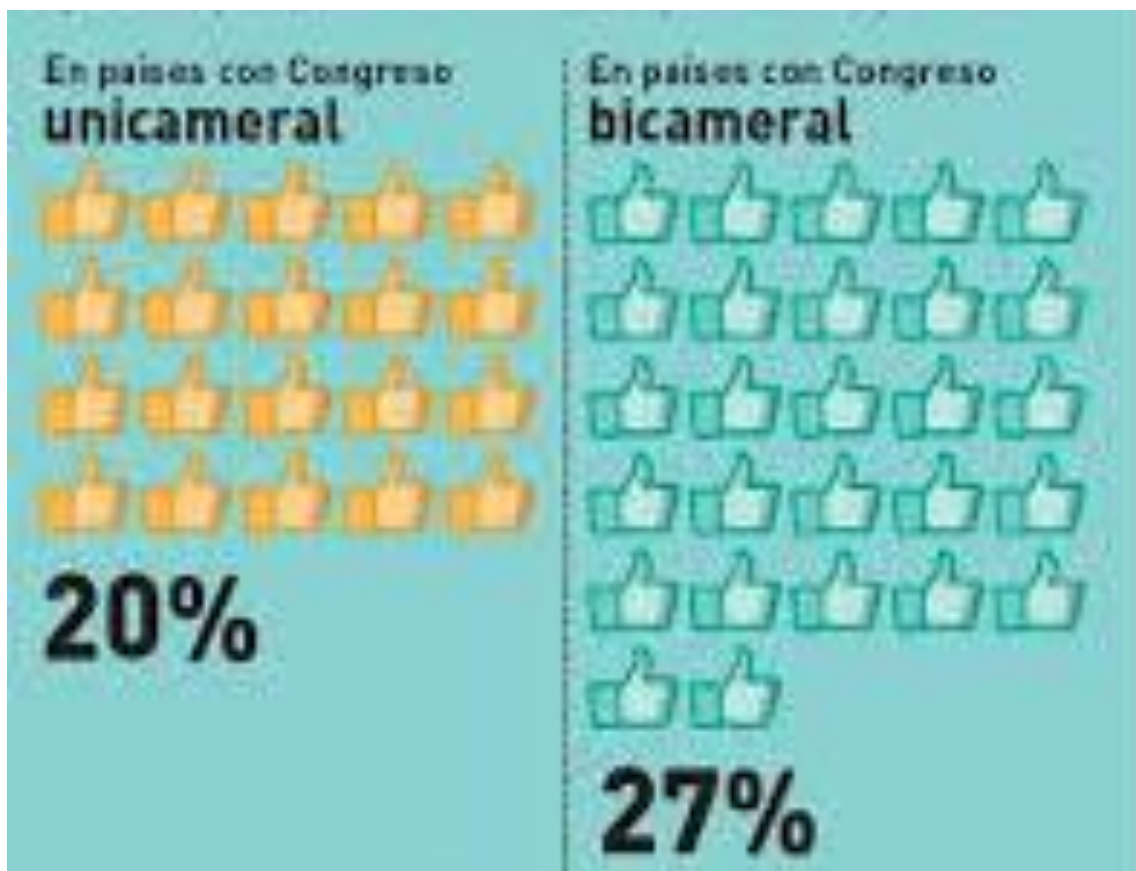
Unicameral		Bicameral			
País	Total de miembros	País	Cámaras	Número de miembros por cámara	Total
Cuba	614	México	Diputados	500	628
Venezuela	167		Senadores	128	
Guatemala	158	Brasil	Diputados	513	594
Ecuador	137		Senadores federales	81	
Perú	130	Argentina	Diputados	257	329
Honduras	128		Senadores	72	
Nicaragua	90	Colombia	Representantes	166	268
El Salvador	84		Senadores	102	
		Rep. Dominicana	Diputados	183	215
			Senadores	32	
		Bolivia	Diputados	130	166
			Senadores	36	
		Chile	Diputados	120	158

Fuente: Blog PUCP. Lima.

En la Tabla anterior se aprecia los distintos países de América latina con su respectivo sistema parlamentario y el número de cuántos los integran, tanto en el régimen unicameral como bicameral.

De otro lado, de acuerdo al Barómetro de América Latina (2012) respecto a la valoración de la labor de sus legisladores de una encuesta aplicada a la población de 15 países de América, incluyendo Estados Unidos y Canadá, tanto en países con Congreso Unicameral como en Congresos Bicamerales, se observa que la población en un 27%, está de acuerdo con un sistema bicameral, 7% más del sistema unicameral (20%). Dicha encuesta con precisión arrojó los siguientes resultados.

**Figura 15: Valoración de la labor de sus legisladores en América Latina**



Fuente: Barómetro de América Latina (2012).

De la figura anteriormente expuesta se observa que los pobladores de los países de América Latina confían más en un régimen parlamentario bicameral. Ello se explica en parte a que la mayoría de los estados latinoamericanos han seguido históricamente sistemas parlamentarios bicamerales. Es decir, tienen prácticas y experiencia en este tipo de regímenes. Lo que no ocurre con los sistemas parlamentarios unicamerales que se han impuesto, por lo general, para avalar regímenes autoritarios, tanto de izquierda como de derecha. En tal sentido, la población se percata que, muchas veces, los sistemas parlamentarios han respondido a intereses políticos o a proyectos partidarios políticos que buscan afianzarse y quedarse en el poder.

En el caso peruano, para esta investigación también se realizó una encuesta poblacional que nos permitiera determinar la percepción de la población respecto a la labor del Parlamento, las cuales han sido analizadas de forma simultánea con la respuesta obtenida de los

entrevistados. Estos Resultados si bien se explicarán con más detalle en el Capítulo de Resultados, para esta parte presentaremos un adelanto de los mismos. Para los encuestados el Parlamento no cuenta con canales ni mecanismos de comunicación óptimos entre ellos y la población Creemos que esto debería mejorar como también fue recomendado por los entrevistados Mesías, Gutiérrez, Huilca y La Cruz.

Asimismo, los encuestados estuvieron de acuerdo con el retorno a la bicameralidad en el Perú. Esta respuesta coincide con varios entrevistados: Mesías, Ñique, Huilca, Soto, La Cruz, quienes siguen la tradición constitucional peruana de la bicameralidad.

De otro lado, como observaba el entrevistado Mesías, la política se ha judicializado toda vez que es el Tribunal Constitucional quien tiene que resolver si el reglamento del Congreso es inconstitucional o no, o si tal norma tiene carácter de constitucional. En la práctica, señala Mesías, el Tribunal Constitucional se ha convertido en un Senado pequeño conformado por siete miembros. Ello debido a que no se cuenta con las dos Cámaras que él recomienda.

Asimismo, la población observa a partir de que se enteran de que en el Congreso han aprobado leyes que no les sirve para solucionar los problemas que día a día padecen, como el hambre, la pobreza, la falta de trabajo. Es decir, terminan siendo leyes meramente declarativas, como también lo observó la congresista Huilca y el asesor del Congreso Gutiérrez. Es decir, aún queda mucho al Congreso para hacerse una institución creíble ante la sociedad.

Cabe indicar que no hay que confundir inmunidad con impunidad. Aun cuando es un tema que guarda relación con el nuestro creemos que es necesario mencionarlo porque deja abierta la discusión de la comunidad jurídica sobre la responsabilidad administrativa, penal y civil de los congresistas en el ejercicio de sus funciones. Los congresistas deben entender que sus labores buenas o malas están siendo observadas por la población y ellos tienen que ser conscientes de eso.

Creemos que es positivo que los ciudadanos piensen que los congresistas deben asumir sus responsabilidades sobre sus actos para que la democracia tenga mecanismos propios en la que se corrija y sancione aquellas acciones que la transgredan, venga de quien venga.

Consideramos que el Congreso debe mejorar sus mecanismos de información para que la población sepa los aportes e iniciativas que plantea en beneficio de la población, como lo recomienda Mesías, ex Presidente del tribunal Constitucional, entrevistado para este estudio.

Por ello consideramos válido lo que plantea Mesías, Huilca, La Cruz, Minaya y Soto, en el sentido de que la población requiere ser bien representada a través de sus congresistas y que ellos respondan las expectativas de la población que los eligió. Para ello es importante que los congresistas permanentemente vayan a sus regiones, localidades y pueblos a escuchar las demandas y aportes de la gente.

El pueblo cree que la solución debe pasar por una mejor selección de los postulantes y que los partidos políticos hagan una selección de calidad de los postulantes. En esto también coinciden todos los entrevistados. El rol de los partidos políticos resulta crucial. 35 respondieron que sí.

Luego de lo expuesto en el Marco Teórico y desde el análisis previo de las encuestas poblacionales, a continuación, hacemos mención de las posturas, puntos de vista y análisis recogidos a partir de los entrevistados para esta investigación, con más detalle. Se ha entrevistado a Cáceres; Huilca, Gutiérrez, Ñique de la Puente, Mesías, Cuadros, Soto y De la Cruz (2018). La entrevistada Huilca (2018) señala que lo que establece la norma es que el Poder Legislativo fiscaliza, representa a los ciudadanos y legisla a nivel nacional. Asimismo, el entrevistado Ramírez (2018) sostiene que, en realidad, el sistema unicameral es bueno, el problema es quienes lo integran. Sigo pensando que una cámara es suficiente para normar la vida del país. El problema es que los que lo integran no son los buenos. Si llegan al Congreso personas que son financiadas por empresas que promueven la corrupción o por entidades que promueven la corrupción y encima se rodean de asesores ineficientes pues el problema se agrava. Pero si llega gente con experiencia, honesta, transparente y que se ponga la camiseta del Perú no tendríamos este problema. Actualmente tenemos una mayoría absoluta de personajes impresentables, con esto no se puede cambiar nada. Cuando se cambió el modelo parlamentario por el unicameral la esperanza era grande. Pero actualmente no se concibe un Congresista con 6, 7 u 8 asesores cuando debe tener 3 o 4 asesores porque él tiene que aportar. Además, le dan viáticos semanalmente, pero qué leyes revisa.

Asimismo, el entrevistado Palomino (2018) sostiene que a partir del año 1993 se rompió un esquema del sistema parlamentario, pasando del régimen bicameral al unicameral y en los 25 años de vigencia el Parlamento está desprestigiado. El Poder Legislativo no tiene una buena carta de presentación a pesar de ser un órgano tan importante.



De otro lado, la entrevistada Minaya (2018) indica que se puede conocer desde hace algunos años, el Congreso no ha tenido la recepción política de la población, sobre todo el enfrentamiento entre la mayoría parlamentaria y el oficialismo, a pesar de que la población quería un cambio de actitud de los congresistas. La unicameralidad se supone teóricamente que tiene un rol eficiente y eficaz, pero en términos prácticos y reales la unicameralidad está siendo deficiente y no está siendo eficiente pues nos e revisan y debaten las leyes de modo adecuado.

El entrevistado Cáceres (2018) señala que el sistema unicameral fue una respuesta a la bicameralidad de los 80 e inicios de los 90. Los Parlamentos sufren desgaste de la población. El Congreso al ser bicameral dilata demasiado la expedición de las normas. En su momento el unicameralismo representó un cambio y una necesidad para la expedición de las normas de modo más ágil según los requerimientos de la sociedad.

El entrevistado Mostacero (2018) sostiene que en primer lugar habría que establecer dos cosas. Primero, el sistema unicameral fue propuesto como una alternativa al sistema bicameral que era de Cámara de Diputados y Senado. Pero esa alternativa consistía en que hipotéticamente irrogaba al erario nacional mucho dinero y que si se podía hacer un doble sistema de votación pues se aseguraba un filtro en la emisión de las normas. Entonces se optó en aquel momento para que el sistema unicameral sea implementado. Hay que recordar que las mayorías de las Constituciones en el Perú han optado por la bicameralidad. El sistema bicameral tiene sus pros y contra. En los contras está el aspecto económico, pero no solo es eso, sino que se menciona que cuando hay un Senado el sistema de filtro es mucho mejor en la emisión de las leyes pues ha seguido un debido estudio y se ha buscado las críticas. Las ventajas del sistema unicameral es que es más expeditivo, y que, a diferencia del sistema bicameral, el Senado tenía la ratificación de los diplomáticos, militares y funcionarios que tenían que ir a desfilas al Senado cuando más bien no deberían mezclarse con lo político. El sistema unicameral tuvo su momento porque se tenía que tomar decisiones rápidas pues teníamos problemas de inseguridad, terrorismo y crisis económica. Sin embargo, ahora estamos en otra coyuntura y en otros tiempos y habría que preguntarse si el reflejo de las normas está acorde a los hechos y al avance de la sociedad. Si la sociedad es dinámica entonces el reflejo de esa sociedad debe ir cambiando.

El entrevistado De la Cruz (2018) manifiesta que el balance como sistema único es negativo porque las estadísticas y encuestas de opinión respecto a la legitimidad del Poder Legislativo

llegan al 90% de desaprobación. Lo que contrasta el rol unicameral la cual no ha fortalecido el sistema democrático.

El entrevistado Mesías (2018) señala que la política es una actividad noble, excelsa, busca servir a los demás y no a uno mismo, es un oficio que busca un trabajo de largo aliento y estar allí 30 o 40 años. No como lo que sucede ahora que la lideresa de Fuerza Popular que va cayendo, el partido también va cayendo como un dominó. Eso quiere decir que eso está mal porque en ese partido no hay doctrina, no hay filosofía, sino que hay oportunismo, gente que ha puesto plata para ir en la lista. No está fallando el Parlamento, sino que está fallando el sistema de representación. Claro que se puede mejorar lo que está mal, pues hay que democratizarlo, más inclusivo, no estar de espaldas al país y están permanentemente atacándose entre ellos “tú eres corrupto” “Keiko va presa, bien hecho que vaya”. Eso no es el debate que el Perú requiere sino el de la anemia, la pobreza, como compatibilizar la minería con el medio ambiente, qué pasa con la migración venezolana, cuáles la política migratoria, si es válido que sigamos incorporados en el sistema interamericano de derechos humanos, cuál será nuestra relación con Brasil, Aduviri ha ganado en Puno y quiere hacer alianza con Evo, entonces se trata de incluir de nuevo a los aymaras. Esos son los temas que se deben debatir todos los días y no este circo que vemos y que los medios de comunicación rebotan como si fuera la gran noticia. Los medios de comunicación tienen el rol de educar a la gente.

El entrevistado Soto (2018) señala que depende de la aceptación popular, es decir, que el pueblo los acepte. Si el Parlamento no llena las expectativas que tiene la población y no satisface al pueblo, pues entonces pierde legitimidad.

Respecto a la cuestión de que si el Congreso que tiene un más del 90% de la desaprobación del país, sus actos serían nulos. Los entrevistados Gutiérrez, Huilca (2018) no creen que lo fuera porque en principio los Parlamentos en el mundo no son populares. Lo que sí es que estamos en el camino de ser absolutamente impopulares. En todo caso la población tiene la posibilidad de controlar a sus autoridades, la propia Constitución establece el derecho de insurgencia, la población puede levantarse incluso por la fuerza, por ejemplo, cuando algún órgano del Estado está yendo contra los intereses de la población. Creo que hacia eso vamos. Lamentablemente la población siente que por eso el Congreso se tiene que cerrar. En todo caso siempre creo que la salida la debería dar la propia Constitución. Un Parlamento con ese alto índice de desaprobación, la Constitución nos da la posibilidad de adoptar medidas

correctivas. Por ejemplo, el Presidente Vizcarra optó por la cuestión de confianza, como un modo de regular la labor del Congreso.

Además, agregan que comparten ese malestar y ese desprestigio sobre todo en este periodo legislativo se ha notado más la desconexión entre los parlamentarios y la gente porque lo que hemos tenido es una dinámica permanente de conflicto a nivel político entre el Poder Legislativo y el gobierno elegido en el 2016 y en el medio se siente que no hay una agenda que privilegie los intereses de la gente y de las preocupaciones de los ciudadanos y esas consecuencias las estamos viendo hoy en día. No hay una constatación de que este Congreso haga suya las demandas de los ciudadanos.

Ramírez (2018) señala que el poder siempre está en nuestras vidas. Están tratando de hacernos ver que la política es mala. Han corrompido el país de forma horizontal y vertical, de arriba a abajo. Desde la izquierda hasta la derecha, todo está corrupto. Tú vas a algún sitio y todo es coima. Tú vas con tu carro y la Policía te detiene y tienes que pagarle al policía. A dónde vayas, en los trabajos públicos tienes que tener una “vara” en los Ministerios, en las entidades públicas, se paga para entrar.

De la Cruz (2018) manifiesta que es constitutiva y es constituyente. El Poder Legislativo es la expresión máxima de una república, es fundacional, de destino de la patria. Por eso que el Poder Legislativo emita leyes a espaldas del pueblo es una negación de la política, es una negación de la vida del país misma. Si el país quiere ir por ahí, que la comunidad política tiene un objetivo y si el Parlamento no sigue eso y no lo expresa pues entonces hace lo contrario a la política porque es un órgano fundamental propio y de naturaleza de la vida política del país. Es ahí donde se puede cuestionar si sus actos son nulos, pero no podemos hablar de nulidad pues es otro asunto. Pero sí es negación de la política.

La obligatoriedad de la ley es una ficción jurídica de la publicidad de la Ley pues tiene que publicarse en El Peruano que nadie lee pero que aun así lo hace obligatorio. La publicidad y cumplimiento de la ley es un elemento de la república porque actuamos como ciudadanos. Pero cuando se hacen leyes a espaldas del pueblo entonces terminan siendo leyes deslegitimadas.

El origen de ese artículo constitucional llega hasta la revolución francesa en donde los jacobinos cuando votaban previamente consultaban al pueblo, es decir, llevaban la voz del pueblo, no emitían votos de conciencia, sino que era un comisionado del pueblo. Luego

cuando se dan los cambios constitucionales en la revolución francesa, los denominados moderados influidos por el constitucionalismo liberal, dijeron que el representante ya no representa al pueblo sino a la Nación. Porque se quería evitar que el representante sea un comisionado. Esa práctica se modificó con el constitucionalismo liberal, es decir representa a todos. Esa fue una estratagema de los liberales que hay que tenerlo presente. Cuando votan en representación de la Nación votan a espaldas del pueblo. El entrevistado además señala que es de suma importancia porque el Poder Legislativo no solo está para controlar, sino interpretar las políticas del gobierno y ver su viabilidad y a su vez implementar las leyes para aplicar esa política del gobierno.

El experto en Derecho Constitucional y Ex Presidente del Tribunal Constitucional, entrevistado para este estudio, Mesías (2018) sostiene que hay una manipulación de la prensa. Lowestein en su libro de 1954 decía que había dos tipos de controles, el control horizontal (Ejecutivo, Judicial, Legislativo) y el control vertical (la opinión pública que también ejerce un control pero que muchas veces es manipulada por los medios de comunicación que son los que le ponen la agenda al Congreso). Se tiene en el Perú un monopolio por un grupo económico que decide lo que la gente debe pensar y opinar, y desde ese medio de comunicación se producen campañas de demolición contra partidos políticos, contra personajes públicos y esas campañas de demolición política responde a intereses económicos.

Creo que son muy pocos los que hacen política de a de veras. Cada uno sabe quién hace política o no. La política en estos momentos en el país es muy lamentable, parece más una escenografía de chismes, una ventana abierta para que la opinión pública se vea como los vecinos se agarra a golpes, se insultan, cuando en realidad debería ver a lo mejor de la sociedad y de la Nación y que ame a su país y que lo sirva; pero eso no hay, solo unos pocos hacen eso en el país.

Pasamos por una grave crisis institucional que no es solo del parlamento, sino del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial. Si no hay Parlamento no hay democracia, esa es la principal función.

Alvarado (2018) señala que en el Perú no se cumple la Constitución ni siquiera el Reglamento del Congreso. Se deben fortalecer los partidos políticos y que no sean propiedad de una sola persona o élite que se enquistó por años, que haya continuamente renovación de

personas, principios pues estos son cambiantes. Todo cambia. Se requiere de una democracia interna de los partidos. La democracia cambia. Los congresistas no han cumplido con sus funciones por diferentes motivos: apetitos de poder, mala interpretación de las leyes, del Reglamento. Entonces los congresistas no cumplen con su labor de modo total. El Reglamento establece un doble debate y doble votación para mayor debate y entre un lapso de 7 días entre un debate y otro. Pero también el Reglamento deja abierta la posibilidad de exonerar un segundo debate. El Congreso es el representante del pueblo, que no se cumpla es otra cosa.

Asimismo, Alvarado (2018) señala que el Perú es un país tan diferente (de un sitio a otro) y eso hace que la representación será complicada. Incluso eso sucede en Lima, la población económica es diferente, por ejemplo, entre los asentamientos humanos existen diferencias. Se tiene gente que se dedica al mal y al bien, con diferencias religiosas y la representación de los Congresistas resultará imposible en la totalidad de la población peruana.

### **Reforma Constitucional: posiciones encontradas**

Es inevitable que en un régimen bicameral existan desacuerdos y diferencia de opiniones, tanto dentro de las cámaras como entre las cámaras. Esta desavenencia se observa diariamente en el Congreso de los Estados Unidos (por ejemplo, con el tema de la reforma del sistema de salud). Sin embargo, la madurez política de los miembros de cada cuerpo y la voluntad de pactar y llegar a acuerdos es indispensable para lograr que las diferencias no sean un obstáculo para cumplir la labor confiada por el pueblo.

Cada Carta Magna establece mecanismos diferentes para la solución de las desavenencias entre las Cámaras, pero en todo caso lo principal es lograr un equilibrio de poderes entre ellas, para evitar que una Cámara limite a la otra, desconozca su existencia y sus opiniones, así como para evitar que una Cámara más poderosa desequilibre el sistema de pesos y contrapesos de los poderes.

Respecto al debate sobre la reforma constitucional del sistema parlamentario, los entrevistados para este estudio también han tenido posiciones discrepantes. El entrevistado Mesías (2018) sostiene que sin Poder Legislativo no hay democracia y eso a veces la ciudadanía y los medios de comunicación no lo entienden. No se puede cerrar el Congreso porque habría concentración del poder en un solo poder del Estado y eso no se puede hacer. No se trata de fortalecer el sistema unicameral sino fortalecer la democracia.

Desde los orígenes del siglo los Parlamentos han entrado en crisis y se debe a diversos factores. El Parlamento ha perdido su rol legislativo y se ha convertido en un órgano de fiscalización y eso ha sucedido porque la función legislativa se ha trasladado al Ejecutivo y eso se entiende porque las grandes leyes y Códigos no pueden ser hechos por el Legislativo porque no son abogados todos. Entonces la función legislativa se ha trasladado al Ejecutivo que cuenta con los técnicos.

También la toma de decisiones no tiene lugar en el parlamento sino en los locales de los partidos. Eso se ha visto como a través de un chat Keiko dirige a los congresistas. Entonces las decisiones no se toman en la Plaza Bolívar, sino que se toman en la casa de Keiko Fujimori. Esto no es delictivo, sino que así funcionan las democracias de ahora, las decisiones se toman fuera y después la disciplina partidaria depende del lidere y entonces los procedimientos legislativos se conviertan en meros formulismo porque la gente ya sabe cómo se va a votar.

El otro motivo es que sistema unicameral no cumple con las funciones que debería cumplir, por varios motivos. Hay que tener en cuenta para qué sirve un Parlamento. Además de que sirve para emitir leyes, sirve para garantizar el equilibrio de poderes. Entonces el Legislativo no es un órgano corporativo por eso no deben llegar los más capaces, y eso es algo que la gente piensa que debe ser así, cuando deben llegar al Parlamento los más representativos y no los más capaces porque es un órgano de representación y es un órgano político y no de profesionales. Allí se va a discutir cuestiones políticas y no científicas como la prueba del ADN. El Parlamento es un órgano representativo donde se toman grandes decisiones como por ejemplo la unión civil para personas del mismo sexo. También hay un control del órgano del Poder Ejecutivo para que actúe en el marco de la ley.

Por otro lado, el Parlamento como órgano legislativo debe servir como caja de resonancia para que los grupos que no son del gobierno tengan la posibilidad de decir por qué sus propuestas son la alternativa en la futura alternancia de poder. En el Parlamento prima el principio de publicidad porque los debates son públicos.

También existe un problema de número porque actualmente el Parlamento no le permite funcionar bien porque 130 parlamentarios es muy poco para representar a 32 millones de electores. El Parlamento, aunque la gente no lo entienda, el Parlamento no puede representar con tan pocos parlamentarios, no menos de 400 parlamentarios.

También se debe considerar tener un nuevo sistema electoral porque cuando elegimos a los

representantes de Lima, quienes son: Jorge del Castillo, Mauricio Mulder, Carlos Bruce, pero ¿quiénes son los representantes de Villa El Salvador, quienes son los representantes de San Juan de Lurigancho? ¿Quién representa a Madre de Dios? Que solo tiene un Congresista cuando allí existe un problema político y de trata ilegal a menores de edad.

Por otro lado, el parlamento se ve influenciado en su desprestigio en su mala reputación porque hay un sistema electoral y un sistema de partido político que no permite la primacía de quienes hacen de la política un oficio. Entonces se tienen 30, 40, 50 partidos que muchos de ellos son cáscaras o llamados vientres de alquiler donde se adoptan improvisados o solo porque tienen dinero y a veces dinero mal habido. Entonces no son representativos y no conocen la política. Ese es el primer análisis que hay que hacer.

La capacidad de fiscalización que hace el Congreso a veces no es entendida por la población. Pero en este momento que el Parlamento está tan desprestigiada todo el mundo quiere que lo cierren, pero estoy seguro que la gente se dará cuenta que hay que regresar al sistema.

Soto (2018) señala que la mejor estructura política que debe tener países como el nuestro tan complejo, vasto, amplio y diverso es el sistema bicameral. Mientras que el sistema unicameral funciona para los países centroamericanos con escasa población, y no tan extenso en territorio.

El sistema bicameral lo que hace es fortalecer el sistema del funcionamiento legislativo y pueden distribuir sus funciones no solo de legislar, sino de fiscalizar y controlar también.

De modo discrepante al resto de los entrevistados, Alvarado (2018) señala que es irrelevante que el sistema sea unicameral o bicameral. Por su lado, la entrevistada Huilca (2018) cree que después de casi 25 años de sistema unicameral no necesariamente estamos en una situación de legitimidad. Es por ello que estamos ante un proceso de reforma a ver si eso genera un mejor nivel de representatividad y un mejor desempeño de los parlamentarios. Sí convendría revisar si la unicameralidad fue lo mejor para evaluar si el número de parlamentarios menor, era lo más adecuado de lo que deberían ser en número y en calidad. La gente siempre ve a los parlamentarios como personas muy inaccesibles, con privilegios y eso es algo que no debería darse porque

no tiene que ver nada con la presentación de la que gozan como facultad.

Mientras que Ramírez (2018) señala que mucho de los congresistas no son transparentes sino impresentables y tienen que responder a los poderes e intereses económicos que representan. Esa gente responde a esos intereses y no a los intereses nacionales. Cuadros

(2018) menciona que depende fundamentalmente de tener un buen Reglamento del Congreso pues el aspecto normativo es importante y con esta norma la dinámica del Congreso se rige. La labor de los congresistas y de las Comisiones estará bien señalado en las normas. En los últimos años se ha cambiado las normas y cuando se cuenta con una amplia mayoría se abusa de eso como lo estamos viendo actualmente. Entonces un aspecto importante es su normatividad.

Otro aspecto es que cumpla adecuadamente su labor de fiscalización, lo más objetivo posible, pues a veces se ha visto que se ha utilizado las Comisiones fiscalizadoras para perseguir a los enemigos políticos. El Legislativo debe hacer revisión y control político, pero hacerlo con la suficiente responsabilidad y cuando llamar un Ministro para interpellarlo o censurarlo. Eso también en los últimos años se ha visto exacerbada, como se vio en el caso del Ministro Saavedra que fue censurado porque se trataba de un Ministro de un régimen anterior. Esos aspectos debilitan la labor del Legislativo pues este es un ente que se encarga de dar leyes y se debe hacer en equilibrio con los otros poderes del Estado. El hecho de que el Congreso esté con un nivel de aprobación bajísimo es terrible porque es un poder del Estado y la función legislativa es un órgano en crisis que no sabrá responder al modelo del equilibrio de poderes.

Una cosa es la percepción de la sociedad y otra la labor que cumplen los congresistas y no solo ellos sino también la Comisión Permanente. Se ha caricaturizado mucho a los congresistas, por ejemplo, cuando ve al congresista leyendo una revista se piensa que no está trabajando. Hay que saber que detrás de un Congresista está un equipo de asesores que están trabajando. El problema está cuando ese trabajo no se comunica a la población y que son trabajos de temas banales (Ley para una propuesta del Día del cuy, que es un tema poco importante). El Congreso se ha dedicado a legislar sobre temas con poca relevancia para la población.

Es por ello que cuando el presidente Vizcarra le estaba pidiendo al Congreso la reforma política pero no atacaban el problema por cálculo político. Eso hace que la percepción pública los vea como muy calculadores tanto en este Congreso como en los anteriores y lo es en América Latina, los Congresos no son populares. El Congreso se debe abocarse a leyes principales y no tanto de cientos de normas cuando no serán de utilidad. Mientras que la reforma política sí era fundamental.

De la Cruz (2018) manifiesta que depende de muchos factores pues es un problema multicausal y el más importante es el fortalecimiento de los partidos políticos pues la Cámara



del Poder Legislativo es una sola y va a depender de qué tanto enganche con la población y el mecanismo de enganche son los partidos políticos y si tenemos partidos políticos deslegitimados tendremos Congreso deslegitimados porque el enganche es a través de los partidos políticos pues son ellos los que llevan representantes a la Cámara. Será importante el sistema de partido político pues son los que hacen los filtros y van a determinar la legitimidad de la Cámara de representantes. Mesías (2018) sostiene que se debe reformar el sistema político y no se debe tener Presidentes regionales, sino que deben existir partidos políticos nacionales que no deben pasar de cinco como máximo. Los que quieran postular deben pasar por partidos políticos. También se debe subir el número de representantes. Aunque la gente no lo entiende porque piensa que serán más comechados, más sinvergüenzas, más gente que no trabaja, pero no sabe que la democracia cuesta, la representatividad cuesta.

Para Mesías (2018) estamos en un círculo vicioso porque los movimientos regionales se crean para convertir a los caciques regionales en nuevos ricos. En cambio, en los partidos políticos van a estar fiscalizados y que deben estar bajo una estructura política más representativa y más líderes, los que a su vez serán los representantes de los Gobiernos Locales y Regionales que deben estar controlados por la Contraloría y por las estructuras partidarias. Pero actualmente eso no está sucediendo porque hay un cacique que se hace del gobierno local o regional y resulta que después termina robando. Entonces al final la ciudadanía piensa que la política es mala cuando en realidad no es así, no está fallando la política sino está fallando el sistema de hacer política.

Huilca Ramírez Alvarado, Minaya, Cáceres, Cuadros, Ñique de la Puente, Mesías, De la Cruz y Soto (2018) manifiestan que se requieren muchas reformas políticas. Cree que sí se debe retornar a la bicameralidad para que el Poder Legislativo tenga un control interorgánico. La forma de representación debe modificarse porque las crisis de los partidos políticos han conllevado a que los partidos regionales se hayan fortalecido. Por ejemplo, que desde los movimientos regionales se lancen candidatos al Congreso. Para eso se requiere una reforma constitucional porque actualmente la ley no le permite. Hoy en día el Congresista de provincia tiene que estar mendigando reformas políticas y eso hace que la agenda nacional esté condicionada a Lima. Es decir, el congresista de Lima cree que le ha hecho un favor al congresista de provincia al ponerlo en sus listas y por ello la agenda se centra en Lima y no se debate la agenda del país. Por eso cree que los movimientos regionales deben postular candidatos al Congreso que sería una de las reformas y no la única. También que la Cámara

de Senadores deban ser elegidos por distrito único y no por regiones.

También los entrevistados sostienen que los Congresistas deben hacer el esfuerzo por saber representar y que la gente se sienta representada por ellos, y pueda decir “Yesenia Ponce, esa es mi parlamentaria”. Necesitamos que sea un órgano representativo. Se necesita reformar el sistema político donde no haya 20 o 30 partidos políticos sino 4 como máximo. También debemos regresar al sistema bicameral y entre las dos Cámaras debe existir no menos de 400 representantes.

Tampoco se debe judicializar tanto la política pues ahora es el Tribunal Constitucional el que está decidiendo si el Reglamento es inconstitucional. En vez de decidir eso el Parlamento, lo está haciendo el Tribunal, como por ejemplo si los alcaldes pueden reelegirse a o no y eso sucede porque no tenemos una segunda Cámara que nos permita llevar al término medio. Es por ello que en la práctica el Tribunal se ha convertido en un pequeño Senado de siete hombres.

Finalmente, los entrevistados señalan que más allá del sistema bicameral que considero como el más adecuado para nuestra realidad, las renovaciones de las Cámaras deben estar en una periodicidad distinta a la presidencial y que se haga a la mitad del periodo o en periodos más cortos de tiempo. Se requiere recuperar la legitimidad tan perdida del Parlamento. Se debe cambiar a los Congresistas y que estos se dediquen debidamente a la función legislativa y que coordine actividades y funciones con el Ejecutivo pues deben coordinar entre ambos poderes del Estado.

Ramírez (2018) sostiene que en este país desde que llegaron los españoles ha sido abatido por la corrupción. Para ser Virrey había que gastar un montón de plata en España. Acá se compraban los cargos (en la época del Virreynato). Hoy en día sigue sucediendo lo mismo. Por ahí comienza la corrupción. El país tiene que cambiarse. Lo mejor que tiene el país es su gente y hay que darle a la gente una lata calidad educativa para que ese señor reflexione sobre sí mismo, sobre su entorno, sobre la sociedad y fácilmente no se dejará comprar. Tú compara un venezolano con un peruano y verás la diferencia cultural. Chile también es diferente. Nosotros estamos igual que en Bolivia. Incluso Ecuador nos lleva ventaja. Velasco quiso hacer una reforma. Los que gobiernan en el país son unos imbéciles. Los chicos de hoy ya no piensan porque el internet lo maneja con imágenes. Con los medios actuales no se avanza mucho.

Ñique de la Puente (2018) señala que con el actual Congreso no tiene ninguna esperanza que

esto se cumpla. Se ve cuando los congresistas avalan a organizaciones criminales o dan leyes para protegerlas, para servir a una oligarquía partidaria y trasnochadas y que no responden al interés nacional y al servicio de la nación. Mostacero (2018) sostiene que el Poder Legislativo depende de la cultura política de la población. Es decir, no veamos el tema del porqué del poder Legislativo. Quienes llegan al Poder Legislativo, los representantes, pero ¿qué tipo de representantes son? en todas las tiendas políticas hay cuestionamientos de esos representantes, pero ¿quién vota por esas personas? La población y muchas veces la población vota de modo emotivo y no por la razón. Pero eso no puede ser justificable, sino que la población debe saber escoger y conocer a sus postulantes. Recordemos que en el Perú se han presentado personajes folklóricos y ser representantes de los pueblos. Eso no solo se da en el Poder Legislativo sino también en las regiones.

### **Fortalecimiento y legitimidad del Poder Legislativo. Balance del sistema unicameral en el Perú: Debate desde los académicos y expertos contemporáneos**

En esta parte final del marco Teórico he creído conveniente actualizar una discusión respecto a nuestro tema de investigación a partir de los académicos y expertos contemporáneos entrevistados para este estudio. Así entonces, Cáceres, Mostacero y Ñique de la Puente (2018) mencionan que el poder unicameral nace con la Constitución de 1993 y se planteó como cuestión de ser un mecanismo abreviado para la labor del legislativo de dar leyes. Cuando Fujimori da el golpe de Estado el 5 de abril señaló que el régimen estaba en crisis porque era un Congreso que mucho deliberaba y que debería ser más fluido. Sin embargo, luego de 25 años de este modelo, viendo la calidad de las leyes no ha llegado a cumplir con tener un órgano ágil, dinámico y que tenga legitimidad pues al igual que el año 1992 el nivel de aprobación del legislativo sigue siendo más bajo.

Asimismo, para Cáceres, Mostacero y Ñique de la Puente (2018) el Congreso en los últimos años ya está desgastado, pero creemos que este modelo está desgastado sobre todo por las decisiones arbitrarias del actual parlamento por el dominio de un parlamento fujimorista. El sistema de reparto y de la cifra repartidora a pesar de que Keiko Fujimori obtuvo el 30% de los votos en la primera vuelta, sin embargo, en el Parlamento por la cifra repartidora obtuvo más del 60% de los congresistas de su partido y eso ha permitido bloquear las decisiones del Ejecutivo e incluso de quitar al Presidente de la República. Además, sostienen que el fortalecimiento y legitimidad empieza por el sistema de representación. Nuestra sociedad siempre se critica que son muchos los congresistas, pero si se ve del lado de las provincias,

hay regiones que no están debidamente representadas. Entonces el sistema de representación tiene que ver con el modo y la cantidad de representantes por cada región y cómo son nombrados y como se ejerce el equilibrio de poderes. El Parlamento no puede ser mesa de partes del Poder Ejecutivo, pero para eso está el equilibrio de poderes. La democracia interna de los partidos políticos es una cosa, pero otra es la cifra repartidora y la elección de poder escoger. El sistema de democracia interna de cada partido y del modo en que son financiados estos partidos. Este grupo de entrevistados señalan también que depende de que exista realmente una verdadera democracia donde se cumpla la tarea de hacer un Estado Social de Derecho. En el Perú no hemos llegado a ser una República de ciudadanos sino de habitantes como dice Peter Habermas, un constitucionalista alemán en su obra Estado Constitucional. Una interpretación abierta a la Constitución. Existen muchas brechas sociales en este país que se tienen que superar.

De igual modo, Mostacero (2018) sostiene que la labor del Congreso y cada sistema tienen sus ventajas y desventajas. La mayoría de las Constituciones han acogido la bicameralidad. Si el Congreso ha sido eficiente o no, se podría evaluar. Pero el sistema unicameral respondió a un contexto particular que debía atenderse en ese momento, pero actualmente estamos necesitando que sí se debatan las leyes con más calma. Nique de la Puente (2018) señala que en el Perú el sistema unicameral como el sistema Parlamentario ha perdido desde 1993 con el cierre del Congreso, se perdió legitimidad que dice Max Weber, gran sociólogo y jurista alemán. Ha perdido legitimidad porque le faltó eficacia en la emisión de las leyes que se dediquen a la realidad nacional.

Por otro lado, como se habla muy poco, las leyes importantes se aprueban en un día de debate o en 30 minutos y la oposición no ha tenido el suficiente tiempo para que la ciudadanía sepa cuál es su rol y cuál es la alternativa que la oposición presenta ante la mayoría. Como no se debate y es tan pequeño la representatividad, el debate se agota y se ve limitada. Es entonces cuando la política se judicializa pues al no haber existido debate se plantean acciones de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. Por ahí hay que mejorar. El Parlamento debe ser más abierto, más inclusivo y formar una segunda Cámara que procese la discusión que actualmente es muy rápida al tener una sola Cámara.

Los expertos entrevistados señalaron que ya se sabe que, por tener una sola Cámara, los debates son muy rápidos, acelerados, apasionados y no se somete al análisis necesario. Mientras que una segunda Cámara sirve de reflexión. Una segunda Cámara puede servir para llegar a un punto medio porque es lo mejor. El punto medio es lo que les da sentido a las

cosas. Ni tan cerca que el santo se queme ni tan lejos que el santo no se alumbré. En la segunda Cámara pueden llegar hombres que sin haber tenido necesariamente una trayectoria política puede llegar a tener gran ascendencia sobre la población. Vamos a decir, una Cámara donde podría estar Javier Pérez de Cuellar, Julio Cotler, Luis Alberto Sánchez, que podían servir de contrapeso a un sistema presidencialista que es muy fuerte. Como se ve ahora basta que el Presidente amenace con disolver el Parlamento para que lo pueda arrinconar. Si hubiera un Senado con gente de peso el Presidente no tendría esa capacidad para retar y encarar al Congreso como lo tiene ahora.

Los entrevistados antes mencionados señalan además que lo ideal sería implementar la renovación por tercios. El actual sistema está desgastado. Se debe establecer cronograma de elección de parlamentarios en fechas distintas a las presidenciales porque cuando sucede ambas elecciones al mismo tiempo se desgastan ambos poderes del Estado por igual, el Ejecutivo y el Legislativo. En cambio, una renovación por tercios daría más oxígeno y más legitimidad y fortalecimiento al Poder Legislativo. También señalan que se tendría que hacer un cambio histórico, un cambio de Constitución, porque este régimen unicameral ha llegado a degenerarse y está en una etapa de metástasis política y se requiere cambiar de sistema al bicameral pero que tampoco será el cambio total porque en el país mientras no se haga un cambio económico y social, y zanjemos los abismos sociales para que el pueblo salga en defensa de la Constitución y de los derechos humanos pues los sectores más conservadores y autoritarios lo han educado contra los derechos humanos.

Cáceres, Mostacero y Ñique de la Puente (2018) agregan que se debe mejorar la Constitución actual y aplicando el Derecho Constitucional comparado (teniendo como ejemplo la Constitución Mexicana y alemana y teniendo en cuenta las características propias del país) para lograr una verdadera regionalización y no con una departamentalización como actualmente se da, sino como lo planteaba Javier Pulgar Vidal en su libro las 7 regiones del Perú. Los entrevistados mencionan que el Congreso mejore sus relaciones con el Ejecutivo y entender que cada entidad cumple un rol diferente. Actualmente la relación está rota. El Congreso debe ir hacia la bicameralidad. Pues una Cámara de Diputados para las normas ordinarias y las grandes normas y que sean revisadas esa lo debe hacer el Senado. Eso implica que las normas demoren un poco pero no se puede sacrificar la calidad por la cantidad de las normas y eso genera un descontento social. Recuerdan que en un Congreso anterior se aprobó la Universidad de Pampas y no se previó la rivalidad entre las provincias

de Huancavelica pues ya existía una Universidad en la zona. Eso quiere decir que se dan las leyes, pero no se revisan.

Cáceres y Mostacero (2018) insisten en que se requiere tener una bicameralidad más dinámica mejorando la calidad de las normas. Se está planteando 130 Diputados y 50 Senadores para un nivel de reforma están bien. Se supone que en los Consejos Regionales también se discuten temas importantes, por eso se requiere un nivel de relación y comunicación estrecha entre todo el Estado. Se debe pensar en leyes que aporten al país. Se dan leyes actualmente que no amarran la labor de los entes del Estado.

Por su lado, Minaya (2018) indica que los congresistas en algunos casos falsificaban documentación para ser elegidos y en algunos casos ellos no han cumplido. Los congresistas no han estado a la altura de ser congresista. Se deben exigir más filtros para elegir a congresistas, no es posible seguir eligiendo este tipo de congresistas. Los que mienten se les debe aplicar la “muerte civil” para que nunca más se les pueda volver a elegir.

Cáceres (2018) señala que varios congresistas de ningún modo han cumplido con sus deberes. Un ejemplo es Becerril que se ha dedicado a interferir en el Consejo Nacional de la Magistratura (de hecho, su esposa es abogada y trabaja en el CNM). Existen otros parlamentarios que han falseado su información personal, otros congresistas han sido blindados. Otros congresistas han sido responsables: Lescano, Montenegro, Gino Costa, Marisa Glave, son intachables. Otros congresistas son descarados. Pero esos pocos congresistas que afectan al Congreso, lo afectan en su totalidad.

De la Cruz (2018) manifiesta que por los escándalos e investigaciones de los medios periodísticos se puede pensar que algunos congresistas han vulnerado e incumplido el Reglamento del Congreso. En ese sentido, los periodistas han hecho una muy buena labor porque nos hemos enterado que los congresistas no cumplen con su labor de mantener una conducta de ética pública. Por ejemplo, lo que manifiesta la congresista Leyla Chihuán, deja mucho que desear y dice mucho de ese tipo de congresistas.

Según Mostacero (2018) los congresistas deben participar en la aprobación de una Ley pero en ese interludio existen etapas y existen excepciones cuando por coyunturas se exonera del dictamen cuando se ponen de acuerdo todos los portavoces de los grupos parlamentarios. Eso se puede hacer, pero con la anuencia de todos. Cada congresista está representado en la Junta de Portavoces, pero eso no exime de que también se pueda discrepar, pero la

democracia es el dominio de la mayoría. Otro procedimiento legislativo es el tema de la investigación. Ya que cualquier caso de carácter público puede ser investigado por los Congresistas, por ejemplo, el caso del Callao, los Magistrados del CNM porque involucra unos procedimientos y eso se cumple, aun cuando se pueda discrepar, pero es propio de la democracia.

De acuerdo a Cuadros (2018) la calidad de las normas que se ven no cumplen los parámetros (costo-beneficio. Exposición de motivos); aun así, las leyes tienen algunos defectos y eso se debe a que se ha legalizado demasiado al Legislativo porque existen muchos abogados, pero las normas tienen que ver con la sociedad: sociológica, antropológica es necesario saberlas porque finalmente las normas van hacia la sociedad. Un ejemplo de ello es que el Ministerio de Energía y Minas dio una norma en la cual el canon de Tacna y Moquegua resultaba lesivo y generaba un conflicto. Allí uno ve que las normas que da el Estado no se anticipan a los problemas. Entonces se requiere que las normas las deben de analizar y estudiar diversos especialistas: politólogos, sociólogos, etc., para que se vea el efecto que las normas pueda tener. El problema es que no se toma en cuenta.

Mientras que Mesías (2018) sostiene que los procedimientos legislativos se tienen que cumplir. Sobre la calidad de las leyes tengo dudas. Porque se ha visto que parlamentarios han clonado leyes de México. En el Reglamento del Congreso se establece que se debe establecer el costo beneficio, pero eso no se cumple. De manera que la división de poderes no son estancos, sino que el parlamento y el Ejecutivo, deben llevar a una labor de cooperación y coordinación. Por ejemplo, el Ministerio de Justicia puede modificar la Ley Orgánica del Ministerio Público o del Poder Judicial que viene del año 1960 a la que se le han hecho parches, es una ley que hay que modernizar, como también modernizar el sistema penitenciario. Las iniciativas deben venir del Ejecutivo que es el órgano técnico para que luego el Congreso las apruebe desde el punto de vista político. Debe haber cooperación entre ambos poderes, pero no se da.

Mesías (2018) señala además que de vez en cuando hay leyes que se aprueban entre gallos y medianoche, hay que cambiar esa manera de actuar en función de que las iniciativas deben partir del Ejecutivo, así funciona el mundo moderno. Por ejemplo, si se necesita una Ley de telecomunicaciones que es algo técnico, que no se le puede pedir a Leyla Chihuán, o encargarle el Ministerio de Educación a Milagros Salazar que le dice al Presidente “mal nacido”. No se trata de aprobar solo la Ley del ceviche, del mango, del arroz, sino que los

parlamentarios tienen que tener una visión política del país a largo alcance y a partir de allí que conduzcan al país hacia un norte y establecer una serie de leyes que nos lleven hacia eso, pero los políticos no saben eso y no tienen una visión de país. Mesías recomienda que hay que recordar lo que escribe José Ortega y Gasset en el libro *Mi labor como político*, el político es el que sabe qué hacer con el Estado, y los políticos no saben qué hacer con el Estado. Los políticos deberían ser como águilas, que sean visionarios, que vean más allá de los que vemos nosotros. Deberían estar pensando el país en el año 2050, 2060, pero ¿en qué están pensando? Están pensando en sacar a Fujimori de la cárcel, en insultarse, no hay una visión del país.

Cuadros (2018) menciona que Carlos Torres y Torres Lara fue uno de los artífices de la unicameralidad y de la Constituyente de 93 pero no se han priorizado los temas importantes para la agenda del país. En gran parte la responsabilidad es el Legislativo, pero también de los otros poderes del Estado pues existe una especie de autismo político, eso también sucedió en los anteriores Parlamentos. No lo ha habido porque la visión del país está en tercer plano para ellos y no se ve el país en conjunto. Ante la opinión pública le molesta pues ve cosas fragmentadas y de allí su ilegitimidad. Cuadros (2018) menciona también que el Parlamento debe ser coherente pues si se saltan pasos entonces no se cumple con la norma. Esto no se ha dado solo en el Congreso fujimorista sino también en el gobierno de Humala, entonces las leyes se aprueban por cálculo político. El Parlamento es un órgano lleno de intereses, el problema es cuando se avasallan. En ese sentido se puede hablar de una dictadura de una mayoría.

De la Cruz (2018) manifiesta que un mecanismo para verificar la legalidad y constitucionalidad de las leyes del Congreso es el Tribunal Constitucional pues cuando una norma transgrede la Constitución esta se declara inconstitucional para que sea expulsado del sistema jurídico. Las leyes aprobadas y declaradas como inconstitucionales son baja, no es tan alta. Tampoco hay data sobre esto y habría que acudir a las demandas del Tribunal Constitucional. Justamente es baja porque como son leyes declarativas no vulneran nada pues no hay un trabajo sustancial. Por ello recomendó que el congresista sea de calidad. Se tiene congresistas que no quieren trascender políticamente, hacer cambios políticos, grandes, trascendentes que traigan grandeza y bienestar al país. Se requiere revolucionar el sistema político en el buen sentido del término, aunque esa palabra esté bastante alicaída. Pues si no trabajas en función al pueblo entonces yo te desapruero. Lo que pasa es que el Derecho



Constitucional tiene un límite y la labor del Congresista es una labor eminentemente política, si el congresista trabaja de espaldas al pueblo entonces pierde legitimidad, pero no juridicidad. Es decir, las acciones del congresista siguen siendo válidas. Es decir, si vota a favor de una ley y que el pueblo no quiere entonces sigue siendo válido, aunque ilegítimo.

Mesías (2018) sostiene que a veces eso es casi imposible con mayorías aplastantes pues cuando se levanta la mano, se acabó el debate. Cuando alguien quiere sacar una Ley hace uso de una mayoría. Eso es un defecto de la unicameralidad, si tuviéramos dos Cámaras, la otra podría revisar lo que hace la otra Cámara. Pero tampoco no hay que abusar mucho de la revisión como sucedió con la Constitución de 1979. Pero eso sería una alternativa para evitar leyes entre gallos y medianoches. Está claro que el sistema de selección de los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura ha fracasado, entonces que el Senado elija a los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura. Algunos dirán se va a politizar la elección de los Jueces, pero no hay algo más político que elegir a los jueces ya que el juez va a controlar la legalidad, la regularidad de las normas, y de los actos de gobierno, y tiene que ser una elección política, pero a cargo de gente más responsable, y eso lo podría asumir el Senado. Para Mesías, si se quiere mitigar la elección política de los jueces entonces se arma una institucionalidad ciudadana ex profeso para que los ciudadanos elijan a los jueces a través de una terna y que ellos se escojan a tres para que la autoridad política elija a uno de ellos.

Asimismo, Mesías (2018) sostiene que se necesita una prensa más responsable, más independiente y menos partidarizada. Phillips Butters ha dicho que La República no es un periódico, es un partido. Así también Diario Uno, no se puede tener una obsesión donde todos los días ponga la cara de Alan y de Keiko, claro que eso vende, pero vende a un grupito que compra el periódico, cuando hay otros grandes temas. La prensa tiene un gran problema ahí. Se requiere además de gente capaz en los partidos políticos.

Soto (2018) señala que si el Congreso quiere producir normas de calidad debe emitir leyes sin pensar en interés de partido o de personas o de grupo, sino por interés general. Para producir la norma se debe convocar a especialistas o a técnicos que aporten en la mejora de la norma. Lamentablemente se observa que a las 4 últimas reformas constitucionales hay una pobreza de contenido terrible. Yo votaré en los 4 casos por el NO. El referéndum constituye una decisión de la población para confirmar o no lo que ya se hizo por el Congreso. Se tiene que conocer el contenido de la reforma ya aprobada que la población debe saber. La población debe saber lo que el Congreso está aprobando porque hay que saber que la reforma

establece que el congresista no puede elegirse para el mismo cargo, es decir se puede elegir como Senador o como Diputado y otra vez volver a postular.

Para Soto (2018) habría esperanza de que las cuatro propuestas que pasan al referéndum sea para realmente modificar el sistema político imperante en el país y no tanto para levantar la imagen del presidente Vizcarra. Por la forma en que ya ha quedado aprobado no me satisface en lo más mínimo incluyendo la reforma del sistema nacional de justicia desapareciendo el Consejo Nacional de la Magistratura por la Junta Nacional de Justicia que no va a solucionar el problema de la corrupción cambiando de nombre a las instituciones, sino que se requiere un cambio de las personas. Lo mismo pasa en el Parlamento, no se va a solucionar con un referéndum pues el problema es de las personas que integran el Parlamento. Soto señala también que consiste en que el Parlamento actúe conforme a lo que la población desea y aspira. Si el Poder Legislativo no sintoniza con lo que pide la población evidentemente pierde legitimidad.

Mostacero (2018) sostiene que el Congreso debe recoger lo que la ciudadanía reclama y necesita. Por ejemplo, el caso de la ONP, FONAVI que son temas de muchos años en la que está involucrado también el Poder Ejecutivo. Al Congreso le compete tener los canales de comunicación más fluidos y no solo en la semana de representación. Ahora existe el parlamento virtual, se ha ampliado la forma de llegar a la población, pero si esto ocurre por qué el Congreso no goza de aceptación y reputación de la ciudadanía. Eso sucede porque parlamento viene de hablar, debatir y eso implica sacar una norma en función de la mayoría, pero nunca estarán todos de acuerdo. La opinión pública tiene un rechazo a los congresistas, pero no a todos. Lamentablemente hay que aprender a distinguir. Acaso todos los policías todos los policías son corruptos. Acaso todos los médicos son malos, como fue el médico Moreno, asesor del anterior presidente. No todos los congresistas son malos, pero por culpa de unos cuantos se piense que todos son iguales. No se puede tapar el sol con un dedo, pero de qué se queja la gente si ellos los han elegido. Si se trata de evitar casos de esa naturaleza lo más indicado es que se escoja mejor a los representantes.

Ñique de la Puente (2018) señala que Max Weber señala que la legitimidad se basa primero en un gobierno legal. Que se aun gobierno de eficacia y que tenga el reconocimiento social y que sea dirigido por líderes carismáticos. Ninguno de estos requisitos señalados por Weber cumple este Congreso, sino que se trata de un Congreso al borde de un atolladero. El grupo de entrevistados constituidos por Palomino, Mostacero, Ñique de la Puente, Cuadros, De la

Cruz y Soto (2018) sostienen de modo convergente que es importante la labor de un Parlamento y tiene mucho que ver en la sostenibilidad en un Estado democrático de Derecho y las leyes establecen relaciones pacíficas entre gobernantes y gobernados. Agregan que es el primer poder del Estado, porque surge de la misma voluntad de la población que es lo más sagrado de una democracia y es el que está representado en la mayoría del país pues cada región tiene su representante. También señalan que según John Locke, el Parlamento es el primer poder del Estado, pero en el Perú está a la cola de la iniciativa y con artrosis histórica y no tiene ninguna motivación porque no está a la altura de lo que Jorge Basadre llamó el Perú es un problema y una posibilidad. También este grupo de entrevistados coinciden en mencionar que es importante y fundamental porque el Congreso al dar leyes cumple la función de normar la sociedad. Si hay normas y si son adecuadas a la realidad del Estado entonces si son atinadas y consensuadas puede permitir que el Estado cumpla su función. Lamentablemente cuando operan solo intereses de grupo ahí viene el problema. Además, porque el Congreso realiza control político y fiscaliza. Todo ello supone transparencia porque la buena intención se puede malinterpretar o desnaturalizada.

Para Palomino, Mostacero, Ñique de la Puente, Cuadros, De la Cruz y Soto (2018) hay que recordar que se tiene poderes formales: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, pero también se tiene poderes fácticos y esos poderes fácticos son claves para formar a la opinión pública. Porque si se tiene medios concentrados entonces eso puede pasar. En el tema de Odebrecht eso se ve pues los medios tratan de ocultar temas que no les conviene. Ñique de la Puente (2018) señala que se puede ver en las estadísticas del último domingo que es uno de los organismos más desprestigiados del país y más impopular.

De otro lado, Cuadros (2018) menciona que la percepción de la población es que se vayan todos. Es decir, se ve de un modo negativo. Lo que pasa es que también el mecanismo de comunicación del Congreso desde siempre, es generar un conjunto de mecanismos para contactarse con los ciudadanos. Es un problema también del Ejecutivo y se requiere una relación ciudadana. Si eso no sucede la población sentirá que los grupos de poder se reúnen para confabular contra otros. Es necesario tener un Congreso pues el poder no puede estar concentrado en un solo lado. El Congreso es necesario y esa es su responsabilidad. ¿Cómo es posible que se tenga en Fuerza Popular con 73 congresistas cuando solo 11 son del partido y los otros son invitados y eso lo permite la Ley? Y eso no puede ser porque quien hace carrera política aspira a cargos de poder y los partidos deben trabajar estos aspectos. Las

agrupaciones políticas deben ser como en Alemania y en Estados Unidos, como por ejemplo la Social Demócrata y la Democracia Cristiana, y ellos no solo hacen vida política sino también investigan. Aquí no hay tradición partidaria por eso aparecen los partidos “vientre de alquiler” y como una “combi” va recogiendo a diversos personajes: deportistas, cantantes.

De la Cruz (2018) manifiesta que la población no conoce a profundidad la labor del congresista, pero sí tiene un sentido común político que le dice que el congresista legisla a espaldas del pueblo porque el pueblo no ve la calidad de la ley, sino que siente los efectos. Una transnacional no paga impuesto y debe millones y sigue trabajando. La gente desde su sentido común político siente que el Estado está contra ellos. La calidad de las leyes lo ven los técnicos, los abogados, la población no los lee. Pero analizando esa calidad no lo son porque son meramente declarativas. Que el pueblo no lea o no se interese por la política tiene que ver con la educación. Eso se quiso recuperar con el renacimiento cultural que planteaba la virtud de las personas pues cuando las personas tenían mayor calidad educativa y está más formada entonces hay una preocupación por la cosa pública. Entender la cosa pública no es fácil, es complicado. La cosa pública es la Constitución, la comunidad política, los valores políticos, democráticos, la participación que no son conceptos fáciles de entender. A un ingeniero ni a un médico se la enseñan. Son cosas que son poquísimos que lo entienden (los abogados, los politólogos), la gran mayoría no la tiene y hablar de política, de valores democráticos es hablar de cosa pública. Lamentablemente la mayoría de peruanos no tiene una buena educación y por ello que no se interesa de la cosa pública. Hablar de política es hablar de cosa pública.

De la Cruz (2018) recuerda que en el mundo clásico griego se decían dentro de la ciudad Estado todos se dedicaban a la comunidad política y por tanto todos hacían vida política, y si no lo hacían eran los *idios*, que deviene de la palabra idiota. En el mundo griego la virtud era hacer vida política, esa era la forma de realizarse para las personas. Para el joven del mundo griego antiguo la virtud era realizarse en la vida política, pero ¿cuál es la virtud del joven de hoy? Es acabar su carrera, su maestría, doctorado, comprar su 4X4, ya no es realizarse en la vida política. Entonces lo que sucede con el Congreso es que no es que estén fuera de la vida política, sino que están dentro, lo que sucede es que la vida moderna ha cambiado las virtudes, y ya no solo es la vida política. Es la pésima educación lo que no permite comprender la vida política y cuántos la comprenden. Tanto es la corrupción, y hay otras formas de realización donde no haya cuestionamientos como en la vida política. El

joven quiere ver otras formas de realización donde no lo acusen de corrupto, y se hace dueño de un restaurante o comerciante y así se evita ser parte de esa corrupción. A eso ha abonado la corrupción de la política y los discursos de las corporaciones, el emprendurismo es un discurso de ello.

Por su lado, Soto (2018) señala que la percepción que tiene la población sobre la labor del congresista es la que tiene sobre la institución del Parlamento. Ha sido y viene siendo una gestión que desencanta a la población. Es una labor de los congresistas que termina defraudando a la población de su papel en el Congreso. Es una percepción sumamente negativa. Basta con ver las encuestas. De 10 personas, 7 quieren que se cierre el Congreso y sean reemplazados por otros. Mientras que Mostacero (2018) sostiene que existen intereses no solo económicos sino también políticos en la emisión de leyes. Es decir, no solo influye lo económico sino los intereses partidarios. Pero puede haber influencia lo puede haber como en cualquier lado, como sucede en el Poder Ejecutivo, y ahí es más porque ahí tiene capacidad ejecutiva.

Cuadros (2018) menciona que si se elige a Congresistas novatos se demorará un año para entender la dinámica del Congreso por eso cree que el Congreso ha dejado mucho que desear y en el país se tiene uno de los menores índices de continuidad de los congresistas, en el Congreso actual el 30% han repetido la labor del congresista y los nuevos no están respondiendo a la dinámica que exige el Congreso. Entonces si se tiene un grupo de representantes nuevos se les debe capacitar para una mejor representación pues en el Congreso existen empresarios, deportistas, etc., entonces se requiere una mejor preparación. Por su lado, De la Cruz (2018) manifiesta que no conoce alguna investigación sobre este tema, pero si se lee El Peruano la gran mayoría de leyes es básicamente de carácter declarativo, no son leyes de reforma que configuren, regulen y garantice derechos. Leyes declarativas que no contribuyen a absolutamente a nada en la eficiencia ni en la economía del país. Se cumple con el procedimiento legislativo pero la calidad de la ley son leyes declarativas que no traen beneficio a la población, por ejemplo, se declara el Día de la papa.

Ahondando en el tema, Mesías (2018) sostiene que hay buenas leyes, pero no es suficiente, al margen de lo que la población piense sobre la Ley del ceviche o la Ley del mango. Además, al Congreso le falta difundir mejor los logros que hace. El problema es que uno que haga mal las cosas termina embarrando a todos. Por su lado, Soto (2018) señala que es lo que justamente padece la labor del Poder Legislativo porque las normas que ha dictado

no han sido sometidas al análisis, al estudio técnico especializado que debe producirse a nivel de las Comisiones para que sea una buena Ley. La Ley sino es debatible y analizada que el caso requiere al final se va a tener un mal producto y es lo que hemos visto pues por el mero interés partidario o político se terminan aprobando leyes entre gallos y medianoche y de la noche a la mañana. Mientras que Ramírez: (2018) Debería incluirse formación política en el colegio y geopolítica, pero a los que gobiernan no les conviene. Antes había esos cursos. La geopolítica es muy importante.

Alvarado (2018) señala que los congresistas deben dar a conocer a la población lo bueno que están haciendo. Palomino: (2018) sostiene que los congresistas lleven adelante la labor que le ha encomendado el pueblo, que se acerquen más a la población y a los pueblos alejados y que escuchen a la población todos los problemas que tiene. Ñique de la Puente (2018) señala que se requiere un cambio de Constitución y un pueblo que cuente con una mejor educación, porque si el pueblo se educa mejor tendrá mejores posibilidades de escoger y decidir. Pero eso es justamente lo que no quiere la teocracia del mercado ni las actuales leyes de educación universitaria. Se requiere de estudiantes con una concepción científica, teóricas y filosóficas, históricas y no meros técnicos. Ahora solo se quiere tener meros zombis tecnológicos, pero sin ninguna orientación histórica.

Cuadros (2018) menciona que es clave la comunicación y la transparencia para que el ciudadano le diga al Congresista “yo voté por ti y me estás decepcionando”. Eso con los mecanismos electrónicos se pueden hacer pues facilita esa comunicación. En todo caso se puede revocar o renovar por tercios a los congresistas, eso se debió poner en el referéndum pues nada nos garantiza que los próximos que ingresen serán mejores que los actuales o los de antes: “los come-pollos, come-oro” y eso porque el sistema lo permite. Además, una vez que a los nuevos se les elija ya no se les puede remover en cinco años. Por eso se les debe renovar a la mitad del periodo o del tercio como mínimo. Así el ciudadano lo ratifica o lo castiga.

De la Cruz (2018) manifiesta que se debe revisar los partidos políticos para que estos cumplan un rol de filtro de selección de sus cuadros. Es decir, esto lo decía Kelsen, un jurista que defendía el sistema parlamentario contra el nazismo y el comunismo. En ese entonces Alemania en la época de Weimar (1918-1933) luego de perder la primera guerra mundial. Si queremos entender el parlamentarismo debemos conocer la Alemania de la República de Weimar. Ese parlamentarismo era la defensa de la democracia liberal que se expresaba en el

parlamentarismo. Kelsen defiende al sistema parlamentario alemán y señala que para que funcione este sistema la única manera que se tiene es que la ciudadanía participe en los partidos políticos. Como lo señalan los politólogos, los partidos políticos es la correa de transmisión de sintonía con la Cámara de representantes.

De la Cruz (2018) recuerda que Kelsen defiende el sistema parlamentario y necesitamos que los partidos políticos regresen a la ciudadanía. Ese es el problema. En los años 80 tú ibas a las comunidades, a los sindicatos, a los pueblos jóvenes y encontrabas a los partidos políticos captando gente y cuadros para sus partidos. Antes era así se peleaban por ese líder. Ahora no es así, los partidos se han alejado porque ya no necesitan de cuadros políticos, ahora todo es televisión. Entonces para qué voy a hacer un trabajo orgánico o de organización social o político, cuando puedo ganar con ayuda de los medios y redes sociales, como fue el caso de Muñoz que ha ganado con la ayuda de los medios, sin conocer Puente Piedra. Entonces la reforma tiene que ser completa, tiene que regularse el uso de los medios, sino para qué construir partidos si contrato la televisión y gano, aunque no es decisivo. Los partidos que llegan a las comunidades están deslegitimados porque están manchados de corrupción, si llegan los apristas, fujimoristas o los de la izquierda de Susana Villarán. Qué pasa si llega un partido que no está manchada de corrupción, el rechazo será menos. No se trata solo de que renueven cuadros, sino que haya una renovación moral.

De otro lado, Mesías (2018) sostiene que se requiere un mejor sistema comunicacional. Pues actualmente los medios escritos están perdiendo mucho poder y ya casi no se vende, ahora la gente se cuelga más del Facebook, del Twitter y creo que el Congreso no ha mejorado en ese sentido que le permita difundir las cosas que haga. Aunque siempre habrá gente que esté de acuerdo o no. A ello se suma que somos un país muy autoritario y que no nos gusta la democracia, nos gusta el orden vertical, no nos gusta la discusión. Veamos la selva en que se ha convertido el Twitter. Por eso uno debe saber que no llega a la política para el reconocimiento, sino que a la política se llega a servir y estar dispuesto a recibir palo, combo, piedra. Reconocimiento quizás en el tiempo porque en el país adolecemos de referentes que no lo tenemos, gente a la que la ciudadanía los reconozca. Para cambiar la imagen del parlamento se requiere de gente de calidad, y cada vez el Parlamento está peor, estamos de Guatemala a Guatepeor. Tiene que cambiar la calidad del sistema político, hacerlo más representativo. En el Congreso, por ejemplo, los políticos tienen que salir todos los días hacia el pueblo ya que el Parlamento y el político son correas de transmisión entre la sociedad y

el Estado. Se trata de mejorar la imagen el parlamento no debe ponerse a la espalda del país. Preguntarse ¿qué quiere la ciudadanía del Parlamento? para a partir de allí actuar. Pero se produce una esquizofrenia porque el Parlamento hace una cosa y el pueblo quiere otra. El Parlamento debe saber sintonizar con el pueblo. Los grupos, los comités de madres, las organizaciones civiles que protegen el medio ambiente, los sindicatos van a buscar a los congresistas, quieren propuestas, modificaciones, pero el Parlamento hace oído sordo, no hay sintonía.

Para Mesías, los actuales políticos son piratas, no son políticos porque no vienen de partidos políticos serios que cumplan sus promesas. Se requiere más participación, el Congresista se vuelve soberbio y ya no escucha a quien lo eligió. El Alcalde, el Gobernador, los regidores deben darse un tiempo para escuchar a su gente pues es la gente la que sabe de sus necesidades, como la del mototaxista que se gana la vida todos los días. Cuando ve que en el parlamento se pelean la gente dice la política no sirve. El problema del mototaxista no lo resuelve el parlamentario sino el Alcalde, pero este está pensando en robar, ahí es donde también se produce un desfase pues el mototaxista ve al parlamentario que no hace nada mientras que él se gana la vida diariamente tratando de sobrevivir. Los políticos están en otra cosa, incluso el gobierno nacional, a quien le falta más relación vertical con la población, con mecanismos de participación. Otro tema es que en el Perú cuando se va a un sindicato o en un club de madres o para mantenimiento de un edificio, los peruanos no nos entendemos por falta de empatía y se debe tener en cuenta lo que pasa con la geología. Cuando aparece el hombre sobre la tierra, pero la tierra tiene más de cuatro mil millones de años, mientras que el tiempo del hombre es poco en comparación a la tierra. Los espacios y los tiempos históricos no son necesariamente los mismos. Hay una tesis que dice que los peruanos no nos entendemos porque recién acaba de terminar la toma de la plaza de Cajamarca. En términos históricos, ese combate continúa.

Respecto a la cuestión de que hay quienes señalan que el sistema unicameral ha sido deficiente e inidóneo en el fortalecimiento y legitimidad del Poder Legislativo en el Perú, por lo que esta institución se encuentra desprestigiada ante la opinión pública. Se consultó a los entrevistados cuál era su posición al respecto. En esta pregunta los entrevistados Ramírez, De la Cruz, Mesías y Soto (2018) señalan que hay que distinguir dos cosas: una cosa es el sistema como tal y otra cosa es quienes van a conformar el sistema. El sistema es bueno pero lo que falla son los humanos. Qué haces con un Becerril, Mulder, Del Castillo, que le decían



siendo Alcalde de Lima, gorgojo porque daba leche con gorgojo. Lamentablemente esa gente hace daño. Pero el sistema en sí no creo.

Asimismo, Ramírez, De la Cruz, Mesías y Soto (2018) manifiestan que la labor del Parlamento ha sido deficiente porque no ha permitido enganchar con la población y eso deslegitima y por otro lado, no ha abonado al sistema de control de pesos y contrapesos. No ha habido ni existe un mecanismo de control interno o interorgánico que le permita revisar la calidad de la ley. Ha sido deficiente y las estadísticas lo dicen. También sostienen que la percepción de la población sobre la labor del congresista es negativa, lo dice todo el mundo. Solamente lo aprueba un 6% de la población. Además, señalan que el sistema unicameral ha sido deficiente porque no ha habido control intrapoder del Estado. Es decir, en los sistemas unicamerales el partido político que tiene mayoría, maneja el control político de ese control del Estado y eso no permite un control de dicho sistema que debería existir. Además, señalan que la proporcionalidad está en base a la proporción de representantes que tengan los partidos políticos, eso es evidente. Pero en el caso peruano eso se ha visto afectada toda vez que un solo partido es el que ha manejado al Congreso teniendo mayoría en las Comisiones. Debe existir un mecanismo de control intra-poder del Estado.

También Ñique de la Puente, De la Cruz, Gutiérrez, Huilca, Soto señalan que si se analiza lo que ha sido la labor del Congreso y de los congresistas en particular que tiene varias atribuciones y funciones, la principal es la de legislar y de controlar y fiscalizar, sobre todo al Ejecutivo, si se analiza esas diversas facultades, observamos que más se han dedicado a controlar y fiscalizar que a legislar. Más se han dedicado a yo te denuncio, tú me denuncias, yo te investigo, tú me investigas; se observa que no solo es un Congreso pobre en número sino pobre en calidad legislativa.

Respecto a la cuestión de que hay quienes señalan que la población posee una percepción negativa y crítica sobre la labor y la calidad legislativa que realizan los Congresistas de la República ya que observan que no son personas idóneas para el cargo, lo que va en desmedro de la legitimidad de dicho poder del Estado; la Congresista Huilca señala que está de acuerdo. La gente tiene esa posición y la gente lo relaciona porque hay congresistas ligados a temas de corrupción y que eso no es investigado. El rol del parlamentario se usa como una especie de escudo para no responder a las autoridades. Eso es negativo ante la sociedad y los consideran no adecuado para ese cargo.

Minaya (2018) indica que el Congreso juega un rol muy importante porque aprueba las leyes sobre todo para las personas que más necesitan. Lamentablemente en estos tiempos se han aprobado temas y leyes que no han sido para bien de la población. Hace tiempo estamos entrampados en enfrentamientos y no ha mejorado su labor y es por ello que el Congreso debe hacer una autocrítica para ver el modo en que mejora su labor. El Poder Legislativo tiene un rol fundamental en la sociedad, pero una cosa es la teoría y otra la práctica, sobre todo a favor de los más pobres del país. Los congresistas deben ir a las bases, conversar con la población, ellos mismos y no solo el asesor. Los congresistas deben bajar a la ciudadanía para conversar con ellos. El entrevistado Mostacero (2018) sostiene que los votantes elijan bien a sus representantes para que después no se quejen. Tienen que elijan bien a sus partidos y que estén cautelando a sus congresistas y estar a la expectativa de la labor de los congresistas.

Respecto a la composición del Senado, el entrevistado Mesías (2018) sostiene que el Senado debe estar integrado por personas no menos de 40 años, y deben ser elegidos a nivel nacional, no regional ni local. Es decir, los Senadores tienen un origen de elección distinto al Diputado. El Senado debe ser elegido por todo el país. Al Diputado lo debe elegir las regiones. Al Senado, así no llegarán los caciques, sino llegarán los que tienen un peso nacional y eso le permitirá decirle al presidente a ti te eligió todo el Perú a mí también para que haga contrapeso al Presidente de la República. Es gente más reflexiva, es gente que la piensa dos veces. Las Cámaras de Diputados son más apasionado, jacobinos, quieren el cambio total, son revolucionarios. La Cámara de Senadores es gente que tiene ascendencia intelectual que llega a la política para servir no para servirse. El Senado debe servir para ejercer el control político, por ejemplo, quien le levanta la inmunidad a Hinostroza, a los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura. Ahora sucede que eso se da en la Comisión de acusaciones constitucionales que se la pasa a la comisión Permanente pero que sigue en la misma Cámara. En cambio, con la Constitución del 79, la Cámara de diputados acusaba y la cámara de Senadores juzgaba, había más reflexión. El Senador no necesariamente debe ser militante de un partido, pero sí se debe presentar a través de un sistema de partidos cerrados, a través de cuotas. Por ejemplo, que, de 60 Senadores, 20 sean invitados. No hay que tenerles miedo a los partidos políticos. En los gobiernos regionales se eligen caciques, donde se eligen a nuevos millonarios.

Asimismo, Gutiérrez, De la Cruz, Ñique de la Puente, señalaron que sus propios alumnos de la Facultad de Derecho sienten rechazo de la política y de la democracia y eso es grave y preocupante. Que alguien me diga yo no estoy interesado en la política o temas de política yo no converso. Y la política es la forma de ejercer el poder. Si alguien dice que no le interesa la política, está diciendo que no le interesa lo que hagan mis autoridades. Hay que partir del hecho de que la gente debe estar interesada en lo que hacen sus autoridades. Cómo generamos eso, a través de mecanismos de transparencia. Tenemos una Ley de Transparencia, pero lamentablemente no ha sido difundida en la importancia que debiera. Hoy en día se cuenta con una Autoridad de Transparencia, pero muchos no saben lo que hace o no saben que existe. También tenemos la posibilidad de informarnos a través de los portales web de las entidades y ellos la obligación de informarnos. Por ejemplo, el Ministerio de Economía publica permanentemente cómo va la ejecución del gasto. Pero si la gente no se informa o no conoce lo que se está haciendo entonces la situación empeora. Creo que es un trabajo y una responsabilidad compartida. Del Estado por formar e informar y emitir políticas de transparencia, fortalecimiento de partidos políticos, el sector empresarial desde su responsabilidad social, la prensa, difundiendo aspectos importantes y que la gente sienta que se está informando y empoderando por lo menos tenemos indicios que la situación va a mejorar. Es un trabajo concertado que lo debería promover el Estado. Lamentablemente estamos viendo que hoy día ganan las elecciones gente que trabaja en la televisión, o que es farandulero o que entregó algunas dádivas a las personas, y por qué sucede eso, porque lamentablemente la gente no tiene una cultura democrática de responsabilidad y de la importancia del derecho al sufragio.

Ñique de la Puente, De la Cruz, Soto y Minaya señalaron que todo debería partir desde las políticas de educación. Yo no sé si en el sector público existe una incorporación adecuada de la Constitución en la currícula para que la gente sepa cuáles son sus derechos y deberes y que los tenga claros para ejercerlos y defenderlos. Hay mucha gente que no lo sabe, se desinteresa, siente que los políticos son corruptos y así será y caemos en un pragmatismo negativo de que nada va a cambiar. El día en que la gente conozca cuáles son los alcances o el impacto de la corrupción y que la corrupción le cuesta al país mil millones de soles todos los días y que con eso se puede hacer un colegio, se puede construir una carretera. Cuando la gente sepa de ese impacto negativo de la corrupción y que los medios de comunicación aporten en eso, porque todo el día los medios de señal abierta solo muestran noticias desde la mañana en que ven noticias de atropellos, mataron a tal, luego chismes. Entonces tienes

una población que no tiene conciencia y que puede ser manipulada a la hora del voto (Gutiérrez, 2018).

Alvarado (2018) señala que en el Congreso actual la proporcionalidad de la mayoría es abrumadora. El asunto es que llegan 5 partidos políticos porque se van atomizando y se van dividiendo cuando están ya en el Congreso. Los legisladores deben cumplir con su rol y con sus promesas. Además de cumplir con el Reglamento del Congreso y que este sea más óptimo y que sea real. Modificar la Constitución para que no existan procedimientos demasiado largos.

Minaya (2018) indica que la calidad legislativa depende de una ley bien revisada, consensuada y eso no se está cumpliendo. Se debe mirar la agenda que debería ejecutar el Congreso, que sea saludable y a favor de la población. Lo que sucede actualmente es que estamos repensando el Congreso y eso es saludable y eso debe ser una oportunidad para el país. Se trata de buscar soluciones y no se deje llevar por vicios políticos. Estos problemas deben ayudarnos a aprender y mejorar la representación en el Parlamento. Mostacero (2018) sostiene que saluda la iniciativa de este estudio porque va a aportar al desarrollo del estudio de este tema tan importante para el país.

Ñique de la Puente (2018) señala que se cree una atmósfera constitucional, y que se le dé oportunidad a la gente para que se participe en los debates porque el debate solo se da de parte de un grupo que solo ellos, los poderosos, quieren escuchar. Como lo dice el profesor italiano Micheangelo Bobbero, son democracias de apariencia cuando debemos ser democracias reales, constitucionales, es decir donde la Constitución reine y a ley impere, con separación de poderes, el respeto de los derechos humanos, y realizar la promesa de la vida peruana, como lo dijo Basadre, un país pacífico, sin violencia, con una economía excelente al servicio del país porque tenemos mejores recursos y una mejor geografía que otros países del mundo. El entrevistado Cuadros (2018) menciona que el tema de la bicameralidad es clave en la reforma política y eso implica no solo la modificación del Reglamento del Congreso sino de la renovación política y de la ley de partidos políticos pues son ellas las que proveen las listas al Congreso pues si eso está mal, el resto seguirá mal. Se trata de un cambio integral.

De la Cruz (2018) manifiesta que se necesita es que los partidos políticos tienen que renovarse para tener un Parlamento más representativo pero la reforma política tiene que ver

con la educación. Platón y Sócrates decían que la política es lo que el alma es. Alma es contenido, habría que preguntarse qué contenido tiene nuestra conciencia. Entonces los Becerriles, las Yesenia Ponce es expresión de nuestro pueblo, ellos salen del pueblo y el pueblo los ha elegido. La política expresa lo que es el pueblo y lo que somos. Es un problema eminentemente educativo. Se requiere hacer lo que hicieron los europeos, una reforma total de la educación. La educación pública y masiva la inventaron los europeos y los alemanes, con enormes bibliotecas e internados. Ellos lo lograron. A los jóvenes tenemos que internarlos para educarlos. Hay que preguntarse cuántas horas pasa el joven en la escuela, 4 o 5 horas al día el resto están en la calle o en el internet. Se requiere una reforma total con grandes unidades escolares. Con este tipo de educación que tenemos no lo hacemos. Con decir los jóvenes son el futuro de la Nación, es mentira, mientras que la educación no sea buena. Individualmente nos esforzamos, pero la educación pública no es buena. Y eso responde a un interés, eso es explicable ideológicamente. La política se mueve por intereses. ¿A quién le interesa que los hospitales sean malos?: a los dueños de las clínicas. ¿A quién le interesa que la educación sea mala? A los dueños de los colegios y universidades quienes son los que más se benefician. El que la salud, la educación y los servicios públicos estén mal es tendencioso. Es como lo sucedido con SEDAPAL que ya estaban diciendo que tenía una mala gestión y administración cuando la empresa Sedapal económicamente es eficiente. Se trata de intereses. Te crean el discurso de que el Estado brinda un mal servicio para que lo vendan y ellos te brinden el servicio y te cobren por eso. En el Perú no está regulado el incumplimiento de las promesas que hagan los congresistas como sí sucede en España. Eso se requiere que se regule. Promesa que no se cumple, materia a la vacancia.

Mesías (2018) sostiene que debemos hacer una campaña educativa y contra la ignorancia, para no dejarnos llevar por el sentido común que es el menos común de los sentidos. Los filósofos griegos y Heráclito decían que el movimiento existe, lo demás no existe. La gente cree que el movimiento no existe y piensa que es estático, no siempre hay que dejarse llevar por el sentido común. No hay que creer todo lo que dice la televisión. Por ejemplo, se dice si hay más congresistas habrá más comechados, pero eso es el sentido común, pero es una apariencia y no es necesariamente verdad. Se requiere tener más capacidad crítica pues es un problema de selección, del sistema político, es más complejo de lo que la gente cree. Debemos hacer mucha pedagogía, mucho civismo, en todas las carreras universitarias debería haber una formación cívica. Ahora todo el mundo dice que bien con Keiko, todos querían justicia, pero eso debe hacerse en un margen. Se trata de hacer una labor intensa de

los valores democráticos para mejorar el sistema. Mejorar la cultura política de la población. Pues la gente no sabe cómo funciona el Parlamento y para qué sirve. A la gente la entretienen con basura y si te dan basura todos los días ya no quieres comer carne.

Gutiérrez, Palomino, Huilca y Ramírez (2018) señalan que si miramos y analizamos las atribuciones del Poder Legislativo esta incluso llega a imponer las políticas públicas del Estado, cuando eso es una atribución del Poder Ejecutivo. Ello ha generado que el Congreso se haya deslegitimado ante la población. No tanto porque no se ha contado con Congresistas idóneos, sino que la propia estructura y el propio sistema no han permitido que sea un Congreso imparcial y de cara al trabajo por el interés público. Agregan también que el unicameralismo se ha dado cuando se ha cambiado de Constitución, un cambio histórico, una revolución social, también en una contrarrevolución o un régimen de facto o autoritario.

De otro lado, los entrevistados Cáceres, Mostacero y Ñique de la Puente (2018) señalan que el fortalecimiento del Poder Legislativo depende en gran medida de que cumplan a cabalidad de su rol fundamental de expedir las normas que el país necesita y que cumpla con su labor de representación y fiscalización. Pero también aclaran que una cosa es la legitimidad y otra cosa es el reconocimiento de la labor del Parlamento. Si se habla de legitimidad se tendría que remontar a las redes de política, los discursos, los gestos políticos, eso va a depender de consensos, negocios para que las bancadas lleguen a acuerdos y no se llegue solo a decisiones en pro de intereses partidarios. Se trata de tener buena voluntad y del debate interno.

Mientras que Cáceres (2018), señala que se han expedido normas obstruccionistas y eso ha desgastado al Congreso por las acciones del propio Congreso y eso no depende de que sea unicameral o bicameral. Todas las decisiones que se han tomado tanto por el APRA como por el fujimorismo, han desgastado al Congreso en general, pero repito no se debe al sistema unicameral, sino al modo como han procedido los congresistas.

De modo similar, el entrevistado Mesías y Ñique de la Puente (2018) sostiene que el sistema político actual no representa a nadie, pues no son políticos de oficio, sino que son advenedizos que han comprado su curul. Cuando Fujimori modificó la Constitución cambió la forma de debatir en el Congreso. Ahora los congresistas ya no pueden hablar ni debatir, solo hablan 5 o 3 minutos y se acabó.

Huilca, Ramírez, Alvarado, Minaya, Cáceres, Cuadros, Ñique de la Puente, Mesías, De la Cruz y Soto (2018) también señalan que los Congresistas cumplan el Reglamento. Además

de que cumplan con los controles de calidad legislativa. Asimismo, indican que los congresistas deben comunicarse con los ciudadanos, los gestos políticos son muy importantes. No ha sido positivo que los congresistas se compren televisores en la época del mundial. Tampoco ha sido bueno que se emitan leyes que solo beneficien a los partidos políticos. La temática de la ley debe ser a favor del pueblo. Los partidos deben saber coordinar entre ellos para evitar enfrentamientos inútiles. Además, agregan que debería haber un sistema de control que no existe. Por ejemplo, la señora K cuando fue congresista ¿cuántos días fue a trabajar? Hay congresistas que nadie sabe quiénes son. Lima provincia nadie sabe quiénes son los congresistas. Debería haber un control de la labor de los congresistas, ir a sus provincias, conversar con la gente, de sus necesidades de salud, alcantarillado, ganadería, educación, transporte y no proponen ninguna norma. Por ejemplo, los transgénicos que están prohibido, ¿qué hacen con el narcotráfico? Nada. ¿Qué hacen en el Programa Devida? Cuánto dinero ingresa a esa entidad.

Mesías y De la Cruz (2018) sostienen que habría que analizar a cada Congresista. Creo que mal que bien algunos parlamentarios trabajan duro. Por ejemplo, Rosa Bartra que ha sacado adelante las 4 reformas que pidió el Presidente, ha sacado adelante el Informe de Lava Jato, no sabemos qué saldrá de eso, pero lo sacó adelante. Puede haber un “lavacara” pero lo hizo. Carlos Bruce intenta impulsar leyes interesantes como la unión civil. Por ejemplo, leyes que se han aprobado que tiene que ver con el deporte y la recreación. Pero de todos modos se tiene que evaluar a uno por uno para no hacer en generalidades. Hay gente que hace su trabajo, pero hay otro problema, al igual que sucede en el Poder Judicial, donde hay jueces buenos, pero si aparece un Juez en Chiclayo o en Puno recibiendo plata entonces la gente generaliza diciendo que todos los jueces son corruptos. Conseguir una buena imagen es muy difícil, pero destruirla es muy fácil. Lo que se hizo bien es dejado de lado.

Ñique de la Puente (2018) señala que no se puede acusar a todos, pero la inmensa mayoría de congresistas, sobre todo el último Congreso, no cumplen porque no quieren cumplir, sino que es un Parlamento parametrado y actúan casi como títeres de parte de titiriteros y titiriteras, no tienen formación política, no tienen ideales sino apetitos. No ha habido ningún control de la legalidad o muy mínimo. Cada vez estamos más lejos de un Estado de Derecho. Norberto Bobbio definía al Estado de Derecho como aquel donde gobiernan las leyes más no los hombres. Aquí las leyes se han dado de modo digitado a través de las trasnacionales y de los organismos internacionales y los Pactos internacionales.

Para Cáceres (2018) en el Reglamento del Congreso no existe un control de la calidad de las leyes, lo que existe es un procedimiento de aprobación de las normas: revisión y discusión de Comisiones y esos procedimientos se cumplen. Pero lamentablemente con la mayoría fujimorista esos procedimientos no se cumplen. Por ejemplo, la ley de la esclavitud laboral, o de la publicidad estatal que fue aprobada sin dictamen, pero el Reglamento lo permite, lamentablemente. En cambio, en una cámara de Diputados ellos hacen las leyes y en la Cámara de Senadores lo revisan. El control de la legalidad se hace, pero no de la calidad. La Ley cuando sale publicada no se hace control. Solo se controla las leyes que busca aprobar el Poder Ejecutivo, por delegación del Congreso, esas propuestas sí son controladas.

Soto (2018) señala que la calidad tiene que ver con someterse a los estándares establecidos. Pero es cuestionada la legalidad porque podríamos estar de acuerdo en que personas que están en delicada situación de salud cumplan su condena bajo libertad vigilada. El problema es cómo se produce la norma, como en el caso del presidente Fujimori aun cuando la Ley establece que no se pueden aprobar normas a nivel personal y quién podría poner en tela de juicio de que la Ley ha sido para favorecer a Fujimori. Seguramente podríamos estar de acuerdo que por un acto de humanidad se le otorgue ese beneficio a las personas mayores pero si ello no se hace bajo lo que establece la Constitución estamos ante una norma inconstitucional, más allá del contenido, sino que se trata de un asunto meramente procedimental.

Por su lado, Gutiérrez (2018) señala que en la medida en que hay representación, todos los congresistas tienen las mismas funciones y la misma equivalencia. No como lo que sucede en un Parlamento Bicameral. Hay ventajas seguramente. Si miramos el nivel altísimo de desaprobación que tiene el Parlamento creo que per sé un sistema unicameral no te garantiza que se fortalezca la democracia. Lo que garantiza es que los que ejercen de Congresistas y su trabajo parlamentario sean idóneo para el cargo. Mucho de los parlamentarios no son idóneos para el cargo. Pero hay que decir que los parlamentarios aprueban Tratados, Convenios, hacen labor de representación, ha permitido controlar al Poder Ejecutivo, ha destituido a un Presidente por estar vinculado a temas de corrupción, en fin. Hay muchos aspectos que ha hecho un trabajo positivo, pero también ha hecho un trabajo negativo, por ejemplo, ha blindado congresistas, ha desconocido sentencias del Tribunal Constitucional, del Poder Judicial, se ha prestado a temas negativos como propiciar el transfuguismo, hay contrataciones indebidas de personal en el Parlamento. Si vemos tal cual nuestro Congreso



unicameral desde que se inició hay problemas y aciertos. Pero no podemos per sé decir que un sistema bicameral va a fortalecer la democracia y el sistema unicameral no lo va a hacer, porque tenemos de los dos lados.

Soto, Cuadros, Mesías y Palomino (2018) sostienen que se debe hacer una hoja de ruta para que se evalúe los resultados. Hacer un trabajo de campo que les permita a los congresistas darle solvencia a las leyes que van a aprobar. El entrevistado Mostacero (2018) sostiene que dentro del Congreso se hace control de calidad. Por ejemplo, cuando el Poder Ejecutivo solicita facultades de legislar y se tiene que aplicar un control como es natural y los puede aprobar o no. Se tiene que mejorar la evaluación de los procedimientos establecidos en el reglamento del Congreso, por ejemplo, adaptarlas a las nuevas coyunturas pues el reglamento es más que todo un compendio, cuando debe ser algo más sistematizado. Por ejemplo, si se quiere encontrar las votaciones no están en un solo párrafo, sino que tiene que buscarse en otras, se tiene que sistematizar más. Para producir leyes de calidad se tiene que capacitar más a los congresistas en Derecho Parlamentario que no se enseña en las Universidades y debe ser un curso electivo. Se debe reforzar la información, como existe el Centro de Investigación Parlamentaria, como existe en otros países para que su labor sea de más calidad.

Minaya (2018) indica que es importante el modo en que los congresistas se comunican hacia la población y eso depende de estrategias políticas. Las tiendas políticas deben lograr acuerdos no necesariamente consensos. Se debe aprender a negociar en el buen sentido de la palabra. Y eso es algo que aún no se aprende en el Perú, sea un Parlamento unicameral o bicameral.

Por su lado, la entrevistada Huilca (2018) señala que es fundamental porque es el espacio donde se hace realidad la representación de los ciudadanos de alzar su voz. Ese principio básico se ha distorsionado porque los parlamentarios piensan que tienen un poder propio y que se ponen por encima de los ciudadanos y no se dan cuenta que tienen que estar cercanos a los ciudadanos y de escucharlos en la medida de lo posible canalizar sus demandas. Esa es la labor fundamental del Parlamento.

Mientras que el entrevistado Ramírez (2018) sostiene que el Poder Legislativo es uno de los tres poderes del Estado. Existe la independencia de poderes. El Legislativo tiene como mandato específico de dictar las leyes, de modificarlas, de aprobarlas. Es el encargado de la

normatividad del país. Leyes que se pueden proponer en el mismo Legislativo o en los otros poderes del Estado.

Mostacero, Ñique de la Puente, Cuadros, De la Cruz, Soto y Mesías (2018) señalan que no se tiene una buena comunicación de la labor que realizan los Parlamentarios, pero además porque su labor se relaciona mucho con la conducta de este. Últimamente nos hemos enterado de Congresistas que han sido sancionados y eso no contribuye a mejorar la imagen del Congreso, y por el contrario desmotiva o desincentiva las acciones positivas del trabajo parlamentario.

La entrevistada Huilca (2018) señala que percepción de la población sobre el trabajo parlamentario, obviamente es mala, en momentos de crisis se ha evidenciado más. El entrevistado Alvarado (2018) señala que debería existir una especie de control de la ciudadanía hacia los legisladores. Es mala la percepción de la población porque los congresistas no cumplen lo ofrecido. El entrevistado Palomino (2018) sostiene que, si vemos los sondeos y encuestas sobre el Poder Legislativo, es un órgano constitucional más devaluado. No goza de un reconocimiento y eso debe llevar a la reflexión hacia los congresistas. Pero no necesariamente sus actos son nulos, sino que las leyes deben ser consensuadas. La población de modo mayoritario rechaza la labor de los congresistas, pero eso se debe también a los asesores.

La entrevistada Minaya (2018) indica que es una percepción negativa pues piensan que los congresistas no trabajan en función del beneficio de la población y que no se sienten representados pues no asisten al Congreso. También dicen que el Congreso es una figura para tapar los negociados turbios de algunos congresistas. La sociedad está muy resentida históricamente con el Congreso pues no sienten que hace una buena labor.

Los entrevistados Mostacero, Ñique de la Puente, Cuadros, De la Cruz, Soto y Mesías (2018) señalan que es una percepción negativa porque existe una distorsión de la labor de los congresistas. Decir que no se trabaja no es cierto. La calidad legislativa depende de cómo se legisla a favor del pueblo. La gente critica a los congresistas, pero no saben que el Ministerio gana 30 mil soles y un funcionario de un Ministerio gana más que un Congresista y por qué no critican eso. En política existen intereses partidarios que responde a una estrategia. Hablar de política es hablar de intereses.

Mostacero, Ñique de la Puente, Cuadros, De la Cruz, Soto y Mesías señalan que es inconcebible que la empresa LAN deje de tributar más. O que las AFP tengan una posibilidad para que de nuevo traer los fondos que retiraron los pensionistas. Entonces, repito, sino hay un control adecuado del financiamiento privado de los partidos políticos, de los Congresistas, sino hay un control de la labor de los Congresistas o del modo cómo se les selecciona, entonces creo que vamos a tener los mismos problemas. Por eso recomendaría tener una entidad electoral mucho más fuerte. También recomendaría fortalecer los mecanismos de democracia interna de los partidos y establecer también un trabajo adecuado de información respecto a los candidatos. Ya sabemos que esa información está expuesta en la página web de las entidades electorales, pero somos un país que por lo general no accede a internet o no está familiarizado con el uso de estos medios.

Para los entrevistados Huilca, Ramírez, Palomino, De la Cruz, Ñique de la Puente: (2018) se debe empezar a cambiar de fondo las reglas de representación política. Por ejemplo, la inmunidad que se usa para blindarse ante determinadas investigaciones. También la dinámica de los partidos políticos porque son ellos los que llevan al poder a determinadas personas, pues el problema se agrava. Si los partidos políticos siguen siendo, como hasta ahora lo son franquicias electorales en las que tú si tienes plata para pagar tu campaña electoral, entonces ese problema va a seguir. Entonces necesitamos partidos políticos más controlados, vigilados y que tengan la obligación de hacer participar a la población de modo real y eso no está pasando. Hay que cuestionar la democracia interna de los partidos, pero también de saber ¿qué cosa significa ser un partido? ¿Ir a una reunión? Yo creo que es una visión muy limitada y creo que se debería ver con una actitud de relacionarse con la ciudadanía y fortalecer las organizaciones de los ciudadanos.

El entrevistado Mostacero (2018) sostiene que la bicameralidad al largo de la historia ha tenido más receptividad y ahora se requiere de una Cámara más reflexiva. El entrevistado Ñique de la Puente (2018) señala que sí debería retornar a la bicameralidad, pero eso no le garantiza nada sino mejoramos la educación y la economía. Se debe modificar el régimen económico la cual debe ser una economía social de mercado orientado por el humanismo y abierta al mundo, pero también abierta al mercado interno para que aquí no solo queden miserias, ni se esté blindando a los que deben ni exonerando de pagos de impuestos a los grandes intereses. Se debe desarrollar una economía propia, un capital nativo y una burguesía que esté al servicio del pueblo que aspire a tener una mejor economía y una sociedad mejor

y que la gente no solo crezca económicamente, sino que se desarrolle humana y socialmente. Cuadros (2018) menciona que sí, porque la bicameralidad va a generar un filtro para que las leyes sean más analizadas y más consistentes. De la Cruz (2018) manifiesta que sí, por varias razones:

1. Por control interorgánico, de dos cámaras.
2. Por identidad. Nuestro país tiene una identidad multiétnico, multilinguístico. Se necesita mayor representación. La Cámara de Diputados podría cumplir ese rol, representar la sierra, costa y selva.
3. El Senado que exprese la idea de unidad y Nación.
4. Si fuéramos una sociedad homogénea sería distinto, pero no lo somos. Somos un país heterogéneo, diverso, complejo, en Europa eso sería ser de países distintos. Por eso se requiere de un Parlamento de pesos y contrapesos internos.

El entrevistado Soto (2018) señala que sí se debe retornar, pero no de la forma como se ha planteado desde el Congreso pues habría que saber qué criterios se han tomado para establecer las dos Cámaras. Por qué la Cámara de Diputados tendrá 130 representantes y por qué la Cámara de Senadores 50 representantes, ¿hay una explicación técnica y lógica para ello? Evidentemente que no. Hay diversos criterios que hay que tomar en consideración cuando uno estructura dos Cámaras. Se debe tener en cuenta a quiénes representan los Diputados y a quienes representan los Senadores eso no está claro en la reforma constitucional.

### **Fortalecimiento y legitimidad del Poder Legislativo. Balance del sistema unicameral en el Perú: Perspectivas y desafíos**

A continuación, se precisan las perspectivas que dejan abierta la presente investigación y reflexiones de la misma:

- a) Un desafío temático que deja abierta la presente investigación es la discusión sobre la figura política y constitucional de la inmunidad parlamentaria. Las prácticas parlamentarias de estos años han demostrado que existe un abuso de esta figura que, tiene por fin la de salvaguardar a los congresistas ante sus opiniones o posiciones políticas que pueda emitir, la cual nos parece válido. Sin embargo, los congresistas del Perú han pervertido y desvirtuado esta figura de la inmunidad y la han pervertido a tal

punto que la han convertido en un mecanismo para librarse de responsabilidades penales y judiciales en curso. Creemos que hace falta deslindar y limitar esta facultad y ello requiere de un análisis constitucional, político y jurídico que otra investigación la puede realizar.

- b) Soto (2018) señala que la Cámara de Diputados debería ser relegido por Provincia y los Senadores por Departamentos. En ese sentido, las regiones deberían tener una cantidad X de Senadores dependiendo de cada región. Las provincias deben estar representados de acuerdo a la cantidad de población que exista en cada provincia. Hay que llamarlo en palabras sencillas para que la gente entienda en atención a la cantidad que cada provincia tenga, habrá representantes de Diputados según la cantidad de la población y que no sea por cinco años, sino por cada cuatro años o cada tres años y el Senado cada cuatro años. Diferenciar la elección de cada Cámara, o quizás la Cámara de Diputados se puede renovar por tercios. De tal manera que se desvincule el mandato del Presidente de la República con el mandato de los Congresistas. Esa será una forma mejor de cómo se controlarán los poderes del Estado entre sí. Cree que son indispensable y fundamental los organismos electores, pero también los partidos políticos, quienes antes del 9 de diciembre como se han establecido el referéndum indebidamente por el Presidente porque él no tiene facultades para convocar a referéndum, sino que es una facultad del Jurado Nacional de Elecciones. En su opinión es ilegal que el Presidente lo convoque, pero ya se hizo y hay que respetarlo. En todo caso será importante que la población conozca el contenido de las reformas que se están planteando para que elija mejor y decida si va a votar por el sí o por el no.
- c) Cuadros (2018) menciona que la legitimidad se construye, no es de la noche a la mañana. Para que el Poder Legislativo goce de legitimidad tiene que ver con sus integrantes y eso requiere transparencia pues un Congresista es un representante de la sociedad y por lo tanto permanentemente puede estar vigilado por el ciudadano que lo elige. Pero actualmente no existe un mecanismo para revocar al Congresista o la renovación por tercios. Pues actualmente debo esperar 5 años para renovar al congresista que es malo. Se debe evaluar eficiencia y eficacia de la norma, legalidad y calidad de las normas. Hoy eso no hay pues un congresista llega a serlo y puede hacer lo que quiere. En la semana de representación el Congresista debe recoger lo que demanda la población para derivarlos a los demás órganos del Estado.

- d) Palomino: (2018) sostiene que sí se debe regresar a la bicameralidad, pues luego de 25 años vemos que el Parlamento no camino y por tradición histórica se debe retornar a la bicameralidad. Se debe sacar un balance sobre los logros de la función legislativa y que pronto se dé una reforma constitucional pues este estilo de Parlamento ha defraudado al pueblo, que la juventud tome mayor conciencia y sepa que el Congreso de la República debe dar leyes acordes a las exigencias propias de la ciudadanía y de la globalización. La entrevistada Minaya (2018) indica que si bien es una respuesta compleja. Por un lado, el Presidente promueve que la población diga no a la bicameralidad cuando antes promovía la bicameralidad. No es que la bicameralidad per se sea buena sino cómo se va a implementar. Se trata de tener mejores leyes. También que la bicameralidad no sea un costo en demasía y que no sea con los mismos congresistas que actualmente se tiene. La idea es que los congresistas actuales no se reelijan para que haya una renovación real.
- e) El Parlamento debe servir también para afianzar y consolidar la identidad nacional y cultural. Eso supone que el Parlamento sea entendido como el mosaico cultural del país y el espacio donde todos y “todas las sangres” (Arguedas) estamos representados. En ese sentido cabe recuperar lo que señaló Jorge Basadre, el más grande historiador del Perú: “Tuvieron los peruanos de la nueva patria un concepto anatómico y mecánico de la libertad; no miraron a la colectividad como una unidad orgánica”. Creemos que es tiempo de asumir y mirar al país como esa gran colectividad, múltiple y diversa que quiere ser Nación, respetando la diversidad y pluralidad, pues el Perú seguirá siendo, como decía Basadre “un problema y una posibilidad”.
- f) También debe limitarse las funciones y facultades. También de contrabando se ha introducido una modificatoria al Reglamento del Congreso en la que limita al Poder Ejecutivo y que ha merecido una demanda de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, como aquella que señala que el Ejecutivo vía Consejo de Ministros no puede plantear la cuestión de confianza respecto a una iniciativa legislativa. Creo que el tribunal Constitucional declara inconstitucional esa propuesta porque vía Reglamento interno no se puede modificar las facultades del Ejecutivo, sino que con el Reglamento interno solo se pueden establecer las competencias del Legislativo y eso es lo que se ha planteado y la gente no se da cuenta de esto. En la reforma constitucional de la bicameralidad se ha planteado eso que cree debe ser desaprobada. Son temas necesarios que la población conozca.

- g) Si bien no deja de ser cierto lo que afirmaba Giovanni Sartori: “La democracia es, antes que nada y sobre todo, un ideal (...) Sin una tendencia idealista una democracia no nace, y si nace, se debilita rápidamente. Más que cualquier otro régimen político, la democracia va contra la corriente, contra las leyes inerciales que gobiernan los grupos humanos. Las monocracias, las autocracias, las dictaduras son fáciles, nos caen encima solas, las democracias son difíciles, tienen que ser promovidas y creídas”. Ello supone que el Parlamento debe contar con sueños e ideales a favor del país, pero sin caer en ingenuidades ni en facilismo. El Parlamento debe ayudar al país y a los ciudadanos a quienes representan a seguir soñando en un país justo y digno para todos.
- h) Otro asunto que deja abierto el presente estudio es la preocupación que ha surgido desde la propia experiencia peruana cuando se eliminó la Bicameralidad para fortalecer la figura presidencial de Fujimori. En algunos casos se ha visto que gobiernos autoritarios o altamente presidencialistas, terminan por eliminar el sistema bicameral para hacerse de un sistema unicameral quitándoles el peso político y de representación al Parlamento. Eso sucedió no solo en Perú sino también en Venezuela y Ecuador. Carvallo, haciendo un balance de los aspectos positivos y negativos de la unicameralidad, precisa la problemática política y jurídica que surgió cuando en Venezuela se eliminó la bicameralidad durante el gobierno de Hugo Chávez.
- i) Lo que nadie objeta, sea desde las fuentes documentales consultadas (doctrina, legislación) y de los expertos entrevistados es sobre la necesidad de contar con un Parlamento, pero en la que no están de acuerdo los autores es en determinar qué modelo Parlamentario es mejor o más idóneo para un país. Desde esta investigación creemos que se trata no solo de saber elegir el mejor modelo de sistema parlamentario: sea unicameral o Bicameral; nosotros creemos que debe ser Bicameral, sino de elegir mejor a los representantes del Parlamento, se requiere calidad tanto de los legisladores representantes y calidad de ciudadanos que sepan elegirlos. La democracia tendrá calidad si esta depende de instituciones y miembros o representantes que la conforman que también sean de calidad tanto profesional, personal y éticamente.
- j) En esta parte final de la discusión también cabe mencionar al politólogo y sociólogo Guillermo O’Donnell cuando este plantea la pregunta ¿está funcionando la democracia? parafraseando a O’Donnell a lo largo del presente estudio nos hemos preguntado ¿ha funcionado el parlamento? Si ha funcionado, ¿qué ha hecho que funcione? Si no ha

funcionado ¿Por qué no ha funcionado? Desde esta investigación creemos que el Parlamento unicameral no ha funcionado porque siendo el Perú un país tan complejo, tan diverso, tan multilingüe, tan desafiante, eso hace que los problemas se hagan más retantes para todos. El Congreso que expresa ese mosaico cultural y político que somos como país, debiera ser el espacio en la que todos nos sintamos representados. Lamentablemente eso no ha sucedido con un sistema unicameral. Este ha sido un sistema limitado en la discusión y el debate, en la cual no ha habido la suficiente cordura y reflexión para la emisión de las leyes, en la que han ingresado personas improvisadas y que respondían a intereses reducidos y económicos, sin mirar los destinos del país y sus grandes desafíos. Han sido elegidos personas con nula capacidad de estadista y de mirar más allá para planificar el país.

- k) Pero no podemos dejar de señalar que la crisis, el desprestigio y la desconfianza que se tiene del parlamento no es solo por el Parlamento en sí, sino es por el sistema político y democrático con la que contamos, en la que el ciudadano solo es consultado cada cuatro o cinco años, en la que el ciudadano no participa, no vigila, no debate, no crítica y no reflexiona. Esa crisis de institucionalidad, es la crisis que se vive también en las personas concretas con una exigua formación ciudadana y cívica, con una deficiente calidad educativa. En fin, el Congreso y su desprestigio es el resultado de la responsabilidad o irresponsabilidad de todos: ciudadanos por elegirlos, de los partidos políticos por no seleccionarlos bien y de los propios congresistas que no asumen una visión del país a corto, mediano y largo plazo.
- l) Ante la crisis permanente y la sensación de que nunca salimos de la crisis política en el Perú, otra pregunta que salta es ¿la crisis y el desprestigio que vive el Parlamento se debe al sistema unicameral que tiene? La respuesta, creemos es un sí y un no. Es decir, no necesariamente por tener un sistema unicameral este es el origen de todos los problemas del Parlamento, pero tampoco queda excluido en su explicación. De hecho, la falta de debate, reflexión y consensos en el Parlamento unicameral generan o acrecientan esta crisis, pero esta también se debe a que el sistema democrático y político peruano aún está forjándose y desarrollándose. Los 200 años de vida republicana que estamos por cumplir aún son una señal que vamos avanzando, con errores, con desaciertos, con omisiones, incluso hasta cometiendo delitos, pero que no hay marcha atrás. La democracia y la república asumida por el Perú deben seguir su propio destino y asumir sus propios retos.



El Congreso debe contribuir en ello de modo decidido. No sin razón Luis Alberto Sánchez escribió un libro titulado Perú retrato de un país adolescente. Aun somos una democracia adolescente, en el sentido pleno de la palabra: adolecemos aun de una educación de ínfima calidad, adolecemos de representantes que son impresentables muchas veces, adolecemos de una ciudadanía activa, informada y participativa, y adolecemos de mecanismos que nos permitan fortalecer desde adentro a la democracia y a la institucionalidad del país. Somos un país y una democracia aún adolescente.

- m) Coincidimos en señalar con Mesías que sin Parlamento no hay democracia, pero creemos que se trata de tener un Parlamento óptimo, de calidad y con representantes que sean personas cualificadas y competentes además de conocedores del país y sus grandes desafíos y demandas. Creemos que al Parlamento no deben llegar gente improvisada y que recién empiece a conocer al país, sino que llegar al parlamento debe ser la culminación de su carrera profesional y personal de su vida. La democracia no puede darse el lujo de mantener “congresistas-parásitos” que solo vivan del Estado y se aprovechen de él.
- n) La democracia no puede seguir siendo “boba”, como lo denomina el profesor de Pensamiento Político, Javier Zamora. Es decir, la democracia debe contar con mecanismos legales para defenderse de los políticos y de los congresistas corruptos, que mienten, que delinquen, que abusan de su poder, que no cumplen sus promesas, que no realizan una buena labor a favor del pueblo. La democracia debe saber defenderse y saber afianzarse, dejando de lado aquellos elementos o congresistas que no aporten en ello.
- o) Los congresistas, por lo general, no han cumplido debidamente su rol de legislar, fiscalizar, controlar al poder político y de representar al pueblo; más por el contrario se han abocado a disputas partidarias bizantinas, innecesarias, obstruccionistas, desgastando la imagen del Parlamento ante la opinión pública que percibe que actúen de espaldas al pueblo y que no se sienten debidamente representados en ellos.
- p) Es por ello que creemos que los congresistas deben contar con asesores debidamente seleccionados y especializados en las diversas materias que requiere el país. Además, el Parlamento debe contar con un centro de investigación que le permita contar con información confiable y directa de las necesidades y demandas de la población, ello con el fin de que asuman una visión y misión compartida por todos los sectores políticos y de la sociedad. El Bicentenario puede ser una ocasión en la que como país nos decidamos a construir una institucionalidad democrática y una identidad nacional que nos mantenga,

desde la diversidad, unidos por una visión común. El Parlamento tiene una gran responsabilidad en ello, dado que representa al pueblo.

q) Recomendamos que además de la reforma del sistema parlamentario también se requieren otras tres reformas fundamentales en el país, y que los debe asumir el Estado, a corto, mediano y largo plazo, de modo simultáneo:

1.Reforma de los partidos políticos: transparentando sus aportes, sus militantes y democratizándolos interiormente.

2.Reforma el sistema electoral: reformulando un nuevo sistema electoral y de elecciones más equitativos, democráticos y representativos.

3.Reforma educativa: en la que se cumpla el mandato constitucional de enseñar el contenido de la Constitución Política, la educación cívica y los derechos humanos, a todo nivel: Inicial, Primaria, Secundaria, Universitaria, Militar y Policial.

r) Es decir, desde esta investigación se plantea una reforma integral de la institucionalidad democrática del país: política, electoral, educativa y parlamentaria.

Las Universidades y la academia deben ser los espacios privilegiados y principales para aportar en la discusión, análisis, reflexión y propuestas para la reforma política, institucional, democrática, electoral y educativa que requiere el país. Las Universidades deben estar más conectadas con el sentir y la indignación de la población en cuanto a sus demandas educativas, sociales, culturales o políticas. La Universidad debe formar políticamente –en el sentido original- a los ciudadanos y no solo ser centro de expedición de títulos profesionales y debe ayudar a las personas a entender y a comprometerse políticamente con el país.

### **1.3. Formulación del problema**

El problema de investigación como lo señala Bernal (2010) son aquellas que se plantean a modo de preguntas, cuestionamientos y dudas, ello debido a la observación de un fenómeno que merece ser analizada y estudiada (p.88).

Mientras que para Ramos (2011, p. 123) el problema de la tesis es la dificultad generada por el análisis que tiene que resolverse de modo paulatino. El problema de investigación es el centro de todo trabajo investigativo, y su utilidad guarda relación con el objeto de investigación que ha sido elegido. En ese sentido, se plantean los siguientes problemas de investigación.

## **Problema General**

¿Cuál ha sido el rol del sistema unicameral en el fortalecimiento y legitimidad del Poder Legislativo en el Perú?

## **Problema Específico 1**

¿Cómo el Poder Legislativo ha cumplido con los procedimientos legislativos y el control de la legalidad establecido en su Reglamento en el marco de la calidad de la aprobación de las leyes?

## **Problema Específico 2**

¿Cuál es la percepción de la población sobre la labor y la calidad legislativa que realizan los Congresistas de la República en el marco de la legitimidad de dicho poder del Estado?

### **1.4. Justificación del estudio**

Según Ramos (2011) un estudio debe ser útil en términos prácticos y necesarios en términos teóricos, por lo que se intenta es ayudar a resolver un problema que a todos preocupa y luego del cual aporte a una nueva teoría sobre el problema. Con la justificación de la investigación, se establece la trascendencia de la misma (p. 126).

Todo estudio tiene por fin la de ser argumentada con las razones por la que es realizada. Por su lado Hernández (2014) sostiene que el estudio de investigación tiene que contar con cierto nivel de relevancia para que sea justificable, así como analizar y posteriormente obtener conclusiones sobre las ventajas o desventajas que de ello se generarían (p.40).

### **Justificación teórica**

La investigación estudiará a los principales exponentes del sistema parlamentario (unicameralidad y bicameralidad) tanto a nivel nacional como internacional: García Belaunde, Landa Arroyo, Fernández, Cerro, Rivera, Haberle, entre otros. De tal modo que la investigación posea sustentos y argumentos constitucionales y políticos que den respaldo a la propuesta del retorno a la bicameralidad en el Perú. Las corrientes teóricas estudiadas otorgan el respaldo argumentativo a este estudio y a partir de ello se discutirá con los argumentos que exponen los teóricos del sistema unicameral. De tal modo que la investigación aportará en el debate académico y teórico constitucional del país. Por lo que la justificación teórica de la investigación queda asegurada.

### **Justificación práctica**

La investigación comprende aspectos prácticos, toda vez que se planteará una reforma constitucional que deberá ser discutida por los actuales parlamentarios con la ayuda y asesoría de los expertos en la materia: Derecho Constitucional, Derecho Parlamentario y Sistemas Políticos. Si bien la investigación tiene un amplio desarrollo argumentativo y teórico de la unicameralidad y bicameralidad, tiene además propuestas concretadas para solucionar el actual desprestigio que posee el Congreso de la República. Desde la investigación se pretende aportar de modo concreto en la situación de tan álgido problema político-social.

### **Justificación metodológica**

La investigación asumirá una trayectoria metodológica que incluye utilización de técnicas de recolección de datos (análisis de fuente documental, entrevistas a expertos) y se ha identificado un tipo y diseño de estudio apropiado y que permitirá otorgarle rigurosidad científica y metodológica a la investigación. En tal sentido, se ha previsto utilizar un análisis de la información, propia de toda investigación académica y asumiendo un enfoque cualitativo pues se trata de una investigación fundamentalmente sustentada en las corrientes doctrinarias y teóricas referidos a la unicameralidad y la bicameralidad y el sistema parlamentario constitucional.

### **1.5. Objetivos**

Los objetivos resultan importantes en todo estudio pues posibilita al investigador precisar las tareas y metas a alcanzar. Hernández, Fernández y Baptista, indican que los objetivos son como las guías de toda investigación y hay que considerarlo mientras dure el proceso investigativo (2008, p. 36). Carrasco conceptualiza que “Los objetivos son los propósitos principales que se van a lograr como consecuencia del desarrollo del trabajo de investigación” (2007, p. 159). Finalmente, para Bernal (2010) el trabajo de investigación tiene como finalidad alcanzar un objetivo del estudio (p.97). Por lo expuesto, planteamos los siguientes objetivos de investigación.

#### **Objetivo general**

Determinar el rol del sistema unicameral en el fortalecimiento y legitimidad del Poder Legislativo en el Perú.

### **Objetivo específico 1**

Evaluar el modo en que el Poder Legislativo ha cumplido con los procedimientos legislativos y el control de la legalidad establecido en su Reglamento en el marco de la calidad de la aprobación de las leyes

### **Objetivo específico 2**

Identificar la percepción de la población sobre la labor y la calidad legislativa que realizan los Congresistas de la República en el marco de la legitimidad de dicho poder del Estado

## **1.6. Supuestos Jurídicos**

En esta investigación decir Supuesto jurídico debe entenderse como hipótesis. De acuerdo a Valderrama la hipótesis es una respuesta adelantada al problema formulado y es la posible solución a dicho problema. Es decir, que la hipótesis es un enunciado razonable y que debe ser verificado y comprobado en el transcurso de la investigación, de acuerdo a las variables planteadas (2014, p.79). Así entonces se plantean los siguientes supuestos jurídicos.

### **Supuesto Jurídico general**

El sistema unicameral ha sido deficiente en el fortalecimiento y legitimidad del Poder Legislativo en el Perú, por lo que esta institución se encuentra desprestigiada ante la opinión pública.

### **Supuesto Jurídico Específico 1**

El Poder Legislativo ha incumplido con los procedimientos legislativos y el control de la legalidad establecido en su Reglamento lo que ha generado una sobreproducción legislativa, pero sin calidad en la aprobación de las leyes.

### **Supuesto Jurídico Específico 2**

La población posee una percepción negativa y crítica sobre la labor y la calidad legislativa que realizan los Congresistas de la República ya que observan que no son personas idóneas para el cargo, lo que va en desmedro de la legitimidad de dicho poder del Estado

## **II. MÉTODO**

## **2.1. Diseño de Investigación**

La presente investigación ha asumido un Diseño de Teoría Fundamentada. Ello en base a lo señalado por Soneira (2006, p 155). Para este autor el investigador que desarrolla un diseño de Teoría Fundamentada lo que realiza es recoger, codificar y analizar los datos e información de modo simultánea y no sucesiva. En ello radica la importancia de la Teoría Fundamentada como un proceso metódico, sistemático e interpretativo, propio del enfoque cualitativo. En esta investigación, se aplicó el diseño de Teoría Fundamentada se ha desarrollado las teorías y sustentos doctrinarios sobre la unicameralidad y la bicameralidad, así como los sistemas parlamentarios y el sistema democrático.

### **Tipo de investigación**

El tipo de investigación es básica. La investigación de tipo básica es conocida también como investigación teórica o fundamental. Este tipo de estudio pretendió aportar una serie de conocimientos científicos y no produce necesariamente resultados de utilidad práctica inmediata. Este tipo de estudio se preocupa por conseguir información de la coyuntura para ampliar el conocimiento teórico-científico, orientado al descubrimiento de principios y leyes (Valderrama, 2013, p. 164).

### **Nivel de investigación**

El nivel de investigación fue descriptivo. Para Días (2009) un tipo de investigación descriptiva plantea la necesidad de llegar a conocer las situaciones, costumbres y actitudes predominantes a través de la descripción exacta de las actividades, objetos, procesos y personas. Su fin no se limita a la recolección de información, sino a la predicción e identificación de las relaciones que existen entre dos o más Categorías que en este caso están relacionados al Poder Legislativo (p. 56).

## **2.2 Métodos de muestreo**

Los métodos de muestreo utilizados fueron la aplicación de las técnicas de entrevista a expertos (Congresistas, Politólogos, Sociólogos, docentes universitarios y estudiosos de la materia). Además, se aplica la técnica del análisis de fuente documental, encuesta poblacional (la que nos permitió recoger y analizar la percepción de la población sobre la labor el rol del Congreso unicameral que asume el Perú) y observación directa del fenómeno a estudiar (unicameralidad). Por tanto, el muestro fue significativo, relevante y suficiente, el cual nos permitió contar con información necesaria para demostrar las hipótesis planteadas.

### Escenario de estudio

El escenario de estudio de la presente investigación fueron las instalaciones del Congreso de la República, ya que en dicha entidad del Estado representa el Poder Legislativo, y además porque allí se encuentran los Congresistas, asesores y expertos, quienes proveyeron de información que se requiere pues se trata de personas que manejan la base de datos e información idónea para el presente estudio. También fue escenario de recojo de información las Universidades: Nacional Mayor de San Marcos, Inca Garcilaso de la Vega, Estudios de Abogados.

### Caracterización de sujetos

Cabe señalar que este aspecto permitió definir a los participantes del suceso y así obtener una descripción básica de estos Congresistas y expertos y su forma de actuar en la investigación. El método de muestreo aplicado en la presente investigación fue el siguiente:

- a) Encuesta poblacional: 100 personas.
- b) Entrevista a Congresista de la República: 1 persona
- c) Entrevista a expertos en Derecho Constitucional, Derecho parlamentario, Sociólogo, asesor del Congreso de la República, Politólogo: 13 personas.
- d) Análisis de fuente documental: 5 corrientes doctrinarias, 10 legislaciones (nacional e internacional).

A continuación, se consignan los datos obtenidos de la aplicación de la técnica de entrevista; luego del cual se presentaron las preguntas y respuestas formuladas. Cabe indicar que las preguntas han tomado en cuenta los objetivos propuestos en la investigación.

**Tabla 9: Caracterización de sujetos entrevistados**

N°	Entrevistado	Descripción
1	Raúl Gutiérrez Canales	Asesor del Congreso de la República. Abogado. Magister en Derecho Constitucional y Derechos Humanos. Master en Derecho Parlamentario por la Universidad de Comillas, España. Autor de libros y artículos.
2	Indira Huilca Flores	Congresista de la República. Socióloga.
3		Doctor en Sociología. Past Vicerrector de



	Bernardino Ramírez Bautista	Investigación de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
4	César Alvarado Araujo	Abogado. Asesor del Congresista Israel Lazo Julca
5	José Palomino Manchego	Doctor en Derecho. Docente de la UNMSM. Investigador. Autor de libros y artículos de Derecho Constitucional.
6	Jacqueline Minaya	Socióloga. Docente de la UNMSM
7	Roddy Cáceres Torres	Asesor de la Congresista Gloria Montenegro. Abogado
8	Wilson Mostacero	Abogado. Asesor de la Congresista María Cristina Melgarejo Páucar
9	José Antonio Ñique de la Puente	Ex Decano del Colegio de Abogados de Lima. Doctor en Derecho. Docente Principal de la UNMSM. Autor de libros y artículos de Derecho Constitucional.
10	Richard Cuadros	Politólogo. Docente de la UNMSM
11	José de la Cruz Ponce	Politólogo. Docente de la UNMSM
12	Carlos Mesías Ramírez	Doctor en Derecho. Docente Universitario. Autor de libros de derecho Constitucional. Ex Presidente del Tribunal Constitucional
13	Gastón Soto Vallenás	Abogado. Miembro del Tribunal del Jurado Nacional de Elecciones. Docente Universitario
Entrevistas realizadas durante los meses de setiembre y octubre de 2018, en la ciudad de Lima.		

Como se observa de la Tabla anteriormente descrita, para la presente investigación se ha contado con la colaboración de reconocidos expertos en el tema y de diversas especialidades, todos ligados al problema de investigación. Así por ejemplo se ha contado con la versión de Sociólogos, Politólogos, docentes universitarios, constitucionalistas, expertos en Derecho Parlamentario, abogados, asesores de Congresistas y de una Congresista de la República. Desde ya manifestamos nuestro agradecimiento a cada entrevistado por haber aportado con información sumamente relevante para el presente estudio.

Cabe indicar que la información obtenida de los entrevistados claves nos ha permitido contar con valiosa y actualizada información, el mismo que nos ha permitido también contrastar y confirmar los Supuestos Jurídicos planteados en el presente estudio. Es decir, a partir de los resultados obtenidos con las entrevistas no solo se ha cumplido con validar los supuestos Jurídicos, sino además cumplir con los Objetivos de la Investigación.

De otro lado, cabe señalar que para este estudio se ha aplicado la técnica de la encuesta y que no ha sido necesario utilizar un software para medir datos estadísticos ni numéricos puesto que con la encuesta se recogió datos cualitativos (percepciones, opiniones, posiciones) y no numéricos, dado que se trata de una investigación de enfoque cualitativo.

El público encuestado han sido ciudadanos y la mayor parte estudiantes universitarios; es decir, se trata de un público mediana y altamente informado del tema y preocupado por esta problemática. Es necesario mencionar también que las preguntas formuladas han sido en base a los Objetivos de la investigación.

A continuación, la ficha técnica de la encuesta poblacional aplicada.

**Tabla 10: Caracterización de la Técnica de la encuesta poblacional**

<b>Datos</b>	<b>Descripción</b>
Número total de encuestados	100
Sexo de los encuestados	Varones: Mujeres:
Edades	Entre 19 a 60 años
Ocupación	Estudiantes universitarios, empleados, trabajadores, comerciantes
Nivel de estudios	Universitarios
Encuestas realizadas en la ciudad de Lima entre los días 8 al 10 de noviembre de 2018.	

### **Plan de Análisis o trayectoria metodológica**

El Plan de análisis es el modo en que metodológicamente se realiza todo estudio, la cual depende el diseño de investigación que se ha utilizado, que en este caso es de Teoría Fundamentada. De acuerdo a este estudio sobre el Poder Legislativo, se han planteado en líneas anteriores la parte metodológica que se llevó a cabo y que permitió obtener los resultados que se desearon alcanzar.

### **2.3 Rigor científico**

De acuerdo a Selltiz y Wrightsman (2000, p. 57) el rigor es un concepto transversal en el desarrollo de un estudio y de toda investigación y permite valorar la aplicación detallada y científica de los métodos de investigación, y de las técnicas de análisis para obtener y procesar los datos.

Por su lado, Delgado, Vargas y Vásquez (2006, pp. 83-96) sostienen que, al referirse a la exigencia en un estudio de enfoque cualitativo, existen posturas que defienden diferentes perspectivas, unas van desde la no aplicación de reglas de evaluación de la calidad, pasando por algunas intermedias, hasta otras que apuestan por la valoración con los mismos criterios de la investigación cuantitativa.

El presente al ser un estudio cualitativo, puede ser sometido al rigor científico planteado por Creswell (1998, p. 89) en el cual indica los siguientes criterios:

1. Trabajo largo y observación persistente con el apoyo del asesor temático y metodológico asignado por la Universidad César Vallejo.

2. Revisión jueces: jurado calificador de la tesis.
3. Clarificación de los sesgos del investigador, con el apoyo del asesor temático y metodológico.
4. Confirmación con los participantes: entrevistados, encuestados.

Además, cabe señalar que la validez fue desarrollada por tres expertos de la materia, otorgando la validación de mis instrumentos que conforman la guía de entrevista y la encuesta, las cuales se detallan a continuación:

**Tabla 11: Validación de instrumentos por parte de los expertos**

<b>Guía de Entrevista y Encuesta</b>		
<b>Datos generales del validador</b>	<b>Cargo</b>	<b>Experiencia profesional</b>
Yery Edelmira Tello Moncada	Docente tiempo completo	Docencia - Abogada
Ángel Fernando La Torre Guerrero	Coordinador de Responsabilidad Social	Docencia – Abogado
Luca Aceto	Docente tiempo completo	Docencia - Abogado

Asimismo, a fin de que los instrumentos queden plenamente validados estos fueron aprobados por expertos en metodología y en la materia a investigar. Para ello se guiaron con la siguiente matriz.

**Tabla 12: Criterios de validez del instrument**

CRITERIOS	INDICADORES	AC EPT AB LE	MINI MAM ENT E ACE PTA BLE	INAC EPTA BLE
<b>CLARIDAD</b>	Está formulado con lenguaje comprensible.	X		
<b>OBJETIVIDAD</b>	Está adecuado a las leyes y principios científicos.	X		
<b>ACTUALIDAD</b>	Está adecuado a los objetivos y las necesidades reales de la investigación.	X		
<b>ORGANIZACIÓN</b>	Existe una organización lógica.	X		
<b>SUFICIENCIA</b>	Toma en cuenta los aspectos metodológicos esenciales	X		
<b>INTENCIONALIDAD</b>	Esta adecuado para valorar las variables de la Hipótesis.	X		
<b>CONSISTENCIA</b>	Se respalda en fundamentos técnicos y/o científicos.	X		
<b>COHERENCIA</b>	Existe coherencia entre los problemas objetivos, hipótesis, variables e indicadores.	X		
<b>METODOLOGÍA</b>	La estrategia responde una metodología y diseño aplicados para lograr probar las hipótesis.	X		
<b>PERTINENCIA</b>	El instrumento muestra la relación entre los componentes de la investigación y su adecuación al Método Científico.	X		
<b>Suma total:</b>		<b>95%</b>		

### **Técnicas e Instrumentos de recolección de datos**

Según Hernández, Fernández y Baptista (2014) sostienen que la recolección de datos en un estudio cualitativo, se sustenta en métodos de recolección de datos no estandarizados ni predeterminados completamente, puesto que persigue obtener datos de personas, o situaciones, etc., que luego se convirtieron en información. Estos datos son recolectados con el objetivo de analizarlos y comprenderlos, para obtener respuestas a las preguntas de investigación y generar conocimientos (p. 397).

## **Técnicas:**

Cabe señalar que en el presente proyecto se aplicaron las siguientes técnicas:

- a. Entrevista
- b. Encuesta
- c. Análisis Documental

Asimismo, se aplicó los siguientes Instrumentos:

- 1) Guía de entrevista.
- 2) Guía de encuesta poblacional.

### **2.4 Análisis cualitativo de los datos**

Asimismo, la investigación asumió el enfoque Cualitativo, este tipo de estudio, viene a ser la clasificación genérica de la investigación, en ese sentido la presente Investigación es de tipo cualitativo porque hemos desarrollado de manera teórica y práctica.

Para el análisis cualitativo de los datos conviene señalar lo que plantea Vara (2008, p. 246): “La validez de contenido se determina mediante el juicio de expertos en el tema. También se le conoce como “criterio de jueces”. Se consulta con especialistas si la variable a medir tiene un contenido exhaustivo. Es decir, si los ítems (indicadores) que componen cada variable son pertinentes y exhaustivos (suficientes). El número de expertos consultados debe oscilar entre 3 y 10.”

La presente investigación se validó mediante la entrevista a expertos, todos con una larga trayectoria en el Derecho Constitucional y la Ciencia Política, se consultó a expertos y juristas (Ex Decano del Colegio de Abogados, Ex Presidente del Tribunal Constitucional, docentes universitarios, autores de libros). Entonces se considera que se cumple con la credibilidad señalada por Vara.

Finalmente cabe indicar que el análisis cualitativo de los datos nos ayudó a obtener los resultados de la investigación. Los resultados se caracterizan por ser el reporte de la investigación, de acuerdo con el enfoque seleccionado, la presente es una investigación de enfoque cualitativo. En ese sentido, se presentan los resultados obtenidos de la investigación, partiendo de los Objetivos planteados en el estudio, los mismos que se detallan en el Capítulo siguiente.

## **2.5 Aspectos éticos**

Por cuestiones éticas y tal como lo señalan los reglamentos y normas de la investigación, la presente investigación respeta la identificación del informante que así lo requirieron. Además, la presente investigación se desarrolló bajo los estándares establecidos, resaltando la imparcialidad sobre la materia en mención; se evita la subjetividad o toma de postura cerrada, ya que eso no es ético y no aporta a un análisis abierto, holístico y científico.

Por consiguiente, el acatamiento al método científico utilizado estructurado por lo que la presente investigación se halla dentro del marco cualitativo, considerando las indicaciones brindadas por el asesor metodológico y el esquema propuesto por la Universidad. Del mismo modo, se aplicó el uso adecuado de las directivas estipuladas en las Normas de citado según la APA (Asociación de Psicología Americana).

### **III. DESCRIPCIÓN DE RESULTADOS**



### 3.1. Descripción de Resultados de la técnica: Entrevista

<b>OBJETIVO GENERAL</b>	<b>Determinar el rol que el sistema unicameral ha desarrollado en el fortalecimiento y legitimidad del Poder Legislativo en el Perú</b>
-------------------------	---

#### 1. Respecto a la pregunta: **¿Cuál ha sido el rol del sistema unicameral en el fortalecimiento y legitimidad del Poder Legislativo en el Perú?**

Los entrevistados Gutiérrez, Palomino, Huilca y Ramírez (2018) señalan que, como toda reforma constitucional, con la Constitución de 1993, se tenía previsto fortalecer el sistema parlamentario en el Perú. Sin embargo, la realidad y también el origen de esta reforma no pueden dejarse de lado. La Constitución de 1993 se hizo con nombre propio pues lo que se hizo fue fortalecer las atribuciones del Poder Ejecutivo. Creo que, si hacemos un balance de la unicameralidad en el Perú, el balance termina siendo negativo porque el Congreso hoy termina siendo un gobierno paralelo al Poder Ejecutivo. Además, los entrevistados Cáceres; Ñique de la Puente, Mesías, Cuadros, Soto y De la Cruz (2018) señalan de modo coincidente que el sistema unicameral fue establecido en el gobierno de Fujimori con la Constitución de 1993 precisamente para tener el control absoluto del Poder Legislativo y no ha cumplido ese rol, sino que ha deformado la tarea del Legislativo que se dieron al empezar el constitucionalismo peruano.

#### 2. Respecto a la pregunta: **¿Desde su punto de vista, de qué depende el fortalecimiento y legitimidad del Poder Legislativo en el Perú?**

Gutiérrez, Palomino, Huilca y Ramírez (2018) de modo convergente señalan que el Poder Legislativo debiera ser la expresión más lata de todo el país porque es la representación de todos los departamentos el país y de la realidad nacional. ¿En qué está fallando hoy en día el Congreso? Creo que eso tiene que ver con el debilitamiento de los partidos políticos. Es decir, si no hay trayectoria política sino hay buenos cuadros, sino hay trabajo político permanente lamentablemente los Congresistas no trabajan en favor del país sino en proyectos eminentemente políticos o para fortalecer una imagen personal. Creo que eso no le hace bien ni a la democracia y menos al interés público de avanzar en el desarrollo del país. Mientras que los entrevistado Alvarado Gutiérrez, Palomino, Huilca y Ramírez (2018) señalan también que depende de la labor conveniente que realiza legal o constitucional por

parte de los congresistas de la República en las tres corrientes: representación, fiscalización y legislar. Además, que es un tema de vocación y de la forma como los propios congresistas llevan adelante su tarea. En ese sentido, el fortalecimiento no se debe a ellos mismos, sino que la población los evalúe en la labor que realizan.

**3. Respecto a la pregunta: ¿Considera Ud., que el sistema unicameral ha sido deficiente e inidóneo en el fortalecimiento y legitimidad del Poder Legislativo en el Perú? ¿Por qué?**

Cabe señalar que para el entrevistado Palomino (2018) es vox populi que el Congreso está desprestigiado y el déficit se debe a que no han tomado importancia al rol del Congreso. Además, que no han contribuido para darle legitimidad a este órgano del Estado tan importante. El sistema unicameral merece un replanteo. Cree además que debería realizar una reforma constitucional a través de una renovación por tercios cada cierto tiempo. Por su lado, la entrevistada Minaya (2018) indica que si vemos la historia de la unicameralidad se puede decir que sí es eficiente, pero si se habla del actual gobierno, en los últimos tiempos se evidencia que el sistema unicameral no permite gestionar o dictar leyes adecuadas. La bicameralidad sí permite que existan segundos filtros para que las leyes sean observadas y revisadas. La unicameralidad actual es muy deficiente.

**4. Respecto a la pregunta: ¿Qué recomendaciones haría para que en el Poder Legislativo se fortalezca y goce de legitimidad en el Perú?**

En esta pregunta los entrevistados Huilca, Ramírez, Alvarado, Minaya, Cáceres, Cuadros, Ñique de la Puente, Mesías, De la Cruz y Soto (2018) señalan de modo convergente que en parte no hay una receta inmediata, pero en parte lo que este Congreso podría asumir es empezar por respaldar alguno de estos procesos de reforma en la que estamos. No es la solución final ni completa, pero por lo menos es un síntoma de querer rectificar. La gente sí está pidiendo un nuevo tipo de representación y no como está sucediendo ahora que la política se ha convertido en un espacio de concentración de poder para fines particulares.

<b>OBJETIVO ESPECÍFICO 1</b>	<b>Evaluar el modo en que el Poder Legislativo ha cumplido con los procedimientos legislativos y el control de la legalidad establecido en su Reglamento en el marco de la calidad de la aprobación de las leyes.</b>
----------------------------------	---

**5. ¿Considera Ud., que los Congresistas de la República han cumplido con sus obligaciones y deberes señalados en el Reglamento del Poder Legislativo?**

Huilca y Minaya (2018) señalan que los Congresistas tienen la obligación de respetar la Constitución y las normas y el deber de hacerlas cumplir. A un nivel más interno, también lo que dicta nuestro Reglamento y nuestro Código de Ética Parlamentaria. Palomino (2018) sostiene que los congresistas no todos cumplen con su labor. Algunos sí tienen dedicación. Pero en el grueso, no han cumplido a cabalidad las obligaciones y deberes que les exige el Reglamento del Poder Legislativo. Ñique de la Puente y Cáceres (2018) señalan que la aprobación de leyes de calidad en la actualidad no se cumple. En la época de Sánchez Cerro, Leguía se vivió un tiempo inconexo, sin vigencia real, con leyes hechas a tijeretazos, como lo decía Luciano Castillo. Leyes que se aplican con recepción mecánica, sin que estén de acuerdo a las necesidades y urgencias de la sociedad. Esta Cámara unicameral se concibió en 1993 para un régimen larguísimo del fujimorismo, y no para establecer una nueva democracia sino un régimen de un partido conservador, que había adoptado criterios de la teocracia capitalista que ni siquiera se dio en la Alemania liberal. Según Ulpiano el derecho debe ser público y privado, pero sobre todo público para atender las necesidades y urgencias de una nación.

**6. Respecto a la pregunta: ¿Cuál ha sido el modo en que el Poder Legislativo ha cumplido con los procedimientos legislativos establecido en su Reglamento en el marco de la calidad de la aprobación de las leyes?**

Huilca (2018) en su calidad de Congresista de la República señala que no ha sido el mejor en términos de procedimiento legislativo. Solo para poner un ejemplo, en este periodo el Congreso ha privilegiado la aprobación de leyes declarativas que no tienen ningún impacto en las normas, sino que simplemente se coloca una frase que se coloca “Declárese el día tal” y que de hecho se promulga como cualquier Ley, pero no tienen ningún efecto jurídico, muchas de ellas son declarativas. Y eso supone un gasto económico y de tiempo porque se

debate como cualquier otra norma pero que no tiene ningún efecto ni consecuencia real. Entonces la gente piensa “se ha aprobado una norma para la protección de recursos naturales de una Región” pero como es una norma declarativa no tiene ningún efecto. Es decir, es un nivel de calidad de producción legislativa bajo porque se trata de muchas normas declarativas. Este tipo de normas no son ejecutables, sino que son una especie de declaración. En estos dos últimos años una gran cantidad de leyes y proyectos de leyes van en ese sentido, solo se declaran de interés algo, pero no tiene mayor valor. Por su lado, el entrevistado Palomino (2018) sostiene que más se ha cumplido a medias. Eso depende mucho de los asesores. Evitar los plagios porque se devalúa la calidad legislativa. Las leyes deben de pasar por un filtro para evitar demandas de inconstitucionalidad ya que hay muchas leyes que se emiten con un tufillo de inconstitucionalidad, lo que no debería ocurrir pues sería un contrasentido. Mientras que Minaya, Cáceres, De la Cruz, Soto, Mesías (2018) indican que, de modo general, se han cumplido con los marcos de procedimiento de calidad de construcción de leyes, pero no sé hasta qué punto se han dejado de cumplir.

**7. ¿Cuál ha sido el modo en que el Poder Legislativo ha cumplido con el control de la legalidad establecido en su Reglamento en el marco de la calidad de la aprobación de las leyes?**

Para casi todos los entrevistados: Gutiérrez, De la Cruz, Soto, Mesías, Minaya (2018) el Poder Legislativo no ha cumplido con el control de la legalidad establecido en su Reglamento, por las siguientes razones. El entrevistado Mostacero sostiene que los congresistas pueden cumplir con sus deberes y obligaciones unos porque su propio Reglamento, que tiene fuerza de Ley, pero muchas veces las leyes no se cumplen. Hay algunos congresistas que son el mejor modelo a seguir, pero hay muchísimos que sí cumplen con esas obligaciones. Eso sucede cuando los congresistas van cada mes a sus pueblos a conocer sus necesidades y a entregar un informe sobre lo que ha encontrado. Además, está obligado a asistir a las reuniones de las Comisiones y del Pleno. Los Congresistas tienen derecho a ser respetados pues son funcionarios públicos. Y existe un Código de Ética parlamentaria, pero a la larga los congresistas tienen un deber con sus propios votantes. La mayoría ha cumplido con sus deberes.

**8. Respecto a la pregunta: ¿Qué recomendaciones haría para que el Poder Legislativo cumpla de modo adecuado con los procedimientos legislativos y el control de la legalidad establecido en su Reglamento y produzca leyes de calidad?**

Huilca, Soto, Cuadros, Mesías y Palomino (2018) señalan que la única manera de tener un Parlamento y leyes de calidad es teniendo un Parlamento más abierto a los ciudadanos que sean capaces de vigilar qué cosa se debate y qué cosa se aprueba porque es la gente la que debe supervisar. Por ejemplo, una cosa, la gente sino estuviera interesada en la reforma constitucional que se deben de aprobar, esa reforma no saldría como está saliendo ahora o saldrían recortadas. Ahora se está debatiendo el financiamiento de los partidos políticos se ha logrado introducir cosas importantes, por ejemplo, evitar que los medios de comunicación difundan publicidad de modo privado en época electoral, sino solamente para ser difundido por las instancias públicas del Estado. Eso les parece muy importante porque la mayor cantidad de dinero se gasta en campañas electorales, se gasta en pagar publicidad de prensa y medios de comunicación y no todos los partidos políticos están en la capacidad de pagar esa inmensa cantidad de dinero. Entonces la única manera de garantizar de que eso se apruebe es que la gente esté interesada y escuchando estos debates que se van a incorporar.

<b>Objetivo específico 2</b>	<b>Identificar la percepción de la población sobre la labor y la calidad legislativa que realizan los Congresistas de la República en el marco de la legitimidad de dicho poder del Estado.</b>
------------------------------	---

**9. Respecto a la pregunta: ¿En qué consiste que el Poder Legislativo goce de legitimidad ante la población y la opinión pública?**

Huilca (2018) señala que eso tiene que ver con el nivel de credibilidad de las instituciones, de confianza y en lo que hacen las instituciones y el interés de los ciudadanos en lo público. Es decir, que la gente esté interesada en lo que hacen las instituciones. Cuando la gente pierde el interés entonces eso no mejora. Mientras que Alvarado, Gutiérrez, Soto, Mesías, De la Cruz (2018): señalan que gozar de legitimidad es cumplir con lo que ofrecen antes de ser congresista. Es decir, las propuestas deben cumplirse para que el poblador se sienta representado y no los engañen. El entrevistado Palomino (2018): sostiene que las cartas de presentación del Legislativo son sus leyes y la producción normativa. Eso debe ser su mejor

producto para demostrar que las leyes están al alcance de la sociedad y son el resultado de las exigencias y desafíos del país: delincuencia, pobreza, educación.

**10. ¿Cuál es la importancia de la labor del Poder Legislativo en la vida orgánica y política del Estado?**

Para Gutiérrez, Ñique, De la Cruz, Huilca, Soto, Mesías, Cuadros (2018) es la actividad pública más importante porque los Parlamentarios no solo legislan, sino que también hacen trabajo de fiscalización y representación. Un Parlamentario puede ir a cualquier hora y sin cita a hacer labor de fiscalización porque un Parlamentario se entiende que representan a la población. Entonces el Ejecutivo, los Ministerios tienen que dar cuenta al pueblo, y el soberano es el pueblo y la representación por excelencia del pueblo, es el Parlamento. Pero si tenemos un Parlamento comprado y que mira sus propios intereses allí no hay representación pues no está cumpliendo el rol fundamental del Estado. Ese control es sobre el poder que este ejerce sobre los ciudadanos. Permanentemente vemos abusos de parte del poder. Un Congresista puede corregir esa situación. Un Congresista puede llamar a un Ministro y traerlo por grado o fuerza y decirle qué está pasando aquí, por qué hay tantos muertos en esta protesta, porque no se les sube el sueldo a los pensionistas, etc. El Parlamento tiene esa capacidad de controlar la administración pública, sino tenemos representación de nuestros intereses, estamos más que mal. Eso no es de ningún modo, cumplir con los fines del Estado.

**11. Respecto a la pregunta: ¿Cuál cree Ud., que es la percepción de la población sobre la labor que realizan los Congresistas de la República?**

Gutiérrez, Gutiérrez, Soto, Mesías, Huilca, Mostacero, Ñique de la Puente, Cuadros, De la Cruz, Soto y Mesías (2018) señalan que la que tienes tú seguramente y la mayoría de la población, es una percepción muy negativa. Lamentablemente la población tiene una percepción negativa porque digo lamentablemente, porque las leyes que se conocen “El día del ceviche, el día del pollo” o la ley que acaba de salir para que el Presidente Fujimori pueda cumplir con la pena en su casa, se piensa que son las únicas leyes que se aprueban, y no. Hay mucha labor legislativa que se desarrolla en cada sector del Estado: Agricultura, Educación, Vivienda y que se aprueban pero que no tiene tanta cobertura en los medios de comunicación o que no se comunica adecuadamente. Lamentablemente los temas más cuestionados del Parlamento son los que más se han difundido, entonces válidamente la población siente que

el Congreso no legisla en sintonía con las necesidades de la población. El pueblo siente que se legisla para cualquier cosa menos para atender los principales problemas del país.

**12. Respecto a la pregunta: ¿Cuál cree Ud., que es la percepción de la población sobre la calidad legislativa que realizan los Congresistas de la República?**

Los entrevistados han coincidido en señalar que es una percepción negativa. La entrevistada Huilca (2018) En otros periodos legislativos ha habido poca calidad de las normas y habrá que mirar cómo se permitió. Pero de este periodo del cual puedo dar cuenta y es mi preocupación es de la cantidad de leyes declarativas pues ni siquiera son leyes mal elaboradas o mal debatidas, sino que son leyes que no tienen mayor efecto y se gasta el mismo tiempo de debate de cualquier otra ley. Los jueves son días de pleno del Congreso y no hay ninguna proporcionalidad de inversión de tiempo de debate en leyes que no van a tener ningún efecto. Pero la gente no entiende el efecto de estas y piensan que estamos aprobando leyes que van a tener algún tipo de utilidad y eso sí es preocupante porque la gente no lo sabe. Lo que se hace es pauperizar la producción legislativa eso, por un lado, y el otro es que cuando ya se aprueban normas terminan pesando mucho los grupos de poder con influencia con interés determinado sobre todo los de carácter económico, en las que uno puede observar que hay intereses económicos detrás de ella. El entrevistado Ramírez: (2018) Existen muchas leyes sin ser analizadas previamente. Han evitado los trámites. Para los entrevistados Soto, Mesías, De La Cruz, Cuadros y Palomino: (2018) sostienen que habría que revisar cuantas leyes se han emitido en los últimos años y de acuerdo a eso evaluar la calidad de las leyes. Esta calidad de las leyes depende de la Mesa Directiva, de las Comisiones pues se trata de leyes consensuadas, para no emitir leyes en función de coyunturas políticas.

**13. Respecto a la pregunta: ¿Qué recomendaciones haría Ud., para que la población perciba una eficiente labor de parte de los Congresistas de la República?**

Gutiérrez, Mostacero, Ñique de la Puente, Cuadros, De la Cruz, Soto y Mesías (2018): señalan que se prioricen los problemas importantes del país. Que se trabaje de manera imparcial. Lamentablemente en el Congreso hay mucho lobby. Las grandes empresas o los grupos de poder, tienen mucha influencia. Si buscamos y revisamos a veces hasta esas empresas financian las campañas de los Congresistas. Entonces luego nos preguntamos, y por qué legislan sobre cuánto están pagando en las cocheras los que tienen carro. ¿Eso es un

tema importante o prioritario? Puede ser que sea importante pero no es importante. Con toda seguridad si yo te pregunto a ti, o a cualquier persona de la calle, si ordenamos cuáles son las prioridades del país ¿está en primer lugar las personas que tienen carro y estacionan en un estacionamiento privado? Seguramente que no, seguramente que hay temas en salud, educación o en trabajo que son más importantes, pero estos temas son los primeros que se aprueban y están en la agenda.

14. Respecto a la pregunta: **¿Cree Ud., que el Perú debería retornar al sistema bicameral?**

Gutiérrez (2018) no tiene una respuesta categórica pues no cree que un Parlamento unicameral per sé sea malo y tampoco creo que un Parlamento Bicameral per sé sea automáticamente bueno y va a solucionar los problemas del país. Históricamente desde que somos República hasta ahora la Bicameralidad ha tenido presencia y cuando tuvimos unicameralidad, casi nunca se aplicó en la práctica. Entonces si miramos la historia hemos tenido Parlamentos bicamerales, pero también esa historia nos demuestra que no hemos sido un país donde se han respetado los Principios de un Estado de Derecho o los derechos de las personas. Creo que más que preocuparnos del modelo parlamentario que hay que seguir, lo primero que hay que mirar tengamos un sistema adecuado de representación que efectivamente ese Parlamento cuente con parlamentarios equitativamente distribuidos según toda la estructura política del país. Hablo de los Departamentos, de los peruanos en el extranjero, de las poblaciones vulnerables, pero que también sea gente idónea, intachable y que se garantice que definitivamente se va a incorporar personas que trabajen por el interés público.

Mientras que Huilca, Palomino, Ñique de la Puente, Mostacero, Minaya, De la Cruz (2018) creen que sí pues este modelo unicameral no ha sido suficiente para representar a los ciudadanos pues el factor numérico ha impactado. Al inicio pensábamos que tener menos parlamentarios iba a ser mejor, pero eso no es real, sino que era una medida demagógica. Lo segundo es lo que tiene que ver con hacer del Congreso un espacio más accesible y cercano al ciudadano para que este le plantee una propuesta o escribirle o fiscalizarse o que rinda cuentas para que el modelo bicameral tenga efectos distintos a la unicameral. Ningún modelo en sí mismo es malo o bueno dependerá de cómo se implemente. El entrevistado Alvarado: (2018) señala que es irrelevante que sea unicameral o bicameral, se trata de que los congresistas cumplan con sus funciones.



### **3.3. Descripción de resultados de la técnica: Encuesta poblacional**

Para el presente estudio se formuló y aplicó una encuesta poblacional con el objetivo de determinar la manera en que el sistema unicameral ha contribuido al fortalecimiento y legitimidad del Poder Legislativo en el Perú desde la versión de la población. Para nosotros ha sido muy importante conocer de modo directo la versión, posición y percepción que tiene la población respecto a la labor de los Congresistas de la República, así como sus propuestas y planteamientos, a fin de cumplir con los Objetivos de la investigación:

<b>Objetivo General</b>	<b>Determinar el rol del sistema unicameral en el fortalecimiento y legitimidad del Poder Legislativo en el Perú.</b>
-------------------------	---

#### **1) ¿Cree que desde que se implementó el sistema unicameral en el Perú el Poder Legislativo se ha fortalecido y legitimado?**

Respecto a la respuesta brindada por los encuestados se observa que la mayoría de ellos (73) cree que desde que se implementó el sistema unicameral en el Perú el Poder Legislativo no se ha fortalecido ni legitimado; mientras que 27 dijeron que sí. De ello se desprende la negativa percepción que tiene la población de la labor que realizan en el Parlamento. A ello se suma que el Parlamento no cuenta con canales ni mecanismos de comunicación óptimos entre ellos y la población.

#### **2) ¿Tiene confianza y respalda el sistema unicameral del Poder Legislativo?**

Respecto a la respuesta brindada por los encuestados se observa que la gran mayoría de encuestados (79) no tiene confianza y no respalda el sistema unicameral del Poder Legislativo, mientras que 21 creen que sí. Esta respuesta guarda relación con la anterior, toda vez que el poblador no tiene confianza en la labor que realiza el congresista porque este muchas veces está inmerso en escándalos y malas prácticas, incluso varios de ellos han sido condenados por la justicia peruana, lo cual aumenta el desprestigio de toda la institución. Ello resulta no solo preocupante sino además desafiante para la joven democracia peruana que aún debe fortalecerse y afianzarse.

3) **¿Cree que el Perú debería retornar al sistema bicameral?**

Respecto a la respuesta brindada por los encuestados se observa que poco más de la mitad de ellos (57) cree que el Perú no debería retornar al sistema bicameral. Ello se entiende porque el sentido común de la población es que los congresistas no hacen nada y que, a más congresistas, más burocracia y más privilegios para ellos, a costa de la población que tiene que mantenerlos y soportar por cinco años, lo bueno o malo que puedan ser. Esta situación resulta preocupante también porque no genera estabilidad en el sistema político peruano. Otro grupo de encuestados (43) cree que el Perú sí debería retornar al sistema bicameral.

<b>OBJETIVO ESPECÍFICO 1</b>	<b>Evaluar el modo en que el Poder Legislativo ha cumplido con los procedimientos legislativos y el control de la legalidad establecido en su Reglamento en el marco de la calidad de la aprobación de las leyes.</b>
----------------------------------	---

4) **¿Cree que la producción legislativa del Poder Legislativo es adecuada?**

Respecto a la respuesta brindada por los encuestados se observa que la gran mayoría de ellos (79) no cree que la producción legislativa del Poder Legislativo es adecuada. Ello lo observan a partir de que se enteran de que en el Congreso han aprobado leyes que no les sirve para solucionar los problemas que día a día padecen, como el hambre, la pobreza, la falta de trabajo. Solo 21 de los encuestados cree que la producción legislativa del Poder Legislativo sí es adecuada.

5) **¿Cree Ud., que el Poder Legislativo cumple con los procedimientos establecidos en su propio Reglamento?**

Respecto a la respuesta brindada por los encuestados se observa que la gran mayoría de ellos (81) no cree que el Poder Legislativo cumple con los procedimientos establecidos en su propio Reglamento. Esto resulta lamentable pues el Congreso al ser el órgano que emite las leyes en el país debe ser el primero y el principal en hacerlas cumplir y cumplirlas. Al no hacer eso, aumenta su desprestigio e impopularidad entre la población y esto es un fenómeno que sucede en los demás Parlamentos del mundo. El Perú no es la excepción, pero creemos que esto debe cambiar para que la democracia sea creíble para la población. Solo 19 responden que sí.

**6) ¿Cree Ud., que el Poder Legislativo cumple con el control de legalidad establecido en su propio Reglamento?**

Respecto a la respuesta brindada por los encuestados se observa que la gran mayoría de ellos (79) no cree que el Poder Legislativo cumple con el control de legalidad establecido en su propio Reglamento. Esto se evidencia cuando el Congreso aprueba leyes que luego son declaradas inconstitucionales por el Tribunal Constitucional, generando pérdida de tiempo, dinero y esfuerzo, pues las leyes cuando se aprueban pasan por distintos debates, comisiones y revisiones no solo de los congresistas sino también de sus asesores. Por eso la población y los entrevistados recomiendan que eso debe corregirse inmediatamente porque no puede ser posible que el parlamento emita y aprueba leyes sin el debido control de legalidad. Solo 21 responden que sí.

**7) ¿Cree que se debería sancionar al Congresista que no cumpla con su propio Reglamento?**

Respecto a la respuesta brindada por los encuestados se observa que casi todos ellos (92) cree que sí se debería sancionar al Congresista que no cumpla con su propio Reglamento. Esto conlleva a pensar que la población no estaría de acuerdo en la impunidad y que los congresistas no sigan gozando del privilegio de que siempre sus malas acciones queden impunes. Solo 8 responden que no.

<b>Objetivo específico 2</b>	<b>Identificar la percepción de la población sobre la labor y la calidad legislativa que realizan los Congresistas de la República en el marco de la legitimidad de dicho poder del Estado.</b>
------------------------------	---

**8) ¿Considera importante la labor que realiza el Poder Legislativo en la vida del país?**

Respecto a la respuesta brindada por los encuestados se observa que poco más de la mitad (68) de ellos considera que sí es importante la labor que realiza el Poder Legislativo en la vida del país. Es decir, los encuestados a pesar de las críticas que puedan tener de los congresistas creen que es una instancia necesaria para la vida democrática e institucionalidad

del país. Es decir, la población sabe separar la institución de las personas, si bien critican a las personas que la integran, siguen creyendo en la institucionalidad del Congreso. Sin embargo, causa preocupación el hecho de que 32 encuestados creen no es importante la labor que realiza el Poder Legislativo en la vida del país. Es decir, sí existe un grupo de pobladores que no cree en la labor de los congresistas y del propio Congreso como institución.

**9) ¿Cree Ud., que los Congresistas legislan a favor del pueblo?**

Respecto a la respuesta brindada por los encuestados se observa que la gran mayoría de ellos (92) no creen que los Congresistas legislan a favor del pueblo. Esta respuesta sí causa una gran preocupación porque no sienten que los congresistas los representan y que más bien responden a intereses económicos, partidarios o de grupos de poder, ajenos al pueblo. Esto se corrobora en lo que manifestaba Gutiérrez en cuanto a que en el Congreso se realizan lobbies y eso genera que los congresistas estén más preocupados de sus beneficios personales y económicos de lo que realmente necesita la población. Solo 8 responden que sí.

**10) ¿Cree que el sistema unicameral ha sido mejor que el bicameral?**

Respecto a la respuesta brindada por los encuestados se observa que la mayoría (65) no cree que el sistema unicameral ha sido mejor que el bicameral. Eso lo dicen a partir de los resultados y de las leyes que aprueba el Congreso. El pueblo siente que no son leyes trascendentes y que aporten a solucionar sus graves problemas. También el pueblo siente que la unicameralidad ni la bicameralidad es la solución, sino que el representante al Congreso sea una mejor persona, profesional y ciudadano, pues caso contrario con cualquiera de los dos modelos de régimen parlamentario el problema seguirá.

**11) ¿Cree Ud., que el Poder Legislativo goza de legitimidad ante la población?**

Respecto a la respuesta brindada por los encuestados se observa que la mayoría de ellos (73) cree que el Poder Legislativo no goza de legitimidad ante la población. Esto se debe a que los congresistas no realizan bien su labor y están inmersos en escándalos y hechos que molestan y enojan a la población: corrupción, mentiras, delitos. Hace poco el Poder Judicial ha sentenciado al congresista Edwin Donayre por el robo de gasolina al Ejército, pero el Congreso no le ha levantado el fuero parlamentario ni la inmunidad y siguen sus hechos delictivos sin ser sancionados como corresponde. Eso la población lo reprocha pues cree que no deben existir privilegios ni impunidad. 27 respondieron que sí.

## **DISCUSIÓN**

## **Introducción**

En el presente Capítulo sobre la discusión se establece la interpretación de los resultados obtenidos y recolectados a partir de la problemática de investigación por lo que es importante resaltar que no es la repetición de los resultados, por lo contrario, es la redacción y juicios de valores que le da sentido a los resultados. En este aspecto se identifican las debilidades y fortalezas sobre la problemática de estudio enmarcando en la presente opiniones y posiciones respecto al tema de investigación. También se ha observado que en algunos casos los entrevistados y expertos han coincidido o llegado a puntos de convergencia y en otros a divergencias, propios de un tema tan controvertido como el de la unicameralidad y del nivel de legitimidad del Poder Legislativo. De esta manera se presenta la descripción de la discusión detallada y ordenada en función de cada técnica de recolección de datos y a los objetivos de la presente investigación:

### **4.1. Discusión del Objetivo y Supuesto General:**

**Objetivo General: Determinar el rol que el sistema unicameral ha desarrollado en el fortalecimiento y legitimidad del Poder Legislativo en el Perú**

**Supuesto General: El sistema unicameral ha cumplido un rol deficiente en el fortalecimiento y legitimidad del Poder Legislativo en el Perú, ya que esta institución se encuentra desprestigiada y su desempeño es desaprobado por la opinión pública.**

Respecto al rol del sistema unicameral en el fortalecimiento y legitimidad del Poder Legislativo en el Perú, los entrevistados, Raúl Gutiérrez Canales, Indira Huilca Flores, Bernardino Ramírez Bautista, César Alvarado Araujo, José Palomino Manchego, Jacqueline Minaya, José Antonio Ñique de la Puente, Richard Cuadros, José de la Cruz Ponce, Carlos Mesías Ramírez, Gastón Soto Vallenas, luego de un análisis de la vigencia de casi 25 años del sistema unicameral, implementado con la Constitución del año 1993, señalaron que el rol del sistema parlamentario unicameral ha jugado rol deficiente en el fortalecimiento y legitimidad del Poder Legislativo.

Ello debido a que los parlamentarios en muchos casos han debatido y aprobado proyectos de Ley en función a las coyunturas políticas o en beneficio de particulares, y por la pésima labor fiscalizadora. Por otro lado, Carlos Mesías Ramírez, indico que el Parlamento, desde los años 20 ha perdido el rol legislativo en favor al ejecutivo y que en la actualidad cumple solamente un rol de control político y de fiscalización.

Asimismo, mayoría de los entrevistados coincidieron que el fortalecimiento y la legitimidad del Poder Legislativo depende de cómo se lleva a cabo la representatividad, del debate y emisión de leyes en función de los requerimientos de la ciudadanía y de una buena labor fiscalizadora dirigido a contribuir con la institucionalidad democrática del país, y no del chisme ni de emitir leyes entre gallos y medianoche o en función de los intereses partidarios. Ñique de la Puente, señaló que para el fortalecimiento y legitimidad del Poder Legislativo se requiere una reforma constitucional total, nuevo diseño económico y educativo, de tal modo, se busque disminuir las brechas sociales a fin de contar con ciudadanos educados y cultos que sepan defender sus derechos y poder contribuir positivamente en el desarrollo del país.

En ese sentido, Raúl Gutiérrez Canales, De la Cruz Ponce, Indira Huilca Flores, acotaron que el fortalecimiento y legitimidad del Poder Legislativo, depende de la existencia de sistema de partidos políticos y un adecuado sistema electoral que como país se debe aspirar.

Asimismo, la mayoría de los encuestados indicaron que el sistema unicameral no ha contribuido en el fortalecimiento y legitimidad del Poder Legislativo, concordando de esta manera con la mayoría de los entrevistados, y además manifestaron que no confiaban en el sistema parlamentario vigente. Sin embargo, 57 de los encuestados discrepan con los entrevistados en relación a la implementación de la bicameralidad y los 43 restantes se manifestaron a favor de la doble Cámara del legislativo, concordando de esta manera con el parecer de los expertos en la relación a la organización del trabajo parlamentario.

Asimismo, Miranda (2014) en su investigación titulada, *El Sistema Bicameral: una alternativa para mejorar el rol constitucional del Congreso de la República del Perú*, señala como conclusión, que el sistema unicameral como forma de organización del Parlamento en el Perú no ha permitido cumplir de manera adecuada las funciones parlamentarias como la legislativa, representativa, electoral, y de consejo administrativo, estos para Miranda son razones suficientes para la implementación del sistema bicameral a fin de optimizar el rol constitucional del Congreso de la República en el Perú (p. 34).

En este orden de ideas, Palomino Manchego (2018), señaló que el sistema unicameral, que todos dijeron que era bueno necesita un replanteo, y coincidiendo con casi todo los entrevistado, indicó que era necesario y urgente retomar el sistema bicameral; además, Ñique

de la Puente, recomendó adoptar el diseño parlamentario adoptado por la Constitución de 1979, pero introduciendo ciertas mejoras en función al tiempo- espacio histórico.

Por otro lado, Bernardino Ramírez y Alvarado Araujo, indicaron que el sistema sea unicameral o bicameral son indiferentes, sino que el fortalecimiento y la legitimidad dependerá únicamente de la calidad de los congresistas con que se cuente, y el cumplimiento que ellos hagan del Reglamento y la Constitución.

En contrapartida a Miranda, Castro (2005) señala que sistema parlamentario unicameral permite el debate y la emisión de normas en forma rápida, se evita la duplicidad de esfuerzos en la elaboración normativa, duplicar órganos administrativos, en cuanto al control político y la Comisión Permanente. Asimismo, para Castro, el sistema unicameral es más independiente frente al Poder Ejecutivo, sus relaciones con este serán más ágiles, se evita que una de las Cámaras busque trasladar responsabilidad a la otra, además, permite mayor información sobre los procesos legislativos. Igualmente, añade Castro, que el sistema parlamentario unicameral responde más a la idea de democracia y garantiza el fortalecimiento institucional (pp.5-6).

Sin embargo, los argumentos esgrimidos por Castro, han sido desvirtuados por casi todos entrevistados, quienes señalaron que el unicameralismo no ha fortalecido el Poder Legislativo, más por el contrario, ha servido para generar inestabilidad institucional, favorecer la corrupción institucionalizada desde los años 90; por lo que, los expertos entrevistados y la Congresista, Huilca Flores, enfatizaron la importancia de la implementación del sistema parlamentario a uno bicameral en nuestro país, a fin de corregir el sistema unicameral del que ya hemos sido testigos de sus desaciertos en estos más de 25 años de vigencia.

En cuanto al fortalecimiento del Poder Legislativo, Sada y Sada (2016) señala que aquello implica un cambio institucional, que debe ser creíble, aceptado y respetado por la opinión pública, a fin de que represente efectivamente y que el Parlamento realice su trabajo con eficiencia y eficacia en función a los intereses de la nación dirigidos a fortalecer el Estado Constitucional de Derecho (p.1).

Igualmente, Mora Donato (2013) manifiesta en relación al fortalecimiento del Poder Legislativo, que esta institución debe ser vigorosa, solida, confiable y amable con sus electores, asimismo debe contar con mecanismos de transparencia, contar con asesores que



conozcan los problemas y enormes desafíos del país, que además debe ser el lugar donde se debata lo que más le interesa a la población. Es decir, el fortalecimiento implica, el ejercicio adecuado del mandato constitucional de parte del órgano legislativo, respetando la división de poderes y la institucionalidad de los demás poderes del Estado (p.45).

Es decir, en este orden de ideas, la doctrinaria y la totalidad de los entrevistados concuerdan, en cuanto, a las características con la cual deben contar un sistema parlamentario en un Estado Constitucional democrático de Derecho. Además, Raúl Gutiérrez, Indira Huilca, Richard Cuadros, José de la Cruz Ponce, señalaron que el fortalecimiento del Poder Legislativo también depende de la existencia de un sistema de partidos políticos consolidado y fuerte, y de una reforma electoral y educativo con calidad.

De igual manera, Antillón (2016) al referirse a la legitimidad del Poder Legislativo, y coincidiendo con casi todos los entrevistados, argumenta que aquella hace referencia al respaldo y la confianza con que debe gozar el órgano legislativo de parte de la población, y además, el autor acota, que la legitimidad del Parlamento, requiere de una fuerte conciencia cívica y política, convergiendo en este aspecto con los entrevistados, Doctores, Ñique de la Puente, De la Cruz Ponce, Richard Cuadros, Masía Ramírez, Minaya Rodríguez. Asimismo, el autor señala, también coincidiendo con los entrevistados, en alusión a la legitimidad, que el Parlamento debería llevar adelante acciones adecuadas de representación de manera permanente, así como debatir y aprobar Proyectos de Ley en función y armonía a lo que pide la sociedad, dirigido a resolver las grandes necesidades que aqueja al país.

De la misma manera, Chunga (2013) coincidiendo con Antillón y con los entrevistados Doctores, Ñique de la Puente, De la Cruz Ponce, Richard Cuadros, Masía Ramírez, Minaya Rodríguez, indica que la legitimidad a nivel constitucional hace referencia al sentir social afectivo que debe gozar las instituciones, que a su vez dicho sentimiento nutre su validez y existencia de las instituciones, que, en este caso, se refiere al ejercicio del Poder Legislativo en nuestro país (p. 89).

Respecto a nuestra discusión personal, podemos señalar que el sistema unicameral es deficiente tal como indican los expertos entrevistados, quienes señalan que debería retornarse a un sistema parlamentario compuesta por dos Cámaras a fin de mejorar el trabajo parlamentario, mejorar la calidad de los debates, la emisión de las normas, la labor

fiscalizadora y el control político ajustado al Reglamento del Congreso y a la Constitución Política del Perú.

Con ello se busca el fortalecimiento y legitimidad del Poder Legislativo con el afán de que el órgano legislativo respete el equilibrio de poderes y la institucionalidad democrática del país. Igual sentir tuvieron los encuestados en cuanto al rol del sistema unicameral y mostraron su desconfianza al sistema parlamentario imperante en la actualidad. Sin embargo, los encuestados se mostraron en contra respecto al retorno a la bicameralidad del Parlamento. Sobre este punto manifiesto mi discrepancia, dado que, el miedo de los encuestados, considero responde posiblemente a influencias de parte de los medios de comunicación tal como lo señalan los expertos entrevistados, Doctores, Ñique de la Puente, De la Cruz Ponce, Richard Cuadros, Mesía Ramírez, quienes señalaron que la población generalmente cuenta con un sentido común político que no necesariamente obedece a un conocimiento científico político que requiere conciencia y cultura política.

Lo señalado anteriormente por Ñique de la Puente, De la Cruz Ponce, Richard Cuadros, Mesía Ramírez se explica en razón a que el sistema unicameral no ha permitido una adecuada representación y no ha cumplido con su rol constitucional tal como señala Miranda en su trabajo de investigación, quién, coincide con los entrevistados, Soto Vallenas, Ñique de la Puente, De la Cruz Ponce, Richard Cuadros. Estos entrevistados indicaron que la organización misma del sistema unicameral impide el rol fundamental que debe cumplir el Parlamento en un Estado Constitucional de Derecho.

Asimismo, comparto con los autores Sada Sada, Mora Donato en cuanto a las características que debería tener un Parlamento, que, además, coincide con la mayoría de los expertos entrevistados, y de igual modo comparto con las ideas argumentadas por los autores, Antillón y Chunga en relación con la legitimidad que debe contar el órgano legislativo en un Estado Democrático de Derecho. De esta manera, se ha logrado cumplir con el Objetivo General planteado, consiguientemente, se ha probado el Supuesto Jurídico General formulado en el trabajo de investigación.

#### **4.2. Discusión del Objetivo y Supuesto Jurídico Específico 1:**

**Objetivo Específico 1: Evaluar el modo en que el Poder Legislativo ha cumplido con los procedimientos legislativos y el control de la legalidad establecido en su Reglamento en el marco de la calidad de la aprobación de las leyes.**

**Supuesto Jurídico Específico 1: El Poder Legislativo ha incumplido con los procedimientos legislativos y el control de la legalidad establecido en su Reglamento lo que ha generado una sobreproducción legislativa, pero sin calidad en la aprobación de las leyes.**

Respecto a cómo el Poder Legislativo ha cumplido con los procedimientos legislativos y el control de legalidad establecido en su Reglamento, tanto Gutiérrez, Huilca y Ramírez coincidieron en señalar que los congresistas del actual Poder Legislativo, no han cumplido con los procedimientos legislativos y el control de la legalidad establecido en su Reglamento en el marco de la calidad de la aprobación de las leyes. Ello en desmedro de la calidad legislativa y el cumplimiento de la norma, que como Congresistas también están obligados a cumplir. Incluso Huilca, en su calidad de Congresista confesó que le preocupa que el actual Parlamento se haya dedicado a aprobar leyes meramente “declarativas” sin mayor impacto social, político, jurídico, económico o de beneficio para el país.

También los entrevistados Gutiérrez, Huilca y Ramírez han señalado que en el Poder Legislativo se mueven muchos intereses económicos y lobbies que se encargan de negociar con los Congresistas respecto a qué tipo de Ley se aprueba o no. Como es el caso actual del Congresista Miguel Torres, cuyo estudio de abogados patrocina a un grupo de casinos de Lima y del Perú y que recientemente el Congreso los ha exonerado de pagar impuestos por las actividades lucrativas que realizan, además de fomentar la ludopatía en la población. Caso contrario sucede con los libros por los cuales se pagan muchos impuestos, haciendo este producto inaccesible a la población. Para el rubro de libros, los Congresistas no les exoneran de impuestos. A este tipo de lobbies es que se refieren Huilca y Gutiérrez. Ello resulta no solo escandaloso sino vergonzoso de comprobar que los Congresistas, representantes del pueblo, legislen no a favor del bien común y del pueblo, como se podría esperar y exigir, sino en contra de los intereses de las grandes mayorías, favoreciendo a una minoría del país llena de privilegios y sin ningún tipo de proyecto de país, sino solo buscando el lucro y el aumento de sus escalas de poder en el país.

También resulta alarmante cuando la Congresista Huilca señala que el Poder Legislativo actual no cumple con su propio Reglamento y se salta procedimientos administrativos y legales con tal de legislar favoreciendo a ciertos grupos y empresas ligadas al comercio y a la exportación. Es más, Ramírez señaló que existen empresas que pagan las campañas políticas de los congresistas para que estos, luego de estar en el poder, negocien y devuelvan favores. De ese modo, señalan los entrevistados no se construye un país, ni un Estado Constitucional de Derecho. En tal sentido, Ramírez y Ñique de la Puente plantean un cambio radical del sistema político. Asimismo, Huilca ha señalado en otras declaraciones que se requiere un nuevo Pacto Social o una nueva Constitución que recoja las demandas de la población y se antepongan los intereses nacionales, sobre todo, de los más vulnerables.

Igualmente, de las 100 personas encuestadas, 79 no creen que la producción legislativa es adecuada y los restantes señalaron lo contrario. En relación con el cumplimiento de los procedimientos legislativos y el control de legalidad (81), (79) respectivamente indicaron que no se cumplen con los procedimientos legislativos ni con el control de legalidad establecido en el Reglamento de Congreso de la República, coincidiendo con la mayoría de los entrevistados. Mientras que los restantes (19), (21), respectivamente, indicaron que sí se cumple con el Reglamento del Congreso, convergiendo en este aspecto con Mostacero y Cáceres.

En el mismo sentido, Buller (2012) en su investigación titulada, *Reducción de la inflación de leyes en el Congreso de la República*, planteó como conclusión, el incremento de leyes como el problema grave que afecta su estructura, la organización y la funcionalidad del Poder Legislativo. El autor señaló que este órgano, pese a haber realizado procesos institucionales para incrementar la eficacia en la función legislativa, en ningún caso se había logrado diseñar una estructura que organice la aprobación de leyes en función a la agenda política y el acuerdo nacional, de esta manera el autor converge con el entrevistado, Palomino Manchego, quién resalto la importancia de una hoja de ruta en la labor legislativa. Así mismo, según Buller (2012) en los periodos parlamentarios 2010-2011, se había exonerado al 50% de leyes del procedimiento regular establecido en el Reglamento del Congreso (p.15). Esto corrobora lo manifestado por, asesor del congresista Israel Lazo, Dr. Alvarado y Dr. Bernardino Ramírez, quienes señalaron que los congresista no cumplen con su propio Reglamento ni mucho menos con la Constitución, esto resulta no solo grave sino

que merecería que los desafueren, pero no lo hacen porque como ya sabemos, los Congresistas se protegen entre sí.

Respecto al procedimiento legislativo, Alvarado (2012) dijo que este es un tipo de procedimiento referido al conjunto de pasos que necesariamente deben ser cumplidos de manera concatenada y cronológica en la formación, debate, aprobación de los Proyectos de Leyes hasta su vigencia (p.105). Sin embargo, el autor indicó que la Constitución vigente prevé excepciones al Reglamento del Congreso, en casos excepcionales, pero que, este defecto reglamentario viene siendo aprovechado por los parlamentarios para exonerar los procedimientos legislativos en función a sus intereses, por lo cual, recomendó modificar el Reglamento y la Constitución. En ese aspecto converge con los pareceres de los entrevistados, Bernardino Ramírez Bautista y José Palomino Manchego. Mientras que el entrevistado, Wilson Mostacero y Roddy Cáceres, aseguraron que sí se cumple con los procedimientos establecidos en el Reglamento del Congreso, y enfatizaron que habría que averiguar caso por caso, qué congresista o en qué Proyecto de Ley se advierten tal incumplimiento. Asimismo, en este sentir se mostraron conformes también, Richard Cuadros, José de la Cruz Ponce, Carlos Mesías Ramírez, Gastón Soto Vallenas. Además, Gutiérrez Canales, y los otros entrevistados manifestaron que, si se habla de manera genérica, no se ha cumplido con los procedimientos legislativos y el control de legalidad establecido en el Reglamento del Parlamento.

Por lo tanto, desde nuestra discusión personal, considero que el Poder Legislativo ha incumplido con los procedimientos legislativos y el control de legalidad, tal como señalaron los encuestados y los entrevistados, dado que existe un defecto reglamentario y constitucional como señalan Alvarado, Ñique de la Puente y De la Cruz Ponce, el cual viene siendo aprovechado, tendenciosamente, por el oficialismo en los periodos parlamentarios pasados y en la actualidad por una mayoría fujimorista, siendo esto uno de los defectos del sistema parlamentario unicameral, que posiblemente son aplicables en países pequeños y con poca masa electoral tal como sostiene el Dr. Soto Vallenas. En esa misma línea, Buller (2012) en su investigación corrobora que el incumplimiento de los procedimientos legislativos aumenta la producción legislativa, pero en desmedro de calidad legislativa que se requiere de un órgano legislativo ad portas del bicentenario. Asimismo, desde de mi parecer, el incumplimiento del procedimiento legislativo es para favorecer a intereses particulares o de poderes económicos, quienes son los que verdaderamente dictan las leyes

en sus beneficios. En este aspecto coincido también con el Dr. Ñique de la Puente, Ramírez, y Palomino Manchego. Esto es confirmado también por Alvarado (2018), quién señaló que los parlamentarios incumplen el Reglamento del Congreso y la Constitución Política y lo hacen por factores de interés personal o partidarios. De esta manera se ha logrado cumplir con el Objetivo específico 1 planteado, por lo que, además, se prueba el Supuesto Jurídico Especifico 1 en el trabajo de investigación.

#### **4.4. Discusión del Objetivo y Supuesto Jurídico Específico 2:**

**Objetivo Específico 2: Identificar la percepción de la población sobre la labor y la calidad legislativa que realizan los Congresistas de la República en el marco de la legitimidad de dicho poder del Estado.**

**Supuesto Jurídico Específico 2: La población posee una percepción negativa y crítica sobre la labor y la calidad legislativa que realizan los Congresistas de la República ya que observan que no son personas idóneas para el cargo, lo que va en desmedro de la legitimidad de dicho poder del Estado**

Respecto a este objetivo, cabe señalar que los entrevistados en su totalidad convergen en manifestar que la percepción de la población sobre la labor y la calidad legislativa que realizan los Congresistas de la República es negativa y crítica puesto que sienten y observan que los congresistas solo ven por sus intereses y beneficios. Tanto que utilizan la inmunidad parlamentaria para sacar provecho de ella y aprovecharse de esta prerrogativa, convirtiendo la inmunidad en impunidad. En ese sentido, los entrevistados señalan que esta situación no aporta a la legitimidad del Poder Legislativo y del Estado Constitucional de Derecho.

Por lo dicho anteriormente los entrevistados Huilca y Gutiérrez señalaron que los Parlamentarios deben recordar su misión y mandato constitucional que es la de representar al pueblo, y deben estar cercanos a él, escucharlos, atenderlos y discutir propuestas. Además, deben in situ recoger su problemática y ser intermediarios antes las entidades públicas respectivas. Los entrevistados observan que lamentablemente esto no está sucediendo y que más bien los congresistas terminan siendo personas inaccesibles, llenas de privilegios y olvidan su mandato original que es la de representar al pueblo.

Para este Objetivo, se realizó una encuesta poblacional que nos ha permitido cumplir con el objetivo de identificar la percepción de la población sobre la labor y la calidad legislativa que realizan los Congresistas de la República en el marco de la legitimidad de dicho poder

del Estado. Luego de aplicar la encuesta, se ha identificado que de los 100 encuestados, 68 resaltan la importancia del Poder Legislativo. Sin embargo 92 de aquellos no creen que los Congresistas legislen en favor del pueblo. Además, 65 de los consultados creen que el sistema unicameral no es mejor que la bicameral. En ese mismo sentido 73 de los encuestados indicaron que el Poder Legislativo no goza de legitimidad ante la población, dado que los Congresistas se encuentran inmersos en escándalos y hechos de corrupción. Un ejemplo de ello es que hace poco el Poder Judicial ha sentenciado al congresista Edwin Donayre por el robo de gasolina al Ejército, pero el Congreso no le ha levantado el fuero parlamentario ni la inmunidad y siguen sus hechos delictivos sin ser sancionados como corresponde. Otro caso, es el del Congresista Moisés Mamani, que realizó tocamientos indebidos dentro de un avión a una aeromoza y que el Congreso solo lo ha sancionado con 120 días de sus labores cuando eso corresponde el desafuero para que sea procesado judicialmente pues se trata de un delito. Esos hechos la población los reprocha pues cree que no deben existir privilegios ni inmunidad, porque la inmunidad la usan para la impunidad.

Al respecto, Miranda (2014) en su trabajo de investigación titulado, *El sistema unicameral: Una alternativa para mejorar el rol constitucional del Congreso de la Republica*, señaló que la organización del sistema unicameral impide el cumplimiento adecuado de las funciones parlamentarias como la representativa y la legislativa, lo cual corrobora la percepción negativa y crítica de los encuestados y los entrevistados, quienes se sumaron a esta percepción respecto a la labor y la calidad legislativa de los actuales parlamentarios, y que ha sido una constante desde la implementación del sistema unicameral con la Constitución de 1993.

En ese mismo sentido con la encuesta realizada por IPSOS, en el año 2017 se demostró la percepción negativa de la población respecto a la labor y la calidad legislativa de los Congresistas. En la actualidad, dicho órgano legislativo se encuentra sujeto a un rechazo casi absoluto por parte de los ciudadanos, lo cual confirma, lo manifestado por los encuestados y los entrevistados realizados en este trabajo investigativo. No por nada en el reciente referéndum los peruanos votaron en un 85% por la no reelección de congresistas, lo cual resulta un mensaje contundente de rechazo al modo de proceder de los actuales congresistas y a todos aquellos que hemos tenido en los últimos periodos parlamentarios. Cada vez el pueblo ha evidenciado que un Parlamento es peor que otro.

En consecuencia, convergiendo tanto con los entrevistados y la población encuestada, se ha identificado y comprobado la percepción negativa de la población y el mío propio sobre la labor y la calidad legislativa que realizan los Congresistas de la Republica, siendo esto el resultado de muchas causas como la conducta inadecuada de los parlamentarios, congresistas relacionados con el narcotráfico y la corrupción, la inexistencia de sistemas de partidos políticos, falta de un adecuado sistema electoral, falta de vocación de parte de los parlamentarios, labor legislativa en función a las coyunturas, tal como señala Palomino Manchego, falta de visión de los integrantes del Parlamento, como señala Mesía Ramírez y De la Cruz Ponce. Asimismo, en este sentido, también comparto con Miranda, en cuanto el sistema parlamentario unicameral no permite una adecuada labor legislativa. Por lo dicho creemos que fue muy importante la aplicación de la encuesta poblacional porque, por un lado, nos permitió cumplir con el objetivo específico 2, y probar el Supuesto Jurídico Especifico 2 planteado en el presente trabajo de investigación.



## **CONCLUSIONES**

## **PRIMERA**

Se ha determinado que el rol del sistema unicameral ha sido deficiente e inidóneo en el fortalecimiento y legitimidad del Poder Legislativo, ello debido a la limitada capacidad personal y profesional de los congresistas, quienes no son debidamente seleccionados por los partidos políticos de acuerdo a los artículos 19, 20, 24.a. de la Ley N° 28094; y no son elegidos por el pueblo mediante un proceso informado y participativo conforme a lo señalado por los especialistas entrevistados; lo cual ha generado que el Congreso sea una institución desprestigiada ante la opinión pública, por lo tanto, se cumple el supuesto jurídico general planteado.

## **SEGUNDA**

Se ha evaluado que el Poder Legislativo ha incumplido con los procedimientos legislativos y el control de la legalidad establecido en su Reglamento, artículos 4, 23.b, 23.c., 23.f, 73.b., 73.c, 73.e., 77, 78 párrafo 1 y 6 del Congreso de la Republica , ello debido a que la mayoría parlamentaria ha impuesto su propia agenda política y partidaria olvidándose de los grandes problemas y desafíos del país, incluso anteponiendo sus intereses económicos; conforme a las entrevistas de los especialistas, lo que ha generado una sobreproducción legislativa pero sin calidad en la producción legislativa, ya que muchas de estas leyes son meramente declarativas y/o declaradas inconstitucionales por parte del Tribunal Constitucional, que en la práctica se ha convertido en una especie de Senado de la República, judicializándose así la política; por tanto se cumple con el supuesto jurídico señalado.

## **TERCERA**

Se ha identificado que la población posee una percepción negativa y crítica sobre la labor y la calidad legislativa que realizan los Congresistas de la República, ello debido a los múltiples escándalos de blindaje y corrupción en los que se han visto involucrados varios congresistas; lo cual conlleva a que la población, aun cuando puedan hacerse acciones positivas en el Congreso, generalicen y perciban que todos no son personas idóneas para el cargo, lo que va en desmedro de la legitimidad de dicho poder del Estado. para tal fin, se entrevistó a 100 estudiantes. La mayoría resaltaron la importancia del Poder Legislativo, sin embargo, 92 de aquellos señalaron que los Congresistas no legislan a favor de la población, además, la mayoría de los encuestados indicaron que debería adoptarse el sistema bicameral para recuperar la legitimidad de dicho poder del Estado; con lo que se cumple con el presupuesto jurídico específico señalado.

## **VI. RECOMENDACIONES**

## **PRIMERA**

El Perú debe retornar al sistema bicameral porque recuperaría la tradición constitucional de la vida republicana y porque aseguraría que este poder del Estado se fortalezca ya que contaría con una Cámara de Diputados y una de Senadores, debidamente seleccionados y elegidos por los partidos políticos y por la ciudadanía informada y dispuesta a participar. Ello supone una mayor exigencia cualitativa para el sistema parlamentario y la institucionalidad democrática del país y no seguir siendo una democracia inocente, ingenua y débil, o como se le denomina una “democracia boba”.

## **SEGUNDA**

Con la restitución de la Cámara de Senadores y de diputados se aseguraría que el Parlamento cuente con mecanismos intraorgánicos de control de la legalidad, calidad legislativa, constitucionalidad, además de evitar judicializar innecesariamente la política y de asegurar que se seleccionen mejor a las altas autoridades del Estado (Banco central de Reserva, Defensor del Pueblo, Junta Nacional de Justicia, Contraloría General de la República, etc.) que deberán ser elegidos por los Senadores a propuesta de los Diputados.

## **TERCERA**

El Parlamento deberá contar con mecanismos comunicacionales óptimos y eficientes que hagan uso de las redes sociales y medios digitales que usan mayormente la población y los jóvenes, a fin de que estos cuenten con la información de primera mano sobre la labor y resultados del trabajo de los congresistas. El Parlamento deberá hacer el esfuerzo institucional de recuperar la confianza y la credibilidad de la población porque esto asegura que el sistema democrático y representativo se consolide.

## VII. REFERENCIAS

### Referencias Temáticas

Antillón, W. (2016). *La Asamblea Legislativa: legitimación y legitimidad*. Costa Rica: Aportes.

Aveledo, R. (2005). *Parlamento y Democracia. Congreso, Asamblea y futuro, en perspectiva histórica, constitucional y política*. Fundación Para la Cultura Urbana, Caracas, citando a: José Gil Fortoul (1942), *Historia Constitucional de Venezuela*, 3ª edición. Caracas: Las Novedades, tomo I.

Berlín, F. (2006). *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, citando a; Manuel Ossorio y Florit, *Bicameral*, *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Tomo II, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1982.

Buller, J. (2012). *Reducción de la Inflación de Leyes en el Congreso de la República (Diseño de una política pública sobre la función legislativa)*. Tesis para optar por el Grado Magíster en Ciencia Política y Gobierno, con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública. Lima: PUCP.

Cabanellas, G. (1972). *Diccionario de Derecho Usual*. Tomo I. 7ma edición, Buenos Aires, Argentina: Editorial Heliasta, S.R.L.

Carvalho, F. (2013). *El sistema parlamentario bicameral y la eliminación del Senado en Venezuela*. Venezuela. *Revista de Derecho Público* N° 132.

Castro, I. (2005). *Reflexiones sobre la bicameralidad y la unicameralidad del Congreso*. Seminario sobre Reformas Constitucionales organizado por la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso Nacional del Ecuador realizado en el Hotel Milton de Guayaquil.

Centro de Investigación Parlamentario (2005). *Unicameralidad y bicameralidad. Ayuda memoria para el debate de la agenda legislativa del Pleno*. Lima: Congreso de la República.

Cerro, M. (2014) *La representación territorial en el Estado federal: Senado*. Madrid.

Chunga, L. (2013). *Legalidad y legitimidad: ¿una nueva constitución para el Perú?* Perú: Cambio y Derecho Social.

Constitución de los Estados Unidos, 17 de septiembre de 1787.

- Datum (2018). *Encuesta de Opinión Pública a Nivel Nacional. Mayo*. Lima.
- Fernández, J. (2010) *El Senado argentino: historia, evolución y consecuencias negativas de la reforma constitucional de 1994, a dieciséis años de la misma*. Argentina.
- Gaceta Judicial (2000). No. 5453. Ecuador.
- González, J. (2000). *El Sistema Parlamentario en cinco Países de Europa Estudio comparativo: Reino Unido, Italia, Alemania, España y Francia*. México: Servicio de Investigación y Análisis. División de Política Interior
- González, J. (2000). *El Sistema Parlamentario en cinco Países de Europa. Estudio comparativo: Reino Unido, Italia, Alemania, España y Francia*. México: Servicio de Investigación y Análisis. Serie: Reportes.
- Llanos, M. (2003). *El Bicameralismo en América Latina*, en: *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer Stiftung.
- López, J. (2016). *Breves notas sobre la importancia de la legitimidad constitucional y cambio político en México*. En Boletín Mexicano de Derecho Comparado Nro. 86, Año-Vol XXIX, Mayo Agosto.
- McClintock, C. (2016). *Reglas presidenciales-electorales y democracia: la superioridad del escurrimiento a la pluralidad en América Latina*. Documento preparado para la entrega en la reunión anual de la Asociación Americana de Ciencias Políticas Philadelphia.
- Miranda, M. (2014) *El Sistema Bicameral: una alternativa para mejorar el rol constitucional del Congreso de la República del Perú*. Lima Perú
- Montesquieu, L. (1979). *Del Espíritu de las Leyes*, Libro XI, Capítulo VI, Ediciones Orbis, España, traducción de Mercedes Blázquez y Pedro de Vega.
- Mora-Donatto, C. (2013). *Temas de Derecho Público N.º 70: Teoría de la Legislación*. Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita.
- O'Donnell, G. (2007). *Las crisis perpetuas de la democracia*. México. Revista Polis. Volumen 3.
- Pedroza de la Llave, S. (1997). *El Congreso de la Unión*. Universidad Nacional Autónoma de México. México.
- Rivera, S. (2006) *Acerca del retorno a la bicameralidad*. Lima Perú.

Sada, I. y Sada, H. (2016). *Fortalecimiento del Poder Legislativo: ¿Por dónde empezar?* México: Iberoforum.

Salceso, C. (2007). *Unicameralidad o bicameralidad Falsos dilemas en la discusión sobre la reforma del parlamento.* Lima Perú.

Sanz, J. (2013). *El parlamentarismo en su encrucijada: Schmitt versus Kelsen, o la reivindicación del valor de la democracia.* Universidad Complutense de Madrid. Revista de Estudios Políticos (nueva época). Núm. 162, Madrid, octubre-diciembre.

Tanaka, M. (2017). *La reforma del sistema político y electoral. Balance de Investigación en Políticas Públicas 2011 – 2016 y Agenda de Investigación 2017 – 2021.* Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Tovar, O. (1973). *Derecho Parlamentario.* Universidad Central de Venezuela, Caracas.

Tribunal Constitucional: Caso Ley de la Policía Nacional del Perú, Exp. N.º 0022-2004-AI/TC, fundamento 23.

Tribunal Constitucional: Caso Sesenta y Cinco Congresistas de la República, Exp. N.º 0006-2003-AI/TC, fundamento 1

Vanossi, J. (2008) *¿Modernización parlamentaria?* Konrad - Adenauer - Stiftung e. V. Uruguay.

### **Bibliografía Metodológica**

Carrasco, S. (2007). *Metodología de la investigación científica.* Lima.

Creswell, M. (1998). *Metodología de la Investigación.* Universidad Villa Real. (1ª ed.). Lima- Perú. Biblioteca de la Universidad Villareal.

Delgado, M, Vargas, I, y Vázquez, L. (2006). *El rigor en la investigación cualitativa.* En M. L. Vázquez, M. R. da Silva, A. S. Mogollón, M. J. Fernández de Sanmamed, M. E. Delgado & I. Vargas. Introducción a las técnicas cualitativas de investigación aplicadas en salud. Barcelona: Serveis de Publicacions Universidad Autònoma de Barcelona.

Garcés, H. (2000). *Investigación Científica.* Quito: Ediciones Abya-Yala

Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2014). *Metodología de la Investigación.* (6ta ed.). México: Mc Graw Hill.

Kerlinger, F. (1983). *Investigación del Comportamiento. Técnicas y Metodología*, (2ª. ed.). México: Ed. Interamericana.

Ramos, C (2011). *Como hacer una tesis de derecho y no envejecer en el intento*. Lima. Editorial Grijley.

Selltiz C, Wrightsman L, Cook S. (2000). *Métodos de investigación en las relaciones sociales*. Nueva York: Holt Rinehart y Winston. En: Denman, C, Haro, JA, compiladores. *Por los rincones: antología de métodos cualitativos en la investigación social*. México: El Colegio de Sonora.

Soneira, A. (2006). *La teoría fundamentada en los datos* (Grounded Theory) de Glaser y Strauss. En Irene Vasilachis (Ed.), *Estrategias de investigación cualitativa* (pp. 153 - 173). España: Gedisa

Valderrama, S (2014). *Pasos para elaborar proyecto de investigación científica*. Lima. Editorial San Marcos.

Vara, A. (2008). *La tesis de maestría en educación*. Lima: Universidad de San Martín de Porres.



## **ANEXOS**

## ANEXO 1

### MATRIZ DE CONSISTENCIA

**NOMBRE DEL ESTUDIANTE: Miquear Herrera Ccota**

**FACULTAD/ESCUELA: DERECHO**

<b>TÍTULO DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN</b>	<b>Fortalecimiento y legitimidad del Poder Legislativo: Balance del sistema unicameral en el Perú</b>
<b>PROBLEMA GENERAL</b>	¿Cuál ha sido el rol del sistema unicameral en el fortalecimiento y legitimidad del Poder Legislativo en el Perú?
<b>PROBLEMAS ESPECÍFICOS</b>	1. ¿Cómo el Poder Legislativo ha cumplido con los procedimientos legislativos y el control de la legalidad establecido en su Reglamento en el marco de la calidad de la aprobación de las leyes? 2. ¿Cuál es la percepción de la población sobre la labor y la calidad legislativa que realizan los Congresistas de la República en el marco de la legitimidad de dicho poder del Estado?
<b>SUPUESTO GENERAL</b>	El sistema unicameral ha cumplido un rol deficiente en el fortalecimiento y legitimidad del Poder Legislativo en el Perú, ya que esta institución se encuentra desprestigiada y su desempeño es desaprobada por la opinión pública
	1. El Poder Legislativo ha incumplido con los procedimientos legislativos y el control de la legalidad establecido en su Reglamento lo que ha generado una sobreproducción legislativa, pero sin calidad en la aprobación de las leyes.

<b>SUPUESTOS ESPECÍFICOS</b>	2. La población posee una percepción negativa y crítica sobre la labor y la calidad legislativa que realizan los Congresistas de la República ya que observan que no son personas idóneas para el cargo, lo que va en desmedro de la legitimidad de dicho poder del Estado
<b>OBJETIVO GENERAL</b>	Determinar el rol que el sistema unicameral ha desarrollado en el fortalecimiento y legitimidad del Poder Legislativo en el Perú.
<b>OBJETIVOS ESPECÍFICOS</b>	1. Evaluar el modo en que el Poder Legislativo ha cumplido con los procedimientos legislativos y el control de la legalidad establecido en su Reglamento en el marco de la calidad de la aprobación de las leyes. 2. Identificar la percepción de la población sobre la labor y la calidad legislativa que realizan los Congresistas de la República en el marco de la legitimidad de dicho poder del Estado.
<b>DISEÑO DEL ESTUDIO</b>	Teoría fundamentada
<b>POBLACIÓN Y MUESTRA</b>	Congresistas, asesores de Congresistas, juristas, docentes universitarios, 100 pobladores
<b>VARIABLES / CATEGORIZACIÓN</b>	Sistema unicameral Poder Legislativo

#### UNIDAD DE ANÁLISIS Y CATEGORIZACIÓN

<b>Categorías</b>	<b>Subcategorías</b>
-------------------	----------------------

<p align="center"><b>Sistema unicameral</b></p>	<p>Procedimientos legislativos, percepción de la población, legitimidad, fortalecimiento</p>
<p align="center"><b>Poder Legislativo</b></p>	<p>Procedimientos legislativos, percepción de la población, legitimidad, fortalecimiento, institucionalidad democrática</p>

<p><b>MÉTODOS DE ANÁLISIS DE DATOS</b></p>	<p align="center">Hermenéutico</p>
--	------------------------------------

**Anexo 2: Instrumentos**

**ANEXO 2**  
**GUÍA DE ENTREVISTA**

**Dirigido a Congresistas de la República, asesores parlamentarios, politólogos, sociólogos, constitucionalistas, docentes universitarios**

**TÍTULO: Fortalecimiento y legitimidad del Poder Legislativo: Balance del sistema unicameral en el Perú**

**Entrevistado:.....**

**Cargo:.....**

**Institución:.....**

**OBJETIVO GENERAL**

Determinar el rol del sistema unicameral en el fortalecimiento y legitimidad del Poder Legislativo en el Perú.

1. ¿Cuál ha sido el rol del sistema unicameral en el fortalecimiento y legitimidad del Poder Legislativo en el Perú?

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

2. ¿Desde su punto de vista, de qué depende el fortalecimiento y la legitimidad del Poder Legislativo en el Perú?

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

3. ¿Considera Ud., que el sistema unicameral ha sido deficiente e inidóneo en el fortalecimiento y legitimidad del Poder Legislativo en el Perú? ¿por qué?

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

4. ¿Qué recomendaciones haría Ud. para que el Poder Legislativo se fortalezca y goce de legitimidad en el Perú?

.....  
.....  
.....

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

**OBJETIVO ESPECÍFICO 1**

Evaluar el modo en que el Poder Legislativo ha cumplido con los procedimientos legislativos y el control de la legalidad establecido en su Reglamento en el marco de la calidad de la aprobación de las leyes

5. ¿Considera Ud. que los congresistas de la República han cumplido con sus obligaciones y deberes señalados en el Reglamento del Poder Legislativo?

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

6. ¿Cuál ha sido el modo en que el Poder Legislativo ha cumplido con los procedimientos legislativos establecido en su Reglamento en el marco de la calidad de la aprobación de las leyes?

.....  
.....  
.....  
.....

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

7. ¿Cuál ha sido el modo en que el Poder Legislativo ha cumplido con el control de la legalidad establecido en su Reglamento en el marco de la calidad de la aprobación de las leyes?

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

8. ¿Qué recomendaciones haría para que el Poder Legislativo cumpla de modo adecuado con los procedimientos legislativos y el control de la legalidad establecido en su Reglamento y produzca leyes de calidad?

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

**OBJETIVO ESPECÍFICO 2**



Identificar la percepción de la población sobre la labor y la calidad legislativa que realizan los  
Congresistas de la República en el marco de la legitimidad de dicho poder del Estado

9. ¿En qué consiste que el Poder Legislativo goce de legitimidad ante la población y la opinión pública?

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

10. ¿Cuál es la importancia de la labor del Poder Legislativo en la vida orgánica y política del Estado?

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

11. ¿Cuál cree Ud., que es la percepción de la población sobre la labor que realizan los Congresistas de la República?

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

12. ¿Cuál cree Ud., que es la percepción de la población sobre la calidad legislativa que realizan los Congresistas de la República?

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

13. ¿Qué recomendaciones haría Ud. para que la población perciba una eficiente labor de parte de los congresistas de la República?

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

14. ¿Cree Ud., que el Perú debería retornar al sistema bicameral? Explique su respuesta

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

15. Algo más que desea agregar / comentarios / sugerencias?

.....  
.....  
.....

<b>SELLO del entrevistado</b>	<b>FIRMA del entrevistado</b>

### ANEXO 3

#### Cuestionario de encuesta

**Título: Fortalecimiento y legitimidad del Poder Legislativo: Balance del sistema unicameral en el Perú**

Pertenece a algún partido político:
Grado de estudios:
Distrito en que vive:
Edad
Sexo:
Fecha:

<b>Objetivo General</b>	Determinar el rol del sistema unicameral en el fortalecimiento y legitimidad del Poder Legislativo en el Perú.		
1	¿Sabe en qué consiste el Poder Legislativo?	SI <input type="checkbox"/>	NO <input type="checkbox"/>
2	¿Sabe en qué consiste el sistema unicameral?	SI <input type="checkbox"/>	NO <input type="checkbox"/>
3	¿Cree que desde que se implementó el sistema unicameral en el Perú el Poder Legislativo se ha fortalecido y legitimado?	SI <input type="checkbox"/>	NO <input type="checkbox"/>
4	¿Tiene confianza y respalda el sistema unicameral del Poder Legislativo?	SI <input type="checkbox"/>	NO <input type="checkbox"/>
5	¿Cree que el Perú debería retornar al sistema bicameral?	SI <input type="checkbox"/>	NO <input type="checkbox"/>
<b>Objetivo Específico N° 1</b>	Evaluar el modo en que el Poder Legislativo ha cumplido con los procedimientos legislativos y el control de la legalidad establecido en su Reglamento en el marco de la calidad de la aprobación de las leyes		
6	¿Sabe Ud., que el Poder Legislativo cuenta con su propio Reglamento?	SI <input type="checkbox"/>	NO <input type="checkbox"/>
7	¿Cree que la aprobación de las leyes del Poder Legislativo es adecuada?	SI <input type="checkbox"/>	NO <input type="checkbox"/>
8	¿Cree que el Poder Legislativo emite leyes de calidad?	SI <input type="checkbox"/>	NO <input type="checkbox"/>
9	¿Cree Ud., que el Poder Legislativo cumple con los procedimientos establecidos en su propio Reglamento?	SI <input type="checkbox"/>	NO <input type="checkbox"/>
10	¿Cree Ud., que el Poder Legislativo cumple con el control de legalidad establecido en su propio Reglamento?	SI <input type="checkbox"/>	NO <input type="checkbox"/>
11	¿Cree que se debería sancionar al Congresista que no cumpla con su propio Reglamento?	SI <input type="checkbox"/>	NO <input type="checkbox"/>
12	¿Cree que se debería modificar el Reglamento del Poder Legislativo para que imponga sanciones a los Congresistas que no la cumplan?	SI <input type="checkbox"/>	NO <input type="checkbox"/>

<b>Objetivo Específico N° 2</b>	Identificar la percepción de la población sobre la labor y la calidad legislativa que realizan los Congresistas de la República en el marco de la legitimidad de dicho poder del Estado	
13	¿Considera importante la labor que realiza el Poder Legislativo en la vida del país?	SI <input type="checkbox"/> NO <input type="checkbox"/>
14	¿Cree Ud., que los Congresistas legislan a favor del pueblo?	SI <input type="checkbox"/> NO <input type="checkbox"/>
15	¿Ud., confiaría la administración de su casa a un Congresista?	SI <input type="checkbox"/> NO <input type="checkbox"/>
16	¿Volvería a votar por el Congresista que votó en la última elección?	SI <input type="checkbox"/> NO <input type="checkbox"/>
17	¿Cree que el sistema unicameral ha sido mejor que el bicameral?	SI <input type="checkbox"/> NO <input type="checkbox"/>
18	¿Cree Ud., que el Poder Legislativo goza de legitimidad ante la población?	SI <input type="checkbox"/> NO <input type="checkbox"/>

**Gracias**



**ACTA DE APROBACIÓN DE ORIGINALIDAD  
DE TESIS**


Código : F06-PP-PR-02.02  
Versión : 09  
Fecha : 21-12-2018  
Página : 1 de 1

Yo, **José Jorge Rodríguez Figueroa**, docente de la Facultad de Derecho y Escuela Profesional de Derecho de la Universidad César Vallejo - Lima Norte, revisor de la tesis titulada

**“FORTALECIMIENTO Y LEGITIMIDAD DEL PODER LEGISLATIVO: BALANCE DEL SISTEMA UNICAMERAL EN EL PERÚ”**, del estudiante **MIQUEAR NEVEN HERRERA CCOTA**, constato que la investigación tiene un índice de similitud de **16%** verificable en el reporte de originalidad del programa Turnitin.

El suscrito analizó dicho reporte y concluyó que cada una de las coincidencias detectadas no constituyen plagio. A mi leal saber y entender la tesis cumple con todas las normas para el uso de citas y referencias establecidas por la Universidad César Vallejo.

Lima, 21 de diciembre de 2018

  
Firma  
**José Jorge Rodríguez Figueroa**

DNI: 10729462

Elaboró	Dirección de Investigación	Revisó	Responsable de SGC	Aprobó	Vicerrectorado de Investigación
---------	----------------------------	--------	--------------------	--------	---------------------------------

Feedback Studio - Mozilla Firefox

https://ev.turmin.com/app/critica/es/?s=1&u=1053505812&lang=es&bo=1162385794

feedback studio

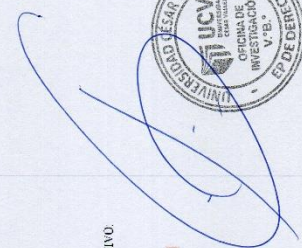

POLITICAS LEGISLATIVAS DEL DICAMERAL

Resumen de coincidencias **16 %**

Se están viendo fuentes estándar

Ver fuentes en inglés (Beta)

Coincidencias	
1	allianbrevencarias.com Fuente de Internet 3 %
2	repositorio.ucv.edu.pe Fuente de Internet 3 %
3	www4.congreso.gob.pe Fuente de Internet 2 %
4	tesis.pucp.edu.pe Fuente de Internet 1 %
5	Entregado a Pontificia ... Trabajo del estudiante <1 %
6	www.derechycambios... Fuente de Internet <1 %
7	www.revistajuridicaonli... Fuente de Internet <1 %
8	Entregado a Universida... Fuente de Internet <1 %

**UNIVERSIDAD CÉSAR VALLEJO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO**

FORJALCUMIENTO Y LEGITIMIDAD DEL PODER LEGISLATIVO:  
BALANCE DEL SISTEMA UNICAMERAL EN EL PERÚ

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO PROFESIONAL DE ABOGADO**

**AUTOR**  
MQUELAR NEVEN HERRERA COTA

**ASESORES TEMÁTICOS**  
MG. ESQUE VARGAS HIRAMAN  
MG. JOAQUÍN OJAY A MEDINA


**ASESOR METODOLÓGICO**  
MG. ELEAZAR ARMANDO FLORES MEDINA

**LÍNEA DE INVESTIGACIÓN**  
DERECHO CONSTITUCIONAL - REFORMA CONSTITUCIONAL

Página: 1 de 184    Número de palabras: 50353

Text-only Report    High Resolution    Activado

12:56 p.m.    ESP    22/08/2019

 <b>UCV</b> UNIVERSIDAD CÉSAR VALLEJO	<b>AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN DE          TESIS EN REPOSITORIO INSTITUCIONAL          UCV</b>	Código : F08-PP-PR-02.02 Versión : 07 Fecha : 21-12-2018 Página : 1 de 1
--	--	---

Yo **MIQUEAR NEVEN HERRERA CCOTA**, identificado con DNI N° 40794346, egresado de la Escuela Profesional de Derecho de la Universidad César Vallejo, autorizo la divulgación y comunicación pública de mi trabajo de investigación titulado **“FORTALECIMIENTO Y LEGITIMIDAD DEL PODER LEGISLATIVO: BALANCE DEL SISTEMA UNICAMERAL EN EL PERÚ”**; en el Repositorio Institucional de la UCV (<http://repositorio.ucv.edu.pe/>), según lo estipulado en el Decreto Legislativo 822, Ley sobre Derecho de Autor, Art. 23 y Art. 33

*Miquear N. Herrera ccota*  
 \_\_\_\_\_  
 FIRMA

DNI: 40794346

FECHA: 21 de diciembre del 2018

Elaboró	Dirección de Investigación	Revisó	Responsable de SGC	Aprobó	Vicerrectorado de Investigación
---------	----------------------------	--------	--------------------	--------	---------------------------------





**UNIVERSIDAD CÉSAR VALLEJO**

**AUTORIZACIÓN DE LA VERSIÓN FINAL DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN**

CONSTE POR EL PRESENTE EL VISTO BUENO QUE OTORGA EL DOCENTE DEL ÁREA DE INVESTIGACIÓN

JOSÉ JORGUE RODRÍGUEZ FIGUEROA

---

A LA VERSION FINAL DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN QUE PRESENTA:

MIQUEAR NEVEN HERRERA CCOTA

INFORME TITULADO:

FORTALECIMIENTO Y LEGITIMIDAD DEL PODER LEGISLATIVO: BALANCE DEL SISTEMA UNICAMERAL EN EL PERÚ.

---

PARA OBTENER EL TÍTULO O GRADO DE ABOGADA

---

FECHA DE SUSTENTACIÓN: 21 DE DICIEMBRE DE 2018

NOTA O MENCIÓN: 14

FIRMA

JOSÉ JORGUE RODRÍGUEZ FIGUEROA  
DOCENTE DEL ÁREA DE INVESTIGACIÓN

