

EL BICAMERALISMO EN AMÉRICA LATINA

DR. RAMÓN GUILLERMO AVELEDO*

* Profesor titular de la Universidad Metropolitana. Profesor de Maestría y Doctorado en la Universidad Católica Andrés Bello (Caracas). Individuo de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales (Venezuela)

En todas partes se discute acerca de cuál de los modelos, el unicameral o el bicameral ofrecen mejores condiciones para el funcionamiento del poder legislativo. No son pocos los países que han migrado del sistema de dos cámaras al de una sola, lo cual no es de extrañar, dado que en estos tiempos nuestros de interactividad intensa y cambios tecnológicos veloces que multiplican los canales de información tanto como enervan las posibilidades de deliberación, emerge como consecuencia natural un clima crítico hacia lo que se percibe como lentitud en la toma de decisiones y elevado costo de los órganos legisladores y sus correspondientes aparatos burocráticos, fuertemente influido por insatisfacción hacia el desempeño de la política y los políticos.

También es cierto que en 2013 los ciudadanos irlandeses rechazaron el referéndum la abolición de su *Seanad Éireann*¹ que no es de elección popular y que en 2017 los italianos, ante una propuesta de reforma que sustituía el Senado de la constitución republicana por un cuerpo más reducido, muy diferente y sin sus competencias y prerrogativas, no obstante los requerimientos de su bicameralismo paritario que pueden hacer muy complejos ciertos aspectos del funcionamiento del sistema, también votaron en contra en casi un sesenta por ciento.

No somos irlandeses ni italianos, pero un buen número de las democracias más consolidadas de nuestra región mantienen un apego a la legislatura bicameral que sería ocioso reducir su valoración al afán de preservar cuotas de poder y burocracia.

En el mundo hay más parlamentos unicamerales que bicamerales. La proporción a favor de aquellos es aproximadamente 6 a 4. En el continente americano, en cambio, la balanza se inclina hacia el bicameralismo, con veinte países frente a quince que opta por una sola cámara. Allí pesan, sin

¹ Senado de Irlanda

duda, los Estados Unidos, Canadá y los países más grandes del Caribe angloparlante, con explicable influencia del modelo Westminster, con la interesante excepción de Guyana que, desde su constitución de 1980, en la cual se declaró “República Cooperativa”, tiene un Presidente Ejecutivo elegido directamente por el voto popular y no salido de la mayoría parlamentaria y una Asamblea unicameral.

En los Estados Unidos se llegó al sistema bicameral en los debates de la Constitución en Filadelfia, el verano de 1787, a partir del denominado Compromiso de Connecticut, alrededor de una cámara popular en proporción a la población, renovable cada dos años y un Senado con representación igualitaria de dos miembros por cada estado, inicialmente escogidos por las legislaturas estatales hasta que fue consagrada la elección directa, en virtud de la Enmienda XVII a la Constitución, aprobada en 1912, fruto de la ola reformista de comienzos del siglo XX.

Al circunscribirse nuestro estudio al ámbito específico de América Latina, encontraremos que de veintiún naciones, once optan por parlamentos bicamerales y diez por unicamerales. Esto contando a Puerto Rico que si bien no es un estado soberano, sí es una nación latinoamericana, por cierto con una tradición parlamentaria estable de más de un siglo, experiencia que poquísimos de nuestros pueblos pueden esgrimir. El bicameralismo boricua data de 1917 gracias a la Ley Foraker², treinta años anterior a la posibilidad legal de elegir al Gobernador e incluso previa a la creación del Estado Libre Asociado que es de 1950. No obstante, con base en el tamaño de la “Isla del Encanto” y criterios de ahorro en el gasto público, hay quienes plantean la conveniencia de transformar en unicameral su órgano legislativo. La insistencia mayor es del Partido Independentista que acaso busca así un tema con pegada popular y que al mismo tiempo, implica reacción ante el modelo estadounidense. Por cierto, en los Estados Unidos, solamente uno de los cincuenta estados, el de Nebraska, tiene legislatura unicameral desde 1937, cuando eliminó la Cámara de Representantes y mantuvo sólo un Senado de cuarenta y nueve miembros.

² De 1900, organizó el gobierno civil de Puerto Rico, isla cedida por España a EEUU en virtud del Tratado de París de 1898, tras la Guerra Hispano-Norteamericana en la cual imperio perdió, además. Cuba, Filipinas y Guam. Su nombre se debe al Senador Joseph B. Foraker (R-Ohio).

CRITERIOS QUE SUSTENTAN EL BICAMERALISMO³

En principio, encontraremos dos lógicas básicas, la estamental progresivamente reformada por la creciente democratización y la federal. En la primera se morigeraba el poder de la cámara popularmente electa, aunque originalmente el sufragio fuera restringido a unos pocos, con un cuerpo de origen aristocrático o designación real. En la segunda, una asamblea representa a la población y la otra a las unidades autónomas sub nacionales, estados, provincias o cantones que integran la federación.

La racionalidad estamental, desde luego, es histórica y progresivamente ha ido quedando relegada a los libros de historia, a donde pertenecen esos privilegios propios del antiguo régimen. Lo que sí subsiste como inquietud de políticos y constitucionalistas, es el interés porque exista un equilibrio en el poder deliberante, una instancia más proclive al estudio sereno de los asuntos. Una “cámara de enfriamiento” como suele decirse.

Varias veces he recordado, porque además de ingeniosa me parece reveladora, la anécdota de la conversación de Washington y Jefferson en el desayuno, cuando éste le inquirió al Presidente las razones para que no se opusiera a la existencia del Senado en la recién dictada constitución. Dicen que el héroe respondió preguntándole por qué había vertido su café en el platillo de la taza que lo contenía, “Para refrescarlo” contestó el ideólogo, a lo cual replicó “Así vertemos la legislación en el platillo senatorial, para refrescarla”⁴.

BICAMERALISMO EN AMÉRICA LATINA

La influencia del constitucionalismo estadounidense en el latinoamericano es dato imposible de ignorar. Vecindad aparte, cuando nuestras repúblicas nacían la experiencia de la independencia de las antiguas colonias inglesas del Norte era nueva y atractiva y en los dos siglos posteriores, la estabilidad política y la prosperidad alcanzada por los Estados Unidos es natural que siga motivando interés y deseos de emulación en nuestros liderazgos.

³ R. G. Avelledo, *El Senado. Experiencia comparada y utilidad para la democracia en Venezuela*, IEPFT, ABEditiones UCAB, KAS, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2019.

⁴ Tom Daschle y Charles Robbins, *The U.S. Senate*, Thomas Dunn Books, New York, 2013.

Pero hay otros factores a considerar. Uno es el federalismo. México, Brasil y Argentina, los tres más grandes países latinoamericanos son estados federales, así que es natural que hicieran suyo el Congreso bicameral. Venezuela que lo tuvo desde 1811, decidió reemplazarlo por una Asamblea Nacional de una cámara en su vigésima sexta reforma constitucional, la de 1999, con lo cual se convertiría en uno de los tres estados federales del planeta con parlamento unicameral. Los otros dos son los Estados Federados de Micronesia en el Pacífico y las islas Comoras en el sudeste de África, es decir que a los algo más de veintiocho millones de venezolanos que seguimos en nuestro país, comorenses y micronesios juntos suman menos de otro millón de personas. Poco más que una curiosidad estadística, pues veintiocho países del mundo son estados federales y en ellos reside el cuarenta por ciento de la población mundial⁵,

El bicameralismo latinoamericano no se reduce a sus estados federales. Como en otras partes del mundo, estados unitarios han preferido históricamente que sus parlamentos sean bicamerales.

Cuando siete estados unitarios de América Latina, además de Puerto Rico mantienen parlamentos bicamerales, se entiende que asumen las ventajas que la legislación, el control de la administración y el ejercicio de otras competencias del órgano, sean electorales, cuasi judiciales u otras, obtienen del estudio doble por la serenidad y la experiencia, lo cual aconseja la conveniencia de contar con una cámara “revisora” a fin de equilibrar, en la idea de Pellegrino Rossi⁶, los impulsos sociales de progreso y conservación.

PARLAMENTOS BICAMERALES

En estados federales, tenemos los casos ya citados de México, Argentina y Brasil.

Según la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, el Congreso de la Unión es bicameral.⁷ La Cámara de Diputados ejerce la representación

⁵ George Anderson, *Introducción al Federalismo*, Marcial Pons, Madrid, 2008.

⁶ Pellegrino Rossi (1787-1848) Economista, jurista y político nacido en Carrara, Ducado de Massa y Carrara hasta la invasión napoleónica y muerto en Roma cuando servía al Estado Pontificio adquirió nacionalidades suiza y francesa.

⁷ Francisco Berlín Valenzuela, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

popular y la de Senadores la territorial, con dos miembros por cada estado. A ellos se agregaron en la reforma de 1996 para ampliar el sistema político, treinta y dos senadores plurinominales, asignados por sistema proporcional de las listas nacionales presentadas por los partidos en las elecciones⁸, con lo cual la naturaleza del cuerpo ha sido modificada, pues al criterio federal se adiciona uno de representatividad política nacional.

El bicameralismo mexicano fue instituido en 1824, pero no fue un modelo permanente de allí en adelante. La Constitución liberal de 1857 con inspiración antielitesca, eliminó el Senado, a pesar de la oposición de Benito Juárez, quien pensaba que al dividirse el poder del legislativo en dos cámaras se fortalecería el del Ejecutivo⁹. La república mexicana volvió al bicameralismo en 1874, esquema que fue mantenido luego de la Revolución en la Carta de 1917.

En la constitución de la República Argentina¹⁰ el Congreso tiene dos cámaras. La de Diputados que representa “la totalidad del pueblo” está integrada por representantes elegidos popularmente. El Senado que representa las provincias y la capital, sus miembros fueron elegidos por las legislaturas provinciales, en método que frecuentemente generó problemas, hasta que por reforma de 2001, los senadores son elegidos popularmente. Su número es de tres por provincia más la Ciudad de Buenos Aires. De ellos, dos se adjudican a la mayoría y el otro al partido que le siga en votación. La edad mínima para ser diputado es veinticinco años y treinta para ser senador.

En los debates político-constitucionales de su tiempo, Domingo Faustino Sarmiento¹¹ quien después de Presidente de la República sería senador por su natal provincia de San Juan, no dejó de escribir y opinar, aún en ejercicio de la primera magistratura, en 1869 sostuvo que

⁸ Khemvirg Puente Martínez, *Bicameralismo en la Constitución Mexicana y en perspectiva comparada*, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas. México.

⁹ Ver Diego Valadés, *El Control del Poder*, Porrúa-UNAM, México, 1998.

¹⁰ Jorge Horacio Gentile, *Derecho Parlamentario*, Ciudad Argentina. Buenos Aires, 2008.

¹¹ Presidente de la Nación Argentina (1868-1874), ministro, parlamentario, educador y escritor de obra vastísima. En el campo constitucional destacan, de sus obras completas *Comentarios de la Constitución* (VIII), *Instituciones Sudamericanas* (IX), *Legislación y Progresos en Chile* (X), sus tres volúmenes de *Práctica Constitucional* (XXXI, XXXII y XXXIII), así como encontraremos referencias al tema en los tres volúmenes de sus *Discursos Parlamentarios* (XIX, XX y XXI).

el Senado “Debería componerse de hombres maduros, instruidos, justos, para poder oponerse a los movimientos inconsiderados de la opinión del momento”¹²

Establecido en 1822, el bicameralismo brasileño es anterior a la república federal, pues viene desde el Imperio y continuó en la constitucionalidad republicana a partir de 1891. El propósito constitucional de su estructura parlamentaria es que el Senado Federal refleje el “Equilibrio federativo”. En ese cuerpo hay tres representantes por cada estado y el Distrito Federal. La Cámara de Diputados representa a la población, sus miembros son elegidos en un número mínimo de ocho y máximo de setenta por cada estado con un mandato de cuatro años.

Como hemos afirmado anteriormente, aparte del caso del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, ya comentado, siete repúblicas latinoamericanas organizadas en estados unitarios o centralistas, han preferido históricamente la bicameralidad en sus órganos legislativos. Ellas son Bolivia, Chile, Colombia, Haití, República Dominicana, Paraguay y Uruguay.

El bicameralismo en la Constitución de Bolivia arranca en proyecto constitucional solicitado por el Congreso General Constituyente a Simón Bolívar para la primera Carta de esa nación sudamericana que sería promulgada en 1826, a través de las cámaras de Senadores y Censores. La propuesta que incluía una Presidencia vitalicia no fue aceptada en su totalidad, sus ideas “absorbidas por el temor al desorden”¹³ fueron estudiadas por el jurista y político español Fraga Iribarne¹⁴. Por un largo trecho de su historia, la constitucionalidad boliviana tuvo accidentada trayectoria, pero el legislativo bicameral se ha mantenido en sus diecinueve constituciones hasta 2004 y aún en el Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario proclamado en la constitución de 2009, a través de la Asamblea Legislativa Plurinacional que se organiza en dos cámaras. La de Diputados, con ciento treinta miembros elegidos por mitades, a través de sistemas mayoritario en circuitos uninominales y

¹² *El Nacional*, 5 de junio de 1869.

¹³ Juan Carlos Morón Urbina, *Bolívar y su propuesta constitucional de 1826*. <https://dialnet.unirioja.es/>

¹⁴ Ver Manuel Fraga Iribarne, “La evolución de las ideas de Bolívar sobre los Poderes del Estado”, en *Revista de Estudios Políticos*. Nº 117-118, Madrid, 1961.

proporcional mediante listas departamentales, en el modelo proporcional personalizado. La de Senadores, con treinta y seis miembros, elegidos a razón de cuatro por departamento, asignados en proporción a los votos obtenidos por cada lista.

La larga tradición parlamentaria de Chile arranca en 1812, con una sola cámara, el Senado y se hace bicameral a partir de la constitución de Valparaíso dada en 1828. En su Congreso Nacional, la Cámara de Diputados ha sido más numerosa y combativa, el Senado tuvo siempre otro ambiente, como lo sintió el joven senador Frei Montalva cuando entró al cuerpo en 1949, en su ambiente “de absoluto respeto” aprendió a oír. La constitución 1980 impuesta por el régimen militar, estableció un sistema de elección que prácticamente obliga a Senados sin mayoría, a lo cual agregó un grupo de senadores no electos, según su artículo 45, lo cual incluía a los ex presidentes de la República, dos ministros de la Corte Suprema, un ex Contralor General escogido por la Corte Suprema, un comandante respectivamente del Ejército, la Armada, la Fuerza Aérea y un director de Carabineros, escogidos por el Consejo de Seguridad Nacional un ex rector universitario y un ex Ministro de Estado designados por el Presidente de la República. Así tuvo que mantenerlo la democracia durante la transición pactada, hasta su eliminación mediante la reforma de 2006.

En la Convención Constituyente chilena reunida desde 2021, proceso en sí mismo tan interesante como discutible en aspectos diversos desde perspectivas históricas, políticas y constitucionales, ha estado planteada la cuestión de pasar o no al modelo unicameral. La eliminación del Senado fue aprobada en la Comisión de Sistema Político por margen estrechísimo, lo cual hace dudar de su viabilidad en el plenario, donde se requiere de mayoría calificada de 103 de los 155 convencionales. Ello ha obligado a un período de consultas y negociaciones en pos de una fórmula de entendimiento.

El tono del debate actual en ese país, contrario a su tradicional medida, está condicionado por la demora en sustituir la ley fundamental originada en el tiempo militarista presidido por Pinochet, explicable por motivos políticos pero que simbolizó la represa de mayor magnitud a descontentos y aspiraciones que evidenciadas en las violentas protestas de 2016, siguieron creciendo hasta desbordar los diques en 2019, cuando sólo siete de cada

diez chilenos confiaba en los partidos¹⁵, incubándose las circunstancias que precipitaron la convocatoria constituyente. Así resulta explicable la tendencia prevaleciente a la desaparición del Senado, cuerpo con una historia rica en significaciones¹⁶ el cual difícilmente se podría despachar con consignas y simplificaciones, aunque a veces las circunstancias encallejen. Es de notar que la dictadura, por naturaleza anti-deliberante, no se le atrevió, salvo para injertarle unos senadores no electos cuya suerte final referimos arriba.

No ha sido, sin embargo, sencilla la operación de concretar el modelo sustitutivo al de la dilatada tradición constitucional de Chile. El 22 de febrero de 2022, se leen noticias de un posible acuerdo político preliminar¹⁷ hacia lo que unos llaman unicameralismo corregido y otros bicameralismo asimétrico, en el cual el Congreso Nacional de dos cámaras (Senado y Diputados) sería reemplazado por un parlamento con un Congreso Plurinacional¹⁸, sustituto de la Cámara de Diputados y en reemplazo del Senado, un Consejo Territorial, eventualmente de cincuenta miembros, como órgano “de representación territorial muy potente de las regiones”, en concepto del coordinador de la Comisión de Sistema Político Ricardo Montero¹⁹.

En la República Dominicana²⁰ se elige un senador por provincia y uno por el Distrito Nacional, para un total de treinta y dos. La Cámara de Diputados tiene noventa miembros, setenta y ocho de ellos elegidos por votación proporcional por cada provincia y el Distrito Nacional en número no inferior a dos por circunscripción; cinco por lista nacional con preferencia para partidos que no hubieran alcanzado elegir directamente por las provincias; y siete en representación de los dominicanos residentes en el extranjero. Dato interesante es que en caso de vacante de un senador o un diputado, en los treinta días siguientes, la Cámara correspondiente decidirá

¹⁵ Latinobarómetro 2020, citado por Wilhem Hofmeister en ¿Por qué los partidos políticos son un modelo para el futuro? en la revista *Diálogo Político*. Konrad Adenauer Stiftung. Montevideo, 2021

¹⁶ Ver Avelado, obra citada

¹⁷ Ver pauta.cl/política

¹⁸ Acaso la denominación tenga inspiración boliviana por sus implicaciones relacionadas con la constitución vigente en ese país y que denomina a su parlamento bicameral Asamblea Legislativa Plurinacional en referencia a los pueblos autóctonos.

¹⁹ Montero es integrante del Colectivo Socialista que agrupa principalmente a los convencionales afiliados al Partido Socialista

²⁰ *Bicameralismo dominicano en el contexto latinoamericano*. hoy.com.do

su reemplazante de la terna de candidatos que le presente el partido que lo hubiera postulado.²¹

De acuerdo a su Constitución de 1987, reformada en 2012, en Haití, república vecina que comparte con la Dominicana el territorio de la misma isla, los Diputados son elegidos por cuatro años y los Senadores por seis, pero mientras la Cámara baja se renueva entera, la alta lo hace por tercios cada dos con doble vuelta o *ballotage*.

Las otras tres repúblicas, todas sudamericanas, con congresos bicamerales, tienen la particularidad de elegir sus senadores por lista nacional. Es decir que éstos representan a todo el país y no a una región específica. Sus otras cámaras, llámense de Representantes o de Diputados, representan a las unidades sub nacionales, denominadas departamentos, en proporción a su población.

Los parlamentos de Colombia y Uruguay comparten largas tradiciones y en ambos casos sus Senados han sido el foro del liderazgo nacional de los partidos. Esta modalidad existe en Uruguay desde 1934, como uno de los acuerdos políticos para poner fin al conflicto violento entre partidos. Hasta 1942, la distribución de los treinta y un escaños era bipartidista, dieciséis para el partido vencedor y quince para su competidor. Entonces una reforma amplió el acceso a la cámara por el voto, pero se mantuvo la circunscripción única nacional.

En Colombia, la circunscripción nacional única para el Senado data de la reforma constitucional de 1990. En 2003 el Presidente Álvaro Uribe Vélez planteó sin éxito una iniciativa de reforma constitucional que eliminaba el Senado, alegando decisiones similares en otras naciones de la región.

El Senado tiene cien miembros y dos en representación de las comunidades indígenas, también en circunscripción nacional. La Cámara de Representantes se elige en circunscripciones territoriales por departamento y el Distrito Especial, en circunscripciones espaciales por grupos étnicos y minorías políticas hasta cuatro legisladores y uno más en circunscripción internacional formada por los colombianos residentes en el exterior.

La trayectoria institucional del tercero de los casos, Paraguay, ha sido diferente, desde 1870, el Congreso constituyente convocado a fin de establecer una institucionalización que supere el poder unipersonal del Doctor

²¹ Constitución de la República Dominicana, artículo 77, numerales 1 y 2.

José Gaspar Rodríguez de Francia, “El Supremo” de la impresionante novela de Roa Bastos²² y del llamado “Tiempo de los López”, Carlos y Francisco Solano López con marcada influencia de la norma argentina consagra el bicameralismo, pero en 1840 es abolido el Senado, mientras la Cámara de Representantes sobrevive con poderes limitados.

Fue una Carta con vida tan larga como azarosa. Entre 1871 y 1940, renunciaciones, sublevaciones, golpes de estado y magnicidios afectaron su cumplimiento, ensanchando y ahondando la distancia entre la vigencia formal y la realidad de la vida política. En 1940 la Asamblea nacional dicta una nueva constitución, la primera del constitucionalismo social en el país guaraní, con una presidencia fortalecida y un legislativo unicameral, la Cámara de Representantes. Disuelta en 1950 por Chávez y en 1959 por Stroessner, cuya voluntad de continuar en el poder hizo necesaria otra reforma constitucional que permitiera la reelección presidencial, la cual logró sin interrupciones desde 1968 hasta 1989, cuando sería derrocado. Esa constitución, la de 1967, marcó el regreso a la bicameralidad en un marco fuertemente autoritario con libertad de acción y poderes reales restringidos en un sistema de cuasi partido único.²³

En la transición a la democracia, dirigida por un militar del Coloradismo, la nueva Carta de 1992, moderó el presidencialismo reforzado de sus antecesoras y conservó el Congreso con dos cámaras²⁴.

PARLAMENTOS UNICAMERALES

El unicameralismo latinoamericano ha tenido largamente su expresión más característica en América Central. La vida institucional de la subregión ha estado poblada de sobresaltos y paréntesis dictatoriales de variada duración. Costa Rica que debe considerarse una excepción, tuvo un periodo

²² Augusto Roa Bastos, *Yo, El Supremo*. Real Academia Española. Alfaguara. Madrid, 2018. (Primera edición 1974) De sus citas notables escojo una: “El hombre más sensato y virtuoso lo es solo en apariencia gracias a las pequeñas locuras que se permite en privado”.

²³ El militarismo se fue acentuando progresivamente con la Guerra de la Triple Alianza o Guerra Grande (1864-70), la Guerra del Chaco (1932-35) y las contiendas civiles entre una y otra. Una de las contiendas civiles acabará desembocando en 1954 en la dictadura de Stroessner.

²⁴ Ver Luis Lezcano Claude, “*Historia Constitucional del Paraguay (Período 1870-2012)*” en Revista Jurídica, Universidad Americana. Asunción, Paraguay, 2012. <https://revistacientifica.uamericana.edu.py>

reformista (1940-44) encabezado por Calderón Guardia y un conflicto civil breve. Actualmente son de una sola cámara los órganos legislativos de Guatemala, El Salvador, Honduras, Costa Rica y Panamá.

En 1824 se dicta la Constitución de la República Federal de Centroamérica por una asamblea constituyente de las Provincias Unidas de Centroamérica, formada por Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, que fue disolviéndose a partir de 1838. En esa Carta la fuerza del Congreso unicameral es relativamente mayor que la del Ejecutivo, pero se crea adicionalmente como “cuerpo intermedio” un Senado distinto al Congreso, con funciones de asesoría al gobierno, competencia para convocar a sesiones del Poder Legislativo, proponer al Ejecutivo ternas para la designación de altos funcionarios y declarar con lugar con lugar o no la apertura de causas judiciales contra los titulares de diversos cargos públicos.²⁵ Las naciones que la integraron tienen cada una su propia constitución y han adoptado el órgano legislativo unicameral.

Nicaragua tuvo parlamento bicameral desde 1838, pasó a la unicameralidad en 1893 para regresar al modelo de dos cámaras en 1939. En 1987, se dicta la constitución actual que establece una Asamblea Nacional unicameral, estructura que no se ha modificado en reformas posteriores, señaladamente la de 2014, en la que según la presentación que de ella hace el Presidente del cuerpo se adecuó su normativa de funcionamiento a la Constitución Política.²⁶

La constitución guatemalteca de 1985 consagra el Congreso unicameral, en continuidad con lo dispuesto en la Ley Constitutiva de 1879 salvo en cuanto a la denominación original de Asamblea, pero manteniendo el nombre de Congreso de la Carta de 1956.

La constitución salvadoreña de 1983 pauta una Asamblea Legislativa unicameral conforme a su tradición desde 1823.

En cuanto a Honduras, su constitución de 1982 también consagra el Congreso de una cámara. En la primera de sus constituciones, la de 1824, el poder legislativo hondureño fue bicameral, así se mantuvo en la de 1848, pero se modificó a un Congreso de Diputados en la de 1865 y así ha permanecido.

²⁵ Constitución de la República Federal de Centro-América. archive.org Ejemplar de la Biblioteca Ludwig Von Mises de la Universidad Francisco Marroquín de la Ciudad de Guatemala.

²⁶ Ver Presentación del diputado Presidente René Núñez Téllez en la edición oficial de la Asamblea Nacional. Managua, 2014.

Costa Rica ostenta unas de las tradiciones parlamentarias más estables y respetadas de América Latina. Su Asamblea Legislativa funciona sin interrupciones desde 1949. Las reformas de que ha sido objeto la Carta de ese año no han alterado la estructura parlamentaria.

El caso de Panamá es diferente. No fue una de las Provincias Unidas de Centroamérica ni antes, salvo Chiriquí y Boca del Toro, de la Capitanía General de Guatemala. En el período colonial era parte de la Nueva Granada. Se independizó de España en 1821 y decidió su incorporación a Colombia la Grande, el estado fundado por Bolívar. Cuando ésta se desintegró en 1830, el istmo formó parte de la República de la Nueva Granada y del Estado colombiano con sus varias constituciones. El Estado Federal de Panamá dentro de los Estados Unidos de Colombia se instituye en 1855, Departamento en la constitución de 1886 y separada de Colombia, república soberana desde 1903. Desde la de 1904, en todas las constituciones se ha mantenido la unicameralidad. El órgano, denominado la mayor parte de su historia como Asamblea Nacional, también ha sido Asamblea Legislativa (constitución de 1983) y durante parte del período militarista, la competencia legislativa estaba repartida en dos órganos: la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos con un diputado por cada circunscripción y el Consejo Nacional de Legislación, integrado por el Presidente y Vicepresidente de la República, el Presidente de la Asamblea de Corregimientos, los ministros del gobierno y los miembros de la Comisión de Legislación. En el Consejo y no en la Asamblea residieron los poderes de mayor trascendencia. En 1989, luego del fraude electoral, el General Noriega “reactivó” la Asamblea de Representantes de Corregimientos con el nombre de Asamblea del Poder Popular.

En la Asamblea Nacional panameña, el mandato del diputado es revocable por el partido que lo postuló.

En Cuba a raíz de la Revolución 1959, se instauró un Estado Socialista con partido único. El mismo año de la toma del poder, los revolucionarios dictan “Ley Fundamental” que es una adaptación flexible de la Carta de 1940. Recién en 1976, casi veinte años después, sanciona y promulga su constitución, en la cual el órgano parlamentario es la Asamblea Nacional del Poder Popular, de una sola cámara.

La vida política de la república iniciada en 1901, está marcada por tres dictaduras. La de Gerardo Machado (1925-33), la de Fulgencio Batista (1952-59) y la más larga del Partido Comunista liderada por Fidel y Raúl

Castro (1959 a nuestros días). En la etapa pre revolucionaria, sea mera formalidad constitucional o aunque imperfecta real vida democrática, el Congreso cubano era bicameral.

En las tres naciones sudamericanas que han reformado sus constituciones para cambiar el Congreso bicameral por un órgano unicameral, habría que distinguir el caso de Ecuador de los otros dos que son Perú y Venezuela.

La República del Ecuador ha tenido continuamente parlamento de una cámara desde 1979, modalidad que ha mantenido en las constituciones dictadas en 1998 y 2008. Su institucionalidad ha tenido accidentada vida. En su primera constitución, la de 1830 dictada por el Congreso Constituyente de Riobamba, el poder legislativo se confió al Congreso de Diputados, cuyos integrantes eran elegidos por períodos de cuatro años, renovables por mitad cada dos. En 1835 se pasó al bicameralismo (Cámaras de Senadores y de Representantes) lo cual se mantuvo en las cartas de 1843 y 1845, se volvió al unicameralismo en 1851, reforma que se revirtió en 1852, continuando las dos cámaras en seis reformas de la ley fundamental, hasta que en la de 1929 a la representación territorial de las provincias en el Senado se agregaron quince senadores de representación funcional, distribuida así: Por los profesores: uno cada uno por los universitarios y los de educación secundaria y especial y dos por los de educación primaria y normal; uno por el periodismo, academias y sociedades científicas; dos respectivamente por la agricultura y el comercio; uno por la industria; dos “del obrerismo”, dos de los campesinos y uno de la Institución militar. Adicionalmente, un senador “para la tutela y defensa de la raza india”. En 1939 hubo una brevísima constitución de dos meses y en la de 1945 el constituyente optó por regresar a la unicameralidad original, para retornar a las dos cámaras en 1946, conservando los senadores funcionales con pocas modificaciones, lo cual continuó en la reforma de 1967 con mínimas diferencias. En estas dos se incluyó la variable regional sierra y costa cuando los senadores funcionales fueran dos. En esa trayectoria histórica no han sido raras las disoluciones de la legislatura por actos de fuerza. Al Congreso unicameral de la ley fundamental redactada por la Primera Comisión de Restructuración de la transición del régimen militar a la democracia en 1979 y continuada por decisión de la Asamblea Constituyente simbólicamente reunida en Riobamba en 1998, lo sucedió en 2008 la Asamblea Nacional reunida en Montecristi, en el tiempo de la denominada

Revolución Ciudadana cuyo líder Rafael Correa, fue Presidente por diez años en tres mandatos constitucionales continuados.²⁷

Perú y Venezuela rompieron con sus tradiciones de congresos bicamerales, respectivamente, en 1993 y 1999.

En el Perú, la constitución de 1823 establece un poder legislativo de una cámara e instituye un Senado similar al de la norma centroamericana de 1824. Reformada en 1828, se adopta el bicameralismo y tal era la estructura del Poder Legislativo cuando con su autogolpe de 1992, Alberto Fujimori lo disuelve, dicta las denominadas “Leyes de Base del Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional” y a través de un denominado Congreso Constituyente Democrático cuya elección fue convocada bajo su liderazgo, la Carta de 1993 consagró el actual Congreso unicameral.

En Venezuela la Asamblea Constituyente de 1999, convocada como parte del proceso político conducido por Hugo Chávez, constitucionalmente electo en 1998, rompe con una tradición bicameral que data de la fundación de la República en 1811. El nuevo órgano legislativo es la Asamblea Nacional, con lo cual la República Bolivariana es, al mismo tiempo, federal y unicameral. Se iniciaba así el período de la denominada Revolución Bolivariana.

Cuando en 2010 la oposición logra elegir un número de Diputados que impide los dos tercios por parte de la mayoría gubernamental, la Asamblea saliente se apresura a elegir titulares de los poderes públicos, reformar su Reglamento Interior y de Debates y aprobar una Ley Habilitante que faculta al Presidente para legislar por decreto con vigencia de cinco años. En 2015, cuando la oposición gana en el voto popular una mayoría superior a las dos terceras partes de los miembros del cuerpo, se inicia desde el gobierno una escalada de acciones para coartar los poderes constitucionales del parlamento²⁸.

²⁷ Figura polarizadora, su gobierno sigue generando polémica. Ha sido juzgado y sentenciado. Reside en Bélgica e intentó ser candidato a la Vicepresidencia en 2020, lo cual no admitió la autoridad electoral. El intelectual y ex Presidente de la República Osvaldo Hurtado considera al gobierno de Correa como una de las “dictaduras del siglo XXI”.

²⁸ Ver Jesús María Casal, *Asamblea Nacional, Contribuciones democráticas y obstáculos inconstitucionales a la reinstitucionalización*, 2ª edición ampliada. Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro-ABE Ediciones UCAB-Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2021.

No deja de ser llamativo que estas dos naciones de América del Sur, rompen con el bicameralismo e instauran parlamentos unicamerales, lo hacen en desarrollo de procesos crecientemente autoritarios, marcados por el populismo y la antipolítica, independientemente de su signo ideológico.

CONCLUSIONES

El bicameralismo es por naturaleza controversial. Cuando Russell²⁹ lo afirma expone un punto reiteradamente discutido en la ciencia política y en el derecho constitucional, particularmente acentuada en la que denomina “era del populismo”. Aunque predomina la estabilidad que algunos consideran inercia institucional, suele citarse la abolición de la segunda cámara por democracias avanzadas como Suecia, Dinamarca y Nueva Zelanda.

Donde la democracia está menos establecida ha habido idas y regresos en la materia. La república africana de Senegal, una de las de mayor cultura democrática de ese continente, abolió el Senado en 2001, lo reinstauró en 2007, para suprimirlo de nuevo en 2012, en reforma constitucional vinculada al resultado de las elecciones de ese año con amplia observación internacional.

En su conocido estudio Lijphart³⁰ sostiene que en los sistemas mayoritarios puros predomina el unicameralismo y en los consensuales puros el bicameralismo. Pero las formas “puras” son en realidad, infrecuentes. En su ejercicio de política comparada, el politólogo estadounidense de origen holandés, considera las variables de congruencia e incongruencia y de simetría y asimetría. En las democracias estudiadas, la incidencia más alta se evidencia en bicameralismos asimétricos. El tamaño del país y el federalismo son los criterios con más peso en la escogencia o preservación del parlamento bicameral, así como en la congruencia y simetría de las cámaras incidirán el número de sus integrantes, el período de sus mandatos y si se renuevan parcialmente o en su totalidad.

²⁹ Meg Russell en “Bicameralism in the Era of Populism” su prólogo de *Constitutional Reform of National Legislatures. Bicameralism under Pressure*. Richard Albert, Antonia Baraggia, Cristina Fasone (Editores) Edward Elgar. Chathamham, UK – Northhampton, MA, USA, 2019.

³⁰ Arend Lijphart, *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty one Countries*, Yale University Press, New Haven and London, 1984.

Los poderes formalmente atribuidos son un factor importante para la importancia política de las cámaras, pero hay otros. Será relevante el que la segunda cámara sea electa directamente por el pueblo. Los cuerpos parlamentarios designados o elegidos indirectamente tendrán menos peso en las democracias. Pone el autor citado los ejemplos de las segundas cámaras de Austria e Irlanda, a cuya importancia política tacha de “insignificante”, lo cual no es necesariamente corroborado en la experiencia práctica al menos en el caso irlandés, dado el referendo de 2013 anteriormente referido.

En el bicameralismo fuerte encontraremos una incongruencia en la composición de los cuerpos parlamentarios y una simetría o una asimetría modesta en cuanto a los poderes de cada uno. En los casos de mayor simetría en las competencias, como los parlamentos bicamerales de Italia y Japón, el debate sobre su pertenencia nunca cesa.

¿Cómo es el bicameralismo latinoamericano?³¹

Proporcionalmente, en América Latina encontramos esta forma con más frecuencia que en otras regiones del mundo.

En cuanto a las diferencias de número de miembros de cada cámara se aprecia que en América Latina esta diferencia entre las cámaras es mayor que el promedio mundial, el cual se sitúa en alrededor de la cantidad de miembros en la menos numerosa es aproximadamente un tercio de la más numerosa. Si miramos por países, en cuatro la relación es apenas ligeramente mayor y solo en dos, Paraguay y Colombia esa diferencia es muy por debajo de la media.

Encontramos diversidad en los métodos para elección de senadores. En cuanto a la duración del período para diputados y senadores, en cinco de los países es igual, mientras en seis es distinto, siendo más largo el de los senadores. El dato es significativo, pues la frecuencia con que se someten los parlamentarios al veredicto electoral, incide en su independencia de criterio para juzgar los asuntos. Algo similar puede afirmarse con relación a las renovaciones parciales. En los presidencialismos, cuando la elección coincide con la presidencial, lógicamente estará más influida por ésta. Cuando ese dato coincide con la duración del período del Presidente, como en los casos de Uruguay y Paraguay, el resultado es una mayor congruencia.

³¹ Diego Reynoso, “La diversidad institucional del bicameralismo en América Latina”, en *Perfiles Latinoamericanos*, Vol 18 N° 35, Enero/junio 2010, México, 2010.

Por lo general, la base electoral es regional, salvo en Uruguay, Colombia y Paraguay.

Si las dos cámaras van a ser iguales o muy similares, parece que no tiene mucho caso duplicar, aunque la experiencia también nos dice que el menor número de miembros, una edad mínima mayor y la elección de dos o tres por circunscripción con la consiguiente reducción en el panorama de pluralidad, afecta los modos del Senado. Así era el caso del bicameralismo venezolano en la constitución de 1961.

La redundancia a consecuencia de cámaras tan parecidas que resultan casi indistinguibles entre sí, reduce o anula las ventajas del modelo.

La inacción y la pasividad son un problema observado y criticado en los órganos parlamentarios, no sólo en América Latina.

¿Qué se debe buscar?

1. Coherencia con la forma de Estado.

Si un Estado es federal, la existencia de una segunda cámara de representación territorial es consecuencia lógica.

2. Aprovechamiento al máximo del doble examen.

La oportunidad de revisión de las decisiones, de su adopción tras un análisis más detenido con ponderación de aspectos más allá de la coyuntura, es uno de los beneficios atribuidos al bicameralismo. A tal efecto, criterios como integración, modo de elección, período del mandato, edad, adquieren relevancia.

3. En el procedimiento legislativo, asumir modalidades que eviten retardos innecesarios.

Una redundancia bicameral es particularmente inaceptable cuando se trata de la formación de las leyes. Facilita las críticas al proceso legislativo lento, incómodo, costoso, complejo. Pero las experiencias constitucionales y las ideas discutidas en la doctrina, ofrecen variedad de posibilidades en cuanto al papel de cada cámara en la legislación.

4. Competencias diferenciadas, según la conveniencia de alejar o acercar una decisión de política pública al debate político coyuntural. Reservar ciertas materias a una u otra cámara es aconsejable. Ciertas decisiones de Estado conviene que se tomen a mayor distancia de la controversia política, por lo cual confiarlas al cuerpo cuyos miembros lo sean por mandatos más prolongados, puede resultar en útil contribución a la estabilidad.

Si los límites del poder nos interesan para mantenerlo al servicio del bien común, puede afirmarse que el bicameralismo contribuye al fortalecimiento de los valores del constitucionalismo liberal. Junto a ese punto, cuya atención no es irrelevante, hay que abordar reformas en la forma bicameral. No cualquier reforma por la reforma misma, sino cambios pertinentes que atiendan a los reclamos de la realidad.

Pero cuidado con la “trampa reformista” alerta Fasone³², cuando nos señala que si las competencias de escrutinio y vigilancia se fortalecen en vez de insistir en vetos legislativos y las reformas, donde sea posible, se adelanten a través de la legislación y el procedimiento parlamentario, el bicameralismo puede producir el útil contrapoder que la institucionalidad democrática necesita, en aquellas sociedades donde la velocidad y el atractivo populista están mejor valoradas que las virtudes de la deliberación y la calidad en la toma de decisiones.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBERT, Richard, Antonia Baraggia, Cristina Fasone, Edward Elgar (Editores), *Constitutional Reform of National Legislatures. Bicameralism under Pressure*. Chatemham, UK – Northhampton, MA, USA. 2019.
- ANDERSON, George, *Introducción al Federalismo*. Marcial Pons. Madrid, 2008.
- BERLÍN VALENZUELA, Francisco. *Derecho Parlamentario*. Fondo de Cultura Económica. México, 1994.
- CASAL, Jesús María. *Asamblea Nacional. Contribuciones democráticas y obstáculos inconstitucionales a la reinstitucionalización*, 2ª edición ampliada. Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro-ABEdiciones UCAB-Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Caracas, 2021.
- DASCHLE, Tom y Charles Robbins. *The U.S. Senate*, Thomas Dunn Books, New York, 2013.
- GENTILE, Jorge Horacio. *Derecho Parlamentario*, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 2008.

³² Cristina Fasone, *Conclusion: What are we to make of bicameralism in the twenty-first century? The reform trap* en ob. cit.

- LIJPHART, Arend. *Democracies, Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty one Countries*. Yale University Press, New Haven and London, 1984.
- PUENTE MARTÍNEZ, Khemvirg, *Bicameralismo en la Constitución Mexicana y en perspectiva comparada*. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- ROA BASTOS, Augusto. *Yo, El Supremo*, Real Academia Española, (Primera edición 1974), Alfaguara, Madrid, 2018.
- VALADÉS, Diego, *El Control del Poder*, Porrúa-UNAM. México, 1998.
- AVELEDO, Ramón Guillermo. *El Senado. Experiencia comparada y utilidad para la democracia en Venezuela*, IEPFT.

Legislación

Constitución de la República Dominicana

Constitución de la República Federal de Centro-América. archive.org

Páginas web

MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Bolívar y su propuesta constitucional de 1826*, <https://dialnet.unirioja.es/>

Revistas

- FRAGA IRIBARNE, Manuel. “La evolución de las ideas de Bolívar sobre los Poderes del Estado”, en *Revista de Estudios Políticos*, N° 117-118, Madrid, 1961.
- LEZCANO CLAUDE, Luis. “Historia Constitucional del Paraguay (Período 1870-2012)” en *Revista Jurídica*, Universidad Americana, Asunción, Paraguay, 2012, <https://revistacientifica.uamericana.edu.py>
- REYNOSO, Diego. “La diversidad institucional del bicameralismo en América Latina”, en *Perfiles Latinoamericanos*, Vol 18 N° 35, Enero/junio 2010, México, 2010.