

UN SISTEMA UNICAMERAL PARA CHILE

Jorge Mario Quinzio Figuetredo

Profesor de Derecho Constitucional y Político
Universidad La República

LOS ORGANOS LEGISLATIVOS EN LOS ESTADOS MODERNOS. LA PARTICIPACION POPULAR

Los Estados modernos que han aceptado el principio democrático, donde si bien un grupo de hombres toman las decisiones políticas fundamentales, tienen al menos que contar con el apoyo de la mayoría de los ciudadanos, otorgando este apoyo mediante el sufragio libre y universal, implica necesariamente la participación del pueblo en la realización de las diversas funciones estatales. Claro está que no todos pueden realizar estas funciones, razón por la que si bien unos pocos ejecutan y toman las decisiones pertinentes, lo hacen en consideración al bien general de la Nación y de las mayorías, emanando su origen del poder popular, ya que es el pueblo, desde el comienzo de la humanidad, el detentador originario del poder.

Georges Burdeau en su obra "La Democracia. Ensayo Sintético" sostiene que: "La idea de poner en la colectividad el fundamento de la autoridad que la rige es tan antigua como el pensamiento político. Sólo que, si la democracia supone necesariamente el origen popular del poder, no puede contentarse con una afirmación, que corre el riesgo de quedarse platónico. Durante siglos, teólogos y publicistas han enseñado que el pueblo es el detentador originario del poder; la existencia de las monarquías absolutas no se vio por ello comprometida. No hay democracia auténtica más que cuando el pueblo, soporte del poder político, es puesto en condiciones de ejercerlo directamente o, al menos, de controlar su ejercicio".¹

Prácticamente, deben, entonces, establecerse las instituciones constitucionales en que la actitud de los gobernantes está subordinada a la voluntad popular.

Uno de los primordiales órganos representativos de la voluntad del pueblo, de carácter

constitucional, es el órgano legislativo, representado mediante el Congreso que puede ser unicameral o bicameral.

ASPECTOS DEMOCRATICO, COLEGIADO Y REPRESENTATIVO

El órgano legislativo en un Estado democrático moderno es colegiado y representativo, dada la enorme importancia de la función legislativa, que no hace otra cosa que establecer las normas constitutivas del ordenamiento jurídico estatal, normas conforme a las cuales deben moverse y actuar los otros dos Poderes estatales: el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial.

FUNCIONES

La función propia legislativa no es otra que aquella en la cual el Estado establece las normas del propio ordenamiento jurídico, que es el planteamiento fundamental de la garantía del derecho.

Este órgano de producción de normas jurídicas constituye, sin dudar, la categoría más elevada, después del ente constituyente propiamente tal, de fuentes de producción, en cuanto a la eficacia de las normas que de ellas derivan.

Toda norma jurídica como tal es emanada del órgano legislativo por medio del Congreso, sea éste unicameral o bicameral.

Es de tal importancia el Congreso en este sentido, porque la norma jurídica que de él emana, en sí compleja, debe reunir una serie de requisitos para ser perfecta, válida y eficaz.

El Congreso, como órgano legislativo, es, cual sea el sistema político imperante, un foco de poder. Es el escenario donde con mayor precisión se representa el drama de la política, siendo a la vez la escuela de donde sacan el mejor conocimiento y cultura los líderes políticos. Es, además, el foro principal de las ideas de la Nación.

¹ Georges BURDEAU: "La Democracia. Ensayo sintético". Ediciones Ariel, Caracas-Barcelona, 1965, p. 39.

CARACTERISTICAS FUNDAMENTALES DEL ORGANISMO LEGISLATIVO EN UN ESTADO MODERNO

En un Estado moderno, el órgano legislativo debe contar con la confianza del pueblo y saber mantener el verdadero y exacto equilibrio con los demás Poderes del Estado. Debe saber conservar su propia esfera de atribuciones, evitando excesos que originen intromisión en los otros Poderes, pero restringiendo también el Poder del Ejecutivo primordialmente, a objeto de que el equilibrio de fuerzas sea un salvaguardia constitucional que impida los abusos de poder vengan de donde vengan.

El órgano legislativo debe ser un sólido y concreto apoyo a las labores del gobierno, un cooperador leal y armonioso, primordialmente con el Poder Ejecutivo.

El órgano legislativo debe tener como principal función la que su propio nombre le indica, o sea, la función legislativa, que es, a su vez, una de las funciones esenciales de la soberanía, y, en consecuencia, del poder soberano.

Es esencial, ya que por intermedio de dicho órgano corre el cauce del ordenamiento de toda la vida de un Estado y es de allí donde tiene nacimiento u origen las normas jurídicas que han de orientar la convivencia nacional.

Todas estas normas jurídicas va a constituir la llamada legislación.

La vida civilizada de un país, su avance y progreso, su cuidado y bienestar se realiza a través de las normas de carácter positivo.

Las personas y los bienes son custodiados por estas normas. El poder mismo de un gobierno, de sus autoridades, exigen las normas adecuadas para llevar a cabo la prosperidad por medio de sus leyes.

He aquí la importancia enorme que tienen los órganos legislativos, creadores de normas jurídicas, en los Estados modernos.

Si se hace un análisis descamado y objetivo vemos que el órgano legislativo tiene preponderancia sobre los demás órganos estatales. Esto se debe al hecho que de él emana cualquiera y toda facultad que va a imperar en el consenso de las costumbres y de la vida de un pueblo, convergiendo todo hacia el bien común de la sociedad.

El órgano legislativo tiene una clara y elevada misión que cumplir. Esta misión está rodeada en la mayoría de los casos de grandes dificultades derivadas de las distintas situaciones que se presentan en el proceso generador de las normas. El debe armonizar los intereses encontrados y vencer un sinnúmero de resistencias, tomando precauciones y medidas que tienden a dar garantías en un proceso recto de la función legislativa.

En nuestra época es indispensable que los órganos legislativos sepan mantener en alto su clara y concreta misión; pero para desarrollarla y llevarla a feliz término es necesario que cuenten con los elementos que precedan a un conocimiento lo más amplio y profundo en la búsqueda de la razón, la verdad, la justicia y la equidad.

Todo órgano legislativo moderno dentro de una democracia, además de contar con el apoyo popular y representarlo, debe tener en toda oportunidad los datos sobre todos los aspectos de la vida de un pueblo tanto político como económico, social y cultural.

La reunión de los datos plantea problemas complejos. Son numerosos y de diversa naturaleza las diferentes categorías de datos que se precisan recoger para la explicación de un hecho, y con mayor razón para la creación de una norma jurídica.

Se hace necesario conocer a fondo textos, publicistas, opiniones. Confrontarlas, analizarlas, estudiarlas, conocer su espíritu y su letra.

Los órganos legislativos modernos a través de sus debates son objetos de una amplia y divulgada publicidad. También es indispensable que estos órganos legislativos puedan utilizar en forma rápida y simple una serie de datos a través de muestreos y encuestas, como asimismo sondeos que permitan conocer con precisión el pensamiento de los diversos sectores y grupos que forman la comunidad.

Todo esto es inevitable para lograr tener un exacto conocimiento de las cosas y poder sancionar las leyes que vayan a concretar las aspiraciones y necesidades de la comunidad y de la nación.

Así es conveniente que en los órganos legislativos actuales existan, al lado de los representantes de la comunidad, aquellos organismos que asesoren en calidad de técnicos para la consecución de los fines propuestos que logren el bienestar encauzado en el bien común.

En el fondo, debe lograrse una estrecha y concreta colaboración para que las iniciativas, proposiciones, discusiones y aprobaciones de las normas jurídicas se lleven a cabo dentro de mayor y mejor ordenamiento, con estructuras modernas, con comisiones de técnicos que proporcionen a los legisladores, en sus funciones propias, los antecedentes y datos más fieles a las materias debatidas.

Entendido así el órgano legislativo, en un Estado moderno se logrará, dentro de las mejores posibilidades, una estabilidad política y una prosperidad que redunde en el bienestar de la Nación y de la comunidad toda.

UNICAMERALISMO Y BICAMERALISMO. VENTAJAS Y DESVENTAJAS

Hasta el día de hoy se continúa debatiendo el problema en torno al número de Asambleas o Cámaras.

¿Basta con una sola, con dos o con varias? O sea, ¿es conveniente para un Estado la existencia del uni o monocameralismo, el bicameralismo o bien el pluricameralismo?

Muchos de los Estados han adoptado el sistema de dos Cámaras, teniendo, a lo menos, una de ellas típicamente el carácter representativo.

El uni o monocameralismo no ha alcanzado aún una plena y difusa afirmación y vigor.

Algunos Estados, ya sea por sus propias dimensiones pequeñas, o por ser miembros de Estados federales o por plausibles consideraciones de tipo constitucional y jurídico, han adoptado el sistema uni o monocameral.

Las Constituciones francesas de 1791 y 1848; las Constituciones de España de 1812 y 1931; las antiguas Constituciones de Serbia y Yugoslavia, Irlanda, Turquía, Albania, Finlandia, Países Bálticos; las Constituciones de San Marino, Andorra, Liechtenstein, Luxemburgo, Mónaco, República Democrática Alemana (Cámara Popular), Checoslovaquia (Asamblea Nacional), Dinamarca (El Folketing, Asamblea Unica), Grecia (Cámara de Diputados), Hungría (Asamblea Nacional), Polonia (La Dieta), Paraguay (Cámara de Representantes), China (Asamblea Popular Nacional), Ghana (Asamblea Nacional), Guinea (Asamblea Nacional), El Salvador (Asamblea Legislativa), Guatemala (Congreso), Costa Rica (Asamblea Legislativa); las antiguas Constituciones Chilenas de 1811 (Reglamento para el arreglo de la Autoridad Ejecutiva Provisoria de Chile), de 1812 (Reglamento Constitucional Provisorio), de 1814 (Reglamento para el Gobierno Provisorio), de 1818 (Constitución Provisoria para el Estado de Chile), de 1823 (Reglamento Orgánico y Acta de Unión del Pueblo de Chile), de 1823 (Constitución Política del Estado de Chile) establecieron y aceptaron el sistema uni o monocameral.

DESARROLLO DEL BICAMERALISMO. INGLATERRA

El bicameralismo se puede decir que tuvo un desarrollo totalmente casual y contingente en Inglaterra durante la Edad Media.

El año 1295, bajo el reinado de Eduardo I, se trató de perfeccionar el método de convocatoria directa de los dos primeros estados, altos dignatarios nobles y eclesiásticos, y de convo-

catoria mediante sus representantes de los ciudadanos libres de los condados y burgos. Fue el llamado Parlamento Modelo, que no difería mucho de los que existían en el continente europeo, por estar subdivididos en tres clases o estados: la de los grandes feudatarios laicos y eclesiásticos que eran convocados personalmente; la de los representantes de los condados, los caballeros, y de los burgos, los burgueses, y los delegados del clero.

Pero sucedió que estos tres estados o clases no se mantuvieron en forma distinta ni tampoco se fundieron en una Asamblea única, como ocurrió con el Parlamento escocés, o bien se aumentó en cuatro estados o clases, como fue el caso del Congreso de Suecia, situación que duró hasta el año 1866, al dividirse los caballeros del campo de los burgueses de la ciudad. Por el contrario, en forma espontánea se reagruparon en dos Cámaras distintas.

En efecto, los eclesiásticos toman la determinación, desde principios de 1300, de reunirse en Asambleas propias, denominadas *Convocations*, que se dedicaron a tratar asuntos de su competencia exclusiva.

Por otra parte, los altos prelados se confunden cada vez más con los lores, desempeñando juntos numerosas funciones integradoras de la actividad real que eran propias del *Concilium Regis*.

En otro sentido, los caballeros de los condados, en vez de reunirse con la alta nobleza, prefirieron unirse a los burgueses de las ciudades.

Hacia el año 1322 brotan los primeros indicios de esta división. En 1341 tienen contornos más definidos estas dos Asambleas. Por 1351 la Cámara de los Comunes, empieza a juntarse en una aula propia. Ya a partir de 1377 la Cámara de los Comunes, de entre sus miembros, elige un Presidente que llaman el *Speaker*, o sea, el Orador, cuya misión originaria era la de expresar al Monarca las deliberaciones de dicha Corporación.

En un comienzo ambas Cámaras tenían, en líneas generales, las mismas competencias. Poco a poco dichas competencias se fueron diferenciando más, estableciendo una regla fundamental del sistema bicameral, cual era que ninguna de las dos Cámaras puede realizar válidamente sus propios trabajos si la otra está en funciones.

En Inglaterra fue poco a poco diferenciándose la Cámara de los Lores de la Cámara de los Comunes, y ella misma se fue también diferenciándose del primitivo *Concilium Regis*, que se transformó en un restringido Consejo Privado de la Corona.

Así la Cámara de los Lores fue adquiriendo la naturaleza exclusiva de Cámara del Par-

lamento y precisando su composición. De esta manera ya a fines del siglo XIV era predominantemente hereditaria. Se puede decir que hasta la fecha sus miembros se dividen en tres categorías: los lores verdaderos, llamados también lores temporales, cuyos títulos emanan de las llamadas reales cartas patentes, cuyo derecho al cargo en la Cámara es transmitido hereditariamente a los primogénitos masculinos; los lores espirituales, que en un comienzo pertenecieron a la Iglesia Católica y luego de la Reforma a la Iglesia Anglicana. Desde el año 1847 son miembros los dos arzobispos de York y de Canterbury y veinticuatro obispos, entre los que se cuentan los de Londres, Durban y Winchester, y los lores judiciales, llamados también lores de Apelación ordinaria, cuyo nombramiento desde el año 1876 es de por vida entre las personas que tengan vasta cultura jurídica, con el fin de que puedan realizar funciones de carácter jurisdiccionales de aquellas que están confiados, en el grado de apelación, a la Cámara Alta, y cuyo número es de siete.

A partir del año 1958 la *Life Peerages Act* introdujo una nueva categoría: los lores vitalicios, con dignidad no transmisible.

En esta categoría pueden incluso ser miembros los que pertenecen al sexo femenino. La Corona se reserva el derecho ilimitado para crear nuevos pares.

Esta Cámara de los Lores desde el año 1893 fue sufriendo duras críticas que se han ido renovando al correr del tiempo, especialmente en lo que dice relación al principio democrático. Si bien no se ha tocado a fondo su composición, a pesar de algunas modificaciones, sí se le han disminuido sus atribuciones, particularmente a partir de los *Parliament Acts* de 1911-1949. Hoy en día es una Cámara de reflexión con nueva cara. Su posibilidad es solamente retardadora de la obra que realiza la Cámara de los Comunes, Cámara electiva y política.

Paulatinamente se está llegando a un bicameralismo atenuado.

La pretensión de la aristocracia de tener una Cámara separada en todo de las otras clases sociales, el pueblo mismo, se ha ido a poco a poco aminorando.

Hasta la propia denominación de antaño de Cámara Alta ha perdido posición.

Durante todo el siglo XIX en las monarquías europeas la nobleza tuvo y mantuvo una representación separada. Entre sus fines estaba el debilitamiento de la democracia, frenando y debilitando a las Cámaras de tipo popular.

Se ha notado que cuando la democracia ha ido en evolución, la segunda Cámara desaparece o bien va perdiendo sus poderes o atribu-

ciones o transformándose en una Cámara democrática o seudodemocrática. Ejemplos de esto están en los Congresos de Noruega y Dinamarca, en el primer caso; en el segundo, en el de Inglaterra, y en el tercero, en los de Francia y Bélgica.

CAUSAS DE LA DIFUSION DEL BICAMERALISMO

Las causas y motivos de la difusión del bicameralismo son muchas. Entre otras podemos señalar necesidades prácticas, como las Cámaras aristocráticas del siglo XIX, que parecería que era necesario configurar para deducir consecuencias de la experiencia de gobierno de las clases sociales que durante mucho tiempo la habían ejercitado de modo excesivo, como ser la Cámara de los Magnates de Hungría, la Cámara de los Señores o Herrenbeur, de Prusia, la Cámara de los Pares hereditaria de Francia de 1814, el Estamento de Próceres del Estatuto Real de 1834 de España, todas inspiradas en la Cámara de los Lores de Inglaterra y en los escritores políticos de la época como ser, entre otros, Charles de Secondant, barón de Montesquieu, señor de la Brède. Esto hoy en día desaparecido.

EL BICAMERALISMO EN LOS ESTADOS FEDERALES

Está el caso de las Cámaras con representación paritaria de los Estados miembros de los Estados Federales, que es una característica típica de dichos Estados, cuya aplicación data de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica de 1787.

Junto a la Cámara de Representantes, que se elige en forma proporcional representando a todo el pueblo norteamericano, está el Senado. Primitivamente se estableció que debía haber un representante por cada treinta mil habitantes. Pero a medida que la población fue en aumento se observó que la Cámara podía tener demasiados miembros para realizar adecuadamente su labor.

Por eso, el año 1929, se dictó una ley que limitó el número total de representantes a 435, con el alcance que cada Estado, por muy pequeña que sea su población, debe siempre contar por lo menos con un miembro en la Cámara de Representantes. Si no se hubiera dictado esta ley y se siguiera la idea original, hoy la Cámara de Representantes tendría más de cinco mil miembros.

El Senado, por su parte, se compone de dos senadores por cada Estado, sea cual sea la población del Estado, elegidos por los electo-

res de sus Estados, según la Enmienda XVII y no por las Legislaturas de los Estados como era en un principio.

El mismo número de senadores para cada Estado implica que los más populosos adquieren un poder desproporcionado respecto de aquellos con poblaciones pequeñas.

Este reconocimiento de paridad jurídica, referente a la función legislativa federal, de los Estados miembros fue extendiendo su adopción a otros Estados como Suiza. En algunos casos, en los cuales la diversidad entre los Estados miembros era particularmente sensible, se moderó este criterio paritario como en Alemania durante la vigencia de las Constituciones de 1871 y 1919, donde Prusia, que era casi los dos tercios del Reich, tuvo solamente dos quintos de los puestos del Reichstag, o en el caso de la Constitución de Bonn, de 1949, que se concedían a cada Land tres, cuatro o cinco puestos en el Bundestat, según que ellos tuviesen, respectivamente, menos de dos o menos de cinco, o más de seis millones de habitantes.

La República Argentina, que adoptó la forma federal, tiene un Congreso compuesto de dos Cámaras: una de diputados de la Nación y otra de senadores de las provincias y de la capital. La Cámara de Diputados se compone de representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias y de la capital, en proporción de un representante por cada treinta y tres mil habitantes o fracción que no baje de dieciséis mil quinientos. El Senado se compone de dos senadores de cada provincia, elegidos en un comienzo por la legislatura de la respectiva provincia, y en la capital federal por un colegio de electores. Actualmente la elección es directa como la de diputados y la del Presidente de la Nación.

PROCEDIMIENTO DE FORMACION

También el procedimiento mismo de formación de estas segundas Cámaras es variado. En ciertos países sus miembros son nombrados por el Jefe del Estado federal, como en el Senado del Canadá nombrados por los gobiernos locales, Reichstag de 1919 y Bundestat de 1949; o elegidos por los parlamentarios de los Estados Miembros, originariamente en el Senado norteamericano hasta 1913, o directamente por sus cuerpos electorales en la actualidad, y como es en el caso de Argentina, y también de los miembros del órgano legislativo Noruego, el Storting, que se divide en dos secciones o Cámaras. Una cuarta parte de los elegidos forma la Alta Cámara, Lathing, y las otras tres cuartas partes la Cámara Baja o Odelsathing.

En el caso de los Estados federales el bicameralismo lo estimamos como una consecuencia lógica de la estructura particular de esta clase de Estados. Una Cámara es como la imagen del Estado federal, representa a la Nación toda y es elegida siempre en proporción a la población de cada Estado miembro.

La segunda Cámara representa a cada Estado en particular en su propia individualidad, componiéndose, como se ha apreciado, siempre de un número igual de miembros por cada Estado, cualquiera que fuese su población.

Otro caso de Estado federal que podemos señalar en este aspecto es el de la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas, cuyo Poder Legislativo se compone de dos Cámaras: el Soviet de la Unión y el Soviet de las Nacionalidades.

El primero era elegido por los ciudadanos de la U.R.R.S. en las circunscripciones electorales, a razón de un diputado por cada trescientos mil habitantes. El Soviet de las Nacionalidades era elegido por los ciudadanos de la U.R.S.S. en las Repúblicas federales y autónomas y distritos nacionales, a razón de veinticinco diputados por Repúblicas federales, once diputados por República autónoma y un diputado por distrito nacional.

CAMARAS CORPORATIVAS

Existen también las Cámaras Corporativas, que son las que buscan la representación del país a través de las corporaciones.

En este sistema la población del país se encuadra en asociaciones profesionales y corporaciones.

Las organizaciones sociales han intervenido o intervienen en la vida política de dos maneras.

Por una parte, separadas por el Estado que les permite formarse en asociaciones, sindicatos, federaciones, etc., intervienen en la vida política en una forma indirecta a través o por medio de los partidos políticos. Así actúan por regla general en un régimen democrático.

En los regímenes que prescinden de la armadura democrática y que suponen una organización social corporativa, todas estas asociaciones, sindicatos, etc., participan de una u otra forma en los órganos soberanos.

Las corrientes corporativistas se han reflejado en ocasiones en la Cámara Alta, como sucedió, por ejemplo, en Portugal durante el régimen de Oliveira Salazar. La composición de la Cámara Corporativa tenía una triple base: a) las autarquías locales; b) las corporaciones morales, culturales y económicas, y c) la administración pública.

EL BICAMERALISMO EN LOS ESTADOS UNITARIOS

En muchos Estados unitarios se ha establecido el sistema bicameral, como es el caso de varias repúblicas latinoamericanas: Bolivia, Chile, Uruguay, Colombia, etc., y en países de Europa, como Italia, y que ha sido motivado por aspectos racionales y de oportunidad.

Los motivos racionales se fundamentan en el hecho que podría constituir una garantía a fin de que las funciones y trabajo legislativo se desarrolle con mayor reflexión y cuidado, evitando decisiones apresuradas.

Otro argumento sería de que habiendo dos Cámaras se impide que el Poder Legislativo asuma un papel muy preponderante y tendería a facilitar la solución de los problemas que pudiera tener con el Poder Ejecutivo. También se dice que una segunda Cámara permitiría una mayor experiencia y técnica en los asuntos de interés nacional e internacional.

En los sistemas bicamerales hay distinción entre una y otra Cámara, ya sea en lo concerniente a su composición, por medio de diferentes sistemas, ya sea en cuanto a sus propias atribuciones.

COMPOSICION DE LAS CAMARAS

Respecto a su composición los sistemas pueden ser:

- a) nombramiento por parte del Jefe del Estado;
- b) mixto, y
- c) electivo con modalidades diversas de las seguidas para la Cámara Baja o Cámara política.

El sistema de nombramiento por parte del Jefe del Estado con carácter vitalicio o por período determinado de tiempo, es presentado, desde el punto de vista histórico, como una solución de compromiso que antaño se practicó con el fin de balancear la autoridad de los soberanos que declinaba con el principio que surgía de la soberanía popular.

El sistema mixto es aquel que complementa el del nombramiento por parte del Jefe del Estado, ya que junto a los miembros nombrados por él coloca a otros elegidos u otros de derecho. En este último caso tienen acceso a la Cámara Alta los que pertenecen a determinadas familias o bien debido al cargo que ocupan u ocuparon. Este sistema fue adoptado, entre otros, por la Cámara de los Pares japoneses de 1885, a través de varias reformas hasta 1946, cuando fue sustituido por la Cámara electiva de los Consejeros.

También en el Gobierno republicano irlandés la Constitución Política de 1937 estableció

que de los sesenta miembros del Senado, once eran nombrados por el Primer Ministro por la duración de la legislatura, y los restantes elegidos: seis por las universidades y cuarenta y tres entre personas particularmente calificadas por un cuerpo electoral restringido.

Otras veces forman parte de la segunda Cámara por derecho propio ciertos ex altos funcionarios, como ocurre en el Senado italiano, que al lado de los miembros electivos están los ex Presidentes de la República y cinco senadores vitalicios de nombramiento presidencial que se eligen entre los ciudadanos que han honrado a la patria con méritos extraordinarios en el campo social, científico, artístico y literario.

El sistema electivo es hoy el más difundido. Adquiere diversas modalidades de las que se adoptan para la primera Cámara, Cámara Baja o Cámara netamente política.

La diversidad de modalidades puede referirse al número de los miembros, casi siempre es menor en la segunda Cámara; a la extensión de los colegios electorales, siempre es más amplia; a la edad exigida a los elegibles y a veces a los propios electores, a veces más elevado; a la duración del cargo, siempre más largo; a la renovación de sus miembros, casi siempre parcial; al uso de distinto procedimiento electoral, se llega a veces al sufragio de doble grado, etc.

Hay casos que la segunda Cámara se basa en intereses particulares, de profesionales, de oficios o de grupos, como en las Cámaras Corporativas, o en el caso de Yugoslavia que según la Constitución de 1953 tiene un Consejo de Productores junto al Consejo Federal. El primero se compone de diputados elegidos por quienes trabajan en la producción, los transportes y el comercio, proporcionalmente a la participación de las regiones económicas en la producción social total de la República Popular de Yugoslavia. El Consejo Federal se compone de diputados elegidos por los ciudadanos en los distritos y en las ciudades por sufragio universal, igual y directo.

BICAMERALISMO ATENUADO

En lo que dice relación con las atribuciones, si bien originariamente ambas Cámaras tenían las mismas, sin embargo poco a poco ellas fueron diferenciándose.

La propia función legislativa es en el mayor de los casos menor en la Cámara Alta, que viene así a desempeñar un papel de colaboración subordinada, y no pocas veces tiene determinadas funciones de orden ejecutivo o jurisdiccional.

Efectivamente, la segunda Cámara tiene casi siempre en la práctica una posición me-

nos eficaz. Ocurre, por ejemplo, en Inglaterra con la Cámara de los Lores; en Italia con el Senado, y en Francia con el Senado durante la Tercera República.

Las segundas Cámaras en la época contemporánea caminan con ritmo firme y creciente hacia una mayor democratización, disminuyendo, en muchos casos, su prestigio político.

De esta forma se habla hoy en día de un bicameralismo atenuado.

En otro aspecto, las segundas Cámaras, por regla general, tienen atribuciones diferentes en el ámbito ejecutivo y jurisdiccional.

Señalaremos el caso que en las formas de gobierno parlamentario es la Cámara Baja la que tiene exclusivamente la facultad de censurar al Gabinete.

En las formas de gobierno presidencial, por el contrario, es la Cámara Alta la que controla con mayor nitidez y fuerza el ejercicio de no pocas funciones políticas desarrolladas por el Jefe del Estado, verbigracia, ratificaciones de tratados, nombramientos de ciertos altos funcionarios.

En el aspecto preciso de las funciones jurisdiccionales, las segundas Cámaras tienen atribuciones particularísimas respecto a los llamados delitos ministeriales, caso de los juicios políticos.

PLURICAMERALISMO

Por último, han existido casos de pluricameralismo, que en el fondo produce un debilitamiento grave del Poder Legislativo, debido a su múltiple fraccionamiento.

Ejemplo de pluricameralismo es el de la Constitución francesa de 1799, del Consulado. Dicha Carta Fundamental instituía cuatro Cámaras, que eran: Consejo de Estado, Tribunalado, Cuerpo Legislativo y Senado.

Todas estas Cámaras desempeñaban funciones distintas. Así el Consejo de Estado tenía facultades para preparar las leyes. El Tribunalado discutía las leyes sin votarlas. El Cuerpo Legislativo votaba las leyes sin discutir las. Por último el Senado comprobaba la constitucionalidad de las leyes.

Era una forma muy sui géneris, muy singular de repartirse las funciones, que permitió en su época la rápida elaboración y puesta en vigor de los Códigos napoleónicos.

PRO Y CONTRA DEL UNICAMERALISMO Y BICAMERALISMO

Las opiniones hasta el día de hoy están divididas a favor o en contra del uni o monocameralismo o bicameralismo.

Se expresa que es necesaria la existencia de dos Cámaras como un medio de reforzar los elementos conservadores y reflexivos. En el régimen parlamentario se le estima como un refuerzo y vigorización del Gobierno.

La segunda Cámara, al ser una Cámara de reflexión, es de un espíritu más conservador, más pensante, más controladora de medidas apresuradas y rápidas, según algunos.

Montesquieu defendía la existencia de dos Cámaras con deliberaciones aparte e intereses separados.

Thomas Jefferson sostenía que el sistema bicameral era indispensable para impedir la tiranía del Congreso, que era peligroso no solamente por ser tiranía, sino porque implicaba una tiranía colectiva y, en consecuencia, irresponsable.

Se aduce que una segunda Cámara tiene la misión de moderar los ímpetus impremeditados o prematuros y dar lugar a un movimiento equilibrado de la vida política.

José Story, profesor de Derecho en la Universidad de Harvard, hacia 1833 escribió un segundo comentario sobre la Constitución Federal de los Estados Unidos de Norteamérica. En uno de los capítulos referente a la legislación manifiesta su opinión respecto a las ventajas de la existencia de dos Cámaras en un régimen federal.

Dice Story que el bicameralismo constituiría "el freno más fuerte contra una legislación precipitada y opresiva".

"La utilidad de la división de la Legislatura en dos Cámaras, de las que cada una posee un derecho de veto sobre la otra, está además justificado por las razones siguientes: Primeramente, presenta garantías contra una legislación interpositiva, precipitada y peligrosa; permite recuperar los errores antes que ellos hayan podido producir algunas desgracias públicas; pone necesariamente un espacio de tiempo entre la proposición y la adopción definitiva de una medida; deja también algún tiempo a la reflexión y a las deliberaciones sucesivas de los diferentes cuerpos organizados por principios diferentes, y movidos por motivos diversos".

"En segundo lugar, esta división es un obstáculo a los esfuerzos de los partidos, para obtener en su interés algunas disposiciones legislativas que no estuviesen en armonía con el bien general. La existencia sola de otro cuerpo, investido de poderes iguales, celoso de sus propios derechos, superior a la influencia de los cabecillas que favorezcan una medida particular, y llamado él mismo a pronunciar sobre el mérito de esta medida, es un circunstancia que tenderá naturalmente a desalentar los esfuerzos de aquellos que buscan el éxito por la sorpresa, la corrupción o la intriga".

"Es mucho más difícil engañar, corromper o reducir dos cuerpos políticos que uno solo, sobre todo si los elementos que los componen difieren esencialmente".

En tercer lugar, como la legislación rige sobre la comunidad entera, abraza intereses difíciles y complicados, y para ser ejercida con prudencia, es de una muy grande importancia poder contar para el examen con espíritus independientes, movidos por sentimientos y opiniones diferentes, y algunas veces opuestos. Nadie ignora cuán imperfecta es la legislación de los hombres, a pesar del cuidado para asegurar una deliberación completa; cuántos principios dudosos contiene, y de una utilidad aún más dudosa, y en fin, cuán variables y defectuosas son sus disposiciones para proteger los derechos y reparar las injusticias. Luego, todo lo que despierta naturalmente la duda, solicita la circunspección, estimula la vigilancia y debe servir singularmente a ponernos en guardia contra la precipitación en la confección de las leyes o su modificación, lo mismo que contra la facilidad para ceder a las sugerencias de la indolencia, a los proyectos egoístas de la ambición, a los hábiles artificios de los demagogos, corrompidos e hipócritas. Para llegar a este resultado, nada se ha encontrado hasta ahora más eficaz que la erección de una Cámara independiente, encargada de revisar los trabajos legislativos de la otra Cámara, de modificarlos, enmendarlos o rechazarlos, según su propia voluntad, al mismo tiempo en que sus propios actos quedan recíprocamente sometidos al mismo examen".

"Y en cuanto lugar, difícilmente se podría contraer una garantía equivalente contra las usurpaciones sobre los derechos constitucionales y las libertades del pueblo".²

Otras consideraciones menores que fundamentan la dualidad de las Cámaras es que con la división se conseguiría que los acuerdos legislativos se tomen con más reflexión, madurez y competencia, pasados por el doble tamiz de una discusión repetida desde distintos ángulos. Se encontrarían en ellas remedios oportunos y moderación a los arrebatos y las precipitaciones.

Indudablemente, como ya se ha manifestado, la dualidad de Cámaras en un Estado Federal es conveniente por las causas mismas de la formación de esta clase de Estados, que sienten la obligación de limitar hasta lo indispensable las facultades del Poder central, y tratar de conservar los Estados miembros las mayores garantías posibles. A esto obedece la

escrupulosa minuciosidad con que determinan en la propia Carta Fundamental cuáles son los poderes del Estado federal y cuáles los de los Estados miembros o federados. A eso obedece que se cree una segunda Cámara que representa a los Estados miembros en la defensa y baluartes de sus derechos. Por eso es válida, en este sentido, la argumentación que sostiene Story.

También estiman algunos que el bicameralismo puede ser necesario en un régimen parlamentario, aunque no totalmente indispensable. Se dice que la existencia de dos Cámaras en el régimen parlamentario refuerza el Gobierno, pero esto no es tan cierto como lo demuestran en la práctica Gran Bretaña, Noruega, Dinamarca.

En Francia e Italia el bicameralismo, en muchas ocasiones, ha debilitado al Gobierno.

Por otra parte, la existencia de dos Cámaras puede ser un freno contra la legislación precipitada y opresiva haciéndose necesario que la legislación marche en forma rápida y adecuada a los cambios permanentes de la vida moderna, y tal es así que en todos los Estados el Poder Ejecutivo tienda a vigorizarse, tomando para sí una serie de atribuciones propias del Poder Legislativo, mediante delegación que le hace el Congreso a objeto de que dicte disposiciones con fuerza de ley que tiendan a no dilatar las necesidades de avance y progreso de los pueblos.

El sistema bicameral tiende a veces a retardar la obra legislativa; pero esto puede perfectamente obviarse mediante una adecuada reglamentación con Comisiones y con Consejos técnicos consultivos capacitados.

Tampoco es un misterio el gran impulso que han tomado los grupos de presión. Son éstos los que principalmente influyen y deciden en el consentimiento de las legislaturas.

Estos grupos de presión influyen de manera notoria sobre el Gobierno y muy particularmente sobre el Congreso, ya que ellos son, en el fondo, las principales fuerzas que dirigen la política y hacia donde se orienta la política.

Está fuera de toda duda que un gobierno y un Congreso en una democracia deben preocuparse por los deseos del pueblo y encontrar los medios de conocer esos deseos, y el conducto mejor para esto son las distintas organizaciones de diferentes clases.

Se hace indispensable reglamentar y controlar a los grupos de presión, ya que en cualquier sistema, sea unicameral o bicameral, la influencia decisiva que tienen estos grupos de presión en vez de dejar tiempo a la reflexión y a deliberaciones sucesivas, la mayoría de las veces precipitan a cambios muy radicales y a diferentes enfoques por la presión misma de

² José STORY: "Comentario sobre la Constitución".

las masas que ven un menoscabo de la fuente legislativa.

Cuantos casos hay que podríamos señalar como ejemplos que en una Cámara se aprueba un proyecto de una manera presionado por los propios grupos, aún en la presión propia que hacen dentro de los partidos políticos y *esferas de Gobierno*, y en la otra Cámara se aprueba de muy diferente manera por el cambio de opinión a última hora de estos propios grupos.

En lo que respecta a buscar el éxito por la sorpresa, la corrupción o la intriga, la mayor opción podría existir tanto en uno o como en otro sistema.

En cuanto a la prudencia que debe ser ejercida por los legisladores, ella no es obra de que exista uno u otro sistema. Se actuará o no con prudencia en cualquiera de los dos sistemas.

En fin, nada tiene que ver las garantías de los derechos constitucionales y las libertades del pueblo con la existencia de dos Cámaras.

Las garantías a las igualdades y libertades constitucionales deben emanar de la propia Carta Fundamental y de la idoneidad y pureza política y moral de gobernantes y gobernados dentro de una democracia, en el sentido de cumplir con los deberes y obligaciones que le imponga la llamada *Ley de Leyes* y sus propias convicciones democráticas.

Hay quienes sostienen que la existencia de una sola Cámara o el unicameralismo no suscita tanta divergencia de opiniones, ya sea en lo que se refiere a su carácter, su significación, la forma de su reclutamiento, sus propias atribuciones.

Los partidarios del sistema unicameral expresan que es más práctico y útil para un gobierno afrontar a una sola Cámara que a dos, y que en general las funciones legislativas sufrirían menos demoras y menos trámites inútiles en el sistema unicameral.

Los partidarios del sistema unicameral también aducen que él evita el triste y penoso espectáculo de que no estando de acuerdo sus dos asambleas y bajo el constante aumento de la presión política o de grupos, se contradiga uno y otro.

El destacado hombre público y estadista que fue Benjamín Franklin expresó refiriéndose a este tema que un Congreso con dos Cámaras no era otra cosa que "una carreta tirada por un caballo adelante y por otro atrás".

Se opina también que el bicameralismo contradecía el ideal democrático, y a que este ideal descansaría en el supuesto de la igualdad del pueblo como unidad. De esta manera una Cámara Alta frente a una Cámara Baja pondría en peligro esa unidad, sobre todo tratándose del Poder Legislativo, que es la repre-

sión precisamente de la voluntad general, el que no debe resistir dualismos.

En oposición a lo anterior existe el argumento que la segunda Cámara es una Cámara de reflexión, más pensante, más controladora de medidas apresuradas y rápidas.

Somos partidarios de un sistema unicameral asesorado por *Comisiones* y particularmente por *Consejos Técnicos Consultivos* eficientes y capaces, con atribuciones específicas y con tramitaciones rápidas, lo que redundaría en un mayor y mejor y más expedito resultado para todo un proceso democrático de racionalización del poder.

El profesor Guzmán Dinator, partidario del sistema unicameral, manifiesta que un segunda Cámara atenta contra los principios democráticos y "crea doble empleo en el dominio legislativo".

En su obra "Sistema Unicameral y Bicameral" llega a las siguientes conclusiones:

"1. El sistema bicameral tiene razón de ser cuando la segunda Cámara representa algo que no tiene representación en la primera, y que, dentro del Estado, merece tenerla en la categoría de Poder Público. Se justifica, por ende, en los Estados compuestos, en las naciones de gobierno aristocrático y en aquellas cuyo escaso desarrollo no permiten que ellos se dirijan únicamente por medio de representaciones.

"2. El régimen bicameral no se justifica en los Estados unitarios cuyo gobierno es democrático.

"3. El Poder Legislativo carece, en general, de competencia técnica.

"4. Para dotar al Poder Legislativo de esa competencia, la organización más adecuada que en la actualidad puede dársele, es la de una sola Cámara, asesorada por *Consejos técnicos consultivos*"³.

CONSEJOS TECNICOS CONSULTIVOS

Lo indispensable para el buen funcionamiento del Congreso Nacional es la existencia de *Consejos Técnicos Consultivos*, en los cuales estén representados todos los grupos de presión que de una u otra manera influyen en la vida política, social, cultural y económica del país.

Se hará necesario previamente establecer una reglamentación adecuada a estos grupos en la misma forma que deberá hacerse en lo que respecta a los partidos políticos.

³ Jorge GUZMÁN DINATOR: "Sistemas Unicameral y Bicameral".

Los representantes de los grupos de presión a los Consejos Técnicos Consultivos se elegirán por los propios grupos en elecciones libres y secretas e informadas simultáneamente a la de parlamentarios, por el mismo período de éstos y no podrán ser reelectos para ningún período más. Gozarán de los mismos privilegios de los congresales.

El Congreso Nacional tendrá las Comisiones que determine su Reglamento, y en ellas serán escuchados siempre los Consejos Técnicos Consultivos, que serán tantos como Comisiones existan o como lo determine el Reglamento respectivo.

De esta manera no existirá el monopolio de la representación del pueblo exclusivamente en los partidos políticos, sino que los grupos de presión serán oídos y tomados en cuenta en forma permanente y directa sin intermediarios que originen trastornos a sus legítimas aspiraciones.

Las Comisiones asesoradas por Consejos Técnicos Consultivos harán que el trabajo del Congreso Nacional no se desvíe del interés general de la Nación y surgirá así siempre una fórmula definida e inteligible en las diferentes cuestiones que sean debatidas.

Poniendo en práctica esta nueva fórmula, estamos ciertos, se podrán evitar las repeticiones, vaguedades y obstrucciones, con el fin de que no existan posibles abusos que se susciten por mociones o proyectos dilatorios o de ningún interés para la comunidad.

La labor en sí debe realizarse a través de las Comisiones asesoradas por los Consejos Técnicos Consultivos, que tendrán horarios de trabajo determinado de antemano en la primera sesión de Constitución del Congreso.

Estos Consejos Técnicos Consultivos deben estar consultados en la propia Constitución Política y su formación misma, composición y atribuciones en el respectivo Reglamento.

Dichos Consejos Técnicos Consultivos deben ser órganos ordinarios del Congreso Nacional y su intervención será obligatoria en el procedimiento de formación de las leyes, de modo expositivo y consultivo propiamente tal, exigiendo que estén compuestos reflejando proporcionalmente la importancia de los diferentes grupos de presión tomando en cuenta la participación de las regiones económicas en la producción social total de la República.

De esta manera todo proyecto llegará a conocimiento de la Asamblea previo un comple-

to análisis, estudio y deliberación por parte de grupos restringidos, competentes, técnicos e idóneos, acompañados, en consecuencia, de una completa relación.

Así cada proyecto de ley será examinado en particular, previa deliberación; será discutido en forma detallada sobre los diferentes artículos y revisando minuciosamente para proceder al final a su aprobación.

FUENTES

- BAÑADOS ESPINOZA, Julio: "Las Constituciones de Chile", Roberto Miranda, editor, Santiago, 1889.
- BUDEAU, Georges: "La Democracia. Ensayo Democrático", Ediciones Ariel, Caracas-Barcelona, 1965.
- BORAFULL, Manuel de: "Las antiguas Cortes. El moderno Parlamento. El régimen representativo orgánico", Alcalá de Henares, España, 1945.
- GUERRA, José Guillermo: "La Constitución de 1925", Establecimientos Gráficos Balcells y Co., Santiago, 1929.
- GUZMÁN DINATOR, Jorge: "Sistemas Unicameral y Bicameral", Imprenta y Lit. Universo, Santiago, 1934.
- HUNNEUS ZEGERS, Jorge: "La Constitución ante el Congreso", Imprenta de los Tiempos, 2 tomos, Santiago, 1879.
- HUNNEUS GANA, Antonio: "La Constitución de 1833", Editorial Splendid, Imprenta Universitaria, Santiago 1933.
- LIBERT, Sir Courtenay P.: "El Parlamento", segunda edición, Editorial Labor, Barcelona-Buenos Aires, 1930.
- LASTARRIA, José Victorino: "Historia Constitucional de Medio Siglo", segunda edición, Santiago, 1866.
- QUINZIO F., Jorge Mario: "Manual de Derecho Constitucional", Editorial Jurídica, Santiago, 1969.
- QUINZIO F., Jorge Mario: "Tratado de Derecho Constitucional", tomo segundo. En prensa, Universidad La República.
- QUINZIO F., Jorge Mario: "Tratado de Derecho Constitucional" (tomo primero), Ediciones Universidad La República, 1993.
- STORY, José: "Comentario sobre la Constitución Federal de los Estados Unidos", 2 tomos, traducción de Nicolás A. Calvo, Imprenta y Librería de Mayo, Buenos Aires, 1881.