

REFLEXIONES SOBRE LA BICAMERALIDAD Y LA UNICAMERALIDAD DEL CONGRESO¹

Dr. Iván Castro Patiño

Con ocasión de la Consulta Popular que fue anunciada por el Presidente Alfredo Palacio para “refundar” la República, mucho se debatió en el país sobre la necesidad de retomar el Congreso bicameral, a fin de mejorar el trabajo de la función legislativa y la percepción que de ello tienen los ciudadanos. Estimo pertinente hacer algunas reflexiones sobre esta propuesta.

Comenzaré por precisar que para abordar el tema de la vieja controversia entre la bicameralidad y la unicameralidad como forma de organización del poder legislativo, es necesario realizar algunas consideraciones históricas y argumentativas previas:

1. Si revisamos el derecho constitucional comparado debemos de concluir que a nivel universal existe una amplia gama de países tanto con congresos unicamerales como con congresos bicamerales. La tendencia mayoritaria va inclinándose a Congresos Unicamerales.

En el caso de nuestro Continente, en América del Sur y América del Norte, la corriente mayoritaria se inclina por la bicameralidad, con las excepciones de Perú, Ecuador y Venezuela.

En Centro América, la tendencia es inversa, con predominio de los congresos unicamerales. La excepción es, República Dominicana, pues en el caso del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, que tenía una Asamblea Legislativa bicameral, realizó el pasado 10 de julio del

¹ Conferencia dictada por el Doctor Iván Castro Patiño en el Seminario sobre Reformas Constitucionales organizado por la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso Nacional del Ecuador realizado en el Hotel Milton de Guayaquil el _____ del 2005.

2005 un referéndum mediante el cual el pueblo se pronunció a favor de sustituir el sistema legislativo bicameral por uno unicameral.

2. En el Ecuador, asumiendo que la actual Constitución es la misma de 1979, reformada y codificada por quinta ocasión, sólo 4 constituciones han establecido el sistema unicameral: las de 1830, 1851, 1945 y 1979.

Por la duración que han tenido cada una de estas cuatro constituciones, el período más largo de vigencia del sistema unicameral, comenzó en 1979 y a la fecha va a completar 27 años.

En las tres experiencias anteriores, debido a la corta vigencia de las constituciones que lo establecieron, el Ecuador no experimentó realmente los beneficios ni defectos del sistema unicameral.

3. Doctrinariamente se establece que en los estados unitarios, existe absoluta facilidad para optar entre unicameralismo y bicameralismo. En cambio, en los Estados Federales, la organización bicameral parece pertenecer a la esencia de los mismos, pues junto a la Cámara Baja o de Diputados, que representa a la población, existe otra llamada Alta o de Senadores, que representa a los estados miembros de la Federación. De esta manera se congenian los intereses de los estados de gran población, que accederán a un mayor número de representantes en la Cámara Baja, con los de los estados de poca población, que tendrán igual representación en la Cámara Alta.

No obstante lo expuesto, existen estados federales que tienen un sistema unicameral, como Venezuela. Y en cuanto a la afirmación de que, en los estados federales, la Cámara del Senado, asume la representación de los Estados miembros, se critica el hecho de que tal representación no refleja un principio absolutamente democrático, sino la necesidad política de establecer un mecanismo que mantenga cohesionado el acuerdo federal.

4. La esencia del sistema bicameral implica que el acto legislativo resulta de la conformidad o coincidencia por parte de dos Cámaras distintas sobre el contenido de una ley.

REFLEXIONES SOBRE LA BICAMERALIDAD Y LA UNICAMERALIDAD DEL CONGRESO

Sin embargo, en algunas constituciones, incluyendo a las ecuatorianas cuando hemos tenido sistema bicameral, se ha establecido que en caso de divergencia de las dos asambleas, la dirimencia se da por el llamado Congreso en Pleno, con lo que se desvirtúa el sistema bicameral que deja de tener sólo dos órganos legislativos para pasar a tener un tercero.

5. ARGUMENTOS A FAVOR DEL SISTEMA BICAMERAL: Quienes se inclinan por el sistema bicameral argumentan, entre otras, las siguientes razones:

5. a. En el plano **técnico jurídico**, el bicameralismo permite una mejor calidad en el trabajo legislativo, ya que el Senado actúa como una “cámara de enfriamiento”, “cámara de reflexión” o “cámara revisora”, controlando los impulsos pasajeros y las precipitaciones que puedan provenir de la Cámara de Diputados, llamada también “cámara de origen”, “cámara baja” o Cámara de Representantes. El profesor Humberto La Roche manifiesta que, si consideramos que la ley es algo que debe ser discutido profundamente y pasar a través de filtros legislativos, hay que concluir que el bicameralismo es el sistema más conveniente.²

El Profesor Biscaretti di Ruffia señala que la existencia de dos Cámaras constituye una garantía de que el trabajo parlamentario se va a desarrollar con más cuidado y reflexión, evitando decisiones apresuradas³.

Similar argumento a los expuestos en los párrafos anteriores en cuanto a la formulación de la ley, se esgrimen en relación a su reforma, ya que la existencia de dos cámaras da una mayor estabilidad a la legislación, impidiendo las reformas demasiado rápidas o numerosas.

² Humberto La Roche. “Derecho Constitucional” Vadell Hermanos Editores. Caracas. Tomo I, Pág. 528

³ Biscaretti di Ruffia “Derecho Constitucional”. Editorial Tecnos Madrid 1982, página 311

5. b. En el **plano político** la ventaja del sistema bicameral se reproduce en el trabajo de fiscalización o control parlamentario, en donde, por lo general, los juicios políticos se organizan y tramitan en la Cámara Baja, pero se resuelven en la Cámara Alta, evitando que los mismos acusadores actúen de jueces.⁴

La existencia de dos cámaras crea un mecanismo de control mutuo entre los dos cuerpos y evita los excesos de la mayoría en una sola cámara. En este sentido, Loewenstein señala que el sistema bicameral es un eficaz medio de control intraórgano.

Se argumenta también que el bicameralismo, en el plano político, crea una saludable difusión del poder, evitando el peligro del predominio de una mayoría activista en un cuerpo legislativo único, que puede poner en riesgo el necesario equilibrio entre los diversos poderes del Estado.

Otra ventaja sería que la existencia de dos cámaras permite establecer diversos sistemas de representatividad: uno para la cámara de diputados y otro para la cámara del Senado. Esta supuesta ventaja, en el caso de la experiencia ecuatoriana, se ha visto frecuentemente amenguada, puesto que el origen de la representación de las dos asambleas es el mismo, salvo el caso de los senadores funcionales, rezago de una democracia corporativista superada en nuestro país.

⁴ Esta desventaja del sistema unicameral puede ser superada con previsiones constitucionales que impidan que los mismos acusadores actúen como jueces. Así, por ejemplo, en el Perú, la Constitución establece que el Congreso elige una Comisión Permanente integrada por congresistas en número proporcional al de los representantes de cada grupo parlamentario, pero sin exceder del 25% del número total de congresistas. (Art. 101). Es esta Comisión Permanente la que acusa ante el Congreso al Presidente de la República, a los Ministros de Estado y a los demás funcionarios sujetos a juicio político. (Art. 99). Posteriormente el Congreso, sin la participación de la Comisión Permanente, suspende o destituye al funcionario acusado (Art. 100). En Venezuela, que también tiene una función legislativa unicameral, al menos en lo que dice relación al Presidente de la República, su destitución no opera por resolución de la Asamblea Nacional sino por sentencia del Tribunal Supremo de Justicia (Art. 233). Con respecto al Vicepresidente Ejecutivo y a los Ministros de Estado, el voto de censura y consecuente destitución, si corresponde a la Asamblea Nacional con el voto favorable de las tres quintas partes de diputados. (Art. 187 no. 10)

REFLEXIONES SOBRE LA BICAMERALIDAD Y LA UNICAMERALIDAD DEL CONGRESO

Por fin, se manifiesta que es menos peligroso un eventual conflicto entre las dos Cámaras, que un conflicto entre un Congreso unicameral y el Ejecutivo.

6. ARGUMENTOS A FAVOR DEL SISTEMA UNICAMERAL.

Quienes se inclinan por el sistema unicameral, argumentan a su favor lo siguiente:

6. a. En el plano **técnico jurídico**, se manifiesta que la unicameralidad permite una mayor celeridad en la expedición de leyes y evita la duplicidad de esfuerzos en el diseño de la legislación.

Se argumenta también, que una sola cámara permitirá una mejor profesionalización del personal técnico, ya que se maximizan los recursos económicos en el cuerpo de asesores destinados a la investigación, con lo que el estudio de cada medida resultará más profundo.

En el sentido anteriormente expuesto, la Exposición de Motivos de la Constitución de Venezuela señala que la “estructura unicameral responde al propósito de simplificar el procedimiento de formación de las leyes, reducir los costos de funcionamiento del parlamento, erradicar la duplicación de órganos de administración y control y la duplicación de comisiones permanentes, entre otras”.⁵

La supuesta falta de meditación y excesiva rapidez en la expedición de normas jurídicas de que se acusa al sistema unicameral, puede ser superada introduciendo la necesidad de un doble debate. Este sistema se aplica en los parlamentos unicamerales de Latinoamérica, como Costa Rica, Panamá, Honduras, El Salvador y también en el Ecuador y Venezuela.

6. b. En el plano **político**, la existencia de una sola Cámara, puede propender a una función legislativa más fuerte e independiente del gobierno central y simultáneamente dar más agilidad a las relaciones con el ejecutivo ya que éste no tendría que lidiar con dos cámaras distintas.

⁵ Gaceta Judicial año 2000, No. 5453, página 8

Políticamente, la existencia de una sola Cámara, permite que toda la atención ciudadana se concentre en ella y se evita que una Cámara pretenda trasladar la responsabilidad a la otra, generando por lo mismo, un mayor sentido de responsabilidad en el cuerpo único, ya que éste no puede descansar en que otro cuerpo revise sus medidas y corrija sus eventuales errores.

Hay quienes todavía utilizan como argumento a favor de la unicameralidad las palabras que el Abate Emmanuel Sieyés pronunció en la Asamblea Nacional, en el sentido de que la Ley es la voluntad del pueblo, el mismo que no puede tener al mismo tiempo dos voluntades diferentes sobre un mismo tema; en consecuencia, se afirma, el Congreso debe ser unicameral.

La existencia de una sola cámara permite que los ciudadanos tengan una mayor información sobre el proceso legislativo y por ende, los esfuerzos de la sociedad civil para manifestar su voluntad ante el Congreso, se tornen más sencillos y efectivos.

La mecánica propia de los Congresos que requiere de suma de voluntades para conseguir mayorías, lo que no siempre parece producirse por motivos de conveniencia nacional, inconveniente que podría multiplicarse por dos con un congreso bicameral.

A lo expuesto hay que agregar que si lo que se busca es el fróntalecimiento 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 deleznable puesto que, con igual criterio, habría que advertir que menos costoso es carecer de parlamento.

7. **EL CASO ECUATORIANO.** Efectuadas las precisiones anteriores, quisiera manifestar algunas reflexiones sobre nuestro constitucionalismo y establecer así el contexto dentro del cual debería analizarse el caso ecuatoriano.

Sostengo que en 176 años de vida republicana en el Ecuador no hemos podido construir un sólido constitucionalismo, ni edificar

REFLEXIONES SOBRE LA BICAMERALIDAD Y LA UNICAMERALIDAD DEL CONGRESO

una vivificante cultura constitucional, a tal punto que podemos afirmar que nuestro constitucionalismo ha vivido en permanente crisis.

Hemos tenido 17 constituciones, 18 si contamos la de 1938 y 19, si asumimos que es una nueva constitución la que actualmente nos rige. Es decir, un promedio de menos de 10 años por Constitución.

Varias son las causas que han contribuido a la crisis de nuestro constitucionalismo: unas endógenas otras exógenas. Las causas de carácter endógeno son propias del texto mismo de nuestras constituciones, muchas veces plagado de los vicios del utopismo, la demagogia, el gatopardismo y la dedicatoria, que han sido obstáculo para que el pueblo adquiera y acreciente su fe y adhesión en las disposiciones constitucionales.

La principal causa exógena que ha afectado a la generación de una sólida cultura constitucional, es el irrespeto que desde los propios poderes constituidos se tiene para con la Constitución, a la que se manipula y se manosea descaradamente. El resultado es la permanente inestabilidad política. En 176 años de vida republicana, hemos tenido 45 gobiernos constitucionales, 26 gobiernos interinos, 19 dictaduras. Es decir, 90 gobiernos, lo que arroja un promedio de menos de 2 años por gobierno.

No tenemos cultura constitucional ni tampoco vivimos una auténtica democracia, porque nuestra democracia es de fachada, porque los sucesivos Congresos y Gobiernos, no han sintonizado con las verdaderas aspiraciones de sus representados, sino que han sustituido por sus propios intereses, los intereses de la colectividad.

8. Dentro de este contexto de crisis constitucional y democrática, en el Ecuador hemos ensayado tanto el sistema unicameral como el bicameral, sin que podamos afirmar que nuestro pueblo se haya sentido satisfecho con los congresos bicamerales y frustrado con los congresos unicamerales, ni viceversa.

Ambos sistemas han erosionado la fe del pueblo en sus instituciones democráticas y particularmente en los congresos. Pero, la

crisis de las legislaturas no es exclusiva del Ecuador pues, como bien afirma Néstor Pedro Sagües, “durante el siglo XX se produce la devaluación política de los parlamentos en casi todo el mundo y son los poderes ejecutivos los que adquieren primacía.”⁶

No creo que en el Ecuador haya un sentimiento popular por el retorno a la bicameralidad. Por el contrario, nadie quiere que se elija un mayor número de representantes, llámense éstos diputados o senadores.

Siguiendo al mismo Sagües podríamos afirmar que las razones de la devaluación política de la Función Legislativa y de la crisis institucional de los Congresos son varias:

- a) La inoperancia, lentitud, falta de quórum, debates estériles.
- b) Las compras de conciencia de los Parlamentarios por el Ejecutivo, que la convierten en un apéndice del Gobierno. “Domesticación de los parlamentarios por la voluntad del poder ejecutivo”.

9. **En la práctica, debatir sobre mono o bicameralismo, es intrascendente si no se considera el perfil moral y político de quienes vayan a integrar el Congreso. El problema es de legitimidad y de representatividad y no de sistemas uni o bicameral. Sin legitimidad, sin representatividad, el Congreso no puede ejercer su función, ya que no dará cabida a los reales intereses de amplios sectores sociales ni podrá posibilitar acuerdos marcos sobre los grandes temas nacionales.**

La cuestión de la legitimidad y de la representatividad es un tema de política, externa a la existencia de la bi o la unicameralidad. Es un tema de cultura política, teniendo en consideración que estas dos características deben mantenerse, no sólo en el origen sino también en el ejercicio y en el resultado de las actuaciones de las instituciones del Estado. Para tener representatividad y legitimidad, los diputados deben cuidar representar los auténticos intereses de la colectividad y no los menguados intereses particulares o partidistas.

⁶ Nestor Pedro Sagües: “Elementos de Derecho Constitucional”, tercera edición actualizada y ampliada. Buenos Aires 1999. Editorial Astrea, Tomo 1 pág. 429.

- 10.- Si queremos modernizar y reformar la función legislativa, debemos necesariamente hablar de la reforma y modernización de los partidos políticos. Ambos temas, Congreso y partidos políticos, están íntimamente ligados. En buena parte los congresos son la representación de los partidos y movimientos políticos, por lo que la reforma y la modernización, debe comenzar por éstos.

Democratizamos la democracia, para lo cual es imprescindible democratizar los partidos por dentro, para que se constituyan en reales vínculos de intermediación entre el pueblo y el poder y no en cajas parlantes de las cúpulas partidarias o de los dueños de los membretes partidarios.

Los partidos políticos son instrumentos esenciales de intermediación entre el pueblo y el gobierno pero no por ello pueden confiscar la propia soberanía popular y asumir el monopolio de la representación.

Es urgente diseñar un sistema de efectiva representación del pueblo. Hay que crear una democracia que llegue a ser una auténtica forma de vida social y no sólo un mecanismo eleccionario; donde el poder, lejos de estar concentrado, esté desparramado en el territorio, ubicándose cerca del ciudadano y de sus organizaciones comunales.⁷

Reformemos el sistema de elección, vayamos a la votación uninominal, evitando el voto en plancha que tanto daño a hecho a la posibilidad real de analizar la calidad de quienes aspiran a ser

⁷ Frente a la pregunta ¿Por qué los países europeos tienen democracias que funcionan a diferencia de las latinoamericanas? La respuesta, según Allan Brewer-Carías es "que en aquellos países la democracia es, por sobretodo, vida local, lo que significa gobierno local, en definitiva, municipalismo. Algunos datos lo ilustran: en Francia, hay más de 36.000 comunas, en Alemania, más de 16.000 gobiernos locales y, en España, más de 8.000 municipios. La relación entre población y ente locales autónomos, en el mundo democrático desarrollado contemporáneo, oscila en aproximadamente, 6.000 habitantes por autoridad local, como sucede en Estados Unidos y Canadá, y aproximadamente 1.500 habitantes por municipio, como en Francia. En Ecuador, esta relación habitante – autoridad local (Municipalidades) supera los 50.000 pobladores por municipios. Ver anuario de Derecho Constitucional Ecuatoriano, edición 2.000. Konrad Adenauer Stiftung CIELDA. Buenos Aires, pág. 18.

nuestros representantes. Reformemos la Constitución y la ley, estableciendo requisitos más rigurosos para llegar al parlamento. Dotemos a los congresos de adecuados sistemas de información de la realidad jurídica, económica, social y cultural del Estado, en suma, de asistencia jurídica, científica y tecnológica relevante para el cabal ejercicio de sus funciones.

Reformemos la ley para asegurar una auténtica representación de las minorías, garantizada en la Constitución.

Hagamos vivir el principio de igualdad ante la ley, para que el voto de cada ciudadano tenga igual valor al momento de escoger al número de representantes de las diferentes regiones y provincias de la Patria.

Restablezcamos la diputación nacional y disminuyamos el número de diputados provinciales.

Fortalezcamos una cultura de rendición de cuentas de todos los gobernantes y en especial de nuestros legisladores.

- 11.- En fin, hemos podido apreciar que existen argumentos de parte y parte para decidirse por uno de los sistemas de conformación del Congreso. Pero, como hemos reflexionado, la calentura no está en las sábanas, la solución no pasa por regresar a la bicameralidad.

Hay que educar en democracia y en Constitución a nuestro pueblo, con el fin de crear ciudadanos integrales y plenos que participan en la toma de decisiones que nos afectan a todos y que comprendan que la política no sólo la hacen los políticos, sino los ciudadanos cuando se ocupan de la cosa pública.

Pienso que, si queremos incidir favorablemente en la formación de una auténtica cultura constitucional, y en un apego de nuestro pueblo a las instituciones democráticas, debe dejarse que las mismas se afiancen en el tiempo y rindan los frutos deseados por el constituyente.

REFLEXIONES SOBRE LA BICAMERALIDAD Y LA UNICAMERALIDAD DEL CONGRESO

La *nomomagia* no existe. Si no creamos cultura constitucional en nuestro pueblo, si no fortalecemos la democracia participativa, de muy poco servirán los cambios puntuales que hagamos en la Constitución.

Guayaquil, 28 de junio de 2006

Dr. Iván Castro Patiño