



El sistema parlamentario bicameral y la eliminación del Senado en Venezuela

Francisco Alfonzo Carvallo

Abogado

Resumen: *Este trabajo estudia el sistema parlamentario bicameral y la adopción del unicameralismo en Venezuela en 1999. Para ello, examinaremos la definición del sistema bicameral y el origen de este en el Reino Unido, en Estados Unidos y en Venezuela. Posteriormente se observarán las bondades de dicho sistema en cuanto a que se alcanza una mejor representación poblacional, calidad legislativa y control del poder; así como se analizarán los mecanismos más efectivos para su funcionamiento. Finalmente, estudiaremos la eliminación del bicameralismo en Venezuela y la adopción de un sistema unicameral, esto con la intención de determinar si la misma fue una decisión acertada y conveniente para el estado de derecho y la separación de poderes del país.*

Palabras Clave: *Derecho Constitucional, Derecho Parlamentario, Bicameralismo, Bicameral, Unicameralismo, Unicameral, Senado.*

Abstract: *This paper studies the bicameral parliamentary system and the adoption of unicameralism in Venezuela in 1999. It examines the definition of the bicameral system and the origin of this in United Kingdom, United States and in Venezuela. Subsequently it observes the benefits of said system in achieving a better representation, quality of legislation, and control of other powers; also, it shall analyze the most effective mechanism for its operation. Finally, it studies removal of bicameralism in Venezuela and the adoption of a unicameral system; it is intended to determine whether it was the right and convenient decision for the rule of law and democracy.*

Key words: *Constitutional Law, Parliamentary Law, Bicameralism, Bicameral, Unicameralism, Unicameral, Senate.*

SUMARIO

INTRODUCCIÓN

I. EL CONCEPTO: "BICAMERALISMO"

II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

1. *El parlamento inglés: el caso del Reino Unido.* 2. *El caso norteamericano: el Congreso de los Estados Unidos.* 3. *Venezuela, casi doscientos años de Bicameralismo*

III. VENTAJAS DEL BICAMERALISMO

1. *Representación de los estados ante la federación.* 2. *Calidad legislativa.* 3. *Control más eficaz del poder*

IV. FUNCIONAMIENTO

1. *La composición de las Cámaras.* 2. *Los poderes de cada cámara*

V. EL CASO VENEZOLANO





1. *Crónica del '99: La eliminación del Senado en Venezuela. Las críticas a la eliminación del Senado*

VI. REFLEXIÓN FINAL

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo parte de la necesidad de darle explicación al fenómeno de la eliminación del sistema bicameral en el Poder Legislativo de Venezuela por parte de la Asamblea Nacional Constituyente en el año 1999, así como pretende estudiar ese sistema propiamente, a los fines de entender su origen, funcionamiento y beneficios.

Ya se cumplen doce años desde dicho evento y la evolución del nuevo sistema unicameral adoptado ha arrojado resultados de los cuales cada venezolano puede sacar sus propias conclusiones, ¿fue ésta una buena decisión?, ¿qué la motivó?, ¿cómo funciona el sistema bicameral? Estas son algunas de las preguntas que nos surgen y pretendemos abordar.

Para responder a estas interrogantes, primero observaremos las definiciones básicas del concepto bicameral y del bicameralismo; para luego estudiar los antecedentes históricos más relevantes que le dieron origen a dicho sistema en el mundo y en nuestro país. En tercer lugar, procederemos a apreciar las virtudes y ventajas que ofrece la adopción de un sistema bicameral; posteriormente entraremos en el detalle del funcionamiento del mismo y la fórmula que consideramos ideal para alcanzar un bicameralismo efectivo. Luego, revisaremos lo sucedido en la Asamblea Nacional Constituyente de 1999, con la intención de apreciar exactamente qué fue lo que pasó en dicho momento para que se tomara la decisión de eliminar el Senado, inmediatamente apreciaremos cuál ha sido la reacción de la doctrina en cuanto a esta eliminación. Para finalmente ofrecer nuestras reflexiones sobre lo estudiado.

Este trabajo no pretende ser un estudio a fondo ni exhaustivo de los temas que en él se tratan, por razones obvias de tiempo y espacio, nos hemos limitado a seleccionar los temas y los autores que consideramos más relevantes e ilustrativos a los efectos de alcanzar los objetivos planteados.

Esperando así que las mismas sirvan de referencia inicial para el estudio del tema del bicameralismo desde el punto de vista del Derecho Constitucional, así como para el estudio histórico político de la eliminación del Senado en Venezuela, una institución que hoy en día tendría ya más de doscientos años de vida republicana.

I. EL CONCEPTO: “BICAMERALISMO”

Si nos apeamos estrictamente a la definición etimológica de la palabra *bicameral*, de la misma se aprecia que el prefijo *bi* hace referencia a la existencia de “dos” y *cameral* hace referencia a la noción de “habitación” y “recinto”. Por su parte, el diccionario de la Real Academia Española define *bicameral* como “dicho del poder legislativo de un país: compuesto de dos cámaras”¹. Y por otra parte, en el mismo diccionario de la RAE se define como *bicameralismo* al “sistema parlamentario bicameral”².

¹ Accesible en versión digital a través de: <http://buscon.rae.es/draeI/>

² *Ibidem*.





Sin embargo, dicho concepto debe ser precisado mejor desde el punto de vista jurídico y político, tal como lo reclama Francisco Berlín Valenzuela, quien a su vez cita a Manuel Ossorio y Florit:

[P]referimos la utilización del término bicameral que es empleado por numerosos tratadistas de la ciencia política y el derecho parlamentario, con el significado que le da Manuel Ossorio y Florit en la Enciclopedia Jurídica Omeba, al definirlo como «el sistema que, en la organización política de un país, atribuye a dos cámaras la potestad de dictar leyes; contrariamente a lo que acontece en el sistema unicameral, en que esa facultad corresponde a una sola cámara... En realidad, la bicameralidad es la norma preponderante en las actuales constituciones...»³.

No obstante, es necesario adecuar este concepto y llevarlo más allá, ya que el mismo no debe circunscribirse exclusivamente a la “potestad de dictar leyes”, sino también a otras atribuciones adicionales de las cuales también goza este órgano que es bicameral, tal y como lo es la representación, el control político, el control jurídico, etc.

Una referencia más completa de la noción *bicameral* es la siguiente:

Sistema parlamentario y de organización general política de un pueblo que establece la dualidad de cámaras para el ejercicio del Poder legislativo; por lo general, una de *diputados*, elegida por sufragio popular directo; y otra de *senadores*, con métodos diversos de nombramiento y elección. Este régimen se contrapone al *unicameral*, donde una sola asamblea, soberana por tanto, ejerce la función legislativa.

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

Dentro del federalismo, el parlamento bicameral tiende a equilibrar el sentido nacional de la cámara baja con la inspiración federal del Senado. En los regímenes centralistas, la fogosidad de los diputados, de representación popular inmediata, se tiende a oponer el freno de los senadores, expresión de la estructura nacional; ya por clases o por profesiones, o según otros criterios, que acentúan con más o menos vigor el corporativismo u otras preocupaciones de cada país o situación imperante⁴.

De esta manera, al menos preliminarmente, podemos indicar que el bicameralismo es el sistema parlamentario en el que el Poder legislativo está integrado por dos cámaras, a las cuales, según la forma y medida en que se regulen sus competencias, tendrán conjuntamente la labor de formar y dictar leyes, representar a la población y ejercer el control político y jurídico frente a los otros poderes.

II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Tal y como veremos, el sistema bicameral que hoy en día conocemos tiene su referencia de origen más directa en el Parlamento del Reino Unido y en el Congreso de los Estados Unidos.

³ Berlín Valenzuela, Francisco: *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006 p. 198, citando a; Manuel Ossorio y Florit, “Bicameral”, *Enciclopedia Jurídica Omeba*, t. II, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1982, pp. 168-169.

⁴ Cabanellas, Guillermo: *Diccionario de Derecho Usual*, Editorial Heliasta, S.R.L., 7ma edición, Buenos Aires, Argentina, 1972, Tomo I, pp. 269 y 270.



La relevancia del primero radica que fue el primer parlamento del que se tiene noticia como órgano legislativo en la concepción del Estado moderno (lo que nos obliga a obviar todo lo anterior desde las admirables e innovadoras asambleas o ágoras de la democracia griega clásica y los sistemas que a partir de ella se desprendieron).

Por su parte, el Congreso de los Estados Unidos tiene una gran importancia en el tema de la forma de estado federal, pues la garantía de representación e igualdad entre los estados fue precisamente la existencia del Senado o Cámara Federal.

1. *El Parlamento Inglés: el caso del Reino Unido*

El Parlamento Inglés tiene su origen en la época de las monarquías feudales de la Edad Media, donde la Corona Inglesa requería de la consulta, el consejo y hasta la aprobación de la nobleza y del clero al momento de dictar leyes, para así garantizar el cumplimiento de las mismas en todo el reino. Posteriormente, con la aparición de la burguesía en el siglo XIV surgió la necesidad de incorporar a esta nueva clase, que cada vez se hacía más poderosa y más influyente, en el debate político.

(...) En efecto, el sistema bicameral nace en la Inglaterra estamental del siglo XIV, cuando los representantes del Tercer Estado (los Comunes), comenzaron a reunirse separadamente de los representantes de los otros dos estamentos (Lores Temporales y Lores Espirituales)⁵.

Al ser ignorados por la clase política, los burgueses se empezaron a organizar y a reunir por separado, hasta que llegó un momento en el cual el poder que había acumulado esta clase provocó que dejase de ser ignorada por la Corona, la Iglesia y los aristócratas.

Hacer referencia al bicameralismo es remitirnos a sus orígenes en el siglo XIV, en Inglaterra, donde el parlamento británico fue dividido en dos asambleas, atendiendo a la estratificación social; por un lado, la Cámara de los Lores o Cámara Alta asumió la representación de la aristocracia y la nobleza; mientras que la Cámara de los Comunes o Cámara Baja fue la encargada de representar a la burguesía⁶.

Dicho Parlamento también incorpora a la Corona como miembro de ese cuerpo, pero ejerciendo facultades meramente formales.

Llama la atención de este cuerpo legislador, que sólo una cámara, la Cámara de los Comunes, es electa de manera democrática a través del voto universal por parte de la población, la cual elige a sus representantes en base a la distribución proporcional de los habitantes según el territorio. Por su parte, la Cámara de los Lores o Cámara Alta, está integrada mayoritariamente por la nobleza, la cual es una condición hereditaria, no democrática, de manera tal que sólo aquel que posea un título nobiliario tiene derecho a optar por la pertenencia a esta Cámara, sin embargo hay ciertas ocasiones en las que el título puede ser creado. Esta realidad ha implicado la disminución significativa de la importancia de la Cámara de los Lores, lo cual obviamente por efecto en contrario ha centrado la atención de todo el debate político en los Comunes.

⁵ Tovar, Orlando: *Derecho Parlamentario*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1973, p. 16.

⁶ Berlín Valenzuela, Francisco: *Derecho Parlamentario*, op. cit., p. 198.



2. *El caso norteamericano: el Congreso de los Estados Unidos*

Por su parte el Congreso de los Estados Unidos tiene un origen distinto, pues el mismo se basó en la lucha de cada uno de los estados de la unión que pretendían asegurar una representación igualitaria de sus intereses ante la confederación, para garantizar que el tamaño del territorio o el número de pobladores no significara un menoscabo de los intereses de los estados pequeños.

Es necesario indicar que este Congreso que hoy conocemos no fue el primero en tierras de la nación norteamericana, pues tuvo un antecedente en el llamado Congreso Continental. Sin embargo, este fue un parlamento unicameral y sus aportes históricos no guardan relevancia con el objeto del presente estudio.

Debemos recordar que el nacimiento de los Estados Unidos fue producto de la unión de todas esas colonias emergentes que se encontraban dispersas por el territorio, las cuales no estaban totalmente convencidas en ceder su soberanía y autonomía para la conformación de un Estado mayor, que agrupase a todos los pueblos de la región. Por eso, al acceder lo hicieron con recelo y tratando de preservar la mayor independencia posible del poder nacional.

El Estado Federal hace su entrada en la Historia con la Constitución americana de 1789. No respondía a un esquema previo, sino a necesidades prácticas: se trataba de buscar una fórmula que hiciera compatibles la existencia de los Estados individuales con la de un poder dotado de facultades para bastarse por sí mismo en la esfera de sus funciones⁷.

No en vano, al momento de proponer la Constitución de los Estados Unidos, redactada en 1787 y vigente desde 1789, en su primer artículo *el Pueblo* inicia estableciendo que “[t]odos los poderes legislativos otorgados en la presente se invertirán en un Congreso de los Estados Unidos, que deberá consistir en un Senado y una Cámara de Representantes”⁸. De esta manera, desde hace más de doscientos veinte años, en Estados Unidos ha existido un Congreso que funciona con un sistema bicameral.

Por una parte, la Cámara de Representantes, o Cámara Baja, está compuesta por miembros electos en función de la población de cada estado, si un estado tiene mayor población, tendrá más representantes (California, por ejemplo, es el Estado que más representantes tiene: 53), todos los miembros de esta cámara son elegidos cada dos años. Por otro lado, el Senado o Cámara Alta, está compuesto exactamente por cien miembros, dos por cada uno de los cincuenta estados de la unión, los cuales duran seis años en el cargo, esta Cámara se renueva por tercios, a través de elecciones que se celebran cada dos años. Los requisitos para ser Senador son mucho más estrictos que para ser Representante, por lo que si tomamos en cuenta esto, junto con el hecho de que el mandato de los primeros es tres veces mayor que el de los segundos y además que el Senado está compuesto por un número considerablemente inferior de miembros en relación a la Cámara Baja, podemos concluir que la Cámara Alta del Congreso es mucho más prestigiosa y elitista, “[e]sto resulta manifiesto también al advertir que de este cuerpo colegiado ha salido, en los últimos años, el mayor número de candidatos a la Presidencia de los Estados Unidos”⁹.

⁷ García-Pelayo, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, Fundación Manuel García-Pelayo, Caracas, 2005, p. 215.

⁸ Constitución de los Estados Unidos, 17 de septiembre de 1787. En su versión original, en inglés, establece: “**Article I. Section I.** All legislative Powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States, which shall consist of a Senate and a House of Representatives.”

⁹ Berlín Valenzuela, Francisco: *Derecho Parlamentario*, op. cit., p. 209.





Fue así como con la implementación del sistema bicameral en el Congreso, la Constitución Norteamericana de 1789 influyó la Constitución que 22 años después se proclamó en Venezuela, la primera en el país y en Latinoamérica, una de las primeras del mundo.

3. *Venezuela, casi doscientos años de Bicameralismo*

La existencia, composición y funcionamiento de la Cámara de Senadores norteamericana ha sido un aporte y una influencia fundamental para la fórmula de estado federal en el derecho comparado. La cual tuvo sus implicaciones directas en Venezuela desde temprana edad constituyente.

En Venezuela, el fenómeno del bicameralismo va emparentado fuertemente con el problema del federalismo, heredado éste de nuestros constituyentes del año 11, quienes en su afán de conservar los antiguos privilegios de las provincias, que sólo en 1777 fueron unificadas por la Corona española formándose la Capitanía General de Venezuela, e impresionados por los progresos de la Federación Americana del Norte, establecieron esta forma de Estado¹⁰.

En el debate del Congreso de la República de Venezuela, cuando se encontraba éste, a finales de 1811, ejerciendo la labor encomendada de adoptar una Constitución:

El día 4 el diputado Antonio Nicolás Briceño presenta las actas y la Constitución de Estados Unidos, «para comprobar la amplitud de poderes que tuvo entonces el Congreso americano, e insinuar la conveniencia de seguir los mismos procedimientos»¹¹.

Desde el primer año de la historia republicana de nuestro país existió un sistema bicameral, con la adopción de la Constitución Federal para los Estados de Venezuela de 1811, la cual, en su artículo 3 consagró la existencia de dos cámaras en el Congreso, la Cámara de Representantes y la de Senadores, estableciendo:

3. El Congreso general de Venezuela, estará dividido en una Cámara de Representantes, y un Senado, a cuyos dos cuerpos se confía todo el poder legislativo, establecido por la presente Constitución.

De esta manera, desde la Constitución de 1811, hasta la Constitución de 1961¹² (vigente hasta 1999), prevaleció en Venezuela el sistema parlamentario de dos cámaras. Con sus respectivas mutaciones constitucionales y cuestionamientos, sin embargo, el mismo nunca desapareció. Esta realidad está perfectamente ilustrada en la cita que transcribimos a continuación:

El bicameralismo ha sido una institución permanente en la historia venezolana. La primera de nuestras constituciones, la del 21 de diciembre de 1811, adoptó el sistema bicameral. No existían en Venezuela para ese momento las condiciones que había dado origen a la institución en otros países, pero nuestro constituyente la tomó de la Constitución de los Estados Unidos que le sirvió de modelo.

¹⁰ Tovar, Orlando: *Derecho Parlamentario*, op. cit., p. 16.

¹¹ Aveledo, Ramón Guillermo: *Parlamento y Democracia*, op. cit., (Congreso, Asamblea y futuro, en perspectiva histórica, constitucional y política), Fundación Para la Cultura Urbana, Caracas, 2005, p. 16, citando a: José Gil Fortoul (1942), *Historia Constitucional de Venezuela*, 3ª edición. Caracas: Las Novedades, tomo I, p. 212.

¹² Decretada el 23 de enero de 1961, publicada en Gaceta Oficial N° 3.251 Extraordinario del 12 de septiembre de 1983, con enmiendas 1° y 2°.

Todas las constituciones posteriores han adoptado el mismo sistema: un Congreso integrado por dos cámaras, con las características de las que componen los parlamentos federales.

Sin embargo, el bicameralismo de tipo federal ha sido entre nosotros objeto de discusiones. Aún en fecha reciente la prensa nacional recogió la opinión sobre el tema de algunas personalidades; pero la discusión es mucho más antigua y se remonta a la época de la Independencia. En las actas del Congreso de 1811 no consta la oposición de ninguno de los representantes al establecimiento de un órgano bicameral, aun cuando no fueron pocos los que se mostraron contrarios a la estructura federal del Estado. Con anterioridad, Miranda, en su “Proyecto de Gobierno Federal”, de 1801, había propuesto la creación de un cuerpo legislativo unicameral llamado *Dieta Imperial*. Más tarde, Bolívar en 1819 expuso ante el Congreso de Angostura un proyecto de organización bicameral para el poder legislativo, muy similar a la inglesa y en su “Discurso ante el Congreso de Bolivia”, de 1826, proponía la creación de una tercera cámara. Más cerca de nosotros, en la Asamblea Nacional Constituyente de 1947 y en las sesiones extraordinarias de 1960 se propuso la eliminación del Senado y la adopción del sistema unicameral. Es de advertir, sin embargo, que la discusión nunca ha constituido un punto importante en los debates parlamentarios y que el establecimiento de una asamblea única casi siempre se ha planteado más como una tesis doctrinaria que como una proposición concreta¹³.

Lo anteriormente transcrito data de 1979 aproximadamente, para ese entonces en Venezuela no se había cambiado el sistema parlamentario al unicameral. Pero bien cierto es que para la época se registraron en ciertos artículos de la prensa opiniones de personajes como Ramón Escovar Salom, Oswaldo Álvarez Paz y Luis Beltrán Prieto Figueroa a favor del mecanismo unicameral, en contra del bicameralismo.

La última Constitución que en Venezuela adoptó el sistema bicameral fue la de 1961, inmediatamente anterior a la actual, y lo hizo en el artículo 138 de la siguiente manera: “*El Poder Legislativo se ejerce por el Congreso, integrado por dos Cámaras, el Senado y la Cámara de Diputados (...)*”.

El 6 de diciembre de 1998 ganó las elecciones presidenciales Hugo Chávez Frías, quien asume el poder el 2 de febrero del año siguiente y ese mismo año, en cumplimiento de lo ofrecido durante su campaña electoral, convoca a una Asamblea Nacional Constituyente para elaborar una nueva Constitución, la cual fue adoptada el 15 de diciembre de 1999.

En esta nueva Constitución, por primera vez en nuestra historia, no se adoptó el sistema parlamentario bicameral, se disolvió el Senado y se unificaron las cámaras en un solo órgano llamado Asamblea Nacional, la cual según el artículo 186 de dicho texto: “...*estará integrada por diputados y diputadas elegidos o elegidas por cada entidad federal por votación universal, directa, personalizada y secreta con representación proporcional, según la base poblacional...*”¹⁴. Finalizan así casi doscientos años de bicameralismo en Venezuela, “[*l*]a Asamblea Nacional es el primer parlamento ordinario de una sola cámara en toda la historia republicana de Venezuela, interrumpiéndose así una tradición iniciada en 1811”¹⁵.

¹³ Rondón Nucete, Jesús: *El Bicameralismo Venezolano*, en *Estudios Sobre la Constitución (Libro Homenaje a Rafael Caldera)*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1979, Tomo III, pp. 1842 y 1843

¹⁴ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Gaceta Oficial N° 5.453 del 24 de marzo de 2000.

¹⁵ Avelo, Ramón Guillermo: *Parlamento y Democracia*, op. cit., p. 198.



III. VENTAJAS DEL BICAMERALISMO

Habiendo identificado de manera superficial a qué se refiere el concepto de bicameralismo, y paseados por los antecedentes históricos en los dos ejemplos más importantes e influyentes en derecho comparado, así visto el caso doméstico, consideramos prudente entrar a observar las conveniencias de dicho modelo.

Las razones principales para defender la dualidad de cámaras en el legislativo obedecen, primero a la conveniencia de éste en una forma de estado federal, pues garantiza la representación equitativa de los estados; por otro lado, el mismo ofrece una mejor calidad y efectividad producción de leyes, pues obliga a una revisión mayor; y, finalmente, la existencia del bicameralismo es fundamental para garantizar un poder legislativo más independiente, que a su vez produce un control más efectivo del resto de los poderes públicos por parte del cuerpo legislador; todo lo cual será expuesto a continuación.

1. Representación de los estados ante la federación

La primera razón para sostener y defender la existencia de un sistema bicameral obedece a la misma razón que le dio origen: representación igualitaria. Bien sea porque observamos el caso inglés o el caso norteamericano, ambos se organizaron en dos cámaras precisamente para representar de una manera más exacta a la sociedad.

En el Parlamento Inglés para representar mejor a las clases sociales más poderosas en la época de su nacimiento. En el Congreso Americano la división se implementó en la búsqueda por lograr la más exacta identificación del pueblo en su conjunto dentro del cuerpo, así como para garantizar la representación igualitaria de los estados. En ambos casos, se logró formar una radiografía que corresponde a la composición de cada una de las naciones, como si se tratase de calcar a la población y reducirla a escala.

Sin embargo, es más apreciable el modelo norteamericano sobre el inglés en nuestro caso, por la inexistencia de estratos sociales tan marcados y reconocidos institucionalmente como un factor influyente en los derechos de cualquier índole, tan es así que los títulos nobiliarios están hasta expresamente proscritos por nuestra Constitución (artículo 21, numeral 4).

En las formas de estado federal se ha identificado el dualismo de cámaras como conveniente para centrifugar el poder hacia todos los estados por igual, lo que se logra permitiendo igual representación en número a cada uno de ellos en una de las cámaras: “[e]n los Estados federales el bicameralismo es considerado como el sistema más acorde con los principios que rigen la unidad de la estructura estatal”¹⁶. Esto debido a que:

La doctrina del federalismo implica “la conveniencia política de que las distintas partes del territorio del Estado no sean gobernadas como un todo homogéneo, sino como entidades autónomas, de acuerdo con una coordinación fundada en un respeto racional de competencia”¹⁷.

Debemos precisar, por no pecar de compendiosos, que la forma de estado federal es aquella propia de los países en los que los distintos entes político-territoriales que lo conforman conservan cierta autonomía e independencia para ejercer poderes y competencias, que se

¹⁶ Rondón Nucete, Jesús: *El Bicameralismo Venezolano*, en *Estudios Sobre la Constitución*, op. cit., p. 1847

¹⁷ Berlín Valenzuela, Francisco: *Derecho Parlamentario*, op. cit., p. 200, citando a: Rafael de Pina, *Diccionario de Derecho*, México, Porrúa, 15ª ed. 1988, p. 271.



han reservado sobre una porción de territorio y sobre los individuos que lo habitan¹⁸. En la medida en que sean más las competencias de los territorios y menos las del Poder Nacional, más federal será dicho país.

Al analizar la relación entre federalismo y bicameralismo hay que conocer el significado del primero. Dentro de la organización federalista es necesaria la existencia de dos cuerpos o asambleas representativas con orientación democrática, popular y federal: “puesto que sus miembros provienen de la federación y del pueblo, es sobre todo y fundamentalmente la existencia, también, de dos competencias nacionales (...)”¹⁹.

Se puede apreciar claramente que el federalismo y el bicameralismo van de la mano, tanto en la teoría como en la práctica histórica comparada, pues si la naturaleza del órgano legislativo es la de representar, la mejor manera de asegurar una representación democrática de una sociedad tan diversa (como la norteamericana, como la inglesa, pero también como la venezolana) es contemplando una cámara en la que todos los estados que conforman al país tengan igual número de voces y de votos.

2. Calidad legislativa

En cuanto a la calidad legislativa, el motivo es obvio, si es buena una revisión y una discusión, dos son mejores. Por básico que parezca, generalmente o casi siempre, *dos cabezas piensan más y/o mejor que una*. Esta es otra de las razones por las que han sido varios los que se han pronunciado en pro del sistema bicameral.

[L]a existencia del Senado garantiza la eficacia del trabajo legislativo, en efecto, la experiencia demuestra que las leyes revisadas por una segunda Cámara son técnicamente más perfectas que las elaboradas en una sola Cámara o que las nacidas de simples actos ejecutivos²⁰.

Es bien reconocido que lo normal es que en la cámara baja predomine la pasión de la discusión, el calor y la emoción del debate, la fuerte influencia de las ideologías, sobre todo las de los partidos predominantes, en la que la política se lo puede llevar todo por delante. En cambio, la cámara alta ha sido caracterizada por la sobriedad, la frialdad y la madurez política y jurídica al momento de tomar decisiones, no en vano se le llama la cámara de enfriamiento o cámara de reflexión, más aún si tomamos en cuenta que por lo general los miembros del Senado deben tener más edad, duran más tiempo en el cargo, son menos en número (lo cual, por mundano que parezca, influye en la temperatura corporal y hasta en los niveles del sonido de las voces).

Por eso, la existencia de dos cámaras ofrece la posibilidad de percibir distintas realidades, de apreciar las eventuales situaciones al momento de tomar decisiones con lupas diferentes, de representar diversos intereses, lo que garantiza que la producción de ellas en conjunto sea más “pulida”, pues ha sido más trabajada y estudiada con varias perspectivas. Obligando así a un consenso mayor, lo que se traduce en más adaptación a las distintas realidades de la población y en consecuencia garantiza una mayor eficacia de la legislación.

¹⁸ Ver, García-Pelayo, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, op. cit. pp. 215 a 246.

¹⁹ Berlín Valenzuela, Francisco: *Derecho Parlamentario*, op. cit., p. 202; citando a: Ignacio Romero Vargas Yturbide, *La Cámara de Senadores de la República Mexicana*, México, Ediciones del Senado de la República, 1967, p. 232.

²⁰ Tovar, Orlando: *Derecho Parlamentario*, op. cit., p. 18.





[L]a inclusión de una segunda cámara en el diseño constitucional crea, por un lado, un sistema de corrección de errores, o control de calidad, basado principalmente en la evaluación reiterada de la legislación por dos cuerpos legislativos distintos; por otra parte, al complejizar el proceso de aprobación de nuevas leyes, el bicameralismo otorga garantías de estabilidad en la producción legislativa²¹.

Esta es pues, otra de las razones que favorecen la adopción de un modelo bicameral. Lo cual la hacen prescindir de una forma de estado federal para su existencia, pues esta razón se sostiene por su sola efectividad. Ya que siempre debe, o al menos debería, ser deseable que la producción legislativa del poder público encargado de generarla sea de la mejor calidad posible, y calidad en todo el sentido de la palabra, desde la redacción del texto hasta su práctica aplicación y adecuación a la realidad, pasando por la armonía con el resto del ordenamiento jurídico.

3. *Control más eficaz del poder*

El último de los motivos que sostendremos en el presente trabajo para defender el sistema bicameral tiene que ver con otra de las funciones del poder legislativo, controlar el poder.

Al preguntarnos cómo la existencia de dos cámaras puede asegurar un mayor equilibrio entre los pesos y contrapesos de los poderes públicos, no vemos la respuesta muy lejana. Y es que leyes no es solamente lo único que debe producir el poder legislativo, también debe colaborar con un ambiente de armonía y convivencia entre los poderes. De esta manera, esta defensa en pro del bicameralismo se relaciona cercanamente con la del subcapítulo anterior:

[E]l Senado es necesario, ya que sus opiniones son el resultado de una maduración ideológica más serena, más ajena a las contingencias políticas del momento y configura la voluntad general a nivel y a ritmo diferente al de la Cámara. Es decir, el Senado tiene un papel de contrapeso saludable para impedir una polarización peligrosa de la voluntad general, idea esta ya presente en los constituyentes americanos de 1787²².

Ciertamente se puede apreciar que si existen dos cámaras dentro de un solo cuerpo, dichas cámaras, con sus mecanismos y atribuciones, lograrán un mayor equilibrio dentro de la institución, lo que inevitablemente acarrea que el mismo proyecte hacia afuera pesos y contrapesos mucho más eficaces a los demás poderes de los que podría generar si dicho organismo está conformado sólo por una cámara, donde sólo predomina la voluntad de la mayoría de la población, sin freno o contrapeso alguno.

[E]l bicameralismo ha sido defendido por su contribución a la preservación de la libertad y los derechos individuales al duplicar los controles del Poder Legislativo sobre los actos del gobierno y al ofrecer contrapesos frente al peligro de una tiranía de la mayoría o “tiranía de la cámara baja”. Mediante la imposición de controles al Poder Ejecutivo y la cámara baja, el bicameralismo refuerza el sistema de pesos y contrapesos²³.

Los integrantes de todo parlamento son representantes de los derechos e intereses de un determinado sector de la población, quienes van a defender a ese grupo ante el resto del Po-

²¹ Llanos, María: *El Bicameralismo en América Latina*, en: *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* (Edición 2003), Fundación Konrad Adenauer Stiftung, Uruguay, Montevideo, 2003 pp. 349 y 350.

²² Tovar, Orlando: *Derecho Parlamentario*, op. cit., p. 18.

²³ Llanos, María: *El Bicameralismo en América Latina*, op. cit., p. 349.





der Legislativo pero también ante los otros órganos del Poder Público. Mientras más parlamento hay, hay más parlamentarios evidentemente y mientras más parlamentarios hayan, más control, representación y defensa de intereses va a haber en los altos órganos del Poder.

Es claro que la separación de poderes es deseable en toda democracia, precisamente el sistema bicameral contribuye a dicha separación, desde Montesquieu se ha identificado que la dualidad de cámaras contribuye a dicha garantía democrática²⁴. Lo cual hace de esta otra importante razón para defender el bicameralismo.

IV. FUNCIONAMIENTO

Cada sistema bicameral tiene una dinámica y un funcionamiento particular. El cual va a depender del diseño constitucional que las cree y los factores que van a incidir en la relación entre ambas cámaras. Ya que el sistema bicameral es mucho más complejo que simplemente separar el cuerpo legislador en dos, es preciso entrar a estudiar los pormenores de dichos cuerpos y su separación para entender su funcionamiento, buscando identificar cuál es la fórmula deseada para asegurar el funcionamiento más conveniente.

Cada Constitución que contempla una fórmula bicameral opta por diseñar ese sistema de manera distinta, son muchos los factores que afectan ese diseño, tales como: la composición de las cámaras, el número de miembros, la forma de elección de los mismos, los requisitos para ser elegido, duración de los mandatos, método para la renovación, simultaneidad de elecciones, atribuciones, iniciativa legislativa, sistema de control político, entre otros.

(...) la mayoría de los teóricos y constitucionalistas clásicos interpretaron también que la incorporación del bicameralismo a un sistema institucional era sólo una condición mínima para alcanzar dichos propósitos y que, mediante la adición de otros dispositivos institucionales, se podía mejorar e incluso preservar la eficacia del bicameralismo en el cumplimiento de sus objetivos. De este modo, al estudiar el bicameralismo es imprescindible tener en cuenta la existencia de estos otros rasgos institucionales que complementan el de la partición de las deliberaciones legislativas en dos cámaras. Dichos rasgos, que comentaremos en seguida, pueden reunirse en dos grandes grupos: en primer lugar, un conjunto de dispositivos institucionales tendientes a acrecentar las diferencias entre ambas cámaras, que se basan en el supuesto de que los objetivos de promoción del consenso político, control de la calidad legislativa y estabilidad en la producción de legislación son mejor atendidos cuanto más difieren las cámaras en su composición. En segundo término, un conjunto de dispositivos vinculados al papel del Senado en el proceso legislativo y en el control del Poder Ejecutivo que tienden a fortalecer el sistema de pesos y contrapesos. Así como en el punto anterior la mayor eficacia en el cumplimiento de las metas del bicameralismo se asocia con las diferencias en la composición de ambas cámaras, aquí se subraya la igualdad de las competencias de ambas cámaras como la mejor garantía para el ejercicio de las funciones de control²⁵.

En este sentido, podemos clasificar en dos grupos los instrumentos por los que pueden optar las constituciones para diseñar el sistema bicameral, por un lado en cuanto a la constitución de cada cámara y por otro los poderes de cada cámara.

²⁴ Montesquieu, en *Del Espíritu de las Leyes*, Libro XI, Capítulo VI, en la edición que hemos consultado, de Ediciones Orbis, España, traducción de Mercedes Blázquez y Pedro de Vega, páginas 146 y 150.

²⁵ *Ibidem*, p. 350 y 351.



1. *La composición de las Cámaras*

El tema de la integración de las cámaras es crucial en el estudio de todo sistema bicameral. La labor de todo parlamentario debe ser representar un interés, bien sea el de un estado, el de un país, el de una clase social. Mientras mejor y más idénticos estén representados los diversos intereses de todos los grupos y clases sociales de un país en un cuerpo legislador, el consenso será mayor.

Se ha recomendado fomentar las diferencias o incongruencias entre los miembros de cada una de las cámaras, para así asegurarse que se estén abarcando todos los grupos sociales y territoriales del país. A su vez, mientras mayores sean las diferencias entre los miembros de las cámaras, el debate será mayor y si es mayor el debate, mayor será el consenso final alcanzado, logrando así una mayor calidad normativa y una mejor representación de intereses.

La autora Mariana Llanos en su muy recomendado estudio sobre los bicameralismos en América Latina ha identificado diez elementos por los cuales han optado las constituciones de la región para acrecentar las diferencias entre las cámaras, los cuales son:

Dispositivos institucionales del bicameralismo que fomentan la incongruencia entre las cámaras

- 1 Representación de intereses provinciales y minoritarios en la cámara alta.
- 2 Representación poblacional en ambas cámaras, pero con distritos y fórmula electoral distinta.
- 3 Representantes no electos (hereditarios o designados) en la cámara alta.
- 4 Elecciones indirectas de senadores.
- 5 Diferente tamaño de los cuerpos (menor la cámara alta).
- 6 Mínimo de edad mayor para legisladores de la cámara alta.
- 7 Requisitos mínimos de *expertise* para la cámara alta.
- 8 Diferente duración de mandatos (más largos para la cámara alta).
- 9 Renovación parcial de la cámara alta.
- 10 Elecciones no simultáneas de ambas cámaras²⁶.

Estos diez factores fueron identificados en las constituciones de Latinoamérica como claves para buscar una mayor incongruencia entre las cámaras, lo que, como ya hemos dicho, asegura una mejor representación de más intereses, un debate más polarizado pero más enriquecido y en consecuencia, un producto legislativo que va a contar con mayor consenso y respaldo.

Debemos hacer una salvedad, hay dispositivos en la lista anterior que pueden no ser considerados *democráticos* a primera vista, como por ejemplo la designación unilateral de representantes no electos, o las elecciones indirectas. Sin embargo, los mismos no deben ser tachados de antidemocráticos sin antes entrar a estudiar cada caso en concreto, lo cual obviamente escapa del objeto del presente estudio.

²⁶ *Ibidem*, p. 354.



Por ejemplo, en Argentina, según el artículo 55 de la Constitución, para ser Senador se requiere: “**tener la edad de treinta años, haber sido seis años ciudadano de la Nación, disfrutar de una renta anual de dos mil pesos fuertes o de una entrada equivalente**, y ser natural de la provincia que lo elija, o con dos años de residencia inmediata en ella” (énfasis añadido), mientras que para ser diputado (artículo 48) se requiere un máximo de treinta años y no se exige el ingreso de una renta anual determinada. Otro ejemplo de estas diferencias entre las cámaras es el caso de Estados Unidos, donde los senadores duran seis años en sus funciones, mientras que los representantes lo hacen durante sólo dos años.

En todo caso, por las razones anteriormente expuestas, consideramos que la inclusión del mayor número posible de los elementos anteriores, o algún otro semejante, en la fórmula bicameral es sumamente conveniente para la misma, ya que amplían el grado de representación que tendrán los diferentes grupos de un país en el órgano legislador, capitalizando importantes ventajas para toda sociedad democrática.

2. *Los poderes de cada cámara*

Por su parte, el otro elemento fundamental que se debe estudiar cuando se realiza un examen sobre un sistema bicameral deben ser los poderes y las atribuciones de cada una de las cámaras, y cómo el diseño que se adopte en este sentido va a influir en la interacción dentro de dicho cuerpo dual, que va a proyectar un resultado al resto de la dinámica del Estado.

Al contrario de lo que se propone en el subcapítulo precedente, en lo que respecta a los poderes de las cámaras la tendencia general es a igualarlos, para así lograr un equilibrio entre las mismas.

(...) dada la evolución de las segundas cámaras en los últimos siglos, las funciones de control son mejor desempeñadas cuando ambas cámaras tienen, por un lado, los mismos poderes constitucionales para participar en el proceso legislativo, es decir, las mismas facultades de presentar, modificar y rechazar proyectos de ley y, por otro, la misma dotación constitucional de atribuciones para el ejercicio del control político del Ejecutivo²⁷.

Es inevitable prevenir que en un sistema bicameral existan desacuerdos y diferencia de opiniones, tanto dentro de las cámaras como entre las cámaras. Estos desacuerdos los podemos ver día a día en el Congreso de los Estados Unidos (por ejemplo con el tema de la reforma del sistema de salud). Sin embargo, la madurez política de los miembros de cada cuerpo y la voluntad de negociar y llegar a acuerdos es indispensable para lograr que las diferencias no sean un obstáculo para cumplir la labor encomendada.

Cada constitución opta por establecer mecanismos distintos para la solución de diferencias entre las cámaras, pero en todo caso lo fundamental es lograr un equilibrio de poderes entre ellas, para evitar que una cámara opaque a la otra, desconozca su existencia y sus opiniones, así como para evitar que una cámara más poderosa desequilibre el sistema de pesos y contrapesos de los poderes.

En Chile y Colombia, por ejemplo, en caso de desacuerdos entre las cámaras sobre un proyecto de ley se crea una comisión negociadora mixta, integrada por miembros de ambas, a los fines de encontrar una solución final a las diferencias, teniendo cada cámara la decisión final sobre el acuerdo alcanzado. Por su parte, en Argentina, México, Paraguay y República Dominicana, un proyecto de ley puede pasar entre las cámaras varias veces hasta que final-

²⁷ *Ibidem*, p. 352.

mente el mismo sea aprobado por ambas. Por otro lado, en cuanto al control político, en los parlamentos de Bolivia, Colombia y Uruguay ambas cámaras pueden solicitar el inicio del procedimiento de voto de censura a los ministros del gabinete Ejecutivo.

De la misma manera que en el subcapítulo precedente, a continuación encontraremos los elementos que la Dra. Llanos ha identificado en el derecho constitucional comparado para buscar simetría o igualdad de poderes entre ambas cámaras.

Dispositivos institucionales del bicameralismo que fomentan la simetría de ambas cámaras

- 11 El Senado puede presentar proyectos de ley, modificar o rechazar cualquier legislación.
- 12 Origen indistinto de los proyectos de ley en ambas cámaras.
- 13 Sistemas de resolución de desacuerdos entre las cámaras de naturaleza bicameral.
- 14 Instrumentos de control del Poder Ejecutivo semejantes para ambas cámaras.
- 15 Participación del Senado en nombramientos de funcionarios.
- 16 División bicameral de tareas para el juicio político²⁸.

Por supuesto que cada sistema tendrá sus particularidades y detalles, pero, *grosso modo*, estos seis dispositivos son claves para la búsqueda de que una constitución diseñe un sistema bicameral equilibrado, que logre un cuerpo legislador eficaz, capaz de producir un deseable nivel de ecuanimidad tanto para la producción de leyes como para el control del poder público nacional.

V. EL CASO VENEZOLANO

1. Crónica del '99: La eliminación del Senado en Venezuela

Tomando en cuenta el breve estudio de lo que consideramos más importante dentro de la teoría del sistema bicameral desde el punto de vista del Derecho Constitucional, es preciso retomar en este momento el punto tocado en el capítulo de los antecedentes históricos en cuanto al caso venezolano. Para así poder descubrir cómo fue que un sistema considerado tan efectivo y conveniente para la democracia y la libertad, fue abolido para instaurar un sistema unicameral en el poder legislativo venezolano.

En 1999, tal y como se indicó, Hugo Chávez gana la carrera electoral por la Presidencia de la República, e impulsa una Asamblea Nacional Constituyente, la cual, por lo demás, fue altamente criticada en cuanto a su convocatoria y constitución. En ese momento, se presenta un anteproyecto de Constitución que sí incorporaba la fórmula bicameral, sin embargo, la misma cambió durante el curso del debate.

- Primera discusión:

En la tarde del 3 de noviembre de 1999 se inició, en primera discusión, el debate sobre el Título V (“De la Organización del Poder Público Nacional”), Capítulo I (“Del Poder Legislativo Nacional”), Sección Primera (“disposiciones Generales”) el cual iniciaba con el artículo 202, que, para ese momento, contenía las normas relativas a la composición y orga-

²⁸ *Ibidem*, p. 355.



nización del Poder Legislativo. La lectura del artículo y el planteamiento del problema estuvieron a cargo del Diputado-Constituyente Luis Reyes Reyes, quien era el coordinador de la Comisión para el Título V.

La primera persona en tomar la palabra en ese debate fue la Diputada-Constituyente Iris Varela, quien en su intervención de manera enérgica rechazó la estructura bicameral. La primera razón expuesta por la Diputada Varela para rechazar el bicameralismo fue que la Asamblea Constituyente estaba ahí para hacer un cambio revolucionario y que si no cambiaban radicalmente la composición del órgano legislativo, nada se estaría cambiando “[p]ienso que la estructura que el pueblo venezolano está esperando para que aquí haya un signo de verdadero cambio revolucionario es que este Congreso sea unicameral” indicó la Diputada en su intervención. La segunda razón en pro del unicameralismo en la intervención de Valera fue dirigida a que una de las funciones del sistema bicameral es el control de los órganos de la administración pública y que al crearse el Poder Moral en la nueva Constitución “no tiene razón de existir, en consecuencia, esa Asamblea Nacional integrada por dos Cámaras”. Y, finalmente, la Diputada afirmó que el cambio debía consistir en “transformar este Parlamento en una estructura unicameral para que el proceso de formación de las leyes sea más expedito”, lo que, según Varela, obedecía al hecho de que el anterior Poder Legislativo no era efectivo en la creación legislativa²⁹.

Posteriormente en el debate intervino el Diputado-Constituyente Guillermo García Ponce, quien se manifestó a favor de adoptar una estructura unicameral porque “[n]o son dos órganos los que pueden expresar las exigencias de nuestro pueblo. Basta con un Poder Legislativo para representarlo, para hacer las leyes y para impulsar los cambios que necesita Venezuela”, para construir esta afirmación el Diputado García se basó en que realmente el federalismo en Venezuela “siempre ha sido una letra escrita en las constituciones, pero nunca una realidad institucional”.

El Diputado-Constituyente David Lima tomó la palabra de seguidas, afirmó que podría ser cierto que exista cierta tendencia en el país según la cual se “pueda haber colocado en grado de descrédito y de desprestigio la condición de parlamentarios (...) según la cual todo lo que signifique reducir al parlamento a su mínima expresión, es ampliamente conveniente”, sin embargo, según el Constituyente, a pesar de que el sistema federal en Venezuela siempre había sido una ficción, el mismo “ha sido un anhelo fundamental de nuestro pueblo”. Siguiendo su intervención en pro del sistema bicameral, el Diputado Lima se refirió a que en el mundo existían 194 parlamentos, de los cuales sólo 11 era unicamerales, y en ellos: o no se respetaba la pluralidad de partidos políticos, o el partido Comunista era el único con el dominio absoluto del poder o porque sencillamente eran países tan pequeños que no existía una forma de estado federal y en consecuencia no tenía sentido dos cámaras; en contra partida, según dicho Constituyente, en las formas de estado federal deben haber dos cámaras “una Cámara que expresa la población que es la Cámara de Diputados y una Cámara que expresa el territorio, que es la Cámara del Senado. Es la cámara que regula o que genera equilibrio...” entre los estados con poblaciones proporcionalmente dispares. Una segunda razón para apoyar el sistema bicameral expuso el Diputado Lima, y esta obedecía a que el mismo logra un control más efectivo en el proceso legislativo entre las cámaras y en consecuencia la calidad legislativa estaría mejor garantizada.

²⁹ Para esta y todas las demás referencias del debate expuesto en este subcapítulo, ver: Gaceta Constituyente (*Diario de Debates*) N° 35, del 03 de noviembre de 1999.





Finalmente, según el Constituyente, el problema del costo de ambas cámaras era falso, pues la administración y el presupuesto seguiría siendo el mismo.

De seguidas, intervino el Diputado-Constituyente Mario Isea, quien apoyó la propuesta unicameral. Sin embargo, destacó que en esta propuesta se fusionan ambas cámaras en una, pues la misma estaría conformada por diputados electos “*en relación a la población proporcional de cada estado, con un mínimo de dos diputados por entidad federal, que sean representantes del pueblo y de los estados a dedicación exclusiva*”.

De esta manera queda dibujado cómo se desarrolló el debate sobre este asunto, el cual, por razones de extensión no podemos continuar relatando. Varios fueron los diputados constituyentes que continuaron interviniendo sobre este asunto.

Los constituyentes que intervinieron en el debate y se manifestaron a favor de adoptar un sistema bicameral en la composición del Poder Legislativo y en contra del unicameralismo, exponiendo sus respectivas razones, que siguen el hilo de las anteriormente narradas, fueron los diputados Haydée Franco, William Lara, Ricardo Combellas, Alberto Franceschi, Leopoldo Puchi, Jesús Rafael Sulbarán, Allan R. Brewer Carías, Hermann Escarrá y el Presidente de la Asamblea Luis Miquelena, aunque estos dos últimos de una manera muy poco directa y más bien conciliadora, sin adoptar expresamente una postura.

Por su parte, los diputados que se manifestaron en contra del bicameralismo y a favor de un sistema unicameral, exponiendo también sus respectivos motivos, fueron Pedro Ortega Díaz, Pablo Medina, Levy Alter y Aristóbulo Istúriz.

La Diputada Iris Varela en su intervención inicial había solicitado que la votación de este artículo fuese uninominal, es decir, constituyente por constituyente uno a uno, esto lo hizo de conformidad con el artículo 76 del Estatuto de Funcionamiento de la Asamblea Nacional Constituyente. Por lo tanto, el Presidente procedió a realizar la votación uninominal, luego de la cual, el Secretario Elvis Amoroso manifestó que el resultado de la misma había sido “*70 constituyentes votaron por la unicameralidad y 49 por la bicameralidad*”.

De esta manera, quedó aprobado, en primera discusión, en la Asamblea Nacional Constituyente de Venezuela de 1999, la instauración de un sistema unicameral en el Poder Legislativo.

Luego de la votación se le dio la palabra al Diputado-Constituyente Allan Brewer Carías quien salvó su voto y expuso los motivos de dicha decisión, los cuales nos permitimos señalar a continuación.

La composición Bicameral de la Asamblea Nacional la consideramos esencial para la Federación que estamos por construir. El hecho de que en el pasado el Senado no haya cumplido la función de representar a los estados, no es otra cosa que el resultado, *primero*, de que hemos tenido una Federación Centralizada (...); y *segundo*, de la mediatización que los partidos políticos han hecho del sistema bicameral, derivado del régimen de Estado de partidos que hemos tenido. Por ello, si de lo que se trata es de hacer una verdadera descentralización política de la Federación y eliminar la partidocracia, ahora es cuando tenemos que establecer una verdadera organización bicameral de la Asamblea Nacional.

Sólo así se podrá hacer participar directamente a los estados, en forma igual, con un número de representantes en el Senado o Cámara Federal igual por cada Estado independientemente de su población, en las decisiones políticas nacionales. No se olvide que la Federación Descentralizada debe montarse sobre relaciones intergubernamentales, y una de las formas de participación de los gobiernos estatales en las decisiones políticas nacionales, es la



representación en la Cámara Federal. Eliminar la Cámara Federal o el Senado, implica eliminarle a los estados su representación igual en la Asamblea, quedando la representación en una sola Cámara absolutamente desigual, pues en ella tendrán más representación los grandes estados poblados como Zulia, Carabobo, Miranda, Aragua, cuyos diputados predominarán ante los estados con escasa población, como Cojedes, Yaracuy, Delta Amacuro, Amazonas, Apure, Barinas, Guárico, Mérida, Monagas, Nueva Esparta, Trujillo.

Por otra parte, eliminar el bicameralismo, significa eliminar el procedimiento de formación de las leyes como resultado de cuerpos legislativos actuando como colegisladores, lo cual asegura mayor control en la elaboración de las leyes y una instancia para la solución de conflictos entre ellos.

Además, el bicameralismo permite distribuir las funciones de control político de las cámaras como por ejemplo, en la Constitución de 1961 se atribuye al Senado autorizar el enjuiciamiento del Presidente de la República y a la Cámara de Diputados dar voto de censura a los ministros, lo que permite mayor balance y contrapeso en los poderes. Permite asimismo distribuir las competencias en materias financieras, presupuestarias y administrativas, y así, de nuevo, asegurar un mayor balance y contrapeso en el ejercicio del poder.

Adicionalmente, el Diputado-Constituyente Antonio Di Giampaolo también indicó que la adopción de un sistema unicameral contraría el sistema político federal y descentralizado aprobado por esa misma Asamblea para ser incluido en la Constitución.

Así quedó cerrado el debate en primera sobre el tema del bicameralismo, a la espera de que en una segunda discusión se abordara nuevamente la cuestión.

- *Segunda discusión:*

La segunda discusión en la Constituyente inició el 12 de noviembre de 1999. En medio del apremio por aprobar el texto antes de cierta fecha límite, se modificaron las reglas del debate a los fines de acelerar la discusión. Así, las nuevas reglas fueron:

- 1.- La discusión se hará por títulos.
- 2.- Los constituyentes se inscriben con propuestas de artículos, por escrito, que cambien el contenido u orientación del artículo aprobado en primera discusión. Nunca con cambios de redacción o estilo.
- 3.- Los constituyentes no podrán intervenir por más de tres minutos y por una sola vez.
- 4.- La votación se hará por capítulos exceptuando aquellos artículos sobre los que existan propuestas presentadas, las cuales se votarán separadamente.
- 5.- Para la votación: la Secretaría no leerá los artículos aprobados en primera discusión. Únicamente leerá las propuestas.
- 6.- Toda modificación de redacción o estilo se hará por una comisión técnica. Es todo³⁰.

De esta manera, podemos ver cómo se diseñó una normativa para un debate más acelerado y hasta atropellado, menos minucioso y preciso. Con lo cual no podemos estar de acuerdo en un evento tan importante como el que estaba sucediendo en el país con la celebración de dicha Constituyente que *refundaría* la República con la redacción de una nueva Carta Magna.

³⁰ *Gaceta Constituyente (Diario de Debates)* N° 42, 12 de noviembre de 1999, p. 2.

Rápidamente se llegó a la discusión del artículo 202 que para ese momento contemplaba la unicameralidad (a pesar de que al final, luego de ciertas modificaciones, quedó plasmada en el número 186), tuvo lugar el sábado 13 de noviembre de 1999, al final de la tarde. Se dio lectura a la proposición del Diputado-Constituyente Hermann Escarrá, quien había nuevamente planteado el sistema bicameral, con el siguiente texto “*Artículo 202.- El Poder Legislativo se ejerce por una Asamblea Nacional que estará integrada por diputados en representación del pueblo y senadores federales en representación de los estados, conformando dos cámaras representativamente, en conformidad a esta Constitución y las leyes*”³¹.

Pasa ese momento el Constituyente Escarrá se encontraba ausente en el recinto, sin embargo otros diputados acogieron la propuesta. Ante esto el Presidente de la Constituyente, Luis Miquelena, sometió a consideración el asunto de la siguiente manera “*Los ciudadanos constituyentes que estén de acuerdo con la proposición del constituyente Hermann Escarrá se servirán manifestarlo con la señal de costumbre. (Pausa). Negada*”³².

De esta manera, la República que Venezuela había sido hasta ese momento, con casi doscientos años del mecanismo bicameral en el legislativo, le dijo adiós a ese sistema, para imponerse a partir del año 1999 un sistema unicameral por primera vez en nuestra historia.

- *Exposición de Motivos:*

El 30 de diciembre de 1999, en la Gaceta Oficial número 36.860 fue publicada la nueva Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en cuyo texto no se contemplaba la organización de un Poder Legislativo con estructura bicameral. Es pertinente indicar que dicho texto fue reimpresso en la Gaceta Oficial número 5.453 Extraordinario del 24 de marzo de 2000, a los fines de corregir ciertos errores de gramática, sintaxis y estilo. Sin embargo, en esta segunda publicación se incluyó una “Exposición de Motivos”, la cual ha sido altamente criticada, debido a que cuando el pueblo votó por la Constitución, no se sometió a referéndum dicha exposición³³. Pero lo que nos interesa de esto es que en lo referente al *Título V, Capítulo I, del Poder Legislativo Nacional*, dicha *Exposición de motivos* establece:

El Poder Legislativo Nacional es ejercido por una Asamblea Nacional cuya 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 cosas.³⁴ (Subrayados nuestros).

De lo que podemos concluir que, según los diputados reunidos en la Asamblea Nacional Constituyente que redactaron y aprobaron esta Constitución, ahora deberíamos tener un parlamento más eficaz en la formación de las leyes, menos costoso, con menos órganos administrativos y de control y menos comisiones. Entre otros beneficios que el sistema unicameral habría de ofrecer.

³¹ Gaceta Constituyente (*Diario de Debates*) N° 43, 13 de noviembre de 1999, p. 64.

³² *Ibidem*, p. 65.

³³ Brewer Carías, Allan R: “Comentarios sobre la ilegítima “Exposición de Motivos” de la Constitución de 1999 relativa al sistema de justicia constitucional”, en *Revista de Derecho Constitucional*, N° 2, Enero-Junio 2000. Caracas, 2000. pp. 47-59

³⁴ Exposición de Motivos de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, *Gaceta Oficial* N° 5.453 del 24 de marzo de 2000.



2. *Las críticas a la eliminación del Senado*

Luego de la adopción de este sistema en la Constitución, que implicó un cambio brusco en la historia de nuestro Poder Legislativo, la doctrina no se tardó en pronunciar en defensa del bicameralismo, criticando esta decisión de la Asamblea Constituyente.

El Constituyente Brewer Carías no tardó en plasmar esta crítica, reproduciendo así su postura sostenida durante el debate de en la Asamblea Nacional Constituyente.

En efecto, en la Constitución se ha establecido una organización unicameral de la proyectada Asamblea Nacional (art. 186) que no sólo rompe una tradición que se remonta a 1811, sino que es contradictoria con la forma federal de Estado, que exige una Cámara Legislativa con representación igualitaria de los Estados, cualquiera que sea su población, y que sirva de contrapeso político a la cámara de representación popular, según la población del país. La “eliminación” del Senado o Cámara Federal es, por tanto, un atentado contra la descentralización política efectiva, al extinguir el instrumento para la igualación de los Estados en el tratamiento de los asuntos nacionales en la Asamblea Nacional; y además, un retroceso tanto en el proceso de formación de las leyes nacionales, como en el ejercicio de los poderes de control parlamentario sobre el Ejecutivo³⁵.

Precisemos en este momento que nuestra Constitución, la misma objeto de la presente crítica, establece en el artículo 159 que “*Los Estados son entidades autónomas e iguales en lo político...*”. (Énfasis añadido).

Otro de los autores que desde la doctrina se unen a la crítica de esta decisión es el Profesor, y dos veces Presidente de la Cámara de Diputados, Ramón Guillermo Avelo, quien en afirma:

La experiencia aconsejaba una reforma a nuestro Poder Legislativo, mas no para eliminar una de sus cámaras, sino para redistribuir sus competencias de un modo más diferenciado, especializándolas...

(...omisis...)

La eliminación del Senado debilita la representación. En un Estado federal es inexplicable. No somos el único Estado federal unicameral del planeta entero, pero los otros tres son pequeñísimos o no ejercen la democracia como la entendemos nosotros. El Senado representa a los estados o provincias, a los miembros de la federación, mientras la Cámara de Diputados representa a la población. Esa instancia de equilibrio y armonización es necesaria, no sólo para la legislación, sino para la asignación de recursos y, principalmente, para todo aquello que tiene que ver con la división político-territorial y sus consecuencias y, en el caso específico venezolano, con el proceso de descentralización que vivimos desde 1989 y cuya acentuación es proclamada por la Constitución de 1999, aunque los hechos prácticos digan muchas veces lo contrario³⁶.

La Profesora María Amparo Grau, por su parte, ha criticado esta decisión no sólo por el tema del estado federal, sino también por lo anteriormente expuesto en relación con el control y la calidad legislativa:

³⁵ Brewer Carías, Allan R: *Reflexiones Críticas sobre la Constitución de 1999*, en: *Revista de Derecho Público*, N° 81, enero-marzo 2000, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, p. 11.

³⁶ Avelo, Ramón Guillermo: *Parlamento y Democracia*, op. cit., p. 199 y 212.



Sin entrar en divagaciones sobre los desencajes doctrinarios derivados de la declaratoria constitucional de Venezuela como un Estado Federal, Descentralizado y a la vez con un Poder Legislativo Unicameral, nos permitimos resaltar que si bien se produjo una clara simplificación redujo a la mitad los controles que se ejercen sobre las leyes que se producen, teniendo como consecuencia que la calidad del resultado se haya visto sacrificado por la celeridad del proceso...³⁷

Uno de los críticos más contundentes a esta modificación es el Profesor José Peña Solís, quien escribe atacando las deficiencias del Estado federal venezolano a la luz del marco teórico constitucional:

La primera y más importante de esas deficiencias fue el producto de la obstinada negativa de la mayoría de la Asamblea Nacional Constituyente a aprobar la Cámara Federal prevista en el anteproyecto de Constitución, decantándose por un parlamento unicameral. Quizás sea conveniente destacar que la votación fue 70 a 49 a favor de la unicameralidad, pero sobre todo es necesario subrayar que los partidarios de la proposición ganadora recurrieron a argumentos coyunturales y casi banales, como los siguientes: que el funcionamiento de un Parlamento bicameral era más costoso, que propiciaba la corrupción; que retardaba el procedimiento de formación de las leyes; que mantener la bicameralidad no era una posición revolucionaria; que no entendían cómo una Cámara Federal ser factor de igualitarismo, así como otros de similar tenor.

Por supuesto que dichos constituyentes, entre los cuales pueden mencionarse a Valera, Istúriz, Ortega, García Ponce, entre otros, no lograron, no quisieron, o no pudieron entender los argumentos teóricos esgrimidos por los partidarios de la Cámara Federal, obviamente no inventados por ellos, sino tomados de la rica doctrina construida a través de años en el marco del Derecho Constitucional, acerca del carácter fundamental de la Cámara bajo examen, en la creación de un Estado federal, al punto que al parecer no existe ni ha existido en el mundo ningún Estado que adopte esta forma, que carezca de Cámara Federal³⁸.

Las críticas desde un punto de vista jurídico doctrinario son amplias, muy bien fundamentadas y razonadas, con argumentos sólidos que no se circunscriben a la coyuntura de un momento o a la practicidad de una situación específica, que además tampoco atienden a intereses políticos o partidistas particulares, sino mas bien a la Teoría General del Derecho Constitucional.

Además creemos que desde la perspectiva de la ciencia política y del estudio de la democracia esta decisión de eliminar el senado también es altamente criticable. Principalmente por un tema de respeto a las minorías y de garantía de las libertades fundamentales de los individuos así como de intereses de los estados.

En cuanto a la situación práctica, veamos si realmente las ventajas del unicameralismo se han hecho sentir. Por ejemplo, tomemos el caso de la Ley Orgánica del Trabajo por ser éste el más llamativo. La Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución aprobada en 1999 estableció que dentro del primer año de su instalación la nueva Asamblea Nacional *unicameral* aprobaría una reforma a la Ley Orgánica del Trabajo con un régimen distinto de prestaciones sociales y de duración de la jornada laboral. Ha pasado más de once años desde la

³⁷ Amparo Grau, María: *La Organización de los Poderes Públicos en la Constitución del 99: Desarrollo y Situación Actual*, en *El Derecho Público a los 100 números de la Revista de Derecho Público, 1980 – 2005*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2006, p. 328.

³⁸ Peña Solís, José: *Lecciones de Derecho Constitucional General*, Volumen I, Tomo II, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2008, p. 270.



instalación de esta Asamblea Nacional unicameral y la misma no ha sido capaz de aprobar esta ley, hasta el punto que fue el Presidente de la República quien la dictó en el año 2012 haciendo uso de la ley habilitante que se le otorgó en diciembre de 2010 (hecho altísimamente criticable y reprochable).

Precisamente, otra de las realidades que evidencia la inconveniencia de este sistema, es el grandísimo abuso que le ha dado la mayoría parlamentaria unicameral y el Presidente de la República a la figura de la ley habilitante, condenado inclusive hasta por la propia Comisión Interamericana de Derechos Humanos³⁹. El uso y abuso de la habilitación legislativa no ha sido otra cosa que el abandono de la Asamblea Nacional de su función de legislar en favor del Ejecutivo⁴⁰, haciendo casi nula o inexistente la separación entre estos dos poderes en nuestro Estado actual, debilitando evidentemente la situación del Estado de Derecho y de la Democracia en Venezuela, tragedia de la cual los únicos perjudicados son los particulares en sus derechos individuales.

Por esta y muchas otras razones, estamos seguros que de haber continuado el sistema bicameral en nuestra Constitución, después del texto adoptado en 1999, nuestro cuerpo legislador se hubiese comportado de una manera totalmente distinta, muy probablemente más democrática, más prudente, moderada, sensata e inclusiva que la actual en sus últimas y únicas 3 legislaturas.

VI. REFLEXIÓN FINAL

En el transcurso del presente trabajo, hemos visto los elementos básicos del sistema parlamentario bicameral. Como aquel en el cual el cuerpo encargado del Poder Legislativo del Estado es separado en dos cámaras para ejercer dichas funciones de manera compartida, según las reglas que la Constitución establezca para dicha dinámica. Haciendo una breve referencia al origen del mismo tanto en el derecho comparado, con sus casos ejemplares: Inglaterra y Estados Unidos.

También hemos visto que el bicameralismo es un sistema sumamente conveniente en los Estados que adoptan la forma federal, ya que garantiza la igualdad de representación de las entidades político-territoriales que lo componen. Así como también, el mismo favorece al proceso de elaboración de las leyes, debido a que requiere una mayor discusión, más consenso y revisión, lo cual se traduce en una legislación más eficaz. Igualmente, otra de las bondades que hemos podido identificar en el sistema bicameral una garantía contra los abusos de los demás poderes, lo cual es fundamental para todo sistema democrático.

Por otra parte, en el presente estudio vimos cómo es sumamente conveniente fomentar que las cámaras que conforman el poder legislativo sean lo más distintas posible en cuanto a

³⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos: *Democracia y Derechos Humanos en Venezuela*, 30 de diciembre de 2009, párrafo 339, numeral 13, (OEA/Ser.L/V/II, Doc. 54). Disponible en versión digital a través de: <http://www.cidh.org/countryrep/Venezuela2009sp/VE09.indice.sp.htm>. (última visita el 26 de marzo de 2012)

⁴⁰ Monitor Legislativo (organización no gubernamental), *Ejecutivo aprobó y reformó ocho leyes orgánicas y la AN seis*, 16 de junio de 2012, disponible en: <http://www.monitorlegislativo.net/noticias/874/> (última visita el 20 de junio de 2012); también, Monitor Legislativo, *"Las leyes de Chávez son más que las de los 40 años"*, 20 de junio de 2012, disponible en: <http://www.monitorlegislativo.net/noticias/877/> (última visita el 20 de junio de 2012); y El Universal, *Chávez ha dictado 143 leyes vía Habilitante desde 2001*, 28 de diciembre de 2011, disponible en: <http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/111228/chavez-ha-dictado-143-leyes-via-habilitante-desde-2001> (última visita el 20 de junio de 2012).





su composición, a través de la estipulación de diferentes procesos de elección y requisitos para pertenecer a cada cuerpo, ya que esto fomenta un mayor consenso de todos los grupos de la sociedad y una capacidad técnica legislativa superior. También pudimos apreciar que es preciso igualar los poderes de dichas cámaras, a través de un sistema que fomente el equilibrio entre sus atribuciones, con la intención de diseñar un cuerpo legislador más ecuánime que proyecte estabilidad al sistema de pesos y contrapesos de los poderes.

Posteriormente entramos a analizar el caso venezolano, en el cual se eliminó el Senado en la Constituyente del 99 y con ello la bicameralidad en Venezuela, luego de casi dos siglos de existencia, apreciando en esta oportunidad el debate que sobre este tema se sostuvo en la Asamblea Nacional Constituyente directamente a través de los diarios de debate. Para finalmente, de manera breve, observar algunas de las críticas que la doctrina ha hecho a esta eliminación.

Por nuestra parte, no podemos más que lamentar este paso, considerándolo como un retroceso en la historia republicana de nuestro país. Esto, debido a que consideramos que el sistema bicameral brinda tremendas ventajas a todo poder legislativo, como símbolo de la representatividad democrática de una sociedad, encargado de legislar y controlar al poder.

La democracia hoy día no es más que un juego de poderes en el que la negociación es la principal y más necesaria herramienta para lograr un feliz desenvolvimiento de dicha dinámica. El bicameralismo obliga a negociar, para lo cual se requiere tomar en cuenta todos los intereses en conflicto, respetarlos y hacer respetar los propios, ser consciente de la importancia de llegar a un acuerdo y comprometerse a ello, pues sino los únicos perjudicados son los electores que encomendaron a sus representantes dicha labor.

De todo esto se evidencia claramente nuestro deseo de volver a un sistema bicameral. Sin embargo, sería sumamente imprudente de nuestra parte apoyar, en este momento, la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente a los fines de restituir este sistema en nuestra Constitución, ya que la experiencia nos ha enseñado que la misma puede llegar a ser una *caja de pandora*, de la cual nunca se puede predecir el producto que la misma vaya a arrojar. Pero, a pesar de lo anterior, queda planteada la propuesta para un eventual suceso constituyente en algún futuro lejano.

No obstante, también es preciso observar la existencia en nuestro texto fundamental del mecanismo de Reforma Constitucional, contemplado entre los artículos 342 y 346 de la Constitución, ambos inclusive. Ya que el mismo permite una revisión parcial de la misma, siempre que no se alteren los principios fundamentales (artículos del 1 al 9), ni la estructura de su texto. Esa podría ser una vía conveniente en el supuesto futuro de que una Asamblea Nacional considere pertinente dividir este órgano en dos cámaras, tomando en cuenta que una de las posibles iniciativas para la Reforma Constitucional la ostenta "*la Asamblea Nacional mediante acuerdo aprobado por el voto de la mayoría de sus integrantes*" según lo dice el propio artículo 342 *ejusdem*. Sin embargo, consideramos que esta propuesta también debe ser planteada al debate de la opinión pública, la sociedad civil y la respetadísima doctrina venezolana.

Queda así concluido nuestro estudio sobre el tema, esperando que sirva como referencia para plantear, avivar y enriquecer el debate. Reiterando, una vez más, nuestro voto a favor del sistema bicameral, así como nuestro deseo de que en un futuro nuestra República se vuelva a adoptar el mismo para el fortalecimiento de la Democracia y el Estado de Derecho.



BIBLIOGRAFÍA

AMPARO GRAU, María: “La Organización de los Poderes Públicos en la Constitución del 99: Desarrollo y Situación Actual”, en: *El Derecho Público a los 100 números de la Revista de Derecho Público, 1980 – 2005*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2006

Asamblea Nacional Constituyente, Diarios de Debates.

AVELEDO, Ramón Guillermo: *Parlamento y Democracia (Congreso, Asamblea y futuro, en perspectiva histórica, constitucional y política)*, Fundación Para la Cultura Urbana, Caracas, 2005

BERLÍN VALENZUELA, Francisco: *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006.

BREWER CARÍAS, Allan R.: “Reflexiones Críticas sobre la Constitución de 1999”, en: *Revista de Derecho Público*, N° 81, enero marzo 2000, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000

CABANELLAS, Guillermo: *Diccionario de Derecho Usual*, Editorial Heliasta, S.R.L., 7ma edición, Buenos Aires, Argentina, 1972.

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

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, *Gaceta Oficial* N° 5.453 del 24 de marzo de 2000.

Constitución de la República de Venezuela, *Gaceta Oficial* N° 3.251 Extraordinario del 12 de septiembre de 1983, con enmiendas 1° y 2°.

LLANOS, María: *El Bicameralismo en América Latina*, en: *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* Edición 2003, Fundación Konrad Adenauer Stiftung, Uruguay, Montevideo, 2003.

PEÑA SOLÍS, José: *Lecciones de Derecho Constitucional General*, Volumen I, Tomo II, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2008, pág. 270.

RONDÓN NUCETE, Jesús: *El Bicameralismo Venezolano, en Estudios Sobre la Constitución (Libro Homenaje a Rafael Caldera)*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1979

TOVAR, Orlando: *Derecho Parlamentario*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1973.