

Sistemas Bicamerales y Unicamerales

El poder legislativo de un país puede presentarse de forma unicameral o bicameral. Este últimos sistemas presentan una mayor complejidad y pueden clasificarse en fuertes, moderados o débiles, de acuerdo al nivel de congruencia (igualdad de forma de elección entre ambas cámaras) y simetría (entre los poderes formales de cada cámara). Los defensores del unicameralismo, argumentan que este modelo es más eficiente. Los partidarios del bicameralismo, sostienen que se realiza un trabajo legislativo más depurado.

Está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo

Contacto

E-mail: atencionparlamentarios@bcn.cl
Tel.: (56)32-226 3168 (Valpo.)

Verónica Barrios Achavar

Geografa, U de Sao Paulo; Brasil. Magister en Estudios Internacionales, U de Chile. Doctora© en Derecho de la Integración, U de Sao Paulo, Brasil.

E-mail: vbarrios@bcn.cl
Tel.: (56)2-2 270 1884 (Stgo.)

I. Sistemas legislativos unicamerales y bicamerales

En los sistemas unicamerales no existe mayor complejidad para diferenciar un país de otro, salvo en cuanto al tamaño de la legislatura, duración del periodo de representación de los congresistas, posibilidad de reelección. etc.

Sin embargo, en los modelos bicamerales, existen distinciones más sutiles. De acuerdo a Lijphart¹, el bicameralismo se puede clasificar en: fuerte, moderado o débil.

- Bicameralismo fuerte: se caracteriza por ser “incongruente” (las cámaras son electas por mecanismos distintos) y simétrico (ambas cámaras tienen los mismos poderes formales y son constituidas mediante el voto de los electores).
- Bicameralismo moderado: está ausente uno de los dos elementos anteriores (incongruencia o simetría).
- Bicameralismo débil: están ausentes ambos elementos (no existe ni incongruencia ni simetría).

Además de las diferencias en el método de elección y simetría o asimetría de poder entre cada cámara, las diferencias también pueden darse en torno a:

- mínimo de edad establecido para ser miembro de una u otra cámara;
- criterios de selección de senadores que involucren alguna evaluación de *expertise*;
- elección indirecta de senadores para obtener una designación selecta y, en el caso de países federales, para proveer un lazo en la relación entre el gobierno federal y los provinciales;
- períodos de cargo más largos para la cámara alta;
- una renovación parcial de la segunda cámara para ganar estabilidad en la producción legislativa;
- un tamaño menor de la segunda cámara para favorecer la comunicación inter-partidaria².

II. Ventajas de los sistemas unicamerales

Los defensores del modelo unicameral argumentan que posee las siguientes ventajas³:

- Un solo esquema de representatividad en un solo cuerpo legislativo facilita que se acate la voluntad general.
- La consideración de la legislación por un solo cuerpo propende a la economía de tiempo y de recursos económicos.

¹ Lijphart, Arend, *Pattern of Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

² Llanos, Mariana, *El bicameralismo en América Latina*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. s/f., p. 351

³ Obrador, Rodrigo. *Bicameralismo/unicameralismo: ¿una alternativa para Chile?* Serie Estudios / Biblioteca del Congreso Nacional. (Santiago, Chile). No. 6 (2006). Disponible en: http://www.bcn.cl/bibliodigital/pbcn/estudios/estudios_pdf_estudios/nro06-06.pdf (Abril, 2018).

- La concentración del esfuerzo legislativo en un solo cuerpo permite localizar y maximizar los recursos de investigación, y en consecuencia, el estudio de cada medida resulta más profundo.
- La inexistencia de un segundo cuerpo genera más sentido de responsabilidad en el cuerpo único.
- La división del poder legislativo en dos cuerpos debilita la rama legislativa frente al poder ejecutivo.

III. Ventajas de los sistemas bicamerales

Los argumentos a favor del bicameralismo, señalan⁴:

- La segunda cámara se configura como un actor relevante en el proceso legislativo en la medida que permite la representación de grupos poblacionales, territoriales o no territoriales que no tienen representación en la cámara baja.
- La segunda cámara dispone de potestades en cuanto a iniciativa legislativa, esta condición se refiere a la importancia de poder introducir propuestas de ley en el legislativo por parte de los grupos no representados en la primera cámara.
- La existencia de dos cámaras implica un mecanismo de control mutuo. El contenido de la normativa, en la tramitación legislativa efectuada por dos cuerpos, propende a la perfección.
- La existencia de dos cuerpos crea una difusión del poder, y así se evita la concentración que importaría el unicameralismo.

IV. Desventajas de los sistemas unicamerales y bicamerales

Entre las principales desventajas del sistema bicameral, se sostiene que el proceso legislativo es más lento, se producen bloqueos entre cámaras y la cámara alta tiende a ser más elitista en su composición⁵.

En cuanto a las desventajas del unicameralismo, para Sartori el problema es que se concentra el poder en un solo organismo y las decisiones pueden ser apresuradas. En cambio, con la existencia de dos cámaras las decisiones son más prudentes y consensuadas⁶.

V. Elaboración de la Ley en la República del Perú: Sistema Unicameral⁷

Tienen derecho de iniciativa de Ley, el Presidente de la República y los congresistas, así como los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los municipios y los colegios profesionales.

⁴ *Ibíd.*

⁵ Sánchez, Enrique, Derecho Constitucional, 8ª ed., México, Editorial Porrúa, 2003.

⁶ Sartori, Giovanni, Ingeniería constitucional comparada, FCE, México, 1994.

⁷ Información disponible en: <http://www.congreso.gob.pe/> (Abril, 2018).

La Constitución Política del Perú también les reconoce a los ciudadanos el derecho a proponer proyectos de ley.

- **Desarrollo del proceso legislativo:**

1. Oficina de Trámite Documentario
Recibe, Registra y Enumera el Proyecto de Ley

2. Oficialía Mayor

Una vez ingresada la iniciativa, el Oficial Mayor da cuenta al Consejo Directivo, y remite el decreto de envío, que contiene:

- Fecha
- Número del proyecto
- Nombre de la Comisión que recibirá el proyecto, previa consulta a un miembro de la Mesa Directiva
- Firma del Oficial Mayor del Congreso

3. Comisiones

En las Comisiones se realiza un exhaustivo estudio de los proyectos de ley, buscando armonizar puntos de vista y encontrar el consenso entre los grupos parlamentarios y sus diversas posiciones.

Las Comisiones emiten sus dictámenes luego de 30 días hábiles, a partir de la fecha de ingreso del proyecto, las que deben reflejar la opinión de todos sus integrantes, por unanimidad o mayoría y minoría.

Estos dictámenes pueden ser:

- Dictamen favorable
- Dictamen desfavorable ==> pasa al archivo
- Rechazo de plano ==> pasa al archivo

4. Consejo Directivo

Recibidos los dictámenes de las Comisiones, el Consejo Directivo, con apoyo del Oficial Mayor, del Director General Parlamentarios y del Relator, ordena los proyectos de ley y los coloca en agenda para su debate en el pleno del Congreso:

- Determina el tiempo de debate de los dictámenes;
- Dispone la distribución de las copias de los dictámenes a los miembros del Congreso con 24 horas de anticipación;
- En caso de suma urgencia, a criterio del Presidente, se dispone la entrega domiciliaria.

5. Pleno

Luego de un debate, el Pleno puede aprobar la ley o rechazarla, enviándola al archivo.

6. Oficina de Relatoría y agenda

Elabora la autógrafa de la Ley y la deja lista para su remisión al Ejecutivo.

7. Oficialía Mayor

El Oficial Mayor revisa y certifica la autógrafa de la Ley, y dispone su remisión al Presidente de la República para su promulgación en el término de 15 días hábiles.

8. Poder Ejecutivo

Si no tiene observaciones, el Presidente de la República promulga la Ley y ordena su publicación. Si el Mandatario tiene observaciones sobre toda la Ley o una parte de ella, las presenta al Congreso en el mencionado término de 15 días hábiles.

Si vencido el plazo, el Presidente de la República no promulga la proposición de Ley enviada, el presidente del Congreso o el de la Comisión Permanente, según corresponda, realiza el acto de promulgación.

9. Promulgación y Publicación

Las leyes promulgadas son publicadas en la sección “Normas Legales” del Diario Oficial “El Peruano”.

10. Vigencia de la Ley

La Ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial, salvo disposición distinta de la misma ley que establezca un mayor periodo en todo o en una parte.

VI. Elaboración de la Ley en la República Federativa de Brasil: Sistema Bicameral⁸

En Brasil, la iniciativa de las leyes puede ser de los parlamentarios, del Presidente de la República, del Supremo Tribunal Federal, de los Tribunales Superiores, del Procurador General de la República y de grupos organizados de la sociedad.

- **Desarrollo del proceso legislativo:**

- En ambas Cámaras del Congreso Nacional, los proyectos de Ley pasan por diversas etapas de análisis y votación.
- El análisis de constitucionalidad, de la admisibilidad y del mérito de hace en las Comisiones Permanentes.
- Ya en el Pleno, el más alto órgano de las decisiones en ambas Cámaras, son deliberadas las materias que no se hayan resuelto de manera decisiva en las Comisiones.
- Cuando se ha discutido y votado el proyecto de ley en las Comisiones, se dispensa su votación por el Pleno.
- Tras la votación del Congreso Nacional se produce la deliberación Ejecutiva, por cuanto el Presidente de la República puede sancionar (aprobar) o vetar (rechazar) el proyecto.
- Si es aprobado el proyecto se transforma en Ley de la República. Si es vetado, las razones que lo fundamentan son reenviadas al Congreso, que mantiene o rechaza el veto.
- Si el proyecto se sanciona, el Mandatario tiene el plazo de 48 horas para ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Unión.

Tabla N°1: Países con sistemas unicamerales

África	América	Asia	Europa	Oceanía
Angola	Costa Rica	Arabia Saudita	Albania	Nueva Zelanda
Benin	Cuba	Bután	Bulgaria	Papúa Nueva Guinea
Burkina-Faso	Ecuador	Corea del Sur	Croacia	
Camerún	El Salvador	China	Chipre	
Chad	Guatemala	Irak	Dinamarca	
Costa de Marfil	Guyana	Irán	Eslovaquia	
Djibouti	Honduras	Laos	Estonia	
Eritrea	Nicaragua	Mongolia	Finlandia	
Gambia	Panamá	Nepal	Grécia	
Gana	Perú	Siria	Hungría	
Guinea Ecuatorial	Surinam	Sri Lanka	Letonia	
Guinea-Bissau	Venezuela	Taiwán	Lituania	
Kenia		Turkmenistán	Luxemburgo	
Libia		Turquía	Macedonia	
Malawi		Vietnam	Moldovia	
Mali			Noruega	
Marruecos			Portugal	
Mozambique			Rumania	
Niger			Serbia y Montenegro	
República Centroafricana			Suecia	
Somalía			Ucrania	
Tanzania				
Togo				
Uganda				
Zambia				

Fuente: Álvarez, Gonzalo. Documento BCN. Mayo 2012. Información disponible en: <http://www.esacademic.com/dic.nsf/eswiki/901424>.

Referencias:

Lijphart, Arend, Pattern of Democracies, Oxford, Oxford University Press, 1999.

Llanos, Mariana, El bicameralismo en América Latina, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Obrador, Rodrigo. Bicameralismo/unicameralismo: ¿una alternativa para Chile? Serie Estudios / Biblioteca del Congreso Nacional. (Santiago, Chile). No. 6 (2006).

Sánchez, Enrique, Derecho Constitucional, 8ª ed., México, Editorial Porrúa, 2003.

Sartori, Giovanni, Ingeniería constitucional comparada, FCE, México, 1994

<https://www12.senado.leg.br> (Abril, 2018)

<http://www.congreso.gob.pe/> (Abril, 2018)