

El Estado federal unicameral: nuevo paradigma del federalismo

The Single-chamber federal State: new paradigm of federalism

Núñez Nava, Rosa Virginia¹ y Matos Mosquera, María Gabriela²

¹Abogada. Licenciada en Letras. Magíster en Ciencia Política y Derecho Público, mención Derecho Público. Miembro de la AVDC. Docente de la Universidad Bolivariana de Venezuela. E mail: rovinna@hotmail.com. ²Abogada. Cursante de la Maestría en Ciencia Política y Derecho Público, mención Derecho Público. Docente de la Universidad Bolivariana de Venezuela. E mail: mragazza@msn.com

Recibido: 24/11/05 / Aceptado: 01/03/06

Resumen

Las distintas posiciones doctrinarias afirman que es inherente al Estado Federal la presencia de dos cámaras en el poder legislativo, por cuanto una de ellas representa al pueblo y la otra a las entidades federales. Sin embargo, la variabilidad de las teorías imposibilita una tesis absoluta sobre los requisitos esenciales del federalismo, entre ellos, el supuesto de hecho de la bicameralidad. La Constitución Nacional define al Estado venezolano como Federal y organiza al cuerpo legislativo en una sola Cámara, justificando el unicameralismo en la simplificación de la formación de las leyes, la reducción de costos y el fortalecimiento de la democracia participativa, tomando en cuenta que los parlamentarios tienen representación cuantitativa en cada entidad federal, colocando a los Estados en posición igualitaria en el debate. En conclusión, el Estado Federal puede ser unicameral, por cuanto deviene de la sociedad que regula, y presenta particularidades variables de un Estado a otro.

PALABRAS CLAVE: Estado federal, federalismo, unicameralidad, bicameralidad.

Abstract

The different doctrinaire positions affirm that the presence of two chambers in the parliament is inherent. One of them represents the people and the other represents the federal bodies. However, variability within theories

makes it impossible to do an absolute thesis about the most important requirements of federalism. Amongst them the so-called bicameralism. The National Constitution defines the Venezuelan State as Federal and organizes the legislative body in one Single-Chamber, justifying it stating that it makes billing easier, reduces costs and strengthens participatory democracy taking into account that the members of parliament have quantitative representation in each federal body; placing all states in even positions within the debates. In conclusion, the Federal State can have a single-chamber; since it comes from the society it controls and shows variable special features from one State to another.

Key words: Federal state, federalism, single-chamber, bicameralism.

Consideraciones preliminares

Las Constituciones modernas, en su carácter de norma fundamental, tienen, entre otras, la finalidad de definir la forma de Estado que adquirirá la nación y, en consecuencia, su organización política, de lo que cual deriva la concepción divisoria entre Estados Unitarios y Estados Federales.

Específicamente, la definición o delimitación del concepto de Estado Federal ha establecido una disyuntiva entre las distintas posiciones doctrinarias, es decir, "(...) no existe ninguna definición de federalismo que sea plenamente satisfactoria para todos los especialistas" (Rojo Salgado, 2000, 44), puesto que, "(...) dado los intereses de índole espiritual y material que entran en juego (...), dada la novedad de la organización e incluso la heterogeneidad de sus manifestaciones positivas, (...) es lógico que se hayan producido una serie de teorías contrapuestas para explicar la naturaleza jurídica del Estado Federal." (García Pelayo, 1999, 220).

Ahora bien dada la ambigüedad de las distintas acepciones, podemos en primer lugar definir los términos federal o federalismo como "un modo de organización política que vincula a unidades distintas en un sistema global, permitiendo al mismo tiempo, que cada una mantenga su integridad política fundamental" (Rojo Salgado, 2000, 49). Sin embargo, aun más allá de una noción fundamental, los Estados Federales son establecidos y definibles a través de principios generales que son

comúnmente aceptados y de supuestos de hecho que indican la existencia o presencia de los mismos.

Dentro de estos supuestos de hecho o presunciones vinculantes al Estado Federal está el de la bicameralidad del órgano representante del Poder Legislativo. Esta consiste en la unificación en un cuerpo parlamentario de una Cámara de Representantes o Cámara Baja, compuesta por delegados generalmente electos popularmente, cuyo número es proporcional a la población que contenga cada subnivel estatal o provincial según el sea el caso, y una Cámara de Senadores, Senado o Cámara Alta, cuyos integrantes son establecidos numéricamente igual para cada entidad, lo que garantiza a los miembros de esa federación la participación equitativa en la formación de las leyes; en otras palabras, la Cámara de Representantes se vincula de manera proporcional y directa a la población, y la Cámara del Senado a las entidades que conforman el Estado. Es este principio de igualdad entre estados o provincias, lo que hace, según parte de la doctrina, un Estado Federal.

A este sistema se le contraponen la unicameralidad, la cual, como su nombre lo indica, está compuesta por una sola Cámara que se basta a sí misma para la labor legislativa, la cual representa a la población como un todo indivisible. A estos dos modelos se le agrega el de pluricameralismo, o la coexistencia de más de dos cámaras, solo que este ha tenido una difusión bastante limitada por no decir nula.

Ahora bien, ¿es entonces la bicameralidad un requisito esencial de validez político-jurídica para conformar un Estado Federal? ¿Qué sucedería entonces con los Estados Federales que han adoptado la forma unicameral?, ¿Son verdaderamente federados o lo son solo de manera enunciativa y nominal? Veamos.

Bicameralidad vs. unicameralidad

Los argumentos a favor de la bicameralidad han sido ampliamente desarrollados por los juristas europeos desde hace varios siglos. Comenzando por Lally, jurista francés, quien justifica tal sistema por las siguientes razones: a) La necesidad de balancear los poderes: un solo poder termina por devorarlo todo; dos poderes (Cámara y Gobierno) se

combaten entre sí; tres poderes (dos Cámaras y el Gobierno), al contrario, se mantendrán en perfecto equilibrio. b) El dualismo es un remedio contra la precipitación y la inconstancia de una Asamblea única. c) El dualismo constituye la mejor defensa de la misma Constitución. d) El dualismo sería la protección necesaria del Rey (Gobierno), expuesto a la reunión de voluntades en una sola Cámara. (La Roche, 1956, 19).

Los partidarios del bicameralismo afirman que, si se cree en la soberanía nacional, es necesario admitir que toda decisión grave exige un asentamiento más profundo y más reflexivo que el expresado por la mayoría en un momento. Además, al decir de Lafferriere, lo esencial para un país no consiste en tener muchas leyes, sino buenas leyes; no multiplicar reformas apresuradas, sino hacer reforma útiles. Cuando se trata de conflictos entre las dos Cámaras, éstos se orientan a la transacción y el entendimiento, pero cuando la Cámara es única, no hay solución legal y el conflicto se resolvería con un golpe de Estado o la revolución.

Muchos juristas en Francia, como Guizot, Thais y Rossi, en Italia Galiano y en España Alcalá y Pacheco, se han manifestado como partidarios del sistema bicameral, junto con Stuart Mill y Benjamín Constant, quien afirma que la nación solo es libre cuando se pone freno a la representación pública. En América Latina se unen a este criterio González Calderón, Montes de Oca y Felipe Tena Ramírez, quienes indican las ventajas inherentes del sistema para el progreso de la nación, cualquiera sean los fines que se busquen.

Igualmente, más allá de las posiciones doctrinales, las presuntas ventajas del bicameralismo radican en los siguientes puntos concluyentes (Arismendi, 2004, 600):

1. La doble discusión en las Cámaras evita decisiones precipitadas. La Cámara actúa como Cámara de enfriamiento o de reflexión
2. Se evita el despotismo de una Cámara única.
3. Se representan con más amplitud los distintos sectores de la vida nacional.
4. La Cámara de Diputados o de Representantes por tener gente joven entre sus miembros es más impulsiva, la Cámara de Senado por estar integrada por personas de más edad, la controla.
5. Las Leyes se estudian con más detenimiento.

6. La Cámara de Senadores en un Estado Federal representa a los Estados, la Cámara de Diputados a la Población como si fuera un Estado Unitario.

Por su parte, entre los defensores del régimen unicameralista se encuentran Saint Etienne y Sieyès, quienes argumentan que, siendo la nación una sola, su representación debe serlo también. Chevallier y De Sirelly, todos franceses, afirman que la Cámara única evitaría el peligro de reconstituir una nueva aristocracia. Incluso hoy día, la Cámara Alta, aun dentro de su proceso de democratización, viene a constituir una Cámara de “notabilidades” y de “ponderación”. Bentham consideraba a la segunda Cámara como innecesaria, ya que si representa el interés general es inútil, y si solo representa un interés particular es mala. Si la primera Cámara no ha elaborado la legislación conveniente, el contrapeso adecuado es desechar a quines la componen pero no establecer otra Cámara (La Roche, 1956, 33).

Para Kelsen, la idea democrática exige que el órgano legislativo se componga de una sola Cámara, en tanto que la dualidad debilita la representación popular, ya que se necesitan menos votos para rechazar un proyecto. Carl Schmitt plantea un dilema en estos términos: si la diferencia entre las dos Asambleas se fundamenta en motivos fútiles, se da valor a lo que realmente no lo tiene, y si, por el contrario se apoya en graves razones, se implanta un régimen inconciliable con la unidad y homogeneidad característica de todo régimen democrático (La Roche, 1956, 39). Aquellos juristas que apoyan el monocameralismo, ven en la unidad el sistema más acorde con la democracia, que se basa en el supuesto de la identidad del pueblo unitario.

Los argumentos más recientes a favor del monocameralismo se fundamentan en el razonamiento de que, si existen dos Cámaras y son elegidas de la misma manera, por la misma duración, por los mismos electores, entonces, siendo una la repetición de la otra, el bicameralismo es inútil. Si las Cámaras se diferencian en cualquiera de esos puntos, una de ellas será menos democrática que la otra. Además, con el sistema de la Cámara única se logra más celeridad sancionando la Ley, pues con la dualidad el trabajo legislativo es más difícil y se retardan las reformas

por divergencias secundarias entre las Cámaras. La dualidad multiplicaría las probabilidades de conflictos constitucionales.

En líneas generales, se aduce a favor de la Cámara única (Arismendi, 2004, 600):

1. El pueblo es uno solo, por eso debe haber una sola Cámara.
2. Si existen dos Cámaras y están de acuerdo las dos, una de las Cámaras es inútil y si están en desacuerdo, una de las dos no representa los intereses populares, tal es el argumento sostenido por Sieyés, que prevaleció mucho tiempo en Francia.
3. La presencia de dos Cámaras en las leyes podría entorpecer el proceso debido a que no tiene la misma información y la discusión de la ley no se haría con el mismo detenimiento.
4. La lentitud del doble examen.
5. El mayor costo económico que significa el funcionamiento de dos Cámaras.
6. La existencia de dos Cámaras le resta fuerza al Poder Legislativo para frenar y controlar al Poder Ejecutivo que es uno solo.
7. La existencia de dos Cámaras atenta contra la sencillez del sistema establecido para la elaboración de las leyes.

Ahora bien, más allá de las virtudes cualitativas de cada uno de los sistemas anteriormente expuestos, es necesario establecer si la bicameralidad es una condición esencial del Estado Federal.

La mayoría de la doctrina afirma esta sentencia. Los criterios más destacados son:

1. El Estado Federal nace históricamente bicameral. Ciertamente el primer caso histórico de aplicación del modelo federal se produce en Norteamérica en 1787 a partir de su independencia de la Corona Británica. Este se conformaba por “una Cámara de Representantes, en la cual se representa, proporcionalmente, el pueblo de cada Estado-miembro, el Senado’21, con dos componentes por cada uno de los Estados mismos, independientemente de su existencia e importancia” (Biscaretti Di Rufia, 1965, 305-318).
2. Los distintos Estados Federales han adoptado en una mayoría casi absoluta el modelo bicameral. Esto se debe a la gran difusión del modelo federal estadounidense en los estados modernos, en virtud de

las cualidades anteriormente expuestas, además de la idea descrita en supra de “representación paritaria de los Estados miembros en los Estados” (Biscaretti Di Rufia, 1965, 305-318).

3. La creación de un Senado y de una Cámara de Representantes constituyen la realización fáctica del modelo federal, ya que combina los principios de autogobierno y de gobierno compartido, superando tanto los conflictos partidistas como aspiraciones unitarias.
4. Dentro del esquema clásico de la teoría del Estado Federal, se presentan el de relaciones jurídicas dialécticas de coordinación, supra y subordinación e inordinación, en la cual, un Estado Federal descansa en dicha relación. Pues bien, en las relaciones de inordinación instaura el criterio de la bicameralidad necesaria puesto que “El Estado federal no es un simple equilibrio entre el poder central y una pluralidad de poderes, sino una síntesis dialéctica entre ambos. Expresión jurídica de esta síntesis es la inordinación de los Estados como personalidades autónomas en la formación de la voluntad federal (...) a través de una Cámara compuesta de representantes de los Estados” (García Pelayo, 1999, 239). Esta Cámara representativa de los Estados es comúnmente la del Senado.
5. En el mismo orden de ideas, una sola Cámara legislativa es contradictoria al modelo federal de Estado, ya que a diferencia de la Cámara de Representantes, es en la Cámara Federal o Senado donde se forma el supuesto de igualdad de las entidades que la conforman, puesto que es en esta Cámara donde los representantes de las entidades son electos en igual cantidad para cada entidad, sin ser afectados por la cantidad de población o cualquier otro criterio; colocándolos en un mismo nivel de importancia en la discusión parlamentaria

Por otra parte, a favor de la compatibilidad del binomio Estado federal-monocameralidad se esgrimen los siguientes argumentos:

1. El Estado Federal nace históricamente bicameral, pero la bicameralidad no nace con la concepción federalista. Por el contrario, si hacemos una breve retrospectiva histórica, el bicameralismo nace para una concepción de Estado muy distinta a la federalista. Esta institución nace en Inglaterra durante la Edad Media, y aunque la instauración del Parlamento data desde 1295, es a partir de 1300 cuando

se crean la Cámara de los comunes, donde se reunían los representantes de los condados o caballeros y los burgueses, y una Cámara Alta o la Cámara de los Lores, compuesta por la nobleza y por la alta jerarquía de la Iglesia. Por tanto la bicameralidad se origina en un Estado Aristocrático, en la cual la Cámara Alta fue creada para proteger los intereses de la nobleza, principios muy contrarios a cualquier teoría federalista.

2. La flexibilidad y ambigüedad de las teorías federales representan la imposibilidad del establecimiento de una tesis absoluta en cuanto a los requisitos esenciales del federalismo, entre ellos, el supuesto de hecho de la bicameralidad.
3. La doctrina más reciente acerca de los elementos básicos del Estado Federal, se basan en los principios de Autonomía, Cooperación, Participación y Subsidiaridad, los cuales, a diferencia de las teorías clásicas, se le resta importancia a la presencia del bicameralismo o monocameralismo como forma organizativa del poder legislativo federal.
4. El federalismo es, aparte de la noción general establecida en supra, igualmente considerada como “un principio universal de organización de las relaciones entre los individuos y los grupos convirtiéndose así en una teoría global de la sociedad” (Rojo Salgado, 2000, 52). Pues bien, siendo que la adopción del Estado Federal es inherente a la sociedad que regula, y que en la práctica ninguna sociedad es igual a otra, cada Estado federal puede presentar particularidades variables de un Estado a otro en virtud de la realidad social que presenta, y por tanto, es indiscutible, que la concepción tradicional federal no es aplicable a todos los Estados federales, y en específico, la necesidad del bicameralismo como requisito esencial del mismo.
5. Bicameralidad de los Estados Unitarios: Si bien es cierto que la mayoría de los Estados Federales son bicamerales, es igualmente cierto que existen Estados Unitarios bajo la organización parlamentaria bicameral, entre ellos, algunas naciones hispanoamericanas como Bolivia, Chile y Uruguay. Esto afirma la sentencia por la cual la bicameralidad no posee, per se, una relación vinculante con el Estado federal.

6. En el mismo orden de ideas, utilizando los argumentos de la representación política, se puede revisar la relación entre ambas Cámaras en los sistemas bicamerales. Cada una de las Cámaras es una unidad de representación, es decir, ninguno Diputado o Senador, ni ninguna fracción de Diputados y Senadores representan al país, sino que tal representación compete al conjunto de Diputados y Senadores, siempre que estén reunidos en la Cámara y actúen según los procedimientos fijados. Si ambas Cámaras representan a un solo pueblo, podemos afirmar que tal representación se logra igualmente con una sola Cámara, más allá del régimen de Estado o de gobierno imperante en cada país y siendo el supuesto la unidad de la entidad representada.
7. Los tipos básicos de organización bicameral muestran también la dificultad intrínseca de la dualidad cuando se busca un mismo fin de representación. Así tenemos que la Cámara Baja representa directamente a la sociedad política en su totalidad, siendo elegida mediante sufragio universal y directo, con algunas variantes en que se otorga representación mínima a corporaciones territoriales, a grupo étnicos o a representantes del Jefe de Estado. Por el contrario, la Cámara Alta ostenta al menos diez tipos de elección.

Tomando en cuenta la estructura del Estado, en los países federales representa exclusivamente a los estados miembros, bien sea en igualdad de proporciones o tomando en cuenta su población; en los países no federales puede representar a corporaciones territoriales sea totalmente o preponderantemente. Por su nombramiento o designación, tenemos que la Cámara Alta puede ser: elegida por las corporaciones territoriales, nombrada por el Jefe de Estado, designada por cooptación entre la Cámara Baja y/o el Gobierno o por adscripción real, o puede combinar cualquiera forma de estructuración y también representar simplemente a la sociedad genérica. En conclusión, tal diversidad organizativa le da un carácter más engorroso a la Cámara Alta y, en todo caso, las entidades o figuras representadas por ella pueden tener igual representación en una sola Cámara, sin necesidad de dividir a Cuerpo legislativo. Por otra parte, los Estados con un gobierno de tipo parlamentario han seguido, en líneas generales, y en su mayor parte, una evolución pro-

gresiva hacia el debilitamiento o eliminación del bicameralismo, disminuyendo las atribuciones de la Cámara Alta en beneficio de la representación popular. Por ejemplo, Gran Bretaña, en donde la Cámara de los Lores ha experimentado una restricción de sus prerrogativas.

Venezuela y el Estado Federal Unicameral

La composición del sistema legislativo venezolano, desde su origen ha sido influenciado por el Derecho Constitucional Norteamericano, creadores en la práctica del Estado federal (García Pelayo, 1999, 215), y fuertes defensores de la dualidad de las Cámaras, es por ello que en nuestra Constitución de 1811 se establece el régimen bicameral, e incluso fue el primer país en el mundo moderno después de los Estados Unidos en constituirse como tal, situación que predominó hasta el siglo XX. Sin embargo, Simón Bolívar propuso un sistema pluricameralista*, integrado por tres Asambleas (Tribunos, Senadores y Censores), cuya virtud está en ser una solución típicamente americana, diferente a los sistemas tradicionalmente aplicados y un aporte novedoso al Derecho Público Americano.

Al paso del tiempo, el desempeño del Congreso en la historia republicana de Venezuela no fue siempre ni el mejor ni el más óptimo, puesto que, en palabras de Alfredo Arismendi:

“Durante los incontables regimenes militares su papel ha sido triste, gris e incondicional, lo que engloba también a los regimenes, aparentemente civilistas. Electos a dedo sus integrantes autócratas y caudillos que se turnaban el poder, no tenían libertad ni iniciativa propia para asumir su rol, como el más importante en la trilogía de Montesquieu. Solo representaba un poder secundario y complaciente con la voluntad del gobernante de turno y juntos representaban una farsa democrática ante quien se presentaban planes y mensajes en actos vistosos e insinceros para la galería, en el cual los espectadores, miembros del congreso, aplaudían y aprobaban dóciles y sin vergüenza”. (Arismendi, 2004, 601).

En 1999, con el proceso Constituyente y en virtud de la situación de ineficiencia, inoperancia e ineficacia del Congreso Nacional, y bajo el espíritu reformador de los Poderes Públicos existentes, y en específico de las instituciones que los conforman, se abrió el debate de la conversión de un sistema bicameral a uno unicameral. Ciertamente aunque la idea no era novedosa en el país, puesto que la Constituyente de 1946 se planteó la eliminación del Senado, aduciéndose como argumento que dicha Cámara “podría representar un elemento de carácter oligárquico en nuestro Parlamento” (La Roche, 1956, 29), creó uno de los debates más álgidos y con muchas aristas, la cual pueden resumirse en las siguientes posturas:

Por una parte, para Ricardo Combellas:

“La Asamblea Nacional es unicameral, con lo cual se contraviene el principio federalista por primera vez en nuestra historia. El bicameralismo cumple una relevante función en los sistemas de gobierno, dada la moderación que les imprime la segunda cámara en la deliberación de asuntos políticos conflictivos. El unicameralismo, cuando la mayoría es desafecta al Presidente, deriva fácilmente en crisis de gobernabilidad.” (Combellas, 2001, 140)

Sin duda el exconstituyente acoge el criterio tradicional sobre federalismo y recurre al argumento de que la dualidad protege al poder ejecutivo, sin embargo, la Constitución prevé la salida a un posible conflicto entre poderes cuando dispone la disolución de la Asamblea Nacional cuando ésta interfiera en la designación del Vicepresidente (Art. 240 Constitución Nacional), entre otros mecanismos jurídicos y políticos que buscan el equilibrio y armonía entre los poderes públicos.

Por otra parte, resulta pertinente mencionar la mediatización de la representación popular por los partidos políticos y su impacto en el sistema bicameral. En Venezuela, los partidos políticos lograron desplazar la representación de la sociedad frente al Estado, es decir, que el partido encarnó a la sociedad en su relación con los órganos públicos*. El sistema de partidos llegó a desvirtuar el bicameralismo, pues el duopolio (AD y COPEI) que ejercían sobre las vías de acceso a la política y en

especial sobre la representación trae como consecuencia una homogeneidad esencial de ambas Cámaras aunque formalmente obedezcan a principios de representación diferentes

También era importante notar que, cuando se convoca a la Constituyente, la forma de Asamblea única ha sido la imperante, es decir, el cuerpo deliberante en forma de Poder Constituyente se configura de manera monocameral. Por ello, José Salgado argumenta que, si para hacer la Ley Suprema basta una sola Cámara, mucho más bastaría para hacer leyes ordinarias.

Asimismo, en las democracias populares, el sistema instaurado suele ser monocameral, con una acentuada tendencia a la concentración o confusión de poderes en el cuerpo legislativo. Los regímenes de corte socialista adoptan la monocameralidad por razones doctrinales, por cuanto Marx consideraba el gobierno de asamblea como el más democrático y, en consecuencia, la existencia de una segunda Cámara es incompatible con el poder limitado y único de la Asamblea (Andueza, 1971, 2). Esta opción organizativa del Estado tiene su explicación en la naturaleza misma de la monocameralidad, orientada a reflejar la voluntad del pueblo en su Parlamento.

La búsqueda del fortalecimiento de la democracia, tal como han argumentado muchos juristas, pasa por la reducción de las instancias de discusión de las leyes y la ampliación del acceso del pueblo a los órganos deliberantes, sin perturbar la unidad de la nación. Entones, el régimen monocameral sustenta al régimen democrático participativo, tal como lo declaran los constituyentistas en la Exposición de Motivos, y es por ésta y otras razones que se instaura la Asamblea Legislativa única.

Este debate concluyó el 3 de noviembre de 1999, con 70 votos a favor y 49 en contra, consagrándose en la nueva Constitución venezolana la unicameralidad en el Estado federal venezolano, en este sentido la Carta Magna dispone: “La República Bolivariana de Venezuela es un Estado Federal descentralizado en los términos consagrados en ésta Constitución” (Ex Art. 4 ejusdem), y “La Asamblea Nacional estará integrada por diputados y diputadas elegidos o elegidas en cada entidad federal por votación universal, directa, personalizada y secreta” (Ex Art. 186 ibidem), compuesta y organizada solo por “Comisiones Permanentes, ordinarias y especiales” (Ex Art.193 ejusdem). Así pues,

Venezuela se convirtió en el segundo Estado Federal en 1811 y en el primer Estado Federal unicameral del mundo en 1999.

Lo novedoso del sistema parlamentario venezolano se resume en lo siguiente: una sola Cámara; por primera vez, los pueblos indígenas tienen representantes en el Legislativo; los diputados y diputadas deberán rendir cuenta a sus electores y someter su gestión a referendo; se reduce el número de Comisiones; la sociedad civil tiene derecho a voz en la Asamblea Nacional.

Ahora bien, más allá de la novedad del fenómeno, ¿es posible que la unicameralidad no lesione los principios constitutivos del federalismo?, en otras palabras, ¿es viable el modelo venezolano de Estado Federal unicameral?

En principio podemos establecer las razones por las cuales el Constituyente aduce el cambio del modelo bicameral por el monocameral, presente en la Exposición de Motivos de la Constitución Nacional vigente, la cual justifica el unicameralismo porque “responde al propósito de simplificar el procedimiento de formación de las leyes, reducir los costos de funcionamiento del parlamento, erradicar la duplicación de los órganos de la administración y control y la duplicación de comisiones permanentes, entre otras”. Veamos pues en detalle dos de estos elementos:

1. Simplificación en el procedimiento de formación de leyes: Ciertamente, en la Constitución de 1961, con la bicameralidad se establecía un trámite bastante extenso y enrevesado de discusión y debate legislativo. Así pues, cada proyecto de ley recibía no menos de dos discusiones en cada Cámara, si alguna lo aprobaba pasaba a la otra, en caso contrario lo devolvía a la Cámara de origen; después “si la Cámara de origen aceptare dichas modificaciones quedará sancionada la Ley. En caso contrario, las Cámaras en sesión conjunta decidirán por mayoría de votos lo que fuere procedente (...)” (Ex Art. 167 Constitución de 1961). Esto nos arroja una cifra promedio de cuatro a seis discusiones, lo que justifica la gran deuda legislativa del antiguo Congreso. Actualmente con la Constitución vigente, las discusiones se establecen en pleno en una sola Cámara, aprobándose un proyecto de Ley en un promedio de dos a tres discusiones (Ex Art. 207, 208, 209 de la Constitución Nacional), lo que significa una

reducción de tiempo, y por consiguiente mayor eficiencia legislativa.

2. Reducción de los costos de funcionamiento: evaluación de la duplicidad de órganos de administración y control y la duplicación de las comisiones permanentes. La bicameralidad implicaba que, cada Cámara poseía un número de Comisiones permanentes determinado por ellas mismas (Art. 156 Constitución de 1961), aparte de que el funcionamiento y operatividad de cada Cámara dependía de su aparato administrativo que también, en virtud del artículo citado supra, era delimitado por las mismas, lo que a todas luces constituía una burocracia exacerbada. Por ende, más que un gran costo funcional era un gasto injustificado para el Estado. Con la Asamblea unicameral actual, la estructura administrativa se reduce significativamente, y además, la norma constitucional reduce al máximo posible las comisiones a un número no mayor de 15 (Art. 193 Constitución Nacional) y no deja tal atribución al albedrío de un reglamento determinable por la misma Asamblea.

Ahora bien, más allá de justificar la conveniencia de la unicameralidad del órgano legislativo, es imperativo demostrar la compatibilidad del Estado Federal con la misma.

En primer lugar, el argumento a favor de la bicameralidad más sólido y común de los distintos criterios anteriormente expuestos recae sobre la igualdad entre las Entidades o Estados que componen nuestro sistema federal, la toma de decisiones públicas y la representatividad de los mismos dentro de la Asamblea. Según los partidarios de esta tesis, es que la Cámara de Senadores la delegataria de los Estados, cuyos miembros son elegidos en la misma proporción a diferencia de la Cámara de Diputados, y por tanto, garantiza una participación en el debate bajo las mismas condiciones, sin importar la población o el tamaño de su espacio geográfico. De esta misma manera, es el Senado quien representa a los Estados y la Cámara de Diputados quien representa a la población, y por tanto, su eliminación violaría la representatividad de los cuerpos que componen ese Estado Federal.

Sin embargo, a favor de la unicameralidad podemos rebatir estos argumentos en los siguientes puntos concluyentes:

1. Principio de igualdad de las entidades federales: Al respecto establece Allan Brewer Carías (2004, 439):
“En una Cámara Federal o Senado, en realidad es que tiene sentido la disposición del artículo 159 que declara los Estados como entidades políticas iguales. Esa igualdad solo puede ser garantizada en una Cámara Federal, donde haya igual número de representación de cada uno de los Estados, independientemente de su población, para participar igualitariamente en la definición de políticas nacionales”
La Constitución venezolana vigente en su artículo 186 establece con respecto a la integración de la Asamblea Nacional por “diputados y diputadas elegidos y elegidas en cada entidad federal por votación universal, directa, personalizada y secreta con representación proporcional según una base poblacional del uno coma uno por ciento de la población total del país. Cada entidad federal elegirá además, tres diputados o diputadas (...)”. De esta manera se cae la tesis de contradicción de igualdad, puesto que establece parlamentarios electos proporcionalmente a la población de cada Estado, como ocurría con la Cámara de Diputados, pero a su vez, otros parlamentarios cuya representación cuantitativa es igual para cada entidad federal como ocurría en la Cámara de Senadores colocando a los Estados en un plano de igualdad en el debate.
2. Principio de representación de las entidades federales: A tal efecto, el artículo 201 del texto constitucional establece que los diputados son representantes del pueblo y de los Estados en su conjunto (...)”. Así pues, bajo esta premisa que la Asamblea está constituida “por una sola cámara integrada por diputados electos que actuarían tanto como representantes de la población como de las entidades federales” (Rondon de Sansó, 2004, 66). Esto anula también este postulado, ya que, si el Senado solía representar las entidades (a diferencia de la Cámara de Diputados que representaba la población), ahora la cámara única representa ambos intereses.

Así mismo, el Tribunal Supremo de Justicia se ha pronunciado en referencia a la Unicameralidad en sentencia de la Sala Electoral de fecha 14 de Marzo de 2000, con ponencia del Magistrado Antonio J. García García, expediente N^o 0023, en la cual hace un breve análisis del artí-

culo 186 de la Constitución Nacional sobre a la organización del Poder Legislativo, y así expone:

“Debe observarse que con la entrada en vigencia del nuevo texto fundamental se modificó sustancialmente el régimen institucional de los Poderes Públicos del Estado (...)”

“La norma trascrita es parte de esa nueva configuración que informa el ordenamiento constitucional y las instituciones políticas de la República (...)”

“Ella configura un sistema de organización legislativo, *unicameral*, que supone la reducción de su estructura a al integración de un menor número de miembros, así como la necesidad de optimizar la eficiencia en el proceso de formación de las leyes respecto a la existente en el sistema (Parlamento Bicameral).

Es el propio texto fundamental el que a través de la trascrita disposición establece los elementos integradores del Poder Legislativo Nacional, a saber a) Representantes de las entidades federales (3 Diputados por cada Estado), b) Representantes por cada Estado en un número determinado por la base poblacional (1,1%) y, c) Representantes de los pueblos indígenas (3 Diputados) (...) por lo (...) que ha establecido nuevos elementos condicionantes, referidos a la base poblacional, la representación de cada entidad federal y la representación de las minorías, este último elemento referido exclusivamente a la participación protagónica de los pueblos indígenas”.

En el mismo orden de ideas, el artículo 206 de la norma fundamental establece que “Los Estados serán consultados por la Asamblea Nacional, a través del Consejo Legislativo, cuando se legisle en materias relativas a los mismos”. Esta norma fue elaborada por el Constituyente para garantizar y afianzar, bajo nuevos canales claro está, el carácter federal de la Asamblea, no obstante la forma unicameral, se establece la obligación de ésta de consultar a los Estados en las materias que tengan relación con los mismos y de darles derecho de palabra en el proceso de formación de las leyes.

Conclusiones

En Venezuela nos hemos constituido en un Estado federal descentralizado y conjuntamente acogimos un Poder Legislativo unicameral; ambas figuras parecen excluirse, pero el análisis constitucional y, sobre todo, la revisión histórica, política y cultural echa por tierra cualquier contradicción para dejar paso a la coherencia que imprime la acepción plena del Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia.

Para empezar, la definición del federalismo aún no está concluida, esto es, que carece de univocidad dentro de la doctrina y es un concepto mucho más esquivo en la praxis de cada Estado constitucional. Por ello, mal podría imponérsele un requisito o característica al Estado federal en cuanto a la estructura de sus poderes públicos, en el caso de estudio, la bicameralidad. Si bien ambos modelos han coincidido históricamente, los argumentos de peso de dirigen a la necesidad de representación de los entes territoriales, cuestión que en efecto puede darse plenamente dentro de una misma Cámara sin dejar de lado el verdadero elemento definitorio del federalismo, esto es, la presencia de centros de poder y de decisión territorialmente dotados de autonomía (sistema moderno de principios), en consecuencia, la bicameralidad no constituye un requisito esencial de validez jurídico-política del Estado federal.

Venezuela, entonces, posee un Estado federal en todas sus dimensiones, especialmente en dos sentidos: primero, el carácter meramente enunciativo o nominal del federalismo declarado en la Constitución de 1961 ha evolucionado favorablemente en la Constitución vigente, por cuanto el proceso de descentralización, autonomía electoral y participación protagónica tienen mayor presencia jurídico-política y mayor impacto en la ciudadanía. Luego, la representación de las entidades federales en ningún caso se ha visto lesionada por la unicameralidad, más aún, se ha fortalecido con el impulso del llamado "parlamentarismo de calle" y con la identificación jurídica y en la práctica social del Diputado (a) con el ente territorial que lo ha elegido, todo lo cual ha quedado claramente establecido en los artículos 186 y 201 de la Constitución vigente, cuya interpretación no deja duda sobre la cualidad de representante que ostentan los Diputados (as) elegidos por cada Estado.

Pueden contarse buen número de argumentos que favorecen al régimen de Asamblea unicameral en Venezuela, fundadas no sólo en razones jurídicas, políticas o ideológicas, sino en la revisión fáctica del fenómeno, de lo cual cabe preguntarse: ¿Hemos dejado de ser una unidad política con centros territoriales dotados de decisión y autonomía?, ¿Qué tipo de representación ejercen los miembros de la Asamblea Nacional, territorial, poblacional o ambas?, ¿Con cuáles trabas u obstáculos se ha topado el desempeño legislativo de la Asamblea Nacional y si acaso están ligados a la naturaleza de la federación?, y en fin, ¿Qué impide realmente, qué cuestión y quiénes pueden tachar de nulidad la constitución de un régimen federal de asamblea unicameral?

La existencia de un sistema bicameral, su naturaleza y sus particularidades estructurales en cada región, están ligados indisolublemente al desenvolvimiento histórico del régimen representativo y a la evolución político-social de los pueblos, por ello no puede pretenderse la validez irrefutable de un sistema si el mismo no deviene de un proceso interno, propio y autónomo de cada nación. Al ejemplo de Bolívar, se debe buscar un sistema parlamentario ajustado a la realidad americana, que trascienda los esquemas nacidos de otras naciones para crear uno típicamente venezolano. En todo caso, no es aplicable como fórmula matemática la vinculación entre el Estado federal y el Poder Legislativo bicameral.

En ese sentido, cada nación está en la potestad de elegir el mejor funcionamiento de sus instituciones democráticas, tomando en cuenta que: "Si se considera que la voluntad popular debe expresarse en la forma más directa, sin trabas ni cortapisas, orientada a canalizar en forma viable y clara la opinión mayoritaria; si se aspira hacer triunfar del modo más inmediato el querer de esa mayoría, el sistema de la Asamblea Única es el llamado a cumplir tal cometido." (La Roche, 1956, 62) Las instituciones constitucionales se forjan de acuerdo a la época histórica, y si la bicameralidad sustenta al Estado Liberal, la relevancia de la participación ciudadana en el Estado Social le abre paso al régimen de la unidad del Poder Legislativo.

Notas

- * Bolívar propone en el Proyecto de Angostura un Cuerpo deliberante formado por dos Cámaras (un Senado hereditario y una Cámara de representantes), pero en la Constitución de Bolivia modifica su concepción hacia un régimen pluricameralista. La fuente de la doctrina bolivariana en este sentido se encuentra en el Proyecto de Angostura, la Constitución Boliviana, el Manifiesto de Cartagena y la Carta de Jamaica.
- * Autores como A. Brewer Carías, L. Salamanca y J.C. Rey explican la crisis política en Venezuela y su relación con el sistema de partidos.

Bibliografía

- ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. *Gaceta Oficial de República Bolivariana de Venezuela*, N° 5.453 Extraordinaria, de fecha 24 de marzo de 2000.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA. Constitución de la República de Venezuela. *Gaceta Oficial* N° 662 Extraordinaria, 23 de enero de 1961,
- ANDUEZA, José Guillermo. 1971. *El Congreso*. Ediciones del Congreso de la República. Caracas, Venezuela.
- ANDUEZA, José Guillermo. 2000. *El Poder Legislativo. La Asamblea Nacional*. Academia de Ciencias Políticas y Sociales. La Constitución de 1999. Serie Eventos. Caracas, Venezuela.
- ARISMENDI A., Alfredo. 2004. *Derecho Constitucional*. Tomo I. Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Caracas, Venezuela.
- BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo. 1965. *Derecho Constitucional*. Editorial Tecnos. Madrid, España.
- BREWER CARÍAS, Allan. 2004. *La Constitución de 1999*. Tomo I. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, Venezuela.
- BREWER CARÍAS, Allan. 2000. Reflexiones críticas sobre la Constitución de 1999. En: *Revista de Derecho Público*. N° 81. Enero-Marzo. Páginas 7-18. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, Venezuela.

- COMBELLAS, Ricardo. 2001. *Derecho Constitucional*. McGraw Hill. Caracas, Venezuela.
- GARCÍA PELAYO, Manuel. 1999. *Derecho constitucional comparado*. Alianza editorial. Madrid, España.
- LA ROCHE, Humberto. 1984. *Instituciones constitucionales del Estado venezolano*. S/E. Maracaibo, Venezuela.
- LA ROCHE, Humberto. 1956. *Monocameralismo y bicameralismo*. Publicación de la Universidad Nacional del Zulia. Maracaibo, Venezuela.
- MATHEUS INCIARTE, María Milagros, ROMERO RÍOS, María Elene, SOTO HERNÁNDEZ, María Eugenia y TAVARES DUARTE, Fabiola (S/A). *El Federalismo y sustentencias centrífugas y centrípetas: hacia una interpretación del federalismo descentralizado en Venezuela*. Universidad del Zulia. Material mimeografiado.
- ROJO SALGADO, Argimiro. 2000. Globalización, integración mundial y federalismo. En: *Revista de Estudios Políticos*. Nº 109, Nueva Época, Julio/Septiembre. Páginas 30-72. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, España.
- RONDÓN DE SANSÓ, Hildegard. 2004. *Análisis de la Constitución venezolana de 1999*. Caracas, Venezuela.
- UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA. FACULTAD DE DERECHO. 1971. *Las funciones de los modernos parlamentos bicamerales*. Ediciones del Congreso de la República. Caracas, Venezuela.