

EL SENADO

experiencia comparada
y utilidad para la democracia
en Venezuela

Ramón Guillermo Aveledo

Colección
LA REPÚBLICA DE TODOS



Colección
LA REPÚBLICA DE TODOS



EL SENADO

EXPERIENCIA COMPARADA Y UTILIDAD PARA LA DEMOCRACIA EN VENEZUELA

Ramón Guillermo Aveledo

Prólogo

Andrés Zaldívar Larraín

Presidente del Senado de Chile (1998-2004 y 2017-2018)



CARACAS, 2019

*EL SENADO. EXPERIENCIA COMPARADA Y UTILIDAD PARA LA
DEMOCRACIA EN VENEZUELA*

Ramón Guillermo Aveledo

Universidad Católica Andrés Bello

Montalbán. Caracas (1020). Apartado 20.3323

Diseño y producción: **abediciones**

Diagramación y diseño de portada: Reyna Contreras M.

Corrección: Clara De Lima

Ilustración de la portada detalle de la obra “El acta de la anterior: Salón de Sesiones del Senado en 1906” de Asterio Mañanós Martínez, de la colección del Senado de España con su consentimiento dado a través de las Secretaría General.

© Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro

Universidad Católica Andrés Bello

Primera edición 2019

Hecho el Depósito de Ley

Publicaciones UCAB

Depósito Legal: DC2019000272

ISBN: 978-980-244-925-5

Impreso en Venezuela

Printed in Venezuela

Por: Gráficas LAUKI, C.A.

Reservados todos los derechos.

No se permite reproducir, almacenar en sistemas de recuperación de la información, ni transmitir alguna parte de esta publicación, cualquiera que sea el medio empleado –electrónico, mecánico, fotocopia, grabación, etc.–, sin el permiso previo de los titulares de los derechos de la propiedad intelectual.

A CLARA Y ELOY



Prólogo: Un poder moderador. Andrés Zaldívar Larraín	9
Nota liminar	15

PARTE PRIMERA

Reflexiones introductorias, históricas y contextuales.....	23
Introducción. Sobre las implicaciones del cambio en Venezuela	25
S.P.Q.R. El Senado romano, el origen remoto	29
Las razones del bicameralismo.....	35

PARTE SEGUNDA

Experiencias y aprendizajes en Derecho y Política comparados.....	45
El Senado de los Estados Unidos	47
El Senado de Francia.....	61
El Senado de España	71
El Senado italiano	83
El <i>Bundesrat</i> alemán	95
El Senado de Chile.....	109
Senados elegidos por lista nacional Uruguay y Colombia	119
Otros senados federales de interés Australia, Austria, Canadá, Bélgica, Suiza....	129
El Senado polaco.....	141
El <i>Seanad Éireann</i> el modelo irlandés de Senado funcional.....	147
Dos Senados asiáticos El Rajya Sabah o Consejo de los Estados en India y la Cámara de Consejeros de Japón	151
El Consejo de las Provincias sudafricano el Senado de Sudáfrica.....	157
La Cámara de los Lores del Reino Unido	163

PARTE TERCERA

Venezuela	169
El Senado en Venezuela (1811-1999).....	171

Un Senado para la democracia venezolana	191
Conclusiones	207
Bibliografía y referencias	215



Un poder moderador

Una vez más, Ramón Guillermo Aveledo nos convoca a reflexionar sobre temas relacionados con la política, con el derecho y la historia parlamentaria.

El autor es un destacado abogado, doctorado en Ciencias Políticas, profesor universitario, tres veces diputado y presidente de la Cámara de Diputados de Venezuela, secretario ejecutivo de la Mesa de Unidad Democrática y presidente de Estudios Parlamentarios Fermín Toro, entre otras tantas actividades de acción pública.



Si revisamos las innumerables publicaciones que son de su autoría, en temas relacionados a política y políticas públicas, derecho constitucional y parlamentario, historia política de Venezuela como también del continente americano y europeo, incluso en literatura, podemos formarnos la convicción que nos encontramos ante un político, académico y un estudioso prolífico y serio que nos entrega la posibilidad de enriquecernos en el conocimiento de estos temas, que él aborda y ha dejado plasmado en textos escritos que estarán siempre a mano para ser consultado por todos aquellos que se interesan por las políticas públicas, no solo en su entorno cercano, sino que trascendiendo más allá de las fronteras de su patria, y muy especialmente en la opinión de los dirigentes políticos de América Latina, con quienes Ramón Guillermo ha mantenido permanentemente una estrecha relación e intercambio de experiencias en temas de políticas públicas.

Sería largo enumerar sus publicaciones y su participación en obras colectivas. Biografías tales como *Churchill: vida parlamentaria* y *Luis Herrera Campíns o El Llanero Solidario*; textos históricos como “Epílogo en dos décadas y media” en el

Repaso de la Historia de Venezuela con motivo del V Centenario, sobre Arturo Uslar Pietri en *la construcción de la democracia*, sobre Arístides Calvani en *Constructores del humanismo cristiano* y en *Arístides Calvani, parlamentario*, o acerca de “Caldera en el hemiciclo” en *Rafael Caldera: estadista y pacificador*, entre otros.

Son varios miles, no exagero, los artículos de opinión pública de su autoría en periódicos, revistas y medios digitales en su país y en el extranjero.

Hoy nos entrega una nueva obra: *El Senado. Experiencia comparada y utilidad para la democracia en Venezuela*. Es un trabajo de investigación que el autor lleva a cabo para su incorporación a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales de Venezuela.

En su introducción nos manifiesta, con toda claridad, lo que lo motiva a realizar esta investigación, que creo no es otra que la que conmueve a Venezuela en estos momentos de su historia republicana.

Cualquier venezolano o venezolana tiene que estar profundamente afectado y preocupado por la dramática situación que viven millones de sus compatriotas, en una crisis humanitaria que no solo conmueve a los venezolanos, sino que a toda la opinión pública internacional. Venezuela ha sido encajonada hacia una tragedia colectiva, por un gobierno de origen democrático que con soberbia e irresponsabilidad ha arrasado con todas las instituciones, pisoteando el estado derecho, cerrando y silenciando su parlamento, controlando los medios de comunicación, encarcelando a sus opositores. Hoy no hay respeto alguno por los derechos humanos, se controlan todos los poderes del Estado, sus Fuerzas Armadas están cooptadas por el que ejerce arbitrariamente su cargo de presidente de la república, quien solo puede ser visto como un autócrata. La crisis económica jamás vista en su historia, una hiperinflación que no puede ser imaginada, despilfarrando todos sus cuantiosos ingresos petroleros, con un desabastecimiento de alimentos y medicamentos esenciales, constatándose cada vez más pobreza y miseria.

En estas condiciones de vida insoportables, hoy millones de venezolanos han debido desplazarse fuera de sus fronteras, abandonando su terruño y sus familias

Por desgracia, no se ve que se alumbre un camino por el cual poder transitar, para que Venezuela se reencontre con su historia, que no es otra de un pueblo que quiere volver a vivir en libertad, con justicia y en paz, en la que todos sean respetados en su dignidad.

Esta reflexión, que pongo en mi autoría, creo que hace que su obra de investigación de política parlamentaria sobre el significado de la existencia del bicameralismo, sirva para que Ramón Guillermo Avelo, como un hombre de profunda convicción democrática e inmenso compromiso con su patria, intente plasmar un mensaje de esperanza para adelantar planteamientos que deberían considerarse en un futuro próximo, al retorno de la democracia, en el ámbito parlamentario. Desde esa perspectiva, aboga que deba considerarse volver a un Parlamento que contemple la existencia de un bicameralismo, restituyendo la vigencia de un Senado que fuera eliminado en las reformas constitucionales del año 1999.

En esta investigación de política parlamentaria podemos instruirnos en profundidad sobre cómo, desde la historia de la Roma Antigua hasta nuestros días, se fue desarrollando la institución parlamentaria y la participación ciudadana y su forma de representación. Comienza describiendo lo que fue el Senado romano para definir de qué manera su composición, si bien no de origen democrático, significaba lograr incorporar a personas que en forma principal aportaban su larga experiencia en la vida pública. Nos dice, citando al historiador y senador Robert C. Byrd: “El Senado se convirtió, mayoritariamente, en un cuerpo de exmagistrados, hombres que habían servido como cónsules, pretores y otras magistraturas... Consecuentemente, el Senado era la reunión de los más sabios, los hombres más experimentados de la República”. Es interesante resaltar cómo el autor se expresa en estas páginas con un conocimiento profundo e ilustrado de lo que es la historia de Roma.

El desarrollo de toda esta investigación se enfoca en demostrar cómo el desarrollo de la institución parlamentaria en la historia de diversos países tiende más bien a justificar el sistema bicameral y contemplar la instauración de la Cámara Alta o Senado o un órgano similar con distintas denominaciones (Cámara de los Lores, Consejo Consultivo, Bundesrat de Alemania, Senado en Estados Unidos, España, Francia, Italia, Polonia, Irlanda, Japón, Sudáfrica, Austria, Australia, Bélgica, Suiza, Canadá, Chile, Colombia, Argentina, Uruguay y otras denominaciones de Cámara Alta). Si bien hoy la mayoría de los países tienen sistema unicameral, la evolución, al parecer, es encaminarse al bicameralismo.

En los diversos sistemas de representación de Cámara Alta, considerando las particularidades propias de cada país, la tendencia es cada vez mayor a que sus

miembros sean elegidos por periodos determinados y también a la incorporación de estos por mérito o de manera vitalicia. En cada nación, ya sea de Estados unitarios o federales, estas Cámaras Altas o Senados tienen funciones diferentes, pero hay un patrón común para los Estados federales con una evidente tendencia a representar los intereses de los *land* o territorios. En materia de competencia, los más avanzados tienen una competencia legislativa equivalente a la primera cámara, pero normalmente se radica, en esta última, la representación política y, en la Cámara Alta, la tarea revisora, la designación de los altos cargos del Estado y también la instancia resolutoria de los juicios políticos en contra de dichas autoridades. Pero como hemos mencionado anteriormente, es preciso examinar cada caso para apreciar cuáles son las funciones atribuidas. Hay claridad, no bastante, entre las Cámaras Altas de los Estados federales y de los Estados unitarios, los primeros representan en forma especial los territorios y los segundos tienden a sistemas de ambas cámaras con facultades legislativas similares.

En síntesis, pese a las diferencias mencionadas, existe un factor común en la opción por el bicameralismo: las Cámaras Altas o Senados constituyen siempre un poder moderador, de prudencia y de experiencia acumulada entre sus pares. Se las considera, más que un espacio de confrontación, como uno, de encuentro, de amortiguación y de reflexión.

En este sentido, es muy apropiada la cita del autor en relación a la conversación entre Washington y Jefferson. Washington le pregunta: “¿Por qué vertiste café en ese platillo?”. Jefferson le contesta: “Para refrescarlo”. “Así –dijo Washington–, vertemos la legislación en el platillo senatorial para refrescarla”.

Cito esta frase como síntesis, para ratificar que, de la lectura de las páginas de esta investigación de historia parlamentaria, confirmo mi convicción respecto a que el bicameralismo es un sistema parlamentario que puede responder con mayor eficacia a la tarea propia de un Parlamento en un régimen democrático.

Al revisar la historia universal parlamentaria, el bicameralismo se presenta en la mayoría de los países con profunda raíz democrática, mientras que el unicameralismo se asume en la mayoría de los regímenes autoritarios o sin expresión democrática. Así sucedió en todos los países que adscriben al mundo dominado por la Unión Soviética tras la Segunda Guerra Mundial o aquellos que se constituyen

bajo la inspiración marxista. Con este juicio no pretendo descalificar a aquellos países que, viviendo un régimen democrático, mantienen un sistema unicameral y que son numerosos. En el último tiempo hay más tendencia a ir al bicameralismo y hay casos excepcionales como el de Venezuela, que suprimió el Senado en su última carta fundamental el año 1999, precisamente en momentos en los que fue gobernada por un régimen que, siendo de origen democrático, elegido por el pueblo, tiende a un régimen autoritario para terminar, francamente en nuestros días, en una abierta dictadura.

En la parte final de su libro, el autor, como un aporte a Venezuela, con la esperanza de que su querida patria se reencuentre con su historia, hace una propuesta de cómo podría incorporarse en una próxima Carta Magna un sistema bicameral con un diseño de composición, forma de ser elegidos sus miembros, facultades legislativas y otras que le corresponderían en el funcionamiento de la democracia tan esperada y requerida por la ciudadanía de su país.

Esta obra de investigación de historia parlamentaria no solo justifica en plenitud que su autor merezca ser incorporado como miembro de número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales de Venezuela, sino que debemos reconocer que ayudará a muchos estudiosos de la historia parlamentaria a formarse juicio de lo que ha significado la existencia del sistema bicameral en los diversos países donde ha tenido vigencia y cómo puede haber influido en la consolidación de una mejor y más sólida democracia.

Agradezco a Ramón Guillermo Avelado por haberme honrado permitiéndome presentar esta valiosa investigación.

ANDRÉS ZALDÍVAR LARRAÍN
EXPRESIDENTE DEL SENADO DE CHILE



LA EXPERIENCIA, LAS EXPERIENCIAS

El Senado encarnaba un número de paradojas. Estaba compuesto de miembros electos, quienes frecuentemente se comportaron como si fueran una aristocracia hereditaria. Era un cuerpo encargado de ofrecer consejo que frecuentemente tomó decisiones. Funcionaba dentro de un Estado donde el cuerpo de ciudadanos en conjunto era soberano y sin embargo actuó como si tuviera la capacidad de privar a los ciudadanos de sus derechos y status. Y mientras reclamaba encarnar la virtud del pasado, innovó constantemente.

La misma flexibilidad del papel del Senado republicano lo hizo, y continúa haciéndolo, un poderoso instrumento en el cual explorar posibilidades para la organización política y el gobierno.

Catherine Steel

*The legacy of the Republican Roman Senate (2015)*¹

En la falta de humildad implícita en pretender la rareza de una idea absolutamente original, no incurriré. Aspiraría, en todo caso, seguir la senda de Tomás Moro, en su suave y tenaz lucha contra la vanidad. Así que, en vez de buscar una novedad asombrosa, propondré que repasemos la experiencia y que reconozcamos su valor, no como fuente de una imposible infalibilidad, sino como acopio de saberes y vivencias útiles. Moro, por cierto, como lord canciller, presidió la Cámara de los Lores entre 1529 y 1532², tras haber presidido como *speaker* de los Comunes en 1523 y es santo patrono de los políticos y los gobernantes.

*

En el Palacio de Luxemburgo, sede del Senado francés, con intención humorística, comenté a un miembro del cuerpo el decorado abrumadoramente ornamentado de la sala de altísimos techos donde nos encontrábamos: “*C’est minimaliste*”, le dije, y me respondió encogiendo los hombros, aquello se explicaba por sí solo, “*C’est un palais*”. Al fin y al cabo, originalmente estaba pensado para una reina y, por muy ciudadanos,

1 Steel, Catherine: *Classical Reception Journal*. Vol.7 Iss. 1 (2015) pp.1-10. En: <https://watermark.silverchair.com>

2 Hasta la reforma constitucional de 2005, el cargo de lord canciller, miembro del gabinete, incluía la presidencia de la Cámara de los Lores y la máxima autoridad judicial.

los galos no renuncian a los modos imperiales. El corredor de mármol que lleva a la puerta Este del salón de sesiones del Senado norteamericano le confiere una atmósfera distinguida en el republicano ceremonial de Washington, incluso si se la compara con la otra ala del mismo magnífico Capitolio. El cuero rojo de la Cámara de los Lores reluce como sus suntuosos adornos dorados y contrasta con la sobriedad del verde y la madera de los Comunes en Westminster. En los uruguayos admiro la austeridad de las costumbres, la sencillez de los modos, pero las mullidas poltronas Chesterfield de cuero celeste dan al recinto senatorial un aire especial.

Hay ejemplos de otras estéticas, claro, modernistas como el Palacio Nereu Ramos, sede del Congreso brasileño en el eje monumental de Brasilia, cuyo decorado no ayuda a las líneas del diseño de torres gemelas de Niemeyer o el masivo bloque de líneas rectas inaugurado en 1990 que aloja al chileno en Valparaíso, sin duda con espacios cómodos para el funcionamiento, aunque habrá quien dude de si le hace honor a la singular belleza de la ciudad puerto y su bahía, cuyo centro histórico, fue declarado en 2003 Patrimonio de la Humanidad. Trece años después, de la arquitectura del asiento del Senado español, puede decirse, como de su diseño constitucional, que es híbrida, pues tiene dos edificaciones contiguas en el madrileño barrio de los Austrias, pobladas ambas de tesoros artísticos propios del tiempo de cada una. A la Plaza de La Marina Española da el viejo y hermoso palacio senatorial que es el antiguo Colegio de La Encarnación con su colección de grandes pinturas y su biblioteca neogótica de hierro forjado, y, a la Calle de Bailén, el nuevo de la ampliación. Mientras recorríamos el pasillo que los comunica, me dijo un senador amigo, colorida imagen sin calumnia: “Parece un tanatorio”.

Una cierta solemnidad diferencia a las Cámaras Altas en muchos parlamentos. Tiene que ver con su función. James Madison, “Padre de la Constitución” y presidente de los Estados Unidos entre 1804 y 1817, explicaría que “nada es más cierto que la existencia del Senado fue concebida como un obstáculo a la inestabilidad que no solo la historia sino la experiencia de nuestro país ha mostrado ser la enfermedad dominante de los gobiernos populares”; 1836, fecha de la cita³, es cercana a su muerte, ya viejo y retirado, pero fue consecuente en su defensa del cuerpo, como en criticarlo hasta detestarlo lo fue otro de los fundadores y antecesor suyo en la Presidencia, John

3 Elizabeth Frost-Knappman (Editor): *The World Almanac of Presidential Quotations*. Pharos Books. New York, 1988.

Adams, a diferencia de su hijo y también primer mandatario John Quincy Adams, quien fue senador y, después de gobernar la nación, congresista de ejemplar dignidad.

Barrera necesaria contra la inconstancia y la pasión es el Senado en la idea de Madison y, vista en perspectiva, la historia le da la razón. Un Daniel Webster⁴ o un John C. Calhoun en el siglo XIX y, en el XX, tres Roberts, el progresista La Follette, el republicano Taft y el demócrata Wagner, que serían cuatro con Byrd⁵, otro del mismo partido y, con más de medio siglo, el de más largo desempeño; mujeres notables como Margaret Chase Smith y la digna sucesora suya en esa banca por Maine, décadas más tarde, Olympia Snowe⁶; líderes congresionales como Lyndon B. Johnson y Everett Dirksen⁷ con decisivo impacto en la legislación de los derechos civiles; Hubert Humphrey⁸, Mike Mansfield⁹, John McCain¹⁰, Richard Lugar¹¹ o

4 Senador por Massachusetts a mediados del XIX, Webster (1782-1952), fue también congresista y dos veces secretario de Estado. Unionista, destacó en temas constitucionales y de política exterior junto al defensor de los derechos de los estados, Calhoun de Carolina del Sur (1782-1850). Brilló en la Cámara durante la llamada “Edad de Oro”, al formar el “Gran Triunvirato” con Henry Clay (1777-1852), quien fue epónimo de una plaza caraqueña cercana a la esquina de Cipreses, rebautizada “Ali Primera” en 2011.

5 Robert La Follette de Wisconsin (1855-1925), disidente del Partido Republicano fundó el Progresista para combatir la que consideraba influencia excesiva de los monopolios en la vida económica y política del país. Robert Taft (1889-1953), republicano conservador de Ohio, se opuso tanto al Ku Klux Klan como al sindicalismo, sospechó de la burocracia, sobre bases constitucionales objetó los juicios de Nuremberg; niño inmigrante de Alemania, el líder demócrata del Senado Robert Wagner (1877-1953) de Nueva York, fue defensor de los derechos de los trabajadores y de las políticas rooseveltianas del New Deal; Robert C. Byrd (1917-2010) de Virginia Occidental, ha sido el senador de más prolongado ejercicio en la Cámara.

6 Ambas senadoras republicanas por Maine. Margaret Chase Smith (1897-1995), senadora desde 1949, primera mujer electa para ambas Cámaras, destacó por su oposición al McCarthysmo con su célebre “Declaración de Conciencia”. Olympia Snowe (1947), senadora hasta 2013, sobresalió por su independencia de criterio.

7 Johnson de Texas (1908-1973) y Dirksen de Illinois (1896-1969) fueron líderes de la bancada demócrata y de la republicana en los cincuenta y sesenta del siglo XX. El primero fue vicepresidente y presidente de los EEUU. Acordaron apoyo a la legislación contra la discriminación racial y, otra cara de sus coincidencias, a la presencia norteamericana en Vietnam.

8 Hubert Horatio Humphrey (1911-1978), senador por Minnesota durante 25 años, antes y después de haber sido vicepresidente de los EEUU. Campeón de causas sociales, amigo de América Latina. Su discurso en la Universidad de Pennsylvania, poco antes de su muerte, es elogiado por Rafael Caldera en la 3ª edición de *Moldes para la Fragua*. Nacido y criado luterano, asistió a iglesias metodistas y congregacionalistas, su fe cristiana influyó en sus convicciones políticas.

9 Mike Mansfield (1903-2001) de Montana, líder demócrata del Senado durante dieciséis años, apoyó los programas sociales avanzados de la Gran Sociedad del presidente Johnson, su antecesor inmediato en la jefatura parlamentaria, pero no su política en Vietnam.

10 John McCain (1936-2018). Republicano de Arizona, héroe y prisionero de guerra, dos veces candidato presidencial; políticamente moderado, no obstante su intemperancia y la ocasional brusquedad de su verbo, su distinguida carrera senatorial de dos décadas le ganó respeto y reconocimiento en ambos partidos.

11 Richard Lugar (1932). Republicano de Indiana; finalizó sus treinta y seis años de vida senatorial al perder la primaria de su partido cuando buscaba la reelección. Presidió los comités de Asuntos Exteriores y Agricultura y Alimentación. Se destacó en la búsqueda de consensos bipartidistas.

incluso Ted Kennedy¹², a quien una larga vida política, entre otros eventos, hizo que, de los famosos hermanos, fuera el menos favorecido en el terreno del mito pero el más dedicado e influyente parlamentario. Son algunos en una larga lista de honor.

Ejemplos de lo contrario, la mancha que dejaron no es suficiente para empañar el legado de aquellos, son algunos censurados por la propia Cámara, como Joseph McCarthy, demagogo naturalmente amante del escándalo, ninguno de los otros censurados, aún por casos de corrupción, hizo tanto daño al Senado y al sistema¹³.

El ensayo de la profesora Steel, que se cita en el epígrafe, nos habla del antecedente original de las Cámaras Altas que el presente estudio revisa, un cuerpo multifacético a ojos de sus intérpretes, los estudiosos de la República romana, pues, sin poseer poderes definidos que explicaran su papel, logró mantener un sitio central en el debate y la acción política. Puede vérselo tanto como “un cuerpo deliberante cuya sabiduría y experiencia colectivas guiaron a Roma a la grandeza y cuyos miembros individuales pueden ser tomados como ejemplos de virtudes cívicas heroicas” o también a la inversa, como “un semillero de la ambición personal y locura reaccionaria”. Sin embargo, el Senado republicano retiene avenidas de interpretación más productivas, como la que explora Hanna Arendt, quien “ubica en la Roma republicana un modelo de política consensual que emplea la idea de *auctoritas*, considerada esta como autoridad históricamente informada”. La autoridad del Senado, anota Hammer¹⁴, se basa en el prestigio asociado con la continuidad en el espíritu de la paternidad, un efecto de ampliación que comprende la intelectual, y recuerda a Cicerón, el poder reside en el pueblo, el respeto en el Senado. En García Pelayo: “La *auctoritas* se basa en el crédito que ofrece una persona o una institución por sus pasados logros, y, por tanto, tiene como supuesto la confianza”¹⁵, y en Roma, su sede era el Senado.

12 Edward M. Kennedy (1932-2009) sucedió a su hermano como senador por Massachusetts luego de su elección como presidente y compartió Cámara con Robert cuando este representó a Nueva York. Permaneció en el cargo más de 46 años. Más de trescientas leyes tienen su sello. Presidió los comités de Salud, Educación, Trabajo y Pensiones, de Trabajo y Recursos Humanos y de la Judicatura.

13 Desde Thomas Pickering en 1811 hasta David Duremberg en 1990, nueve senadores han sido censurados por conductas impropias de la ética parlamentaria. Quince fueron expulsados del cuerpo entre 1797 y 1862 por traición o por apoyar el secesionismo confederado y otros dieciocho fueron sometidos a procesos de expulsión sin que esa decisión se tomara. Los últimos dos casos, Williams (demócrata de Nueva Jersey) y los republicanos Packwood (Oregon) y Ensign (Nevada) renunciaron antes del desenlace.

14 Hammer, Dean: *Authoring within history: The legacy of Roman politics in Hannah Arendt*. *Classical Reception Journal*. Vol. 7 Iss. 1 (2015) pp. 129-139. <https://www.researchgate.net>

15 García Pelayo: *Auctoritas* forma parte de *Idea de la política y otros escritos* en *Obras Completas* (III p. 1860).

Precisamente en el mismo trabajo de García Pelayo leeremos acerca de la *auctoritas* en el caso que hemos visto del Senado de los Estados Unidos. Una encuesta de Gallup revelaba que la mitad de los estadounidenses creía en los alegatos macartistas, pero después de que el cuerpo lo censurara por su conducta impropia o indecorosa y contraria a las tradiciones del Senado, “McCarthy y su movimiento desaparecieron de la escena política”¹⁶.

*

Con motivo de mi incorporación a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, preparé esta investigación acerca de un tema del Derecho y la Historia parlamentaria que desde hace tiempo me interesa, como consta, por ejemplo, en mi trabajo de 2005 *Parlamento y democracia*¹⁷, así como en el *Curso de Derecho Parlamentario*¹⁸ de 2013. Trata del bicameralismo y de la pertinencia de la segunda Cámara.

¿Por qué sobreviven tantos Senados en estos tiempos de interactividad, inmediatez y reclamo de respuestas veloces?

¿Cómo han podido resistir las fuerzas abiertas o encubiertas de la antipolítica cuando la representación y la deliberación parecen pasadas de moda?

¿Cuál puede ser el aporte cualitativo de la segunda Cámara en un Parlamento democrático?

He buscado en las respuestas que les dan la historia, la política y el Derecho Constitucional.

Al analizarse el bicameralismo, modelo que este estudio defiende, es clásico el alegato de Benjamin Constant según el cual representa el equilibrio entre *l'opinion* y *la duree*, vale decir, entre lo mudable y lo perdurable. Esa “lucha denodada” entre la pasión y el sosiego que se da en el “devenir vital” de Quevedo, como describe Ballesteros¹⁹, se libra en la sociedad y, por lo tanto, en la política. ¿Cómo podría ser de otra manera?

Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1991.

16 García Pelayo: *Obra citada*. Pp.1866-1867.

17 *Parlamento y democracia. Congreso, Asamblea y futuro, en perspectiva histórica, constitucional y política*. Fundación para la Cultura Urbana. Caracas, 2005.

18 *Curso de Derecho Parlamentario*. Universidad Católica Andrés Bello. Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro. Caracas, 2013.

19 Ballesteros, Antonio: *Historia de la Serenidad. Un recorrido poético filosófico a través del concepto de la serenidad en Occidente*. Oberón. Madrid, 2000.

En ese contexto, el Senado ha de servir como Cámara de la reflexión basada en la experiencia, de la serenidad nacida de la madurez. Y para exponer nuestro alegato a favor de la experiencia, nos valemos precisamente de las experiencias. Las de otros países y la venezolana. El Senado en un modelo parlamentario bicameral, vendría a ser la aplicación político-constitucional de la humana práctica de intentar disminuir los yerros a través de dos prácticas. A ciertas decisiones, darles un segundo pensamiento, y a otras, reservarlas para ser adoptadas en un ambiente más calmado, a prudente distancia de la coyuntura. Ni tan lejana como para ignorarla ni tan cercana como para dejarse empujar por ella.

*

Me complace dejar pública constancia de mi agradecimiento a don Andrés Zaldívar Larraín, distinguido amigo chileno, senador de trayectoria y maestro del oficio parlamentario, por aceptar mi invitación a prologar este libro que, al final, es una puesta en valor de la experiencia. En nuestra América Latina, experiencias como la suya, muy pocas.

Igualmente, agradezco a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, a la Fundación Konrad Adenauer por el apoyo, a mi colaboradora Carmen Rodríguez, a mis amigos David Perozo Flores, Paula Vásquez, José Hernández Contreras, Ángel Arellano, Sadio Garavini Di Turno y a mi hija Valeria Aveledo Coll por su ayuda para que llegara a mis manos buena parte de la bibliografía de medio mundo que fui requiriendo para completar la investigación.

RAMÓN GUILLERMO AVELEDO
LOS CAOBOS, 2019.

Parte primera

**REFLEXIONES INTRODUCTORIAS,
HISTÓRICAS Y CONTEXTUALES**

Sobre las implicaciones del cambio en Venezuela

Con patriótica insistencia, la Academia de Ciencias Políticas y Sociales y el conjunto de las Academias Nacionales se han pronunciado acerca de la evidente gravedad de la situación de nuestro país y han denunciado, con la misma alarma que siente la mayoría de la ciudadanía, su deterioro creciente en perjuicio de la convivencia social y la legítima aspiración de progreso con equidad, porque las instituciones republicanas se desmantelan, los derechos van perdiendo vigencia real, el trabajo se desvaloriza, la economía se arruina, la sociedad se empobrece en todos los órdenes y, al final, la paz se amenaza.

En la señalada ocasión del Centenario de esta corporación, nuestro decano, el doctor Morles Hernández, expresó una conclusión que, si bien dura, nadie se atrevería a calificar de temeraria: “En el país dejó de existir el Estado de derecho”. Y aquí sabemos, y nos corresponde ser centinelas de esa conciencia, que el orden social, las oportunidades de progreso, el poder como servicio para todos y la justicia, dependen del imperio de las leyes bien cumplidas, en la inmejorable palabra galleguiana.

La Academia de Ciencias Políticas y Sociales y el conjunto de las Academias Nacionales han estado leyendo atentamente la realidad venezolana. Como tribunas responsables del pensamiento nacional, junto a la crítica razonada, han presentado opciones de política pública orientadas a realizar los principios fundamentales de la Constitución, en consonancia con la aspiración histórica del pueblo venezolano.

La conclusión para quien haya seguido esos pronunciamientos es que en Venezuela es necesario cambiar la noción de *poder* y las prácticas de poder imperantes, que esa transformación es urgente y, para quienes creemos en el Derecho como orden de la justicia y en el bien común como razón de ser de la política, es deber ineludible procurar que ese cambio necesario y urgente tenga fundamento en

el respeto a la dignidad de la persona y ocurra del modo que más sufrimientos ahorre a los venezolanos.

Nuestra Constitución expresa valores, recoge aspiraciones y propone una organización estatal que son queridos por nuestro pueblo. Esa verdad constatable refuerza su significación a la hora de emprender la reconstrucción de la comunidad política nacional. Porque la política sirve a todos, o no sirve. Que el atajo de la imposición no lleva a resultados positivos y duraderos es letra que nos ha entrado con sangre.

Por lo mismo, se constata que esa Constitución valiosa ha sido muy golpeada, no solo por la *inveterata consuetudo* de nuestra discrecionalidad sino, sobre todo, por los embates que desde el poder le han infligido quienes juraron cumplirla y hacerla cumplir.

El Estado democrático, descentralizado, comprometido con los derechos humanos y con “la promoción de la prosperidad y el bienestar del pueblo”, sigue siendo una asignatura pendiente. Cambiar las cosas para dirigir los pasos de la sociedad hacia esos objetivos exige evaluar con rigor, más allá de la consigna o el prejuicio, qué pasó y pensar en cómo corregirlo. Que nuestras preocupaciones sean hoy las de la víspera no implica que podamos olvidarnos de las del día siguiente.

¿Cómo la organización del poder puede ayudar a que funcione y, al mismo tiempo, a que su ejercicio sea controlado, de modo que no se desvíe ni se lo apropien sus detentadores, sino que sirva al bien común?

Sin que la enunciación sea exhaustiva, las mismas preguntas acerca de qué ha fallado y cómo enderezarlo deben formularse, al menos, con relación a las previsiones de protección de la Constitución, a la defensa de los derechos humanos, a la administración de justicia, al control fiscal, al funcionamiento del Ejecutivo, a las relaciones del Poder Nacional con los estados y municipios, al sistema monetario nacional.

Este trabajo intenta ser una modesta contribución a ese debate en lo correspondiente al Poder Legislativo Nacional, cuyas funciones de representación, legislación y control necesita el sistema que sean desempeñadas a cabalidad, en beneficio del interés de los ciudadanos. En este caso, está enfocado a la pertinencia de la segunda Cámara para la democracia venezolana.

El aporte que intento lo presento en el campo que ha sido el principal de mi desempeño personal y profesional, tanto en la política activa como en la vida intelectual y universitaria.

El presente trabajo se compone de tres partes. La primera, introductoria, se refiere a las implicaciones del cambio político, se asoma al antecedente original del Senado romano y analiza las razones del Parlamento bicameral.

La segunda, en el campo de la política y el Derecho comparados, se dedica a las experiencias históricas de Cámaras Altas en Estados federales, como los Estados Unidos, la República Federal Alemana y los casos de Canadá, Bélgica, Austria, Australia y Suiza; en Estados unitarios, cada vez más descentralizados, como Francia, España e Italia en Europa, y Chile en nuestra región; en naciones latinoamericanas que han optado por senados elegidos en circunscripción única nacional como Uruguay y Colombia; en grandes democracias asiáticas como India y Japón; en transiciones políticas a la democracia desde el socialismo real en Polonia o desde el régimen de *apartheid* en Sudáfrica; y, por la singularidad de cada uno, el Senado funcional irlandés inspirado en la doctrina de “mutua colaboración de las profesiones” en *Quadragesimo Anno*, y la Cámara de los Lores del Reino Unido, en la partida de nacimiento del Parlamento bicameral.

La tercera, lógicamente, está dedicada a Venezuela. Comprende el Senado en nuestra tradición constitucional de 1811 a 1999 así como la propuesta de un Senado para una renovada democracia venezolana. Y al final, naturalmente, las conclusiones que del estudio he podido sacar con miras a su utilidad práctica.

Creo firmemente que los venezolanos no podemos seguir de espaldas a nuestra experiencia. Adelante está el foco de atención prioritario si queremos avanzar, pero mirar adelante no es lo mismo que empezar de nuevo una y otra vez. Si de algo debemos liberarnos es de “la ignorancia petulante vestida de suficiencia”, advertida por Key-Ayala y citado por Briceño Iragorry²⁰ en aquel ensayo que debería ser lectura y discusión obligatoria en nuestras escuelas. Decidirse a cambiar es saber encontrar el equilibrio dinámico entre continuar e innovar.

20 Briceño-Iragorry, Mario: “Pequeño Tratado de la Presunción”. En *Mensaje sin destino y otros ensayos*. Biblioteca Ayacucho. Caracas, 1988.

Aprender a valorar la experiencia y aprovecharla, la experiencia vivida como sociedad y la experiencia acumulada como individuos. En resumen, de eso trata este trabajo.

S.P.Q.R. EL SENADO ROMANO, EL ORIGEN REMOTO

2

Creado durante la Monarquía romana transcurrida entre los siglos VII y VI a. C. como un consejo consultivo, el Senado estaba reservado a los ciudadanos romanos nacidos libres y de buena posición²¹. La palabra *senatus* viene de *senex*, “anciano”, una condición asociada a la sabiduría. A los mayores se recurría por el saber de su experiencia y la prudencia adquirida gracias a esta.

La ocurrencia tiene linaje. En los pueblos primitivos, la longevidad, depositaria de la memoria histórica del clan, era su motivo de orgullo. Contemporáneamente con la creación romana, aunque distante en la geografía, Píndaro, el poeta griego, canta a la “dulce esperanza, bienhechora, nodriza de la vejez”.

El Senado romano, tal y como fue originalmente concebido por Rómulo, recuerda Byrd, estaba integrado “no por los más rápidos entre los rápidos, ni los más fuertes entre los fuertes, sino los más sabios entre los sabios”²². Eran, según Díaz, “hombres de años y de arraigo”²³.

El Senado es transversal a los períodos de la historia de la Antigua Roma. Nacido en la Monarquía, creció en dimensiones y en poder durante la República, del siglo VI al I a. C., y vivió vicisitudes a lo largo del Imperio (I a. C. al VI d. C.) cuando, como el régimen imperial, sufrió la decadencia y la disolución cuya suerte arrastraría a Roma y su poderío.

Roma tuvo siete reyes hasta que proclamó la República. Leemos en Montanelli:

Los primeros cuatro reyes habían mortificado al elemento etrusco que constituía la Burguesía, la Riqueza, el Progreso, la Técnica, la Industria y el Comercio. Los últimos tres habían mortificado al elemento latino y sabino que constituían la Aristocracia, la Agricultura, la Tradición y el Ejército, que hallaban su expresión en el Senado. Y ahora el Senado se vengaba con la República, que fue exclusivamente obra suya.²⁴

21 Talbert, Richard J. A.: *The Senate of Imperial Rome*. Princeton University Press. Princeton, N.J., 1984.

22 Byrd, Robert C.: *The Senate of the Roman Republic. Addresses on the History of Roman Constitutionalism*. U.S. Government Printing Office. Washington D. C., 1995.

23 Díaz, José Francisco: *Historia del Senado romano*. Establecimiento Tipográfico de Luis Tasso. Barcelona, 1867. Rescatado en <https://www.cervantesvirtual.com>.

24 Montanelli, Indro: *Historia de Roma*. Círculo de Lectores. Plaza & Janés. Barcelona, 1960.

Las grandes crisis romanas trajeron el paso de la tutela de la República por la clase mercantil a la demagogia y de esta a la dictadura²⁵. Instituida como una magistratura extraordinaria en la República romana, por designación consular y previa autorización del Senado, la dictadura comisoría no soberana posee poderes extraordinarios sobre Gobierno y Ejército para atender la emergencia, por tiempo limitado a seis meses en la estricta separación de poderes que Aristóteles pensó y Montesquieu dibujó en trazos magníficos, pero que Roma aplicó, más por distribución y equilibrio que por prescripción, en los tiempos de su mayor gloria. Más, anotará Casal con precoz sapiencia:

El uso que de la dictadura hicieron Sila y César en la fase decadente de la República, nos enseña que la dictadura tiende a pervertirse cuando se debilitan los soportes sociales e institucionales del régimen político, dejando de ser un instrumento para convertirse en un objetivo²⁶.

Y la dictadura se convertiría en imperio, y el Senado, con los avatares propios de un período largo poblado de accidentes, vería su eclipse. En el Alto Imperio, una vez predominó Augusto y, como parte de su política de regeneración, trató de salvarlo y fortalecerlo al dictar la *Lex Julia de Vi Publica et Privata*, las violaciones a cuyos preceptos inhabilitaban para cualquier posición de honor o responsabilidad.

La toga blanca con el *latus clavus*²⁷, distinción de prestigio personal y preeminencia social, y el lema *Senatus Populusque Romanus*, “El Senado y el Pueblo de Roma”, cuyo acrónimo S.P.Q.R. expresa orgullosamente la soberanía, simbolizan la preeminencia senatorial como la primera institución política romana. El Senado tenía autoridad sobre las finanzas, la guerra y la paz, la política exterior, los conflictos entre magistrados, la administración y distribución de las tierras públicas, la justicia penal en su máxima instancia e incluso materias religiosas, así como designaba los magistrados extraordinarios, los dictadores.

Las magistraturas ordinarias eran anuales. Las mayores eran el Consulado (Dirección del gobierno, eran dos con fines de equilibrio), la Pretura (justicia y gobiernos provinciales menores) y la Censura (Contraloría y promoción de nuevos proyectos). Las menores eran la Edilidad (orden público y alimentos urbanos) y la Cuestura (tesorería). Tenían poderes de *potestas*, *auspicium*, *imperium* y *iurisdictio*.

25 Pirenne, Jacques: *Historia Universal*. Éxito. Barcelona, 1961.

26 Casal Hernández, Jesús María: *Dictadura Constitucional y Libertades Públicas*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1998.

27 Toga con ornamento de una banda ancha púrpura, distintiva del Orden Senatorial.

La *potestas* era capacidad política de ordenar e incluía el derecho a veto, mientras el *imperium* implicaba poder coercitivo. El Vigintivirato tenía funciones iniciáticas y el Tribuno Militar era oficial de la legión, eran los escalones inferiores del funcionariado. El Tribuno de la Plebe, de elección popular, debía defender los derechos del pueblo; su poder radicaba en la *intercessio* o poder de veto. El *cursus honorum* o escalafón para el ejercicio de estas magistraturas, las edades y condiciones requeridas, era establecido por el Senado.

Las asambleas o comicios adoptaban las decisiones, pero estas estaban sometidas a su validación por el Senado.

La autoridad del Senado se basaba en la tradición ininterrumpida que se remonta a la fundación de Roma y al establecimiento de la República, el precedente, el ganado reconocimiento y prestigio de los senadores como, en el decir del citado Díaz, nobles y honrados, patriotas conocidos, guerreros de nombradía, ciudadanos de ilustración con larga experiencia, cuya selección empezó a hacerse entre los que habían sido cónsules o pretores. El Plebiscito Ovinio, celebrado más de tres siglos a. C., como era debido, con el consentimiento del Senado, establece la precedencia de los exmagistrados con igualdad para patricios y plebeyos en la escogencia de los senadores entre los mejores de estos, sin distinción²⁸. Ello trajo como consecuencia la transformación que anota Byrd:

El Senado, por lo tanto, se convirtió, mayoritariamente, en un cuerpo de exmagistrados, hombres que habían servido como cónsules, pretores y otras magistraturas; hombres que habían tenido comando en los ejércitos. Cónsules que comandaron legiones; los pretores también tenían ese poder. Entonces, aquí estaba un cuerpo de experiencia de generales y antiguos altos funcionarios. Consecuentemente, el Senado era la reunión de los más sabios, los hombres más experimentados de la república²⁹.

A los senadores no se les permitía dedicarse a la banca o a las contrataciones públicas ni ser propietarios de barcos con capacidad suficiente para el comercio exterior. En aquella Roma, los sentidos de la lealtad y el deber eran muy arraigados. Sus servicios eran vitalicios, salvo faltas graves que los inhabilitasen.

Sus sesiones, a las cuales eran convocados por los magistrados con *imperium*, eran del amanecer hasta el atardecer y sus miembros gozaban de libertad de palabra. Bajo Augusto, se limitó el tiempo disponible para las intervenciones. Sus

²⁸ Università degli Studi di Napoli Federico II <https://www.docenti.unina.it>.

²⁹ Byrd: *Obra citada*.

senadoconsultos, inicialmente opiniones no vinculantes respaldadas por su *auctoritas patrum*, devinieron en actos con fuerza de ley. Dirían las *Instituta* de Gayo: “El senadoconsulto tiene fuerza de ley, por más que alguien lo haya puesto como objeto de discusión”.

La autocracia de Julio César, rodeado de elementos militares, fue consecuencia y, a su vez, causa del servilismo senatorial que fue desdibujando aquel cuerpo de tan larga historia. La forma del *senatus consultum ultimus*, al reconocer la emergencia y legalizar medidas extremas dando un poder máximo al gobernante, abría de par en par la puerta al abuso del mando ilimitado sobre las personas y sus derechos. Sobrevino la competencia entre senadores por adular mediante la proposición de honores y poderes.

En los escalones del Senado que lo aduló, por una conspiración allí nacida, fue asesinado Julio César. Augusto, en su vocación organizadora del Estado, como antes referimos, adoptó medidas que renovaron su fuerza y el Senado cedió, a Augusto, poderes suyos. La dinámica corruptora del poder total, si bien permite su supervivencia en el tiempo, cobra un alto precio que a la postre paga todo el sistema.

Polibio visualiza la compleja organización política de Roma como una constitución con poderes distribuidos, el Ejecutivo, el Senado y el Pueblo. Los esfuerzos de Augusto por dignificar el cuerpo trajeron, así mismo, su reducción a la insignificancia³⁰. Con Tiberio, al contrario de lo esperado, mejoró su posición, pero ya depender de la voluntad del *imperator* indica suficientemente que, al ser ajenas, las buenas noticias son, más que buenas, ajenas. Desde el siglo segundo la declinación del Senado es evidente. No hay un hecho que por sí solo se pueda considerar decisivo, pues se trata de un proceso lento y complejo.

Como ha dicho Montanelli y es sabido: “Como todos los grandes Imperios, el romano no fue abatido por el enemigo exterior, sino roído por sus males internos”. Crisis militar que fue antes biológica con incidencia sanitaria, ambiental y urbana, declive de los valores y la moral, relajamiento de los vínculos familiares,

La vieja y orgullosa aristocracia, que fue acaso la más grande clase dirigente que el Mundo ha visto, y que durante siglos dio ejemplo de integridad, valor, patriotismo, en suma, de “carácter”, después de las guerras púnicas, y más aún después de César, comenzó a darlo de egoísmo y vicio³¹.

30 Talbert: *Obra citada*.

31 Montanelli: *Obra citada*.

El pretorianismo, frente a la debilidad de los gobiernos, la ambición de los militares con respaldo popular, alimentados por las guerras que justifican el creciente gasto militar en desmedro de otras necesidades, la corrupción como ingredientes de la decadencia.

Y, desde luego, “el despotismo es siempre una dolencia”. En una terrible crisis romana, César lo instauró, y Bruto, al matarlo, “creía sanar al gran enfermo eliminando no el bacilo, sino la fiebre”. Ni los experimentos socialistas de Diocleciano (284-305), que de todo hubo en Roma, resolvió el problema. Roma cumplió su misión histórica y se acabó. En su período más brillante, el Senado la condujo y esa institución, junto a su monumental aporte del Derecho, están grabados en la piedra de su legado.

Los senados de todas partes deben su nombre al Senado romano.

LAS RAZONES DEL BICAMERALISMO



La justificación del Senado está unida a la idea del Parlamento bicameral. Sea por la lógica federal de una Cámara del pueblo y otra de las regiones, o por la del balance entre una Cámara política que expresa el oleaje, a veces turbulento, de la opinión popular y otra de reflexión y revisión que la equilibre o por ambas, para que haya Senado, es menester que haya dos Cámaras, porque si hubiera una sola la función senatorial no podría ser cumplida, lo mismo que si la Cámara popular actuara con la serenidad que se espera del Senado, como veremos en la consideración de Bagehot, como un cuerpo parlamentario ideal, perfectamente representativo, moderado, a salvo de apasionamientos, otra Cámara no sería necesaria.

Si es mejor el Parlamento de una Cámara o de dos, ha sido discusión interminable. No hay consenso sobre el punto, como no lo hay acerca de los sistemas electorales y de otros temas político-constitucionales. Lo contrario sería raro. En el mundo hay más parlamentos unicamerales que bicamerales. Según cifras de la Unión Interparlamentaria, setenta y nueve de sus miembros, equivalente al 40.93% del total, tienen dos cámaras, mientras ciento catorce, lo cual significa el 59.07%, son de una sola. América es el único continente con mayoría bicameral de 57.14%, en África la proporción es inversa y la correlación en Asia es similar. Oceanía es el continente que más prefiere el unicameralismo (86.67%) seguido por Europa (64.58%), aunque en el oeste de esta, con la mayor tradición democrática y parlamentaria, el bicameral sea el modelo predominante.

Ese dato, sin embargo, no debería sorprendernos. Lo sorprendente, al contrario, es la persistencia de parlamentos bicamerales, dada la expansión de las tendencias adversas a la representación y la deliberación; las críticas fundadas, exageradas o infundadas a las prácticas parlamentarias; la interactividad y las tecnologías de la

información y la comunicación; la buena prensa de las formas de la democracia directa y el incremento en los referendos y, en general, el auge de la antipolítica en sus más diversas manifestaciones.

Sobre todo, se advierte que la presencia de estos es mayor en los sistemas democráticos más consolidados de las sociedades más avanzadas. También que los países más grandes y más poblados o de composición social más compleja tienden a conservar el modelo bicameral en sus parlamentos.

A lo largo del presente trabajo intentaremos examinar las razones de esa persistencia. Veremos que las segundas Cámaras no están exentas de defectos ni de reclamos de reforma que las mejoren, que en todas partes hay inconformidad que busca respuestas. ¿Por qué, a pesar de las tendencias contrarias en la opinión, a veces muy fuertes, y las críticas de índole política o jurídico-constitucional, los países prefieren mantenerlas y buscar reformarlas antes que eliminarlas?

Por otro lado, tampoco podría afirmarse que en los países cuyo poder deliberante es de una sola Cámara no haya discusiones al respecto, o que la inconformidad de la opinión pública desaparezca o sea menos significativa.

La sociedad estamental, aquella organizada en grupos cerrados formados fundamentalmente en razón del nacimiento, la de la desigualdad jurídicamente tutelada, quedó atrás. En Occidente hizo crisis con los cambios del siglo XVIII avanzado y el XIX. Los conflictos, distintos según el país y su historia, marcaron el paso de los cambios. En la desembocadura, temprano o tarde, las sociedades estamentales han sido sustituidas por las democráticas y, así mismo, las constituciones. Pero la democracia no es fruto de una decisión o de un acto, es un proceso que no concluye con su adopción. En realidad, nunca concluye. Siempre puede ir a más y a mejor. Y no es extraño que se enlentezca o se detenga, que dé rodeos o, incluso, que retroceda.

En su obra ya clásica³², Crick explica la naturaleza de la política como actividad humana compleja que promueve el orden como equilibrio social y no solo defiende la política de la ideología, el nacionalismo, la tecnología y de sus amigos, en conservador no político, el liberal apolítico y el socialista antipolítico, sino incluso de la democracia que, si bien es indispensable, si se la toma aisladamente y como punto de honor, sería “la destrucción de la política”. Y, recordando a Aristóteles, “sin el elemento democrático, un Estado puede ser oligárquico o despótico; si la democracia

32 Crick, Bernard: *In Defence of Politics*. Pelican. Londres, 1976.

sola prevalece, el resultado es la anarquía”. El mercado libre de los demagogos con propensión y oportunidad de convertirse en déspotas.

Difícilmente puede tenerse a Montesquieu entre los defensores del *Ancien Régime*, aunque su defensa de la segunda Cámara tenga que ver con el tránsito de este al Estado de derecho,

de este modo, el poder legislativo se confiará al cuerpo de nobles y al cuerpo que se escoja para representar al pueblo; cada uno de ellos se reunirá en asambleas y deliberará con independencia del otro y ambos tendrán miras e intereses separados³³.

La premisa democrática es la igualdad. La ley la promueve y la garantiza, no como forma de aplanamiento de la sociedad emparejando por debajo, lo cual acaba siendo un ardid de socarronería, un modo disimulado de encumbrar a unos pocos. Igualdad en la dignidad humana. Igualdad en la pluralidad. Esa es también la idea republicana. No hay lugar hoy en el derecho para la preservación de privilegios. Sin embargo, los senados que tienen su origen en la constitución estamental y han sobrevivido siglos y se los considera una institución de la democracia. Es menester tratar de comprender las razones que lo han permitido. La primera es obvia. Su papel en el funcionamiento del Estado se ha transformado en el sentido de la perfectibilidad democrática. Se ha transformado y seguirá transformándose, es lo que cabe esperar con la dinámica de nuestras sociedades. Y, como hemos afirmado y quedará ampliamente demostrado en el desarrollo de esta investigación, no es la constitución estamental el único fundamento en la existencia de parlamentos bicamerales. Lo que se dio en los hechos, como una consecuencia histórica y no como resultado de una prescripción, dados sus resultados positivos, pasó a formar parte de un diseño institucional.

La lógica que subyace en el bicameralismo resulta válida tanto en los Estados federales como en los unitarios, al punto que está presente en la propia creación del primer Congreso bicameral del federalismo, el norteamericano. En *Los papeles del Federalista* N° 62, se extiende Publius, quien puede ser Madison o Hamilton, en consideraciones relativas a la conveniencia de las diferencias entre una y otra Cámara, y no es una menor “...la propensión de toda asamblea única y numerosa

33 Montesquieu: *Del Espíritu de las Leyes*. Tecnos. Madrid, 2007.

a rendirse al impulso de súbitas y violentas pasiones y a ser seducidas por líderes facciosos a resoluciones intemperantes y perniciosas”³⁴.

Para Madison, los predecibles errores de la Cámara popular, por inconstancia o por pasión, requerirían de una segunda Cámara que, con su peso y su sabiduría, sirviera de barrera ante esos peligros. Y para Hamilton debería haber dos cuerpos distintos, incluyendo un Senado que dé “un cierto balance y control mutuo”³⁵.

El progresivo reconocimiento a las dificultades prácticas de un gobierno absolutamente centralizado ha extendido aspectos del razonamiento federalista a la descentralización en los Estados unitarios y, con ello, al desarrollo de Cámaras territoriales en sus parlamentos.

Mostrando asignaturas pendientes a propósito del método de elección de sus miembros, el manejo adecuado del papel de los partidos en la formación de sus decisiones y la base competencial, las segundas Cámaras en Estados federales presentan ventajas indiscutibles como el fortalecimiento de la lealtad de las entidades federadas más grandes así como la protección de las más pequeñas, la atemperación del poder central del Estado federal y la posibilidad de que imperen la madurez, la prudencia y, principalmente, la negociación.

La última familia de valores mencionada, la de la madurez, la prudencia y la disposición a la negociación, están en la raíz de la justificación del bicameralismo con independencia de la forma de Estado.

Benjamin Constant (1767-1830), pensador y político activo en la turbulenta Francia de los grandes cambios, ve el Parlamento bicameral como el equilibrio entre la opinión y la duración. Antes que él, François Antoine Boissy D’Anglás (1756-1828) sostendrá visión similar, se trata de procurar el equilibrio entre la imaginación y la razón. Más tarde, el economista y jurista Pellegrino Rossi (1787-1848), quien sirvió en la academia y en la política en Italia, en Francia y de vuelta a Italia, piensa que el objetivo del sistema de dos Cámaras es equilibrar los impulsos sociales de progreso y de conservación³⁶.

34 *The Federalist Papers N° 62: The Senate*. Yale Law School. Lilian Goldman Law Library. <http://avalon.law.yale.edu>

35 Ver Hamilton, Alexander: *Speech to the New York Ratifying Convention*, June 21, 1788. www.cambridge.org/core y Brookhiser, Richard: *Alexander Hamilton, American*. New York Historical Society. Simon & Schuster. New York, 1999.

36 Ver Aveledo R.G.: *Curso de Derecho Parlamentario*. Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro. Universidad Católica Andrés Bello. Caracas, 2013.

Como puede apreciarse, los razonamientos de los tres tienen que ver con las categorías de la física clásica, como las de las leyes de Newton, en particular la tercera, la del principio de acción y reacción, con la consecuencia de ejercer una fuerza igual en sentido opuesto³⁷.

García Pelayo lo resume admirablemente:

La literatura política del siglo XIX consideraba como principales ventajas del sistema bicameral: a) Se trata de un sistema moderador y ponderado, ya que asegura un equilibrio entre la tendencia a conservar y la tendencia a innovar; b) divide el poder legislativo y, por consiguiente, es una garantía frente a su abuso o despotismo; c) en consecuencia, tiende a realizar el principio de la división de poderes que es garantía de la libertad; d) asegura mayor prudencia y ponderación en la elaboración de las leyes; e) hace posible la unidad de la representación individualista y de la representación orgánica o corporativa³⁸.

“Cuando se analiza el origen del sistema presidencial mexicano –anota Valadés– normalmente se hace referencia a Benito Juárez y a su lucha para restablecer la segunda cámara como un mecanismo para dividir el poder ejercido por el órgano legislativo y darle mayores márgenes a la acción del Ejecutivo”³⁹. En realidad, el entramado político-constitucional que, enlazado con la Historia, sostiene el presidencialismo mexicano, como demuestra el mismo autor, excede a la estructura parlamentaria o a las intenciones del llamado “Benemérito de las Américas”.

Téngase en cuenta que la debilidad o fortaleza de un Parlamento, en los sistemas político y constitucional, depende de un conjunto de factores bastante más complejo, a su influencia real ayudan los factores que le son propios, como su estructura, la eficiencia de su funcionamiento, la calidad y pertinencia de sus decisiones, la transparencia de sus procesos y su contacto con la ciudadanía. Que los capitolios sean como casas de cristal, a donde la sociedad pueda ver lo que pasa y desde donde siempre pueda verse la vida de la sociedad⁴⁰.

En contraste con la doctrina prevaleciente en Europa Occidental, Maurice Duverger⁴¹ se manifiesta contrario a la existencia del Parlamento bicameral. Cree

37 Ver *Parlamentos Bicamerales* del Instituto de Estudios Políticos. Universidad Central de Venezuela. Ediciones del Congreso de la República. Caracas, 1971.

38 García Pelayo, Manuel: “Sistema Bicameral” (Diccionario de Historia de España. Revista de Occidente, Madrid, 1952) en *Obras Completas*. Tomo III. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1991.

39 Valadés, Diego: *El Control del Poder*. Porrúa-UNAM. México, 1998.

40 Ver Avelledo, R.G.: *El Trabajo Parlamentario*. Congreso de la República. Ediciones de la Cámara de Diputados. Caracas, 1997.

41 Maurice Duverger (1917-2014), jurista y politólogo francés.

que “el mantenimiento del Senado ha sido posible, a pesar del ulterior desarrollo de la democracia, porque la opinión pública fue convencida de que la dualidad de Cámaras era indispensable para la democracia liberal”, así explica el fracaso de los referendos para eliminarlo en Francia en 1946 y 1969 y, de haber tenido la oportunidad, muy probablemente habría sostenido lo mismo en los casos de las consultas a los irlandeses en 2013 y los italianos en 2017, aunque ambas ocurrieron en un entorno comunicacional muy distinto al de la IV República Francesa de postguerra o a la situación política y de opinión pública en esa gran nación luego del Mayo Francés de 1968 y la huelga general respaldada por nueve millones de trabajadores, hasta entonces, la mayor en la historia del país y de Europa Occidental, en la cual, el presidente De Gaulle apostó al reforzamiento de su autoridad con desenlace adverso que trajo su dimisión y retiro.

Distinto en cuanto a justificación es, para él, el caso de las “Cámaras económicas” que, cada cual a su modo, se plantearon en el fascismo y en el socialismo real y que ha visto intentos de reproducción corporativa.

El admirado autor es eminente pero no infalible. Su predicción de mediados del siglo XX de que Gran Bretaña “tiende a la Cámara única” no se ha cumplido, como tampoco su idea, formulada por la misma época, de la inexorable tendencia de la evolución hacia el socialismo de la mano del desarrollo técnico y de la “organización global de la economía”, la cual sí tuvo la clarividencia de anticipar, gracias a la cual el capitalismo tendería “a desaparecer para dejar paso a un sistema de producción planificada”⁴².

El abandono del bicameralismo por democracias de las más reconocidas y consideradas, como la danesa en 1953, decisión similar a la neozelandesa de tres años antes, y la sueca en 1971, no ha dejado de ser polémico en esos países.

Junto a las de fondo, sustantivas, relacionadas con el carácter sobrante del Senado, democráticamente hablando, formula Duverger aseveraciones adjetivas contundentes:

No tiene mayor valor otro argumento de naturaleza técnica y no política; es el argumento de la “Cámara de reflexión”: la segunda Cámara, al controlar las decisiones de la primera, evitaría las medidas precipitadas, descuidadas, rápidas, y aseguraría un mejor trabajo parlamentario. Es superfluo subrayar hasta qué punto este argumento ignora los hechos concretos. El defecto esencial de todos los Parlamentos es la lentitud

42 Duverger, Maurice: *Introducción a la política*. Ariel. Barcelona, 1970.

y no la precipitación. Añadir un freno complementario agrava el mal que precisamente sería necesario corregir. Una disposición adecuada del trabajo interno de la asamblea asegura toda la “reflexión” necesaria⁴³.

La realidad vivida parece contradecirlo y él mismo, en ese alegato, acaso subestima sus propios análisis acerca de las instituciones⁴⁴, en las cuales tanto pesa, al punto de valorarlo el autor como “fundamental”, el elemento de las creencias, relacionado con los valores, la idea del bien y el mal. Las representaciones colectivas, ¿repica en él Lévy-Bruhl⁴⁵—a quien sin duda ha estudiado—? en las cuales “lo esencial, es la adhesión que les manifiesta el grupo social” a estos sistemas de valores.

Criticaba entonces Duverger a la “demasiado estrecha” noción marxista de la dependencia de las instituciones del desarrollo tecno-económico, como antes, al admitir y resaltar su vinculación cercana con el desarrollo técnico, nos previno ante la exageración que desconoce su autonomía.

Y en un razonamiento que pasó por alto en su visión del Parlamento, concluye:

De manera general, cuando las viejas instituciones son queridas y respetadas, cuando parecen ante los ojos de la gente mejores que las engendradas por la evolución, la opinión pública las sostiene y se acomoda muy bien con su “persistencia”⁴⁶.

Siglos de “persistencia” en países de los cinco continentes muy distintos entre sí y a través de épocas de cambios tan intensos como extensos, no pueden explicarse simplemente por la inercia o al afán de preservar una oportunidad de empleo para un pequeño grupo de políticos.

En textos en inglés referidos a la cuestión en estudio, llaman *redundancy* a lo que no necesariamente podemos traducir literalmente como *redundancia* a nuestra lengua cuando su sentido no calza con la repetición superflua o innecesaria. En la ingeniería, el término habla de la inclusión de componentes extra, aunque no sean estrictamente necesarios para funcionar, en previsión de que otros fallen. En nuestro contexto, se refiere a la posibilidad de revisar, reconsiderar y demorar como un valor en sí mismo, en respuesta previsiva al riesgo que anuncia John Stuart Mill⁴⁷ de que

43 Duverger, Maurice: *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*. Ariel. Barcelona, 1970.

44 Duverger, Maurice: *Sociología política*. Ariel. Barcelona, 1968 (tercera edición 1972).

45 Lucien Lévy-Bruhl (1857-1939), sociólogo y antropólogo francés, seguidor de Durkheim. Estudió las sociedades primitivas.

46 Duverger: *Sociología...* (obra citada).

47 Citado por Paterson & Mughan en *Senates and the theory of Bicameralism* en *Senates: Bicameralism in the Contemporary World* (Paterson, Samuel C. & Mughan, Anthony editors). Ohio State University Press. Columbus, 1999.

una mayoría en una asamblea única, cuando asume carácter permanente, “fácilmente se convierte en despótica y abrumadora”. Para Jeremy Bentham, la doble discusión sirve de base a la madurez en las decisiones legislativas, y Maurice Hauriou⁴⁸ aprecia el debate en dos Cámaras como posibilidad de una deliberación más rica.

Alzaga⁴⁹, quien a su solvencia jurídica suma su condición de político y de haber participado en los debates constituyentes de la transición española, cree en el “valor inestimable” de una segunda Cámara de reflexión o de enfriamiento y, citando al sabio Pérez Serrano⁵⁰, atribuye que la institución hubiera llegado a nuestros días “...a razones de contenido, a razones de arte político y buen gobierno”.

El valor subyacente en estas opiniones que aprecian las virtudes del modelo bicameral es la moderación, apreciada por Montesquieu en oposición al poder despótico, en cuyo reino del temor “la virtud no se necesita y el honor sería peligroso”⁵¹. En el Estado moderado “el poder está limitado por su propio resorte, es decir por el honor”. Por lo tanto, “El espíritu de moderación debe ser el del legislador: el bien político como el bien moral se encuentra siempre entre dos límites”.

Cierto es que democracias universalmente respetadas como las escandinavas, la israelita y, en nuestro ámbito, la costarricense, tienen parlamentos de una sola Cámara, mas, antes de universalizarlo como regla, debería estudiarse, además de sus resultados, la historia, la cultura de cada realidad. También es verdad que el bicameralismo fue la opción de España en su Constitución de 1978, cuando volvía a la vida democrática y parlamentaria tras la guerra y la dictadura⁵², como ha sido en Alemania e Italia al reorganizarse como democracias luego de padecer el nacionalsocialismo y el fascismo y la Guerra Mundial que estos causaron. Como han decidido Francia, Holanda, Bélgica, Austria, Suiza y, con reformas, ha sostenido el Reino Unido. Estados Unidos y Canadá prefieren el bicameralismo y en el continente también lo hacen México, Colombia, Brasil, Argentina y Chile; países del Caribe español como República Dominicana o Puerto Rico; las mayores del Caribe angloparlante como Bahamas, Barbados, Jamaica, Trinidad y Tobago. En

48 Hauriou, Maurice: *Principios de Derecho Público y Constitucional*. Comares. Granada, 2003.

49 Alzaga Villaamil, Oscar: *La Constitución española de 1978 (Comentario sistemático)* Ediciones del Foro. Madrid, 1978.

50 Nicolás Pérez Serrano (1890-1961). Profesor de Derecho Constitucional, letrado del Congreso de los Diputados. Preceptor en los estudios de Derecho Político del joven Príncipe Juan Carlos de Borbón.

51 Montesquieu: *Obra citada*.

52 No así Portugal, que optó por la Asamblea unicameral en la Constitución de 1976.

el Asia, aparte de las grandes democracias como India y Japón, también Pakistán, Indonesia, Filipinas, Malasia y Tailandia. De los cincuenta estados de la Unión Norteamericana, solamente la constitución de Nebraska prevé legislatura unicameral, mientras cuarenta y nueve optan por el sistema de dos Cámaras, una denominada Cámara de Representantes (42), Asamblea (5) o Cámara de Delegados (3) y la Alta, invariablemente, Senado.

El apoyo al bicameralismo no ha sido debilitado sustancialmente por los cambios en la democracia liberal. Sucede más bien lo contrario, al menos en los Estados federales o con regionalización fuerte. Esta tendencia se acentúa, no sin disidencia claro, en las democracias maduras que valoran más la diversidad y la conveniencia de escuchar sus voces.

Cualquier democracia moderna –anota Sgró– tiene en su abanico institucional una Cámara Alta cuya cualidad se remonta a su origen, “...valoriza la función representativa y el papel de contención y balanceo frente al dinamismo del gobierno activo”⁵³.

Senados del mundo

País	Cámara Alta	Número de miembros	Período
Afganistán	Cámara de Ancianos	102	-
Alemania	Bundesrat	69	Varía
Antigua & Barbuda	Senado	17	5
Argelia	Consejo de la Nación	144	6
Argentina	Senado	72	6
Australia	Senado	76	6
Austria	Bundesrat	64	5-6
Bahamas	Senado	16	5
Bahrain	Consejo Consultivo	40	-
Barbados	Senado	21	5
Bélgica	Senado	71	4
Belize	Senado	8	5
Bhutan	Consejo Nacional	25	-

53 Sgró, Francesca: *Il Senato e il principio della divisione dei Poteri*. Università degli Studi di Miano. Dipartimento Iuridico-Político, Giuffré. Milano, 2012.

País	Cámara Alta	Número de miembros	Período
Bielorrusia	Consejo de la República	64	4
Bolivia	Cámara de Senadores	27	4
Bosnia- Herzegovina	Dom Naroda	15	2
Brasil	Senado Federal	81	8
Burundi	Senado	43	5
Camboya	Senado	61	6
Camerún	Senado	100	5
Canadá	Senado	104	Vitalicio
Chile	Senado	46	8
Colombia	Senado	102	4
Congo	Senado	72	6
Congo (República Democrática)	Senado	Ley determina	5
Costa de Marfil	Senado	99	5
Croatia	Zupanijski Dom	68	4
Eslovenia	Consejo Nacional	40 (22 locales/18 funcionales)	4
España	Senado	257	4
Estados Unidos	Senado	100	6
Ethiopia	Yefedereshn Mekir Bet	120	5
Fiji	Senado	34	4
Filipinas	Senado	24	6
Francia	Senado	321	9
Gabón	Senado	91	6
Grenada	Senado	13	5
Guinea Ecuatorial	Cámara de Senadores	70	5
Haití	Senado	27	6
Holanda	Eerste Kamer	75	4
India	Rajya Sabha	245	6
Indonesia	Consejo de Representantes de las Regiones	*	5
Irlanda	Seanad Eireann	60	5
Italia	Senato	326	5

País	Cámara Alta	Número de miembros	Período
Jamaica	Senado	21	5
Japón	Sangiin	252	6
Jordania	Senado	65	4
Kazajstan	Senado	47	6
Kenya	Senado	67	6
Kyrghyzstan	Myizam Chygaru Palatasy	35	5
Lesotho	Senado	33	5
Libia	Consejo de Estado Superior	145	**
Malaysia	Dewan Negara	69	3
Marruecos	Cámara de Consejeros	120	6
Masagascar	Senado	33	5
Mauritania	Majlis al-Chouyoukh	56	6
México	Cámara de Senadores	128	6
Myanmar	Cámara de las Nacionalidades	224	5
Namibia	Consejo Nacional	26	6
Nepal	Rastriya Sabha	60	6
Nigeria	Senado	109	4
Pakistán	Senado	87	6
Palau	Senado	14	4
Paraguay	Cámara de Senadores	45	5
Polonia	Senado	100	4
Reino Unido	Cámara de los Lores	800 (Aproximadamente)	Vitalicio
República Checa	Senado	81	6
República Dominicana	Senado	30	4
Ruanda	Senado	26	8
Rumania	Senatul	143	4
Rusia	Consejo de la Federación	178	Varía
Santa Lucía	Senado	11	5
Suazilandia	Senado	30	5
Sudáfrica	Consejo Nacional de las Provincias	90	5

País	Cámara Alta	Número de miembros	Período
Sudán	Consejo de los Estados	50	6
Sudán del Sur	Consejo de los Estados	50	4
Suiza	Consejo de los Estados	46	4
Tailandia	Wuthisapha	260	4
Trinidad y Tobago	Senado	31	5
Uruguay	Cámara de Senadores	31	5
Uzbekistán	Senado	100	5
Zimbabue	Senado	80	5

*Número limitado a un tercio del de la Cámara Baja o DPR

**Por la guerra civil que afecta al país, su relación con la Cámara de Representantes está en crisis

Parte segunda

**EXPERIENCIAS Y APRENDIZAJES EN
DERECHO Y POLÍTICA COMPARADOS**

La Cámara Alta más poderosa

La norma y su contexto histórico-político

En el verano de 1787, la Convención Constitucional reunida en Filadelfia aprobó una Constitución cuyo artículo I atribuye todos los poderes legislativos al “Congreso de los Estados Unidos que consistirá en un Senado y una Cámara de Representantes” y cuya sección tercera establece:

El Senado de los Estados Unidos se compondrá de dos senadores por cada estado, elegidos por seis años por la Legislatura del mismo; y cada senador tendrá un voto⁵⁴.

El artículo divide en tercios a los senadores, para que cada “clase” de la primera elección ejerza por dos, cuatro y seis años respectivamente, de modo que se cumpla el mandato de renovación por tercios cada dos años. Igualmente, fija en treinta años la edad mínima para ser senador, atribuye la presidencia del cuerpo, sin voto salvo caso de empate, al vicepresidente de los Estados Unidos e instituye la figura del presidente *pro tempore* y la facultad para nombrar autónomamente su personal. Así mismo, establece las normas para el juicio político⁵⁵ o *impeachment* en cuanto al papel del Senado que, en ese caso, sesiona como tribunal, presidido accidentalmente por el *Chief Justice* o presidente de la Corte Suprema para escuchar y decidir sobre la acusación presentada por la Cámara de Representantes. La lógica de que sea un dignatario ajeno al cuerpo quien lo presida en este proceso, es que el titular constitucional de la presidencia del Senado es el vicepresidente de los Estados Unidos, quien sustituiría al presidente si el *impeachment* culminara en sentencia condenatoria.

⁵⁴ <https://www.archives.gov>.

⁵⁵ Aveledo, R.G.: *Juicio Político en sede parlamentaria*. Colección de Estudios Constitucionales y Parlamentarios N° 5. CEDP-EJV. Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro. Caracas, 2016.

Normada por los artículos de la Confederación, tan rígidos que generaban una laxitud que la hacía ingobernable, la unión de las trece colonias norteamericanas que habían declarado su independencia del Reino de Gran Bretaña en 1776 estaba seriamente amenazada de disolución. La convocatoria de la Convención de Filadelfia sería la posibilidad de una salvación. Hubo de vencer no pocos obstáculos y resistencias a partir de la reunión de Washington y Mason en la finca de aquel en Mount Vernon y las elaboraciones del virginiano James Madison, Alexander Hamilton, nacido caribeño pero político de Nueva York, y el neoyorquino John Jay. Seguramente los ayudó el empeoramiento de la situación hasta la reunión en mayo de aquella llamada “Asamblea de semidioses y dandis”⁵⁶.

En realidad, los delegados a la Convención eran veintisiete abogados y otros cuatro que, además de abogados, eran agricultores; ocho agricultores y ocho comerciantes, tres médicos, dos empresarios, un inventor (Benjamin Franklin de Pennsylvania) y solo uno definido específicamente como político (Richard Dobbs Spaight de Carolina del Norte)⁵⁷, aunque, entre la mayoría de otras profesiones u oficios, había un buen grupo que tenía experiencia o vocación política y, sin duda, demostraron talento para ella. Su promedio de edad no llegaba a los 45 años. El menor era el abogado de Nueva Jersey, Jonathan Dayton de 26 años⁵⁸. El mayor, con gran diferencia, fue el delegado de Pennsylvania Benjamín Franklin de 81 años, de larga experiencia desde presidir la Asamblea de Pennsylvania en el período colonial y fundar el Servicio Postal después de la Independencia, representar la diplomacia de su país en Francia y en Suecia, y negociar la paz con Inglaterra, aparte de su trayectoria intelectual, académica, científica y periodística.

Franklin sería decisivo en lograr los acuerdos para que el Congreso pudiera tener la estructura que quedó en la Constitución.

Él sabía mejor que la mayoría de los americanos cuán dramáticamente el país necesitaba un gobierno nacional más efectivo. Nadie más, excepto George Washington, tenía su directa experiencia personal de la incapacidad del gobierno existente. Cuando sus conciudadanos se reunieron para mejorarlo, él no podía en conciencia quedarse fuera. No tendría mucho que decir y tampoco Washington, pero ambos tenían que estar

56 *Coxcombs*, la palabra utilizada originalmente, traduce *cresta de gallo* y era la expresión para hombres vanidosos, dandis.

57 Stewart, David O.: *The Summer of 1787. The men who invented the Constitution*. Simon & Schuster. New York, 2007.

58 Más tarde será congresista y senador por su estado, *Speaker* y su carrera tuvo abrupto fin al vincularse con la Conspiración de Aaron Burr en 1807.

allí. Tampoco podría ninguno de los dos regatear su aprobación, si el nuevo gobierno fuera aceptado⁵⁹.

Bajo los artículos de la Confederación, la inoperante fórmula escogida en 1781, que no tardaría en hacer crisis, los estados retenían su soberanía, libertad e independencia. En lugar de un gobierno, el único creado fue el Congreso, que designaba un Comité de los Estados con un miembro por cada uno de los trece y presidencia anual. El Congreso unicameral era formado por no menos de dos ni más de siete delegados por estado, escogidos anualmente por la respectiva Legislatura, pero cada estado tenía un voto.

El 29 de mayo, el delegado virginiano Edmund Randolph⁶⁰ presentó el “Plan de Virginia” preparado por Madison, cuyo centro era un Congreso bicameral integrado por representantes en proporción a la población de cada estado. William Paterson de Nueva Jersey⁶¹ organizó a los estados más pequeños, los menos poblados, y presentaron un plan que mantenía el modelo de un voto por estado de los artículos de la Confederación. En julio, la Convención parecía fracasar y hasta terminar en ruptura.

La polarización empezó a romperse con el Compromiso de Connecticut, concebido y presentado por Roger Sherman⁶² y Oliver Ellsworth⁶³, delegados de ese estado de Nueva Inglaterra en el noreste, el 14 de junio. El propuesto bicameralismo norteamericano tendría una Cámara con representación de los estados en proporción a la población y otra con representación igual.

Se abría un camino, pero todavía no se veía su final. Los estados más poblados se resistían. El proceso tuvo incidencias muy interesantes. Berkin⁶⁴ lo cuenta en datos que se resumen por la calidad de lo que revelan.

Planteado el Compromiso de Connecticut, el debate se centraría en cómo estaría compuesto el Senado y a cuál propósito serviría. Morris⁶⁵ de Pennsylvania planteaba un Senado para aristocratizar el sistema con base en la propiedad lo que, a la postre, resultaría plutocrático. Su idea, por irónico que parezca, era que esta Cámara

59 Morgan, Edmund S.: *Benjamin Franklin*.

60 Segundo secretario de Estado, primer procurador general de los EEUU y séptimo gobernador de Virginia.

61 Segundo gobernador de Nueva Jersey y luego magistrado de la Corte Suprema de los EEUU.

62 Autodidacta. Será congresista, senador y primer alcalde de la ciudad de New Haven, sede de la Universidad de Yale, casa fundada en 1701.

63 Será senador y *Chief Justice* (presidente) de la Corte Suprema de los EEUU.

64 Berkin, Carol: *A Brilliant Solution. Inventing The American Constitution*. Harcourt. New York, 2002.

65 Gouverneur Morris, redactor del Preámbulo de la Constitución, más tarde, senador.

contrastara con la más democrática de Representantes y los conflictos resultarían en un mutuo control. La mayoría se inclinaba por un Senado de “hombres sabios, los mejores y más brillantes de la nación”. Servir por períodos más prolongados les independizaría del control del voluble electorado. Serían, “como a estos hombres dieciochescos les gustaba plantearlo, participantes desinteresados en el gobierno de la nación”⁶⁶.

Un “Senado de sabios” seguía planteando problemas en su proceso de detección y selección. Paterson consideraba “frívola” esa línea de debate e insistía en su propuesta de una legislatura unicameral con igual representación para los estados. Entre tanto, la idea de un Congreso con representación proporcional a la población ganaba apoyo, lo cual conducía a una ruptura. Los señalamientos de conspiración, la desconfianza, poblaban la atmósfera.

En este punto, Franklin pidió iniciar las sesiones, a partir de la próxima, con una oración. Un paréntesis para calmar los ánimos y apelar a las convicciones profundas de aquellos hombres.

En una votación ajustada, el delegado de Georgia Abraham Baldwin, pensando en una transacción que evitaría la abolición de la esclavitud y convencido de la necesidad de un gobierno fuerte que le protegiera la frontera sur, forzó la búsqueda de un acuerdo al dividir la votación de su estado entre una y otra posición. Así que se nombró un comité para presentar un proyecto de consenso. Allí brilló de nuevo el intelecto conciliador de Franklin quien propició la solución.

Dos cámaras, una con representación proporcional a la población y la otra con representación igual por estado. Toda legislación impositiva debe comenzar su trámite por la cámara de representación proporcional, la de Representantes. Adicionalmente, como gesto a los estados sureños, un criterio para contar la población bajo esclavitud –que, al no ser libre, no pagaba impuestos ni ejercía la ciudadanía–, y así aumentar su representación en el Congreso. El comité aceptó su proposición y al final, también la convención.

El bicameralismo americano fue, pues, el resultado de un acuerdo político, no de un diseño preconcebido. Había, sí, una intención que presidía las discusiones, la de producir equilibrios.

66 Berkin: *Obra citada*.

En ensayo publicado con motivo del bicentenario constitucional, el senador Mathias⁶⁷ escribe:

Sobre todo, la Constitución es un documento práctico, diseñado por hombres prácticos que enfrentaban problemas prácticos. Aquellos hombres aplicaron a su tarea una completa familiaridad con la historia, una sutil comprensión de la naturaleza humana y un evidente respeto por el idioma inglés. Pero su obra ha perdurado, no por su coherencia teórica, o la elegante simetría de la estructura federal que creó, o su prosa agraciada, sino porque ha funcionado⁶⁸.

En cuanto al Congreso, el resultado de lo aprobado fue juzgado tempranamente por un visitante ilustre destinado a escribir lo que quedará como la descripción del sistema en sus inicios. Alexis de Tocqueville visitó los Estados Unidos durante nueve meses en 1831, sus observaciones publicadas serían un clásico. Comparó el estilo de la Cámara de Representantes con la del Senado:

A dos pasos de allí se abre la sala del Senado, cuyo estrecho recinto encierra una gran parte de las celebridades de América. Apenas se advierte a un solo hombre que no evoque la idea de una educación reciente. Son abogados elocuentes, generales distinguidos, hábiles magistrados u hombres de Estado conocidos. Todas las palabras que salen de esa augusta asamblea harían honor a los mayores debates parlamentarios de Europa⁶⁹.

Ignoro si los observadores de nuestro tiempo, sean senadores, funcionarios del Congreso, periodistas, especialistas, o la ciudadanía en general compartirían aquella observación al presenciar un debate del Senado hoy. Los indicios disponibles me indican que tienden a apuntar hacia lo contrario. Ya podremos revisar la opinión de algunos, pero, es de la objetividad que se busca en este trabajo, asentarla.

La décimo séptima enmienda a la Constitución, aprobada por el Congreso en 1912 y ratificada en abril de 1913, estableció la elección popular de senadores, modificando así el diseño original de la Convención de Filadelfia que atribuía esa responsabilidad a las Asambleas Legislativas de los estados de la Unión. La misma permite al gobernador del estado designar el reemplazo de un senador cuyo cargo ha quedado vacante hasta la elección correspondiente.

67 Charles McCurdy “Mac” Mathias (1922-2010). Abogado, fue un distinguido senador por Maryland durante tres períodos. Perteneció al ala más centrista del Partido Republicano, cuyo giro a posiciones más a la derecha lo preocupaba.

68 Mathias, Charles Mc, Jr.: *The Story of the Constitution* en *The Constitution of the United States of America. The Bicentennial Keepsake Edition*. (Bayron Price and David Osterlund, Editors) Bantam Books. New York, 1987.

69 Tocqueville, Alexis de: *La democracia en América*. Trotta. Madrid, 2010.

Grandes cambios habían ocurrido en el país que animaron a ese paso democratizador. Dichos cambios se acentuaron después de la Guerra de Secesión (1861-1865) y de la veloz transformación económica y social acaecida entre 1870 y 1912, con el impacto de la industrialización, los ferrocarriles, la conquista del Oeste, las grandes ciudades y sus conflictos sociales, los *trusts*, el ascenso de los trabajadores y el periodismo sensacionalista⁷⁰.

Antes, fracasó toda iniciativa destinada a lograr que la solitaria proposición de James Wilson⁷¹ en Filadelfia se constitucionalizara. Comenzaron con la de Richard Storrs en 1826. En 1869, Andrew Johnson, el vicepresidente que ocupó la Casa Blanca tras el magnicidio de Lincoln, promovió la elección popular directa. Fueron incentivadas por las denuncias de corrupción o por los retardos de las asambleas regionales en la escogencia de senadores. Entre 1857 y 1900, el Senado investigó tres elecciones por presunta corrupción. En el siglo y cuarto transcurrido de la aprobación de la Constitución hasta su enmienda, en solo diez casos la elección de senadores había sido impugnada con ese alegato. Más frecuentes fueron los puntos muertos. Entre 1891 y 1905, cuarenta y seis elecciones llegaron a esa situación en veinte estados.

William Jennings Bryan, quien había sido congresista por Nebraska y sería secretario de Estado con Woodrow Wilson, hizo intensa campaña por la enmienda. Le tocó, en razón de su cargo, autenticar formalmente la ratificación e incorporarla a la Constitución.

El presidente Wilson, un politólogo, había sostenido como académico en 1885 la tesis del Gobierno del Congreso, destacando que las instituciones habían cambiado con relación a la intención del Constituyente. Aumentaba la influencia del Congreso como resultado de la creciente eficiencia en su organización, señaladamente en la confirmación de designaciones, proceso de los tratados, supervisión del Ejecutivo y asignaciones presupuestarias a sus agencias⁷². Después, la queja sería la de la “Presidencia Imperial”⁷³.

70 Ver Johnson, Paul: *Estados Unidos. La historia*. Buenos Aires, 2002.

71 Delegado por Pennsylvania. Jurista eminente, será uno de los primeros magistrados de la Corte Suprema designada a propuesta de Washington.

72 Al respecto de su aplicación contemporánea, en tiempos de enconado sectarismo partidista, ver opiniones del Profesor William F. Connelly Jr (2005) www.wilsoncenter.org.

73 Ver Schlesinger, Arthur M.: *The Imperial Presidency*. Popular Library. New York, 1973.

La enmienda llegó también en la ola reformista que afectó la política estadounidense durante la llamada “Era Progresista” a principios del siglo XX. De ella forma parte igualmente el comienzo del establecimiento de las elecciones primarias. Recordemos que el derecho electoral es competencial estatal, aunque se realicen en el marco del Código de Regulaciones Federales. Florida organizó la primaria presidencial inaugural en 1901, pero la legislación de Wisconsin fue más audaz y, en 1905, se realizó allí la primera elección primaria abierta.

Los primeros estados en ratificar la enmienda XVII fueron Massachusetts, Arizona y Minnesota. Los treinta y seis estados necesarios para su ratificación definitiva se completaron con Tennessee, Pennsylvania y Connecticut que lo hicieron en abril. Utah y Delaware la rechazaron, pero curiosamente este último la ratificó el año 2010, también lo hicieron después de ratificada Louisiana en 1914, Alabama en 2002, Maryland en 2012 y Rhode Island en 2014. Los restantes estados nunca se han pronunciado.

Así quedó establecida la elección popular directa de los senadores, únicos magistrados que comparten con los gobernadores, la circunstancia de provenir de una votación de todo el ámbito del estado, con excepción de los miembros de la Cámara Baja de aquellos estados cuya población, medida decenalmente, está por debajo de la mínima requerida para el total legal de 435 representantes desde 1910⁷⁴. Estos estados tendrán al menos un representante *at large*. De acuerdo al censo de 2010, en 2018 estos estados son Alaska, Delaware, Montana, Dakota del Norte y Dakota del Sur, Vermont y Wyoming. Así, siete de los cincuenta estados de la Unión tienen el doble de senadores que de representantes. Los congresistas son elegidos en circuitos denominados distritos.

Para ser senador, además de los treinta años de edad mínima requerida, se debe ser de nacionalidad estadounidense, si es adquirida por lo menos desde hace nueve años; y habitante del estado que lo elige.

74 En el censo vigente para la elección en 2017, esa cantidad era 710.000 habitantes.

Competencias del Senado

Las Cámaras del Congreso de los Estados Unidos son cuerpos colegisladores en plano de igualdad, salvo en el caso de las leyes tributarias cuyo trámite debe iniciarse por la Cámara de Representantes.

Los poderes del Congreso, establecidos en la octava sección del artículo 1, así como las limitaciones de la novena sección corresponden a la institución como un todo, por lo tanto, a cada Cámara separadamente, pero no sin el concurso de la otra.

La sección segunda del artículo 2 relativo al presidente, contiene una disposición que confiere poderes específicos al Senado. De acuerdo a ella, el presidente de los Estados Unidos

tendrá facultad, con el consejo y consentimiento del Senado, para celebrar tratados, con tal de que den su anuencia dos tercios de los senadores presentes y propondrá y, con el consejo y consentimiento del Senado, nombrará a los embajadores, los demás ministros públicos y los cónsules, los magistrados de la Corte Suprema y a todos los demás funcionarios de los Estados Unidos a cuya designación no provea este documento en otra forma y que hayan sido establecidos por ley. Pero el Congreso podrá atribuir el nombramiento de los funcionarios inferiores que considere convenientes, por medio de una ley, solo al presidente, a los tribunales judiciales o a los jefes de los departamentos.

El consejo y consentimiento senatorial tiene significación tanto constitucional como política y, al mismo tiempo, tanto en la esfera federal como en el ámbito estatal⁷⁵. Por cortesía senatorial, si el presidente y el senador más antiguo por un estado son del mismo partido, aquel debe consultar con el parlamentario las designaciones federales que decida hacer en el territorio de esa entidad. La mera objeción⁷⁶ del senador al nombramiento se traduce en un derecho a veto, pues moverá la reciprocidad de sus colegas y el cuerpo lo impedirá.

Una mayoría calificada de las dos terceras partes de los presentes es un requerimiento elevado para la aprobación de los tratados internacionales, por lo tanto, eleva el poder de cada senador.

También se requiere una mayoría calificada, en este caso de tres quintos, para la moción de cerrar el debate. Esa dificultad posibilitó el discurso de veinticuatro

75 Ver Burns, James Macgregor y Peltason, Jack Walter: *Government by the People*. Prentice-Hall. New Jersey, 1969.

76 *Personally obnoxious*, o “personalmente muy desagradable”, es la expresión usada para denotar que es políticamente inaceptable para el senador.

horas y dieciocho minutos pronunciado por J. Strom Thurmond⁷⁷, senador por Carolina del Norte los días 28 y 29 de agosto de 1957, cuando trataba de hacer filibusterismo⁷⁸ contra un proyecto de ley sobre derechos civiles⁷⁹.

¿A la altura?

¿Ha estado el Senado a la altura del pensamiento de los “padres fundadores”?

James Madison, en los *Papeles de El Federalista*, N° 62, habla de las exigencias constitucionales para ser senador: mayor edad y más tiempo de ciudadanía, y esclarece:

La propiedad de esas distinciones se explica por la naturaleza de la confianza senatorial; la cual, al requerir un mayor grado de información y estabilidad de carácter, exige, al mismo tiempo, que el senador debería haber llegado a un período de su vida más propenso a proveer esas ventajas...

¿Es el Senado “el club más exclusivo” como con frecuencia se repite? Gould⁸⁰ reconoce la declinación constante de la oratoria política en el último siglo, pero llama la atención sobre hechos como que la mayoría de los senadores “lee discursos que su personal ha escrito para ellos”, con la consecuencia de la disminución sensible en la deliberación genuina, agravada por el dominio ejercido por el sectarismo partidista. “Es difícil –dice– exagerar esta pérdida para la vida política americana”.

Los redactores de la Constitución imaginaron al Senado como un sabio y juicioso control tanto del Poder Ejecutivo como de la Cámara de Representantes. Algunos críticos opinan, dice Gould, que debería ser eliminado completamente, lo cual es “desde luego, muy improbable y, posiblemente, no deseable”. El riesgo es que siga siendo “una mezcla de exasperante de lentitud con espasmos ocasionales de logro positivo”.

77 James Strom Thurmond (1902-2003) fue senador desde 1956 hasta el año de su muerte, poco antes de la cual se retiró, cumplidos 100 años. Originalmente demócrata, se hizo republicano. Se caracterizó por sus posturas segregacionistas.

78 Táctica dilatoria. Definida por McCarthy como “la práctica en un cuerpo legislativo de hablar y debatir muy extensamente un proyecto con la finalidad de modificarlo significativamente o evitar que sea finalmente aprobado”. Ver McCarthy, Eugene: *Dictionary of American Politics*. Penguin. Baltimore, 1968.

79 Wilson, James Q.: *American Government. Institutions and Policies*. D.C. Heath & Co. Lexington, Mass, 1980.

80 Gould, Lewis L.: *The Most Exclusive Club*. Basic Books. New York, 2005.

Tom Daschle⁸¹ tiene una visión más bien llana. Comenta que, cuando el sistema funciona, los senadores pueden tener desacuerdos sin ser desagradables y recuerda al legendario Everett Dirksen, senador republicano por Illinois y epónimo del edificio de oficinas del Senado: “Vivo según mis principios y uno de mis principios es la flexibilidad”.

Las Cámaras que son distintas, deben colaborar en la legislación, sostiene. Los períodos más cortos y las circunscripciones más pequeñas de los congresistas hacen que se llame a la suya “la Cámara del Pueblo”. Al Senado, en cambio, se le llama “la Cámara Alta”. Sus períodos son más largos y, originalmente, no los elegía el pueblo directamente, sino las Legislaturas estatales, lo cual cambió en 1913 con la enmienda XVII, como hemos visto. Pero la calificación de “alta”, relata con memorias de la historia norteamericana, “se remonta al primer Congreso que se reunía en el *Federal Hall* de Nueva York, cuando la Cámara del Senado estaba en el piso de arriba. Pero el nombre tiene implicaciones más profundas.”

Y cuenta una historia de 1789, cuando al regresar de Francia, Jefferson compartió con Washington el desayuno, el futuro tercer presidente preguntó al primero por qué había permitido la creación de una segunda Cámara en el Congreso, el Senado.

Washington apuntó al café de Jefferson “¿Por qué –preguntó– vertiste ese café en ese platillo?”.

“Para refrescarlo” respondió Jefferson.

“Así –dijo Washington–, vertemos la legislación en el platillo senatorial para refrescarla”⁸².

Una cuestión frecuentemente planteada es la del impacto del creciente costo de las campañas en la integración del Senado. ¿Se ha convertido este en un cuerpo de millonarios? ¿Estamos ante una realización de aquella ironía de Morris en el verano de 1787?

La revista *Time* ha publicado un estudio del *Center for Responsive Politics* que muestra cómo la mayoría del Congreso está integrada por millonarios. Con datos del año 2014, el patrimonio promedio de los Senadores se ubica en 2.5 millones de dólares; 1.7 en el caso de los senadores demócratas y 2.9 millones en el de los

81 Senador por Dakota del Sur y líder demócrata del Senado (2001-2003).

82 Daschle, Tom y Robbins, Charles: *The U.S. Senate*. Thomas Dunn Books. New York, 2013.

republicanos⁸³. Otro estudio publicado sostiene que el promedio de riqueza de los senadores es cuarenta veces mayor que el del americano promedio⁸⁴.

Pero se trata de los Estados Unidos, se me dirá, y también que es una señal de la preocupación cívica de la gente más próspera, lo cual deberíamos considerar como un hecho muy positivo. Pero también puede estar presente un riesgo nada despreciable en una democracia, el de una Cámara plutocrática, lejana a la vida de la mayoría, a sus necesidades y aspiraciones.

Con 54.306 \$, el PIB *per capita* norteamericano es el décimo cuarto del mundo. El poder de compra de su población ocupa el décimo quinto puesto en una clasificación que encabeza Mónaco. Los estadounidenses tienen el octavo índice de desarrollo humano (relaciona escolaridad y expectativa de vida con niveles de ingreso), lista que lidera Noruega, la nación que también es primera al ajustar ese indicador con la desigualdad, tabla en la que los Estados Unidos están en el lugar vigésimo séptimo junto a Polonia⁸⁵. *Inequality for All*, o *Desigualdad para todos*, se titula el documental-entrevista con el profesor de Harvard y secretario del Trabajo de la Administración Clinton Robert Reich, disponible en Amazon, donde se advierte de los peligros que representa la desigualdad para la sociedad y la democracia.

¿Reconocerían al Senado de hoy quienes hicieron la Constitución?, se preguntan MacNeil y Baker⁸⁶ con relación a un cuerpo “que ha vivido en la sombra de sus pasados”. Siempre se lo compara con Senados anteriores y a sus miembros con los grandes senadores del pasado, quienes ganaron su lugar en el “Salón de la Fama” senatorial por actos como estadistas que trascendieron líneas partidistas, actos de “liderazgo en pensamiento nacional e interpretación constitucional como en la legislación”. Creen que “el Senado de los Estados Unidos encara graves desafíos cuando se mueve a través del siglo XXI”. El riesgo principal lo ven en “un realineamiento político que ha polarizado a ambos partidos y barrido el terreno medio para entendimientos que es fundamental en toda legislación constructiva”. Mantener el fundamental terreno medio. Salvar los espacios de encuentro.

83 <http://time.com>.

84 <https://bigthink.com>.

85 “Pocket World in Figures 2017”. *The Economist*. London.

86 MacNeil, Neil y Baker, Richard A.: *The American Senate. An insider's History*. Oxford University Press. Oxford-New York, 2013.

Shapiro⁸⁷, en obra que, a pesar de su título, *El Último Gran Senado*, no es nostálgica sino futurista, pues formula advertencias para preservar el sentido de la Cámara Alta, comienza narrando el episodio de Humphrey, quien volvía al cuerpo ya al final de su carrera y consciente de que su aspiración a conducir la bancada demócrata no tenía respaldo, propuso la aclamación de Byrd para el cargo. Este, que tenía el control de la mayoría no quería, comenzar humillando a una gran figura del partido y del Senado. Una vez elegido, propuso una comisión *ad hoc* para que propusiera un modo de honrar a aquellos antiguos presidentes y vicepresidentes que fueran elegidos senadores, el único caso era, precisamente, Humphrey. La comisión decidió que recibirían un emolumento igual al del líder de la fracción.

El declive del Senado, para este autor, comenzó en 1989, con la extrema partidización lograría demoler el centro, el “terreno medio” de MacNeil y Baker. Aunque en la elección de 1980 comenzó un cambio drástico en el Senado, durante la presidencia de Bill Clinton, sobre todo a partir de 1995 de la “Revolución republicana” que puso fin a cuarenta años de hegemonía demócrata en la Cámara Baja y el “Contrato con América”; en la acritud polarizadora que signó a la presidencia de George W. Bush, y a lo largo de los años del presidente Barack Obama, quien venía del Senado; en el endurecimiento en las posiciones ideológicas, la crispación, la inflación de los prejuicios. Se llegó al punto en el cual, contra todo precedente en la cortesía senatorial estadounidense, un líder del Senado participó personalmente en la campaña contra el otro, cuando aspiraba a su reelección como senador. Así, se erosiona una convivencia plural necesaria para que el foro sea lo que debe ser.

La función principal de los senadores, dice Shapiro, es ejercer un juicio sabio e independiente en interés de la nación. Pero, declaró la senadora republicana Olympia Snowe⁸⁸, han sido “miniaturizados”.

Precisamente Byrd⁸⁹, el de la anécdota con Humphrey, se plantea la misma pregunta tan repetida. Claro que en su voz tiene mayor peso que el de cualquiera por el prolongado y distinguido servicio que prestó y por su condición de estudioso de la institución. La clave para él está en la separación de poderes y en los *checks*

87 Shapiro, Ian: *The Last Great Senate. Courage and Statesmanship in Times of Crisis*. Public Affairs. New York, 2012.

88 Olympia Jean Snowe, senadora por Maine 1995-2013.

89 Byrd, Robert C.: *The Senate. Great forum of Constitutional Liberty*. McConnell Center. Louisville, Kentucky, 2011.

and balances que, en bien de la democracia, se diseñaron. Hace referencia bíblica –“El amor al dinero es la raíz de todo mal”– y a Madison, a fin de sostener que el control de los recursos financieros es el arma más completa y eficaz con la cual una Constitución puede equipar a los representantes del pueblo.

Para concluir:

Debemos aprender de las páginas de la historia romana. La supervivencia del sistema constitucional americano, la fundación sobre la cual descansa la superestructura de la República, encuentra su soporte más firme en la continua preservación del delicado mecanismo de las comprobaciones y equilibrios⁹⁰, la separación de poderes, y el control sobre el bolso, solemnemente instituido por los Padres Fundadores.

Como se notará, he querido apartarme de las relaciones de la historia grande y del mundo de las normas constitucionales, para ofrecer el análisis político que los protagonistas o los testigos cercanos, y mejor informados, hacen.

Las críticas parecen duras y lo son. De ellas no se salva ni siquiera la Constitución escrita de más prolongada vigencia en la humanidad, ni los actores que, con sus aciertos nunca completos y muchas veces ni siquiera suficientes o sus errores en casos considerables, han hecho posible ese logro de dimensiones ciertamente inigualadas hasta hoy.

La democracia, su institucionalidad, está siempre abierta a la crítica. Es su destino fatal y su ventaja indiscutible. Siempre está en deuda consigo misma.

90 *Checks and balances.*

Cámara Territorial de un Estado unitario

La norma y su contexto histórico-político

El referéndum del 28 de septiembre de 1958 fue la desembocadura de eventos vertiginosos: el fugaz gobierno Pflimlin, instalado en medio de un torbellino que había frustrado el intento del también demócrata cristiano Bidault⁹¹ a raíz de la caída del gabinete Guy Mollet y la crisis de los socialistas⁹², la sucesión de los también breves gobiernos Bourguès-Manoury y Gaillard, la Batalla de Argel en el contexto del desmoronamiento imperial, el armisticio en Indochina y la pérdida de Tunes y Marruecos, es recibido por el Golpe de Argel el mismo 13 de mayo de 1958, el Comité de Salud Pública constituido por militares y la formación de un gobierno provisorio por el general Charles De Gaulle, que sería su tercero, llamado por un angustiado presidente René Coty⁹³, cuya debilidad se patentiza en las doce vueltas de votación que ameritó su elección por los senadores y diputados⁹⁴.

El 4 de octubre es promulgada la nueva Constitución, la de la Quinta República, la cual había obtenido el 79.25% de los votos en el referéndum. Su título IV, sobre el Parlamento, comienza:

91 Agrupados en el Movimiento Republicano Popular, fundado desde la Resistencia a la ocupación nazi en 1944, fuerza participante en los gobiernos de la Cuarta República. Su europeísmo fue protagónico en la creación de la Europa unida cuyos grandes promotores fueron Schuman, ministro del exterior francés, Adenauer y De Gasperi.

92 Entonces agrupados principalmente en la Sección Francesa de la Internacional Obrera (SFIO), la cual se unificó con otras tendencias, principalmente la Unión de los Clubes para la Renovación de la Izquierda (UCRG) y la unión de los Grupos y Clubes Socialistas (UGCS) en el Congreso de Issy-les-Moulineaux de 1969 y se fundó el Partido Socialista.

93 René Coty (1882-1962). Ministro de Reconstrucción y Planificación Urbana, diputado y consejero (senador), fue electo presidente por el Parlamento en la décimo tercera votación, fue el segundo y el último en ocupar el cargo. Con la nueva constitución lo sucederá Charles De Gaulle.

94 Ver Chevalier, Jean-Jacques; Carcassone, Guy Duhamel, Olivier: *Histoire de la Cinquième République 1958-2009*. Dalloz. París, 2009.

Artículo 24

El Parlamento comprende la Asamblea Nacional y el Senado.

Los diputados de la Asamblea Nacional son elegidos por sufragio directo.

El Senado es elegido por sufragio indirecto. Asegura la representación de las colectividades territoriales de la República. Los franceses residentes fuera de Francia están representados en el Senado⁹⁵.

El proyecto constitucional había sido encomendado por el Gobierno De Gaulle a un equipo de juristas encabezados por Michel Debré, su ministro de Justicia y con militancia política desde la Resistencia, donde comienza a ser uno de los hombres de confianza del general. Como senador, había sido un crítico consistente de las fallas y desaciertos del sistema político de la Cuarta República⁹⁶.

¿Por qué se llama, a la actual, la Quinta República Francesa?

Porque la nación gala ha tenido e interrumpido una organización republicana del Estado en varias oportunidades desde 1792. La década de la Revolución francesa (1789-1799) significó un parte aguas en su historia y, en buena medida, en la de la humanidad. El Tercer Estado se proclama Asamblea Nacional, aprueba la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, la caída de la monarquía, la Convención y el Comité de Salvación Nacional, la ejecución de la familia real, el Terror, el Directorio, el Consulado.

La Primera República (1792-1804). Va desde la abolición de la monarquía, el Directorio, el Consulado, hasta el golpe de Estado del 18 de brumario y la proclamación del Imperio de Napoleón.

La Segunda República (1848-1852). Bastante breve, desde la abdicación de Luis Felipe de Orleans hasta el golpe, el plebiscito y la coronación del “príncipe-presidente” Luis Napoleón Bonaparte como Napoleón III emperador de los franceses.

La Tercera República (1870-1940). Se inicia con la caída de Napoleón III por su derrota el Sedán en la Guerra Franco-Prusiana y su sometimiento como prisionero de guerra que dejó acéfalo al Estado. Se prolonga por un siglo y un tercio y termina con la invasión nazi y la ocupación de Francia en 1940. Fue estable constitucionalmente, aunque inestable desde el punto de vista político.

Es pertinente tomar en cuenta que el parlamentarismo fue paulatinamente asumido en Europa como el medio para garantizar las libertades individuales

95 *Constituciones Europeas*. Instituto de Estudios Políticos. Facultad de Derecho UCV. Caracas, 1960.

96 Michel Jean Pierre Debré (1912-1996). Diputado por un cuarto de siglo, fue primer ministro y ejerció las carteras de Justicia, Asuntos Extranjeros, Defensa, Finanzas y Educación.

y asegurar la soberanía nacional. Su aceptación incluye a un amplísimo arco que va desde monárquicos o republicanos, conservadores o liberales, inspirados en la doctrina social del cristianismo y socialistas que tienen en esa adhesión un punto fuerte de fricción y ruptura con los comunistas. También la Revolución soviética, la dictadura de Primo de Rivera en España, el advenimiento del fascismo y el nazismo, y los acontecimientos en países del centro y del este europeos ponen en entredicho la tentativa de reconstruir Europa sobre la base del parlamentarismo⁹⁷.

La Cuarta República (1940-1958). Va desde la Liberación de París en 1944, se constituyó el gobierno provisional encabezado por De Gaulle y el 13 de octubre de 1946 se promulgó la Constitución que consagró, muy en el modelo de la Tercera República, la que Siegfried denomina “una forma de gobierno de asamblea”, y Priouret, *La República de los Diputados*, fórmulas que, según Hairou, “no son totalmente inexactas, pero parecen muy exageradas”⁹⁸ y que transcurre, entre la convulsión (inestabilidad política y derrumbe del imperio) y el éxito (progreso económico, liderazgo en la integración europea) durante dieciocho años hasta la crisis resumida al inicio de este capítulo.

La clasificación de las repúblicas francesas no obedece a caprichos del poder o ejercicios propagandísticos, sino a cambios en la forma del Estado y el régimen político. Las tres primeras son marcadas por la sustitución de la monarquía, con la creación de la república en el caso de la Primera y su recuperación luego de haberla perdido en la Segunda y en la Tercera.

La heroica Liberación, tras la soberanía perdida a manos del ocupante extranjero y una guerra que diezmó su población, produjo cinco millones de desplazados y sufrió que solo uno de cada cinco prisioneros de los campos de concentración sobreviviera; con su secuela de ruina y humillación nacionales, bien justifica que se valore con la nueva República, la Cuarta, la sustitución del régimen que tuvo su triste epílogo en el Estado francés del gobierno de Vichy, retrógrado en las ideas, colaboracionista en la práctica y excluyente en su visión cerrada del nacionalismo.

La Quinta República, sin ignorar la crisis que le da nacimiento –la cual incluye un golpe de Estado– es un cambio constitucional de un sistema parlamentario a uno semipresidencial, en el cual, el presidente es el responsable supremo de la

97 En esta y otras referencias históricas ver Pirennes, Jacques: *Obra citada*.

98 Hauriou, André: *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Ariel. Barcelona, 1971.

república, más que simbólico pues dispone de medios ejecutivos para lograrlo y, por otra parte, ostenta un poder moderador en los dominios de la política cotidiana cuyo responsable directo es el primer ministro que designa con aprobación de la Asamblea. Por supuesto, de 1958 a esta parte, el sistema ha ido incorporando reformas que lo han modificado sin alterar su esencia. Adicionalmente, porque el Derecho Constitucional vive en el devenir de las sociedades y bajo el influjo de los hombres que lo interpretan, lo aplican y le suman o le restan acentos según sus personalidades y circunstancias; no es lo mismo el liderazgo fuerte de De Gaulle que el de sus sucesores Pompidou y Giscard D'Estaing con su "democracia francesa"; Mitterand y su "socialismo posibilista" o Chirac con o sin cohabitación, el primero con Balladur y Chirac y este con Jospin; y, si se quiere, el "tiempo del hombre común" con Sarkozy, la vuelta socialista con Hollande y el giro centrista y renovador de Macrón, e incluso en los interinatos de Poher⁹⁹. Aunque, como dijera a una delegación oficial venezolana el entonces presidente italiano Sandro Pertini en 1982: "Los presidentes franceses son emperadores. Si son de derecha, descienden de los Borbones y, si son de izquierda, descienden de los Bonaparte, pero siempre son emperadores"¹⁰⁰.

En 1964, De Gaulle, en una de aquellas monologales conferencias de prensa característicamente suyas, consideradas como obras maestras de la oratoria política, daría su interpretación:

Debe ser evidentemente entendido que la autoridad indivisible del Estado está confiada toda entera al presidente por el pueblo que lo ha elegido, que no existe alguna otra, ni ministerial, ni civil, ni militar, ni judicial que no sea conferida y mantenida por él, finalmente que a él le pertenece ajustar el dominio supremo que posee con aquellos cuya gestión atribuye a otros¹⁰¹.

Duverger, quien considera que esta fórmula era absolutamente contraria a las reglas promulgadas por la Constitución, acota¹⁰²:

Con el general De Gaulle, el régimen semipresidencial se aplicó en el sentido de la preponderancia de los poderes del residente, que tomaba las grandes decisiones políticas y las hacía aprobar por el Gobierno y por la Asamblea Nacional. El uso

99 Alain Poher (1909-1996) fue consejero de la república y secretario de Estado en las carteras de Presupuesto y de Marina en la Cuarta, pupilo de Schuman, senador en la Quinta. Como presidente del Senado (1968-92), fue presidente interino de la república a la renuncia de De Gaulle (1969) y a la muerte de Pompidou (1972).

100 Anécdota relatada a quien escribe por Gonzalo García Bustillos, entonces ministro de la Secretaría de la Presidencia de Venezuela.

101 Citado en Duverger, Maurice: *Bréviaire de la cohabitation*. Presses Universitaires de France. Paris, 1986.

102 Duverger, Maurice: *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Ariel. Barcelona, 1970.

del referéndum le permitía pasar por encima del Parlamento y del Gobierno para movilizar la opinión pública a favor del jefe del Estado, que anunciaba siempre previamente que dimitiría en caso de respuesta negativa. A pesar de todo, la preponderancia del residente solo era posible por la obediencia de los parlamentarios. La fuerte mayoría gaullista en la Asamblea a partir de 1962 reforzó notablemente los poderes del residente. *El régimen era tan parlamentario como plebiscitario* (cursivas nuestras).

El papel y los poderes del Senado

Las normas para Asamblea y Senado son las mismas en cuanto a régimen de cada cuerpo regido por ley orgánica, inmunidades, prohibición del mandato imperativo, períodos de sesiones y sesiones extraordinarias, apertura y clausura, acceso del Gobierno, salvo que el presidente de la Asamblea es elegido por toda la legislatura y el del Senado después de cada renovación parcial¹⁰³.

En el título V “De las relaciones entre el Parlamento y el Gobierno”, el artículo 34 de la Constitución establece la materia de reserva legal, lo cual, aprecia Duverger, limita el poder legislativo. El artículo 37 remite: “Todos los asuntos, con excepción de aquellos del dominio de la ley, tienen carácter reglamentario”. Los textos legislativos relativos a estas materias pueden modificarse por decreto, previa consulta al Consejo de Estado y también aquellos que “tienen carácter reglamentario” en virtud de lo anterior, según el Consejo Constitucional.

El Consejo de Estado, creado en 1791 en plena Revolución en la etapa de la Asamblea Constituyente, y constitucionalizado en 1848 por la Carta de la Segunda República, es el máximo órgano consultivo del Gobierno y la instancia final del contencioso administrativo francés. El Consejo Constitucional está formado por nueve miembros, un tercio de los cuales designan, respectivamente, el presidente de la república, el presidente de la Asamblea Nacional y el presidente del Senado.

Los poderes de las Cámaras son muy desiguales, con notoria preeminencia de la Asamblea. En la legislación se equiparan, a la manera de la Tercera República, pero la intervención del Gobierno puede anular la influencia del Senado¹⁰⁴ como en la Cuarta. Las comisiones mixtas paritarias son el mecanismo para procurar la resolución de divergencias.

103 Artículos 24 al 33 de la Constitución.

104 Artículo 45 *ejusdem*.

La historia del Senado es larga. El bicameralismo surge tan lejos como en 1795 como Consejo de Ancianos, junto al Directorio, como respuesta a los excesos de la Cámara única y en la búsqueda de orden luego del caos generado durante el Terror. Esa constitución del año III del calendario revolucionario sería sustituida por la del año VIII, cuyo autoritarismo para “salvar la república” terminaría en la recaída monárquica por la ruta revolucionaria del Imperio. Pero va perfilándose como “una fuerza de moderación en la vida política nacional”¹⁰⁵ y convertido en Cuerpo Legislativo en el Consulado, sobrevive al Primer Imperio como Senado conservador, a la Restauración y la “Monarquía de Julio” como Cámara de los Pares, tiene un paréntesis en la corta y unicameral Segunda República, para reaparecer como Senado en el Segundo Imperio. En la Tercera República, fue aceptada su existencia a cambio del apoyo monárquico a la forma republicana, cuya vida, ya hemos visto, no fue tan corta como algunos esperaban y otros temían. Después de la II Guerra Mundial, la Cuarta llega con el deseo de eliminarlo y la Constituyente convoca un referéndum para volver al unicameralismo de la Segunda, pero los franceses votan que no y la nueva constitución crea el Consejo de la República que hizo méritos para que, en 1954, una reforma constitucional en sus artículos 5º y 6º incrementara sus poderes en la legislación¹⁰⁶.

El transformado papel del Senado en la constitución quintorepublicana de 1958 pareció ser un reconocimiento a sus logros en la Cuarta República, comenta en su ensayo citado Mastías, quien agrega:

El Senado fue diseñado para asegurar que la razón prevaleciera sobre la pasión y el tiempo y la reflexión sobre la acción inmediata. Representaría lo profundo y lo duradero en la vida política francesa, mientras la Asamblea Nacional expresaría las preocupaciones políticas y las ansiedades sentidas por el país en un momento dado. En ese sentido, el Senado institucionalizaría la moderación política y la sabiduría acumuladas con los años¹⁰⁷.

Entre el Senado y De Gaulle, no tardarían en presentarse tensiones que pasaron al conflicto abierto y, dado el liderazgo del general, el cuerpo quedó políticamente aislado y marginalizado. La situación culminó en el referéndum de abril de 1969 para “renovar” el Senado, lo cual fue apreciado por muchos como

105 Mastías, Jean: *A Problem of Identity: The French Senate* en VVAA: *Senates. Bicameralism in the contemporary world* (Paterson, Samuel C. y Mughan, Anthony editors). Ohio University Press. Columbus, 1999.

106 Quatrième Republic. *Loi Constitutionnelle du 7 décembre 1954*. Digitèque MJP. www.mjp.univ-perp.fr.

107 Mastías: *Obra citada*.

su eliminación, sustituyéndolo por una Cámara con componente funcional. Una parte de representación local, otra socio-profesional, postulada por organizaciones sociales y culturales y otra por los franceses del exterior. Las categorías de senadores funcionales se especificaron, pero su forma de elección quedaba pendiente de un decreto presidencial futuro. Sin embargo, el referéndum, que incluía varias materias y acabó siendo un plebiscito sobre el liderazgo de De Gaulle ya impactado por los acontecimientos del año anterior¹⁰⁸, fue derrotado.

El bicameralismo, pondera el estudioso citado, da a los franceses “un sentido de seguridad” y después ya no ha sido más cuestionado seriamente.

En la Constitución de 1958, el Senado no puede ser disuelto, la Asamblea, sí, y su presidente debe ser consultado cuando el presidente de la república vaya a decidir la disolución de la Asamblea Nacional. Sus renovaciones son parciales. Tiene competencias específicas en cuanto a la reforma constitucional y a las leyes orgánicas constitucionales. Su presidente, quien cubre las ausencias del presidente de la república, nombra tres de los miembros del Consejo Constitucional.

En 2003, la edad mínima para ser senador se rebajó de 35 años a 30 y, en 2011, a 24 años. El periodo de los senadores, de nueve años en la Constitución, se redujo a 6 el año 2004, con una implantación progresiva. La Constitución “no colocó barreras para el número de miembros del senado, señal adicional de su parcial reforzamiento”.¹⁰⁹

El Senado francés es la Cámara territorial de un Estado unitario, “indivisible” según la Constitución y, a partir de su reforma en 2003, “su organización es descentralizada”. Si bien ya no obedece a la estricta centralización jacobina o imperial, no es un Estado de regiones como Italia, ni uno de Comunidades Autónomas como el español, con las dificultades derivadas de la cuestión de los derechos históricos. Mucho menos es una república federal. El Departamento, básicamente administrativo aun cuando posee ciertas competencias incluso reglamentarias, tiene un Consejo general elegido y un prefecto designado desde París. Hay poco más de un centenar de departamentos.

La comuna francesa es una unidad territorial administrada por una municipalidad que goza de autonomía. Célula básica de la organización estatal,

108 Mayo Francés de 1968.

109 Planas, Pedro: *Regímenes políticos contemporáneos*. Fundación Friedrich Ebert-FCE. Lima, 1997.

conforman una red que alcanzó, para 2018, 35.357 comunas. Instituidas en la Revolución, a fines del siglo XVIII, son herederas de la parroquia del *Ancien Règime* y sus cuerpos políticos.

Los senadores son electos, como se ha dicho, por sufragio indirecto, en cada departamento por un colegio electoral de miembros, a su vez, electos: (1) diputados y consejeros regionales del departamento, (2) consejeros generales del departamento y (3) concejales municipales y delegados de las comunas, “esta última categoría representa el 95.50% del total del colegio electoral”¹¹⁰. Ese peso relativo nos permite afirmar que el Senado es, fundamentalmente, la Cámara de las comunas.

Hasta Francois Mitterand en 1986 y 1993, los partidarios del presidente siempre habían tenido mayoría en la Asamblea, en cambio, en el Senado, fue solo cuando Valéry Giscard D’Estaing alcanzó la Presidencia en 1974 que la mayoría presidencial coincidía con la de la Cámara Alta. Ante el triunfo de Mitterand al ganar los suyos mayoría parlamentaria, el Palacio de Luxemburgo evitó enfrentamientos optando por una línea de moderación y predisposición al entendimiento, aunque la Asamblea de mayoría de izquierda prefirió la pugnacidad, con hostilidad entre las Cámaras, si bien no se llegó a la ruptura, hasta 1986 cuando las fuerzas conservadoras ganaron la Asamblea, coincidían ambas mayorías, y Chirac fue nombrado primer ministro en la llamada cohabitación. En 1988 se constituyó un gobierno socialista de minoría timoneado por Michel Rocard¹¹¹, quien, con gestos simbólicos de respeto por el Senado, tejió una relación mutuamente respetuosa. Al fin y al cabo, mejor avenida con el mensaje de un presidente que había ganado la elección identificándose con la consigna “*la force tranquile*” y que, en 1970, había hablado del “un socialismo posibilista. En ese mismo libro, habría dicho:

Pero, volviendo a nuestra cuestión, ¿por qué esta pérdida de savia del árbol socialista? A medida que en Rusia se desarrollaba la experiencia comunista, se iba creando una imagen del socialismo que ha horrorizado a todo el mundo, y también a los principios de libertad, de dignidad y de democracia, convencidos de otra parte, que el socialismo no podía hacer sus verdaderas pruebas si no era en un país de nivel industrial avanzado¹¹².

110 *Le Sénat français et les collectivités territoriales*. <http://www.senat.fr>.

111 Michel Rocard (1930-2016). Político socialista. Diputado, senador, alcalde, embajador, primer ministro 1988.

112 Mitterand, François: *Un socialismo du possible*. Seuil. Paris, 1970. Edición en español: *El socialismo posibilista*. Dopesa. Barcelona, 1972.

¿Una Cámara con crisis de identidad?

“No hay libertad, no hay orden, sin *instituciones políticas* representativas y organizadas”, lo ha escrito el presidente francés Giscard D’Estaing¹¹³. Instituciones fuertes por su legitimidad y su eficacia. Mastías, a cuyo estudio hemos recurrido varias veces, plantea que el Senado tiene una identidad incierta, no por falta de legitimidad ni tampoco por no saber utilizar sus destrezas para combinar persuasión y enmienda, negociación y adaptación, presión y retirada, reflexión e imaginación. Ventajas todas nacidas de la longevidad y la propensión al compromiso. Pero esa imagen no necesariamente llega hasta la opinión pública.

El Senado es una Cámara de reflexión, lo cual, en el proceso legislativo, no siempre es eficaz. Su aporte cualitativo es mejorar la legislación, logrando la conciliación de puntos de vista contrastantes mediante el diálogo. En eso, puede colocarse en una carrera en la que enfrenta dos competidores: el tiempo, “único recurso natural verdaderamente no renovable”, como repetía entre nosotros el presidente Herrera Campíns; y el Gobierno, que aspira sacar adelante sus proyectos y tiene la baza decisiva en la partida legislativa.

El Senado no veta las leyes del Ejecutivo, ni puede votar la censura del Gobierno, pero los senadores tienen derecho de preguntar y el cuerpo el poder para investigar, uno y otro son caminos para poner un tema sobre el tapete y destapar las intenciones del Gobierno. Son formas de control político que, si se ejercen desde la *auctoritas*, pueden tener una fuerza difícil de ignorar. Su trabajo en cuanto a la defensa y promoción de los derechos y libertades, llevando planteamientos ante el Consejo Constitucional, no es de menor significación.

Miradas desde dentro

Cierran estas reflexiones dos aproximaciones internas a la cuestión en discusión. La de un alto funcionario a su servicio como secretario general, quien es reconocido escritor de temas senatoriales, Jean-Louis Hérin y la de un senador, jefe del grupo socialista en la Cámara y primer socialista en ser elegido presidente del Senado, Jean-Pierre Bel.

113 Giscard D’Estaing, Valéry: *Democracia francesa*. Goyanarte Editor. Buenos Aires, 1976. Giscard (1926), presidente de la república (1974-1981), diputado, ministro de Economía y Finanzas.

Hérin¹¹⁴ piensa que fiel a su vocación de Cámara de reflexión, el Senado tiene un papel “esencial en el equilibrio de las instituciones”. Por ser de equilibrio no es estático, puede y debe variar según las circunstancias políticas. Su capacidad de experticia y su autonomía de decisión, lo colocan en posición de propiciar un auténtico pluralismo en un debate político que no se reduce al enfrentamiento bipolar gobierno-oposición.

“Por esencia –dice–, el senador es una mujer o un hombre de experiencia; la experiencia se adquiere al hilo de los años y sobre el *terreno*, en el cuadro de las diferentes responsabilidades locales”. Es una asamblea del largo plazo y, en una república descentralizada, la imagen del paisaje territorial marcado por treinta y seis mil comunas.

Bastante coincidentes con estas son las conclusiones de Bel,¹¹⁵ para quien “En toda hipótesis, el Senado debe evaluarse para modernizarse, pero también para modernizar las relaciones entre el Estado y las colectividades locales” y apunta al reforzamiento del papel de Cámara territorial, de eslabón representativo en la cadena de la república descentralizada. Lo primero es la demanda recurrente de la definición del rol del Estado.

Para que se merezca su rol de Estado estratega, este deberá reconstruir sus herramientas, los lugares donde creemos que cabe la planificación del territorio, prospectiva, planificación regionalizada, dónde imaginamos la Francia del futuro, la construcción de solidaridades territoriales, la cooperación permanente entre las administraciones centrales y las colectividades locales.

Y en este punto, otra proposición, “más innovadora”, sobre la cual seguramente volveré al final de este trabajo. Las características del Senado le ofrecen una oportunidad para convertirse en

...una asamblea del largo plazo, de las elecciones difíciles, de las deliberaciones transpartidarias, capaz de tomar en consideración otros criterios que las preferencias partidistas en las decisiones públicas.

114 Hérin, Jean-Louis: *Le Sénat en devenir*. Montchretien. París, 2012.

115 Bel, Jean-Pierre: *Le Sénat à l'heure du changement*. Fondation Jean Jaurès. París, 2011.

El hijo híbrido de las circunstancias

La norma en su contexto histórico y político

Casi siete de cada diez españoles votaron aquel 6 de diciembre de 1978, uno de aquellos días de “libertad, libertad sin ira, libertad” como en la canción del grupo musical andaluz Jarcha. La nueva Constitución española quedó aprobada por el 91,81 % de los votantes.

Se establecía un Parlamento bicameral con potestad legislativa, de aprobación del Presupuesto, de control de la acción del Gobierno y las demás que la Constitución le atribuyese. Acerca del Senado, se leerá:

Artículo 69

1. El Senado es la Cámara de representación territorial.
2. En cada provincia se elegirán cuatro senadores por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto por los votantes de cada una de ellas, en los términos que señale una ley orgánica.
3. En las provincias insulares, cada isla o agrupación de ellas, con Cabildo Insular o Consejo Insular, constituirá una circunscripción a efectos de elección de senadores, correspondiendo tres a cada una de las islas mayores –Gran Canaria, Mallorca y Tenerife– y uno cada una de las siguientes islas o agrupaciones: Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma.
4. Las poblaciones de Ceuta y Melilla elegirán, cada una de ellas, dos senadores.
5. Las Comunidades Autónomas designarán además un senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. La designación corresponderá a la Asamblea Legislativa o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos, que asegurarán, en todo caso, la representación proporcional.

Políticamente, la transición a la democracia estaba en pleno desarrollo, así que era lógicamente disparate el avance de los distintos aspectos involucrados. Jurídicamente, la asignatura pendiente más protuberante era que, aun cuando estaba claro el “café para todos”, igualador propuesto por el ministro Clavero Arévalo, las Comunidades Autónomas mencionadas en el articulado constitucional¹¹⁶ todavía no existen. En la Generalitat, restablecida provisionalmente por decreto de abril de 1977, ya estaba el *president* Josep Tarradellas, cierto, pero incluso el también preconstitucional Consejo General Vasco presidido por Ramón Rubial es de 1979¹¹⁷. El año en que la Constitución culmina su trámite parlamentario, su sanción popular y su promulgación, se aprobaron los primeros estatutos para Cataluña y el País Vasco en sendos referéndums el 25 de octubre, sus regímenes preautonómicos habían empezado en enero. En 1981, los de Andalucía, Asturias y Galicia. En 1982, Aragón, Canarias, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, La Rioja, Región de Murcia y el Amejoramiento de los fueros de Navarra. En 1983, Baleares y Castilla y León. Y, en 1995, las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Un mapa que fue pactado políticamente.

En el propio 1978, los regímenes preautonómicos de Aragón, Canarias, Galicia y Valencia son aprobados en abril; los de Andalucía, Baleares, Castilla y León y Extremadura, en octubre. Las preautonomías de Asturias, Castilla-La Mancha y Murcia, en agosto de 1979, hasta allí con Suárez y UCD. Ya con González y el PSOE serán los estatutos.

En la Disposición Transitoria Segunda de la Constitución, se estableció la vía rápida para aquellas comunidades que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de estatutos de autonomía como Cataluña, Galicia y el País Vasco, a lo cual accedió, también, Andalucía.

Parafraseando a Ortega y Gasset, la Transición es ella y sus circunstancias. La política es así, como la vida. Los que dirigen el proceso –el rey, el presidente de las Cortes y el Consejo del Reino y el presidente del Gobierno– tienen su plan, pero otros tienen los suyos. El “bunker”, como se llamaba a los sectores más refractarios al cambio y defensores de lo que Franco había dejado “atado y bien atado”, se resistía

116 No solamente en el art. 69 mencionado, sino en el capítulo tercero De las Comunidades Autónomas del título VIII, los artículos 143 al 158.

117 El Lehendakari Leizaola volvió del exilio en 1979 y no quiso disolver el Gobierno vasco en el exilio mientras no se aprobara el Estatuto de Autonomía.

al mismo, unos con la ilusión de impedirlo y otros, al menos, con la de retrasarlo y condicionarlo. Las oposiciones, alianzas diversas en ideología, táctica, niveles organizativos e historias personales, adicionalmente condicionadas por la rivalidad entre socialistas y comunistas, pugnaban por acelerarlo y, claro, conducirlo, al igual que los nacionalismos, señaladamente el vasco y el catalán, con una clara prioridad reivindicadora que guiaba sus pasos y exigencias. Sus agendas tenían también los militares, cuya homogeneidad empieza a ponerse en duda, y lo mismo otros reformadores desde dentro y desde arriba, que llevaban años pensando el cambio gradual y preparándose para él.

Tan inviable era un camino diferencial como una visión teórica que ordenara asumiendo que todos partían desde el mismo punto. La ciudadanía es un ámbito igualitario propio de la concepción del Estado liberal y los derechos históricos se remontan a mucho antes, a la Edad Media, pertenecen a la lógica del Antiguo Régimen. A los pueblos de España se les atravesó, o ellos decidieron atravesar, una república que se precipitó a la revolución del proletariado en vez de adentrarse en los pasos de la democracia, siempre avanzada por muy burguesa que ella fuera; un golpe de Estado que degeneró en una guerra civil de casi tres años, medio millón de muertos y una dictadura de treinta y seis años, todo lo cual dejó huellas muy profundas; tanto, que subsisten cuando escribo estas páginas, pues se evidencian en la polémica alrededor de la exhumación de los restos de Franco del “Valle de los caídos”, a más de cuatro décadas de su muerte¹¹⁸.

Acontecimientos vertiginosos marcaron aquella transición admirada en el mundo entero, entre otras cosas, por su contraste con la percepción predominante, y acaso prejuiciosa, impregnada por las impresiones de la Guerra Civil, la dictadura franquista y el lugar común, y virtual consigna propagandística, “España es diferente”. Aquel fue “un caso paradigmático de transición por transacción”, dirá Powell¹¹⁹.

El 20 de noviembre de 1975 muere Francisco Franco y, el 22 del mismo mes, es proclamado Juan Carlos I como rey, de conformidad con la Ley de Sucesión

118 “Así te hemos contado la aprobación del decreto para exhumar los restos de Franco”. <https://elpais.com>

119 Powell, Charles: *Spain: Transition by Transaction* en VVAA: *Democratic Transitions. Conversations with World Leaders*. (Sergio Bittar & Abraham Lowenthal, editors) International Institute for Democracy and Electoral Assistance IDEA - John Hopkins University Press. Baltimore, 2015.

en la Jefatura del Estado¹²⁰. El 12 de diciembre, ratifica a Carlos Arias Navarro como presidente del Gobierno, pero se incorporan nuevos ministros reformistas pertenecientes a varias generaciones y familias políticas¹²¹.

El 7 de mayo de 1976, el Consejo de Ministros aprueba el proyecto de Ley de Reforma Política, le toca al ministro secretario general del Movimiento, Adolfo Suárez, presentarlo en las Cortes. Arias dimite el 1 de julio y, el 7, el rey nombra presidente a Suárez. El 8 de octubre, aprueba el Consejo Nacional del Movimiento el proyecto y, del 16 al 18 de noviembre, a menos de un año de la muerte del Generalísimo, lo discuten y aprueban las Cortes, las mismas del franquismo, en un proceso en el cual se mueven con maestría el presidente del Gobierno y, sobre todo, el presidente de las Cortes y del Consejo del Reino Torcuato Fernández Miranda. La Ley crea unas Cortes bicamerales. En el Senado la mayoría de los miembros lo serán por elección y una proporción minoritaria de designación real. El 15 de diciembre, la Ley es aprobada en referéndum con 94.2%. En enero de 1977 se disuelve el Movimiento Nacional. En abril se legaliza el Partido Comunista. En junio hay elecciones que gana la Unión de Centro Democrático liderada por Suárez y el Partido Socialista Obrero Español se posiciona como la primera fuerza de la izquierda y de la oposición. En julio se instalan las Cortes y asumen el compromiso Constituyente. Ese mismo mes el Senado aprueba el proyecto de amnistía. El Gobierno Suárez es aprobado por las Cortes. En octubre se firman los Pactos de La Moncloa: acuerdo sobre el programa de saneamiento y reforma de la economía, y acuerdo sobre el programa de actuación política y jurídica. En octubre siguiente culmina en el Senado la aprobación (266 votos a favor y 5 en contra) de la nueva Constitución democrática que es sometida a referéndum el 6 de diciembre y aprobada por el pueblo¹²².

120 Una de las leyes fundamentales del período franquista: Fuero del Trabajo (1938), Ley Constitutiva de las Cortes (1942), Fuero de los Españoles (1945), Ley del Referéndum Nacional (1945), Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado (1945), Ley de Principios del Movimiento Nacional (1958), Ley Orgánica del Estado (1966) y la única posterior a la muerte de Franco, la Ley para la Reforma Política (1976).

121 Ver cronología en VVAA: *El Senado en la historia* (Manuel Pérez Ledesma, coordinador). Senado. Madrid, 1998.

122 Ver Aveledo, R.G.: *Las Cortes Generales en la Constitución española de 1978*. Caracas, 2018.

El Senado español: antecedentes

El primer parlamento de dos Cámaras en España aparece en el Estatuto Real de 1834, regresivo si se lo compara con la liberal Constitución de Cádiz de 1812, de muy escasa fortuna en la práctica, pero un paso de avance si nos apercebimos de que abrió espacios de participación para transitar del absolutismo al liberalismo.

Establece las primeras Cortes bicamerales cuyos cuerpos eran colegisladores. El Estamento de los Procuradores electivo con sufragio censitario y la segunda cámara, el Estamento de los Próceres, antecesor del Senado, de composición mixta. En parte hereditaria por Grandeza de España¹²³ y en parte por nombramiento real. Su principal redactor es Martínez de la Rosa, seguidor del pensamiento de Benjamín Constant. El modelo tiene influencias inglesa y norteamericana que había llegado antes por vía Gaspar Melchor de Jovellanos, autor de la Exposición sobre la Organización de las Cortes de 1809. La intención política es generar un contrapeso que evitara excesos de una cámara, según la visión que se tenía del accidentado Trienio Liberal (1820-1823) que Fernando VII se vio obligado a aceptar por miedo, luego de un pronunciamiento militar, para después volver al poder absoluto.

Todas las constituciones españolas adoptan el sistema bicameral, salvo la de la Segunda República en 1931 que, no sin debate, optó por el unicameralismo. En la Carta de 1867, impulsada por el liderazgo de Cánovas del Castillo, la intención política es que sea mecanismo de moderación y reflexión tanto en los intereses sociales permanentes como en la elaboración legislativa. La Asamblea Consultiva de la dictadura de Primo de Rivera y las Cortes orgánicas de la de Franco no pueden considerarse, en propiedad, parlamentos, pues no eran democráticos ni tenían los poderes y competencias propias de la institución parlamentaria. El régimen franquista, por cierto, imitó el bicameralismo al simular el papel de segunda Cámara para el Consejo Nacional del Movimiento, el cual, por cierto, sesionaba en el venerable Palacio del Senado.

Soto Carmona¹²⁴ hace una relación interesante sobre la discusión en el Senado constituyente de 1978 acerca del Senado en la Constitución. De su trabajo, destacaremos un párrafo que podría resumirlo:

123 Dignidad nobiliaria más alta instituida en 1520 por Carlos I, inicialmente, de Castilla.

124 Soto Carmona, Álvaro: "El Senado en la transición democrática" en *El Senado en la historia*. (Manuel Pérez Ledesma, coordinador). Secretaría General del Senado. Madrid. 1998.

Ahora tocaba el protagonismo a los senadores, que presentaron nada menos que sesenta y seis enmiendas. De ellas podemos hacer tres grupos, que respondían a modelos distintos en cuanto a la configuración del Senado. Un primer grupo trataba de que el mismo fuese una Cámara de representación territorial; un segundo bloque proponía una Cámara autonómica y, por último, estaban los que defendían el carácter de Cámara provincial. Llama la atención que hubiera una sola enmienda de los socialistas del Senado, que se mantenían, así como el grupo más disciplinado, fiel a los compromisos con UCD en el Congreso.

Al final, el resultado fue lo que Fernández Segado ha denominado “una Cámara híbrida de representación territorial”¹²⁵, la cual no se inspira en modelo extranjero alguno. En un bicameralismo imperfecto o atenuado, es Cámara de segunda lectura en la legislación y participa en otras decisiones en la vida del Estado. “Un espíritu de transacción predominó en los trabajos de la Comisión”, anota Soto Carmona, quien concluye su aporte:

A la hora de hacer una valoración del Senado, es innegable resaltar su papel, tanto en la vida política general como en el debate constitucional en particular. Fue durante la legislatura constituyente cuando el Senado alcanzó sus más altas cotas de protagonismo. Y, paradójicamente, fue la Constitución la que limitó el papel del senado en el futuro, aunque ello no se le pueda achacar a la Carta Magna, sino a los partidos políticos que decidieron convertirlo en una Cámara de segunda lectura, a la vez que disminuían su peso político al excluir a las más influyentes figuras de los partidos.

El Constituyente, al referirse a las Cámaras como cuerpos colegisladores, prescindió de la expresión “iguales en facultades” de las constituciones españolas de 1837, 1845, 1856 y, con ligero retoque¹²⁶, “para salvar el carácter no enteramente igualitario de su bicameralismo”, la de 1868.

Acerca de las competencias del Senado

El Senado, como cuerpo parlamentario, tiene funciones legislativas, presupuestarias, de autorización de tratados internacionales, de integración territorial, de control e impulso político y en la elección de otros órganos.

125 Fernández Segado, Francisco: *El Sistema Constitucional Español*. Dykinson. Madrid, 1992.

126 Alzaga Villaamil, Óscar: *La Constitución española de 1978 (Comentario sistemático)*. Ediciones Del Foro. Madrid, 1978.

En la potestad legislativa del Estado, atribuida en la Constitución conjuntamente a las Cámaras¹²⁷, el Senado tiene iniciativa¹²⁸ y, con relación a los proyectos iniciados en el Congreso de los Diputados, en el plazo de dos meses, puede oponer su veto o presentar enmiendas. Para lo primero, necesita mayoría absoluta, o mayoría simple transcurridos dos meses y, en el caso de las enmiendas, para aprobarlas o no, necesita mayoría simple¹²⁹.

Una prueba atraviesa en 2018 el equilibrio entre las Cámaras con motivo de la Ley de Estabilidad Presupuestaria que permite al Senado impedir modificaciones al techo de gasto y que ha sido acordada por las representaciones del PSOE, Podemos e Izquierda Unida y que, por ese camino, podría terminar sancionada. La Ley de 2012 otorga al Senado un poder de “veto real” a cambios en la materia que, a su juicio, atenten contra la conveniente austeridad en el manejo del gasto público. Con posterioridad al acuerdo político, el partido que gobierna en minoría (PSOE) ha avisado a las corrientes partidarias de la reforma, las cuales han sido fundamentales para poder ganar la censura constructiva y permitirle, así, formar Gobierno, que antes de aprobarla hay que “pactar la senda del déficit”, en lo que consideran un equilibrio entre estabilidad del país y respuesta a las demandas sociales¹³⁰.

En el campo del control el Senado, por su cuenta o conjuntamente con el Congreso, puede designar comisiones de investigación “sobre cualquier asunto de interés público”¹³¹.

Otras competencias constitucionales incluyen:

Elegir por mayoría de tres quintos a diez de los veinte vocales del Consejo General del Poder Judicial¹³², que es el órgano de gobierno de la Administración de Justicia. Seis de ellos entre jueces y magistrados y cuatro entre jueces de reconocida competencia.

Aprobar por mayoría absoluta las medidas necesarias para el cumplimiento forzoso por parte de una Comunidad Autónoma de las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan¹³³.

127 Artículo 66.

128 Artículo 87.1.

129 Artículo 90.2.

130 <http://europapress.es>

131 Artículo 76.

132 Artículo 122.3.

133 Artículo 155.1.

3. Nombrar, por mayoría de tres quintos, a cuatro de los doce miembros del Tribunal Constitucional, cuyo período es de nueve años y son renovables por tercios cada tres, “entre magistrados y fiscales, profesores de universidad, funcionarios públicos y abogados, todos ellos juristas de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio profesional”¹³⁴.
4. Participar, con mayoría calificada de tres quintos, en la aprobación parlamentaria de la reforma constitucional o, en su defecto, una Comisión paritaria resolverá en una propuesta común las divergencias. De no lograrse lo cual, podrá aprobarse la reforma con mayoría absoluta del Senado y dos tercios del Congreso.

Basta la solicitud de la décima parte de los miembros del Senado o del Congreso para que la reforma constitucional aprobada deba ser sometida a referéndum en la quincena siguiente a su aprobación¹³⁵.

5. Participar, junto al Congreso, en la elección del Defensor del Pueblo como Alto Comisionado de las Cortes Generales para la defensa de los derechos de los españoles¹³⁶.

Por disposiciones legales, el Senado elige seis de los doce consejeros del Tribunal de Cuentas, cuatro de los diez miembros del Consejo de Administración de Radio Televisión Española (RTVE), cuatro de los nueve miembros del Observatorio de la Vida Militar, un vocal de la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno y un miembro del Consejo Consultivo de la Agencia Española de Protección de Datos.

Cincuenta senadores están legitimados para interponer el recurso de inconstitucionalidad contra leyes o disposiciones normativas con fuerza de ley¹³⁷.

Presente y futuro

Como “una Cámara en busca de un papel”, califica Flores Juberías¹³⁸ al Senado español. La verdad es que el asunto se discute ampliamente en España en la opinión pública, los medios académicos, en el Consejo de Estado y en el propio cuerpo.

134 Artículo 159.

135 Artículo 167..

136 Artículo 54

137 Artículo 162.1.

138 Flores Juberías, Carlos: *A House in Search of a Role: The Spanish Senado* en Paterson & Mughan, *Obra citada*.

“Ahora, en serio, ¿y si cerramos el Senado?”, se preguntaba Pablo Ximénez de Sandoval en *El País* poco antes de las elecciones de noviembre de 2011¹³⁹. “Los constitucionalistas vivimos en una urna de cristal –cita al profesor Ruiz-Rico¹⁴⁰–, hay una cultura política que está poniendo en cuestión la existencia misma del Senado. Hablan de que el español es, *de facto*, un sistema unicameral.” Por su parte, *ABC*, diario al que cabe suponer más proclive a apoyar la existencia del Senado, pero el 50% de cuyos lectores en versión digital respondió que comenzaría la reforma administrativa por su eliminación, el 16 de julio de 2013 publica un reportaje de Eva Pastrana: “La Cámara Alta debe decidirse pronto por un modelo de reforma que le acople al fin que la Constitución diseñó para ella si no quiere poner en riesgo su supervivencia”¹⁴¹.

En el Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional¹⁴² de 2006, González-Trevijano¹⁴³ analiza las causas político-constitucionales de la insatisfacción con el modelo actual y revisa las posibilidades del modelo federalizante a semejanza del *Bundesrat* alemán, al cual nos referiremos más adelante. Esta opción, juzga el catedrático, puede convertir al Senado “en un órgano político más fuerte e influyente, no solo por la relevancia de sus miembros sino por el apoyo que cada uno tiene en las respectivas administraciones autonómicas”. Por su parte, Garrarena Morales¹⁴⁴, al resumir las diversas posiciones en el debate académico, reconoce la aceptación de esa postura en amplios sectores de la doctrina española, señala que esta tendría una “superior aptitud para aunar política y técnica”, pero plantea las dudas recogidas, las cuales derivan de la especificidad alemana del modelo, el mandato imperativo y que “encaja difícilmente en el arquetipo de una Cámara parlamentaria”. Cámara Territorial manteniendo su carácter parlamentario es la conclusión principal. El Congreso representa al pueblo *in toto*, mientras que el Senado representa a los

139 <https://elpais.com>

140 Gerardo Ruiz-Rico, profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Jaén. Autor de varios libros.

141 <https://www.abc.es>

142 Consejo de Estado: *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*. (Francisco Rubio Llorente y José Álvarez Junco, editores a cargo) Consejo de Estado-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2006.

143 Pedro González-Trevijano, magistrado del Tribunal Constitucional, es profesor de Derecho Constitucional en la Universidad Rey Juan Carlos, de la cual ha sido rector.

144 Ángel Garrarena Morales es profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Murcia con amplia obra publicada.

territorios que componen el Estado, así que hay que fortalecer al Senado en las leyes de incidencia autonómica.

Hacia la cuestión de la condición de Cámara Territorial, apunta la mayoría de las disertaciones de los expertos comparecientes convocados para opinar acerca de su reforma ante la Comisión de Reglamento del Senado¹⁴⁵.

Piedad García-Escudero Márquez¹⁴⁶ se dedica a comentar las conclusiones del Consejo de Estado que considera “algo utópica en el sentido de que con la reforma se pueda conseguir reforzar las afinidades territoriales sobre las afinidades ideológicas o partidarias” y sostiene que “tan importante como estudiarla (la reforma) era desarrollar todas las posibilidades que el ordenamiento constitucional brinda al Senado”.

Laborda Martín¹⁴⁷ pone el acento en la necesidad del consenso y propone crear una comisión mixta Congreso-Senado con el compromiso de los partidos.

De la intervención de Rigol i Roig¹⁴⁸, deben rescatarse varias ideas. Una es que la reforma debe tener al menos el mismo consenso que la Constitución; otra, que cree en el Senado como “lugar de reflexión”, un elemento moderador ante la propia dinámica partidaria incluso en cuanto al lenguaje: “Si se pierde esto se pierde la razón del Senado, que es fundamentalmente por su definición, una institución de debate en reflexión...”

Cuanto menos senadores tenga el Senado, mayor prestigio tendrá el Senado, porque tendrá una mayor calidad y una mayor capacidad de dirimir, y romperemos una cosa que nos pasa a los partidos políticos, y es que a las cámaras enviamos a gente a que nos ayude a que el partido esté presente...

Rey Martínez¹⁴⁹ considera magnífico el informe del Consejo de Estado sobre el tema y opina que el Constituyente del setenta y ocho estaba imposibilitado de configurar un Senado “auténticamente territorial” porque, por entonces, “no teníamos un Estado territorialmente descentralizado”. Era un Senado pendiente,

145 *Transcripciones de las comparencias ante la ponencia de estudio para reforzar las funciones del Senado (Comisión de Reglamento) X Legislatura*. Madrid, 2012.

146 Pilar García-Escudero Márquez es catedrática de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid y letrada mayor de las Cortes, con amplia obra publicada.

147 Juan José Laborda Martín es presidente del Senado 1989-96, académico de la Historia, profesor de la Universidad de Burgos.

148 Joan Rigol i Roig: doctor en Teología. Presidente del Parlamento de Cataluña, diputado y senador en las Cortes Generales.

149 Fernando Rey Martínez es Catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad de Valladolid, con bibliografía en su especialidad y merecedor de varios premios.

porque la Constitución tenía Senado, pero no autonomías. Ahora hay ambas cosas, pero no coinciden y, del “Senado pendiente”, se habría pasado al “Senado fallido”.

Para Alberti Rovira¹⁵⁰, representación territorial “consiste en hacer presentes a las comunidades autónomas en los procesos de decisión que tengan lugar en sede parlamentaria”, se inclina por el modelo del *Bundesrat* alemán. La colegislación –valora– implica riesgo pero también ventaja, obliga a llegar a acuerdos y, en un país donde los consensos básicos son difíciles “bien utilizada y sin llegar a extremos que lleguen a la parálisis, puede resultar muy fructífera”.

Pendás García¹⁵¹ cree que “el Senado es o debe ser la Cámara del interés general visto desde la perspectiva territorial”, la Cámara –estima– del “equilibrio razonable entre los principios de unidad, autonomía y solidaridad”.

Pérez Royo¹⁵² plantea la cuestión en términos de legitimidad, de la cual el Senado carecería en cuanto Cámara territorial.

Coscolluela Montaner¹⁵³ expone que el sistema bicameral desigual es la regla general en el derecho comparado, con la excepción del italiano y sostiene cuatro premisas: el Senado español es un órgano del poder legislativo estatal, lo cual implica que es inaceptable el mandato imperativo; España no es un Estado federal; La descentralización territorial es jurídicamente inexcusable y políticamente deseable; y no cabe establecer un bicameralismo igualitario.

Embid Irujo¹⁵⁴ prefiere ubicarse en la perspectiva de la organización territorial del Estado y el papel que estima debe ser prevalente del Parlamento.

Para Carbonell Porras¹⁵⁵ no es sencillo reformar el Senado sin tocar la Constitución:

Al final de todo parece que en lo único que hay unanimidad doctrinal y política es en que hay que reformar el Senado, que es un órgano que tiene una importante

150 Enoch Alberti Rovira es catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona y profesor en universidades extranjeras. Miembro del Consejo Asesor para la Transición Nacional y del Instituto de Estudios Catalanes, premiado internacionalmente.

151 Benigno Pendás García es catedrático de la Universidad San Pablo CEU y académico de las Ciencias Morales y Políticas.

152 Profesor de Derecho Tributario y Fiscal en la Universidad de Sevilla. Eurodiputado y diputado al Congreso.

153 Luis Manuel Coscolluela Montaner ha sido profesor de Teoría del Estado y Derecho Administrativo y profesor en, al menos, otras tres universidades. Autor de varias obras en Derecho Administrativo.

154 Antonio Enrique Adolfo Embid Irujo es profesor de Derecho Administrativo en la Universidad de Zaragoza, varias veces premiado por su obra. Fue presidente de las Cortes de Aragón.

155 Eloísa Carbonell Porras es catedrática de Derecho Administrativo en la Universidad de Jaén y ha sido profesora en las universidades de Córdoba y Complutense de Madrid. Investigadora y autora reconocida en su campo.

dimensión política, está integrado por muchos senadores, pero que tiene funciones que probablemente no se correspondan con esa dimensión del Senado.

Costellá Andreu¹⁵⁶ cree que el Senado debería ser el foro para que, vía informes y audiencias con comparecencias, las comunidades autónomas pudieran plantear sus puntos de vista. El trámite legislativo de las cuestiones de incidencia autonómica debería iniciarse por el Senado como su órgano natural de primera lectura.

Finalmente, Agirreazkuénaga¹⁵⁷ coincide en la pertinencia del informe del Consejo de Estado y plantea inquietudes más amplias, en lo sociológico y lo económicos, atinentes al desarrollo de las naciones. Al final, plantea que el sistema de elección de los senadores debería ser autonómico. El Senado “tiene que ser una representación distinta del Congreso”.

La existencia de la segunda Cámara “puede tener un valor inestimable” para Alzaga, quien escribe sus reflexiones apenas al aprobarse la Constitución y habiendo participado como diputado intensamente en sus debates, sin embargo, “a decir verdad, no es concebido en este título nuestro Senado como una auténtica Cámara de la experiencia –en el sentido propio del término– a semejanza de lo que fue el Senado romano”. Pero, estima “casi imprescindible”, para que el bicameralismo español dé de sí lo que se espera de él, la existencia “de una segunda instancia de reflexión y de una plataforma de entendimiento de todos los pueblos que integran España”¹⁵⁸.

156 José María Costellá Andreu es profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Barcelona y miembro de la Comisión de Venecia para la Democracia a través del Derecho.

157 Iñaki Agirreazcuénaga Zigorruga es catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad del País Vasco y magistrado del Tribunal Supremo.

158 Alzaga: *Obra citada* (aparte de diputado y autor de vastísima obra, catedrático de Derecho Constitucional en la UNED y académico de las Ciencias Morales y Políticas).

EL SENADO ITALIANO

Bicameralismo igualitario

Ladrón de Bicicletas, la cinta de Vittorio De Sica que muestra la realidad errante que subyace en la cotidianidad de la Italia de postguerra, cuenta historias de la pobreza, del rebusque para la supervivencia, también de la esperanza. El embajador de Italia en Caracas lo recordó en junio de 2018 al celebrarse el Día de la República. Sus palabras trascendieron la ocasión. Se valió de la película de 1948, el mismo año de la promulgación de la Constitución, basada en la novela de Luigi Bartolini para decirnos que los países pasan horas oscuras. Las viven, las sufren y las superan. Una invitación, acaso oblicua, a reencontrarnos con ese optimismo venezolano que se nos ha extraviado en esta larga crisis. Y “sin querer queriendo” nos muestra la receta al leernos los primeros artículos de la Constitución italiana: “Artículo 1. Italia es una república democrática fundada sobre el trabajo. La soberanía pertenece al pueblo, que la ejerce en las formas y en los límites de esta Constitución”¹⁵⁹.

Después de las amargas experiencias del fascismo y de la guerra a la que el delirio camisa negra la llevó, Italia quedó en ruinas. Levantarla fue una tarea titánica que comenzó, como siempre, con los signos múltiples del desgarramiento, la confusión y la esperanza.

En diciembre de 1944, cuando Mussolini pronuncia un discurso en el Teatro Lírico milanés, “era ya solamente la sombra de sí mismo”¹⁶⁰. En abril, cuando se ha producido la Liberación y el Comité de Liberación Nacional (CNL) asume todos los poderes, a 73 kilómetros de allí, en la localidad lombarda de Dongo rumbo a Suiza, encontraría la muerte.

159 *Costituzione della Repubblica Italiana. Edizioni commemorativa dei settant'anni*. Ambasciata d'Italia a Caracas, 2018.

160 Vespa, Bruno: *Storia d'Italia da Mussolini a Berlusconi*. Mondadori-Rai. Roma, 2004.

En diciembre de 1945, da forma el primer gobierno unitario de De Gasperi. En febrero de 1946, se firma en París el Tratado de Paz con los Aliados. En junio de 1946, en referéndum, los italianos deciden convertirse en república y eligen una Asamblea Constituyente con 207 democristianos, 115 socialistas, 104 comunistas y los restantes 130 escaños repartidos entre trece partidos. Otras listas reunieron el 1.8% de los votos sin elegir representantes¹⁶¹. El 22 de diciembre de 1947, se aprueba la Constitución de la República Italiana.

La norma constitucional

La Constitución republicana establece que el Parlamento está compuesto por la Cámara de Diputados y el Senado de la República¹⁶² y, con relación a este:

Artículo 57

El Senado de la república es elegido sobre base regional.

A cada región se le atribuye un senador por cada doscientos mil habitantes o fracción superior a cien mil.

Ninguna región puede tener un número de senadores inferior a seis. El Valle del Aosta tiene un solo senador.

Artículo 58

Los senadores son elegidos por sufragio universal y directo de los electores mayores de veinticinco años de edad.

Son elegibles para senadores los electores que han cumplido cuarenta años.

Artículo 59

Es senador por derecho propio y vitalicio, salvo renuncia, quien haya sido presidente de la república.

El presidente de la república puede nombrar senadores vitalicios a cinco ciudadanos que hayan honrado la patria por altísimos méritos en el campo social, científico, artístico y literario.

Mediante leyes constitucionales de 1961, 1963 y 2001, el artículo 57 fue modificado y, en 2018, cuando escribo, está así:

Artículo 57

El Senado de la república es electo sobre base regional, salvo los asientos asignados a la Circunscripción Exterior.

El número de senadores electivos es de trescientos quince, seis de los cuales electos en la Circunscripción Exterior.

Ninguna región puede tener un número de senadores inferior a siete; Molise tiene dos; el Valle del Aosta, uno.

¹⁶¹ Mosca: *Obra citada*.

¹⁶² Artículo 55. Constitución italiana.

La repartición de asientos entre las regiones, hecho salvo el número de asientos asignados a la Circunscripción Exterior, previa aplicación de las disposiciones del párrafo anterior, se efectúa en proporción a la población de las regiones, la cual resulta del último censo general, sobre la base de cocientes enteros y el resto más alto.

El dato principal del mismo es que se limita constitucionalmente el número total de senadores. Se usan dos sistemas electorales, tres cuartas partes de los miembros de la Cámara Alta provienen del sistema mayoritario, y la otra cuarta parte, del proporcional. Por ejemplo, en la región más poblada y que, por lo tanto, tiene más senadores, Lombardía, tocan 35 asientos, los cuales se eligen mediante sistema mayoritario y 12 que se adjudican por el proporcional.

Con relación a los senadores vitalicios designados por el presidente de la república en reconocimiento a sus excepcionales méritos, se ha interpretado que cada presidente de la república puede nombrar hasta cinco. La interpretación no es unánime. En 2018 hay seis senadores vitalicios: el expresidente Giorgio Napolitano y Elena Cattaneo, Mario Monti, Renzo Piano, Carlo Rubbia y Liliana Segre. Monti es un economista, catedrático y autor, actualmente de 75 años, ha sido presidente del Consejo de Ministros. Piano es un arquitecto muy premiado internacionalmente, entre sus obras, está en Centro Pompidou de París, actualmente tiene 81 años. Rubbia, premio Nobel de la Física 1984, actualmente tiene 84 años de edad. La más joven de todos es Cattaneo, actualmente de 56 años, pero tenía 51 cuando la designó el presidente napolitano; es farmacóloga y neurobióloga, doctora en Biotecnología, con investigaciones avanzadas sobre la enfermedad de Huntington y las células madre.

Contexto histórico-político

La Constitución de 1948 entra en vigencia en un período de grandes cambios en Italia y en el mundo, a raíz del fin de la Segunda Guerra Mundial, la derrota del Eje, el comienzo de la Guerra Fría, la decadencia de los imperios europeos y, en ese país, las secuelas de la derrota bélica y la caída de la dictadura fascista de más de dos décadas, la monarquía deslegitimada pero con partidarios y sin deseos de irse, la economía hecha escombros como buena parte de las ciudades, y la importancia política del Partido Comunista y del Partido Socialista que, por entonces, agrupaba a socialistas, socialdemócratas y a los más izquierdistas que, disintiendo de la entrada

de Nenni al Gobierno en los sesenta, formarían el Partido Socialista de Unidad Proletaria recuperando una vieja denominación cuyo énfasis está en la competencia con los comunistas. En el Comité de Liberación Nacional, gran frente antifascista, habían participado las izquierdas, los demócratas cristianos y otras tendencias democráticas laicas republicanas y liberales. La fragmentación política que ha sido característica italiana ya mostraba sus rasgos.

Dar forma y sentido a aquel proceso requirió un liderazgo capaz de trascender al vuelo gallináceo.

Primero fue la Asamblea Constituyente, presidida por Giuseppe Saragat, quien será quinto presidente de la república (1964-1971) y, si mal no recuerdo, junto a Oscar Luigi Scalfaro¹⁶³, los únicos jefes del Estado italiano en visitar Venezuela. Estima Andreotti, “es justo darle la palma a la Asamblea Constituyente con respecto a todas las legislaturas sucesivas hasta ahora”¹⁶⁴. En ella confluyeron tres filones principales, los veteranos del testimonio político de los años duros; los viejos parlamentarios con experiencia política y gubernativa, y calificados exponentes de las profesiones, la universidad, la economía.

Esta heterogeneidad en las proveniencias –aquí estaba el secreto– no creaba en absoluto subdivisiones por afinidad, sino contribuía día tras día a formar un unicum que daba gran robustez en la redacción de la Carta y junto a eso, habituaba a una convivencia que podía vencer toda incomunicabilidad de las partes¹⁶⁵.

En la Constituyente, ese foro elogiado por Andreotti, la consideración de la estructura parlamentaria a establecerse en la República, empezó en posiciones distantes, aunque siempre tuvo más fuerza la opción de dos Cámaras y, al final, pudo encontrarse un terreno de acuerdo. El Partido Comunista era partidario del monocameralismo o, en su defecto, de un bicameralismo diferenciado con claro predominio de la Cámara de Diputados. Los demócratas cristianos, con la voz cantante del constitucionalista Gaspare Ambrosini, proponían un Senado mixto elegido por las regiones, los sindicatos y universidades, con un número reducido de

163 Ambos distinguidos parlamentarios en su país, Saragat visitó Venezuela durante el gobierno de Leoni, y Scalfaro, a su vez expresidente de la Cámara de Diputados, durante el segundo gobierno de Caldera.

164 Andreotti, Giulio: *I nonni della Repubblica*. Rizzoli. Milano, 2002.

165 Andreotti: *Opera citada*.

senadores designados por el jefe del Estado. Los republicanos y un sector socialista piden un Senado con legitimidad popular, electo y representativo de la población¹⁶⁶.

El timonel de todo aquel proceso político con muchos actores de importancia fue Alcide De Gasperi, en palabras de Montanelli y Cervi: “Era un hombre gris de oratoria seca sin penachos y venía de años de espera en la penumbra de la Biblioteca Vaticana”¹⁶⁷. Destacan, así mismo, su catolicismo ferviente y su aprendizaje en una gran escuela de democracia, el Parlamento multinacional de Viena. Su limitación, piensan, “fue un gran normalizador, no un innovador”. Pero tenía seriedad, equilibrio y paciencia y, según su biógrafo Ottone, aquel hijo de un modesto funcionario que había podido pasar hambre para poder ir a la Universidad “era un animal político de otro tipo, surgido de la nada, obligado a luchar con las uñas y los dientes para sobresalir”. Era gris, ciertamente, pero “le ennoblecía una fe ardiente en los ideales políticos que falta en los hombres de las generaciones sucesivas, para los cuales el poder es un fin en sí mismo”¹⁶⁸.

Togliatti, Nenni a la izquierda, los liberales De Nicola y Einaudi, el mencionado Saragat, el republicano La Malfa, líderes notables, pero la conducción, al mismo tiempo serena y visionaria, de De Gasperi fue clave no solo en Italia sino en Europa, donde junto a Schuman y Adenauer puso los primeros ladrillos de ese edificio político gigantesco que es la Unión Europea.

Antecedentes

La breve República Napolitana (1799-1801) marca el punto de inicio de la tradición bicameral de Italia, pero después, en 1848, el Estatuto Albertino, Carta otorgada por el rey de Cerdeña Carlos Alberto de Saboya, consagrará el Parlamento bicameral con un Senado vitalicio designado por el rey. Esa corporación fue llamada el Senado Subalpino¹⁶⁹. La unificación italiana se logrará bajo su primogénito Víctor Manuel II; tiene su héroe en el carismático Garibaldi; su inspiración, en la prédica

166 Altamirano Santiago, Mijael: *El Senado en las democracias contemporáneas*. Senado de la República-plaza y Valdés Editores. México, 2010.

167 Montanelli, Indro y Cervi, Mario: *L'Italia del Milennio. Sommario di dieci secoli di storia*. BUR. Milano, 2000.

168 Ottone, Piero: *De Gasperi*. Monte Avila Editores. Caracas, 1972.

169 Sesión hasta 1864, cuando aprobó la mudanza de la capital a Florencia, en Turín en el Palacio Madama, homónimo de la sede actual del Senado de la República en Roma. Intacta hasta 1927, el ala senatorial del edificio fue demolida.

de Mazzini; pero su estadista, en Camillo Benso, Conde de Cavour. Al derrotar a los austríacos en 1859, al efecto Cavour había logrado una alianza con Francia, el Estatuto Albertino se convirtió en Constitución de Italia unida, y así permaneció durante un siglo, formalmente, porque habría que restarle las dos décadas de Mussolini que, desde que alcanzó el poder por métodos heterodoxos de presión audaz, empezó a atropellar y desmontar la legalidad. Una sala con su nombre rinde homenaje a Cavour en la sede romana del Senado de la república.

Aquí es oportuno mencionar la opinión del antes citado Altamirano:

El argumento que más pesó para los constituyentes fue la experiencia originada en el período del Reino de Italia en el sentido de que el Senado no solo constituyó un instrumento que retardó y perfeccionó la labor legislativa, sino que también fungió como garante contra los abusos y acciones mal intencionadas de la Cámara Baja y, más aún, el papel de equilibrio que ejerció en la práctica política¹⁷⁰.

Competencias del Senado

Una particularidad del bicameralismo perfecto o igualitario italiano es que la confianza del Senado es necesaria para formar Gobierno¹⁷¹. Su papel en la legislación es similar al de la Cámara de Diputados, con la cual lo ejerce conjuntamente¹⁷² en todas las materias atribuidas a la competencia del Estado nacional¹⁷³ y de regulación de la intervención estatal en la economía libre¹⁷⁴. Junto con la Cámara de Diputados, tiene el poder de revisar la Constitución¹⁷⁵, de declarar la guerra¹⁷⁶, de elegir al presidente de la república¹⁷⁷, de aprobar el presupuesto¹⁷⁸ y de realizar investigaciones en materias de interés público¹⁷⁹.

La elección de los senadores es, como la de los diputados, por períodos de cinco años. Esta disposición, así como su número –que es relativamente alto– y su relación fiduciaria con el Gobierno, estimo que limitan su posibilidad de cumplir con la tarea de reflexión madura que también era intención del constituyente confiarles,

170 Altamirano Santiago: *Obra citada*.

171 Artículo 94. Constitución italiana.

172 Artículo 70.

173 Artículo 117.

174 Artículo 41.

175 Artículo 138.

176 Artículo 78.

177 Artículo 83.

178 Artículo 81.

179 Artículo 82.

al establecer tanto la condición de elector como la de elegible con el requisito de una edad mayor.

Valoración del Senado

Los dos autores ponen el foco de su crítica en el papel de los partidos en el sistema. Y conste que ambos han estudiado no solo las etapas de predominio de la DC o la evolución del sistema hacia un multipartidismo imperfecto con la DC y el PCI como dos polos de mayor atracción y la presencia de otros partidos medianos y pequeños con votación muy estable de donde se reclutaban los socios para las coaliciones de centro izquierda o centro derecha condimentada por la Guerra Fría, sino también la abierta en las elecciones de 1994, con la emergencia del berlusconismo y la transformación del viejo PCI en Partido Democrático de la Izquierda y su reconfiguración posterior en una coalición plural de sectores de centro izquierda en el Partido Democrático a secas.

Claudio Lodici, en obra colectiva sobre la materia a la cual nos hemos referido¹⁸⁰, lo evalúa en el marco del desempeño del modelo bicameral. Nadie en Italia –sostiene– duda de la existencia de un serio problema institucional que involucra al Parlamento. Considera que, en la base, la cuestión es lograr mayor celeridad en el proceso de decisiones parlamentarias de modo que permita respuestas oportunas a las iniciativas gubernamentales. El trámite de la legislación debería ir “al paso” de un mundo cada vez más cambiante y, así, “responder de manera oportuna a las demandas y necesidades de una sociedad industrial avanzada en continua y profunda transformación”.

El mismo autor nos informa que, en términos comparativos, el Parlamento bicameral italiano, cuantitativamente, no está detrás de sus equivalentes francés, alemán y británico. En los años que revisó, mientras en Italia se aprobaban entre doscientos cuarenta y doscientas ochenta leyes, el promedio era ochenta en Francia y Alemania y sesenta en Gran Bretaña. Pero el tema es cualitativo, y refiere el criterio de Sartori y Predieri ya en los tempranos sesenta del siglo pasado: el resultado fueron más leyes triviales y menos leyes importantes.

180 Lodici, Claudio: *Parliamentary Autonomy: The Italian Senate* en Paterson & Mughan: *Obra citada*.

Todo lo anterior, traducido en el defectuoso funcionamiento institucional, tiene su origen, para el estudioso, en el extremo multipartidismo del país.

Por su parte, Altamirano enfoca hacia el hecho de que en una y otra Cámara se produzcan mayorías similares, hecho por demás prácticamente inevitable si la renovación es simultánea, impide que estas se constituyan en “verdaderos órganos de poder”. La dinámica generada por los partidos en las cámaras legislativas ha obstaculizado el cumplimiento de sus funciones constitucionales por parte de estas y el predominio de una dinámica de acuerdos que, de no producirse, generarían “un *impasse* en la producción de leyes y, en consecuencia, una parálisis o desajuste en el sistema por el formato bicameral existente (perfecto, en este caso)”¹⁸¹.

Proyectos de reforma

La Comisión Bicameral para la Reforma de la Constitución, llamada Comisión Bozzi¹⁸² que funcionó entre los años 1983 y 1985, concibió un Parlamento nacional ocupado de legislación fundamental, las “grandes leyes” como códigos, los ordenamientos judiciales y de la autonomía local, las leyes financieras. Planteaba la reducción del número de parlamentarios y la ampliación de los senadores vitalicios con la presencia de quienes se hubieran desempeñado en otras altas magistraturas además de la Presidencia de la República. Formuló proposiciones de modificación en las tareas del Senado. Su orientación fue la de un diseño de competencias diferenciadas a objeto de evitar la duplicidad. La Cámara de Diputados prevalecería en la legislación, y el Senado, en el control. En materia legislativa, se conservaría el requerimiento de aprobación en ambas Cámaras para cierta categoría de leyes.

Con el mismo objeto se crearon sucesivas comisiones bicamerales como la De Mita-Iotti¹⁸³, cuyos trabajos se realizaron en 1993 hasta que presentó su informe en enero de 1994, a raíz de la proposición del presidente Cossiga de la convocatoria de una Asamblea Constituyente. Propone elección del primer ministro por mayoría absoluta en sesión conjunta y la figura del voto de censura afirmativo o constructivo,

181 Altamirano: *Obra citada*.

182 Aldo Bozzi (1900-1987), diputado Liberal, ministro, presidió la comisión bicameral.

183 Debe su nombre a sus copresidentes: Ciriaco de Mita (1928), democristiano, fue primer ministro, ministro de varias carteras y secretario político de la DC, y Nilde Iotti (1920-1999), comunista, primera mujer presidenta de la Cámara de Diputados. Anecdóticamente, ambos estudiaron en la Universidad Católica del Sagrado Corazón de Milán.

propio de la Ley Fundamental alemana y, ya para entonces, de la Constitución española de 1978.

En 1997 se crea la Comisión D'Alema¹⁸⁴, la orientación de cuya propuesta es hacia un sistema de gobierno semipresidencial y elecciones con doble vuelta, con obvias resonancias del modelo de la Quinta República francesa y reformas en la Administración de Justicia. En la Cámara se anunciaron 42.000 propuestas de enmienda. Maniobras adelantadas por Berlusconi pusieron fin a la iniciativa¹⁸⁵.

Esas iniciativas sucumbieron en el Parlamento en manos de la común e impropriadamente denominada clase política, la más reciente lo hizo en la soberanía popular.

En la XVII legislatura, el presidente del Consejo Matteo Renzi y la ministra para la Reformas Constitucionales y Relaciones con el Parlamento, Maria Elena Boschi, en seguimiento, según su declaración, a los propósitos al respecto del Gobierno Letta¹⁸⁶, presentaron un proyecto de ley constitucional “después de un debate de ya más de treinta años y después de numerosas tentativas de reforma naufragadas o logradas solo en parte, pero con éxitos que casi todos juzgan controversiales”, como expone en su propia presentación¹⁸⁷. El proyecto fue aprobado por la Cámara el 10 de marzo de 2015 con 357 votos a favor, 125 en contra y 7 abstenciones; y el 13 de octubre, en el Senado, con 178 afirmativos, 17 negativos y 7 abstenciones, la oposición abandonó el hemiciclo en protesta. Finalmente, el 12 de abril de 2016, la reforma recibió su aprobación definitiva en la Cámara de Diputados, con la ausencia de la oposición en protesta, y 361 votos favorables. Fue sometida a referéndum confirmatorio el 4 de diciembre del mismo año.

El proyecto de reforma comprendía cambios radicales en la conformación y funciones del Senado y se proponía, según su objeto declarado, la superación del bicameralismo paritario, la reducción del número de parlamentarios, la moderación de los costos de funcionamiento de las instituciones, la supresión del Consejo

184 Massimo D'Alema (1949) fue el último secretario general del PCI y el primero del PDS, hoy milita en el PD. Fue primer ministro y canciller.

185 El rompecabezas fue armado con apoyo en el trabajo de Altamirano varias veces citado, de VVAA: *Le proposte di riforma della Costituzione* (A. Cardone, coordinador) ESI. Nápoles, 2014 y la versión italiana. it.wikipedia.org.

186 Enrico Letta (1966). Primer ministro designado en abril de 2013 y dimitente en febrero de 2014.

187 *Senato della Repubblica XVII Legislatura. N 1429 Disegno di Legge Costituzionale*.

Nacional de la Economía y del Trabajo (CNEL)¹⁸⁸ y la revisión del título V de la parte II de la Constitución, relativa a las regiones, las provincias y los municipios.

En cuanto a la materia que nos ocupa, la reforma implicaba que la Cámara de Diputados, cuya integración seguirían siendo 630 miembros, sería la única con competencia legislativa, salvo las excepciones estipuladas más adelante, y para dar o quitar la confianza al Gobierno.

El nuevo Senado de la república estaría integrado por cien senadores, noventa y cinco de ellos electos en los Consejos Regionales y cinco personalidades nombradas por el presidente de la república en sustitución de los actuales senadores vitalicios, quienes deben ser ciudadanos “que han ilustrado la patria por sus altísimos méritos”. Con el mismo fuero que en la regulación constitucional actual.

Los senadores electos indirectamente se distribuirían en setenta y cuatro consejeros regionales y veintiún alcaldes (*sindaci*), distribuidos en proporción a la población y serían elegidos mediante método de representación proporcional, para evitar que la mayoría en la asamblea regional acapare los cargos senatoriales, lo cual distorsionaría la representatividad del cuerpo. Estos senadores no recibirán, como tales, remuneración adicional a la que le es retribuida por sus cargos regionales o locales. En cada región, al menos uno de los electos debería ser alcalde.

La función principal del nuevo Senado la convertiría en Cámara territorial propiamente dicha, a cargo de la unión entre el Estado y los entes territoriales que lo componen. Conservaría sus competencias legislativas en cuanto a reforma constitucional, leyes constitucionales, electorales y regulatorias de las regiones y los entes locales, así como ratificadorias de los tratados y acuerdos internacionales suscritos por Italia. Podría, así mismo, presentar solicitud a la Cámara la modificación de leyes ordinarias. La consideración de dicha petición por parte de esta no es obligatoria. En la ley de presupuesto, el Senado debe consignar sus proposiciones de modificación en quince días y la última palabra corresponde a los Diputados.

Tendría también un papel consultivo en las leyes que exceden a su competencia, por un lapso limitado.

Se intenta, afirma el Gobierno en la presentación hecha por la ministra Boschi al Senado, dar impulso a un proceso que garantice de verdad las autonomías regionales y locales: “A esta lógica de fondo responde la transformación del Senado

188 Órgano consultivo del Gobierno, el Parlamento y las Regiones.

de la República en el Senado de las Autonomías, representativo de las instituciones territoriales”.

Al referéndum convocado concurrió el 65,47% de los electores, de los cuales un categórico 59,12% de los votos válidos negó la reforma, por lo cual no pudo ser promulgada.

Cuánto pesó en la decisión de los electores su estado de ánimo general y su opinión sobre el Gobierno Renzi, convirtiendo el referéndum en una especie de plebiscito sobre este y cuánto el contenido de la reforma propuesta y, dentro de ella, hasta qué punto hay una valoración del papel del Senado, es materia para los análisis.

La realidad es que en seguida dimitió el Gobierno Renzi, sucedido por el Gobierno de Paolo Gentiloni, similar en su integración. El Parlamento fue disuelto en diciembre de 2017 por el presidente Mattarella y, en marzo, convocadas elecciones que arrojaron saldo de tres bloques, la coalición de centroderecha (37.25%), el Movimiento Cinco Estrellas (32.45%) y el centroizquierdista Partido Democrático (22,95%). Tras arduas negociaciones, una coalición de populismos gobierna Italia.



¿Único e irrepetible?

La Ley Fundamental de la República Federal Alemana fue aprobada por el Consejo Parlamentario el 8 de mayo de 1949; luego, recibió la aprobación de los parlamentos de los estados federados y, al contar con el asentimiento de las potencias ocupantes Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia, fue promulgada ese mismo mes. Eran tiempos duros y esperanzados inmediatamente posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Su texto es producto del Consejo Parlamentario con delegados enviados por los *länder* y, previamente, de los trabajos en la isla bávara de Herrenchiemsee en el verano de 1948¹⁸⁹.

La llamada Ley Fundamental de Bonn fue pensada como organización transitoria de su vida política y acabó convirtiéndose en una constitución permanente. Originalmente sería para el lado Occidental del país y, luego de los históricos sucesos de 1990, acabó rigiendo toda la Alemania unificada. Esa era su vocación manifiesta, como lo expresa su Preámbulo: “Actúa también por cuenta de aquellos alemanes a quienes no les es dado participar en esta obra. La totalidad del pueblo alemán queda invitada a perfeccionar, por su libre decisión, la unidad y la libertad de Alemania”¹⁹⁰.

Puede decir que es el final feliz de una historia poblada de tristezas.

La norma constitucional

La Ley Fundamental comienza proclamando su compromiso con los derechos fundamentales al considerar a la dignidad de la persona humana como intangible y

189 Altamirano Santiago, autor mexicano, en obra citada, atribuye el peso mayor en la creación del *Bundesrat* a la conveniencia de las potencias aliadas. Aunque esto sin duda influyó, los factores decisivos son la historia alemana y la circunstancia de que, en 1948, las autoridades legítimas existentes eran las regionales.

190 *Constituciones europeas*: Obra citada.

respetarla y protegerla es obligación de todos los poderes del Estado. Es un Estado federal, democrático y social con forma de gobierno parlamentario.

El Gobierno Federal, dirigido por el canciller federal, es responsable ante el *Bundestag*, Cámara de elección por votación “universal, directa, libre, igual y secreta” de todo el pueblo al cual representa, además del cual existe el *Bundesrat* o Consejo Federal, cuya definición presente es la siguiente¹⁹¹:

Artículo 50

(Tareas)

Los *Länder* participarán por medio del *Bundesrat*, en la legislación y en la administración de la Federación y en los asuntos de la Unión Europea.

Artículo 51

(Composición)

1. El *Bundesrat* se compone de los miembros de los gobiernos de los *Länder* que los designan y los cesan. Pueden ser representados por otros miembros de sus respectivos gobiernos.

2. Cada *Land* tiene, por lo menos, tres votos. Los *Länder* de más de dos millones de habitantes tienen cuatro; los de más de seis millones, cinco y los de más de siete millones, seis.

3. Cada *Land* podrá enviar tantos miembros como votos tenga. Los votos de un *Land* pueden ser emitidos solo en bloque y solo por los miembros presentes y sus representantes.

Artículo 52

(Presidente, reglamento interno)

1. El *Bundesrat* elige su presidente por un año.

2. El presidente convoca al *Bundesrat*. Deberá hacerlo cuando así lo soliciten los delegados de, al menos, dos *Länder* o el Gobierno federal.

3. El *Bundesrat* adoptará sus decisiones, al menos, por mayoría de sus votos. Dictará su reglamento interno. Sus sesiones son públicas. Podrá excluirse la presencia del público.

(3.a) Para asuntos de la Unión Europea, el *Bundesrat* podrá crear una Cámara de asuntos europeos cuyas decisiones serán consideradas como decisiones del *Bundesrat*; el número de los votos de los *Länder*, que tienen que ser emitidos de modo uniforme, se determina según el artículo 51, apartado 2.

Podrán ser miembros de las Comisiones del *Bundesrat* otros miembros o delegados de los Gobiernos de los *Länder*.

191 Se ha usado el texto con las reformas hasta el año 2010, versión oficial en español del Deutscher Bundestag en <https://btg-bestellservice.de>.

Artículo 53

(Presencia de los miembros del Gobierno)

Los miembros del Gobierno federal tienen el derecho y, cuando les sea solicitado, el deber de asistir a los debates del *Bundesrat* y de sus Comisiones. Deberán ser oídos en todo momento. El Gobierno federal tendrá al *Bundesrat* al corriente respecto a la gestión de los negocios públicos.

Los poderes del *Bundesrat*

Este cuerpo legislativo es único. Aunque es federal, no representa a todo el pueblo de la república federal sino a los *Länder* a través de sus gobiernos. En un sistema parlamentario, a diferencia del Senado italiano pero, a semejanza del español, el francés o la Cámara de los Lores, no participa en el inicio o el final del Gobierno. Tampoco es una Cámara parlamentaria en puridad de conceptos porque lo componen funcionarios ejecutivos regionales quienes no tienen mandato libre sino mandato imperativo, tampoco ostentan las inmunidades y privilegios del fuero parlamentario, aunque son electos; aquellos que no lo son solo pueden participar en las comisiones. La representación en esta Cámara territorial de una federación no es igual para todos los estados federados, como en el Senado estadounidense, por ejemplo, pero en su seno se vota por estados, cada uno adopta su posición y todos sus votos van para la misma proposición, así que, cuando en la delegación de un *Länd* no hay acuerdo, por ejemplo, porque se trata de una coalición estatal, tendrá que abstenerse¹⁹².

192 En 2017 solo en Baviera gobernaba en solitario un partido, la CSU. En los otros quince, lo hacen coaliciones. La CDU, el SPD, Los Verdes, el FDP, y *Die Linke* son socios mayoritarios o minoritarios en diferentes gobiernos. AfD todavía no participa en ninguno, pero en 2017 ya obtuvo una significativa representación. En el Parlamento de Renania del Norte-Westfalia, el más grande del país, alcanzó 16 de 199 curules.

Distribución de votos en el *Bundesrat* alemán

<i>Land</i>	% de la población (1995)	Votos en el <i>Bundesrat</i>	% de la votación
Renania del Norte-Westfalia	21.9	6	8.7
Baviera	14.7	6	8.7
Baden-Württemberg	12.6	6	8.7
Baja Sajonia	9.5	6	8.7
Hesse	7.3	5	7.2
Sajonia	5.6	4	5.8
Renania- Palatinado	4.9	4	5.8
Berlín	4.2	4	5.8
Sajonia-Anhalt	3.3	4	5.8
Schleswig-Holstein	3.3	4	5.8
Brandenburgo	3.1	4	5.8
Thuringia	3.1	4	5.8
Mecklenburgo-Pomerania Occidental	2.2	3	4.3
Hamburgo	2.1	3	4.3
Sarre	1.3	3	4.3
Bremen	8	3	4.3
Total	99.9	69	99.8

Basado en la información del Libro *Senates. Bicameralism in the contemporary world*

La anualidad en la Presidencia del Consejo Federal o *Bundesrat* se verifica con la rotación entre los ministros presidentes (jefes de Gobierno) de los estados federados.

Según el pacto federal que expresa la Ley Fundamental, los dos niveles de gobierno, el federal y el estatal, cooperan entre sí para la legislación federal. Un poco más la mitad de la legislación está sometida a la posibilidad de su veto absoluto y, en las que no, el *Bundesrat* puede interponer un veto suspensivo de efectos dilatorios¹⁹³.

El derecho federal tiene primacía y los *Länder* poseen una competencia residual en el cumplimiento en su región de las funciones estatales. Se requiere aprobación

193 Esas proporciones cambiaron con las reformas de 2006 que se señalan más adelante.

del Gobierno federal para que los estados federados puedan transferir competencias suyas a entidades regionales cuyo funcionamiento sea en más de uno de ellos.

La competencia legislativa en cada nivel, federal o federado, la establece la Ley Fundamental (art. 70). Hay materias de competencia exclusiva federal, de competencia exclusiva regional y de competencias concurrentes¹⁹⁴. Los *Länder* pueden legislar en materia federal solo autorizados por ley federal.

Hay una categoría de leyes en la cual es indispensable la aprobación del *Bundesrat*:

- Aquellas que modifican la Constitución (requieren dos tercios).
- Aquellas que tienen consecuencias en los ingresos o en el gasto de los estados federados.
- Aquellas que afectan las potestades organizativas o administrativas de estos.
- La legislación sobre terrorismo.

En otras materias, el *Bundesrat* tiene derecho a oponerse o a presentar propuestas de modificación, cuya aceptación dependerá al final del *Bundestag*.

La correlación de fuerzas partidistas en una y otra Cámara puede ser distinta, e incluso muy distinta, lo cual frecuentemente aconseja ejercicios de conciliación.

La iniciativa legislativa federal corresponde al Gobierno, a los miembros del *Bundestag* o al *Bundesrat*. Los que son de iniciativa gubernamental, la mayoría, una vez aprobados en gabinete, previa la revisión financiera y de legalidad respectivamente por los ministerios de Hacienda y Justicia, son presentados por el canciller federal ante el *Bundesrat* o Consejo Federal. Cumplida su revisión por esa Cámara, irá con su dictamen y la réplica gubernamental más la Exposición de Motivos al *Bundestag*.

Cada proyecto tiene tres discusiones. La primera es un debate general al final de la cual pasa a Comisión. La segunda es artículo por artículo con base en el informe de la Comisión. La celeridad en el avance del proyecto dependerá de si tuvo o no modificaciones en segunda lectura. Y, finalmente, la tercera culmina con la votación de la Cámara con su aprobación o rechazo.

El *Bundesrat* tiene seis semanas que pueden llegar a nueve para emitir su parecer sobre el proyecto aprobado por los Diputados. Pero se admite procedimiento de urgencia decidido por el *Bundestag*.

¹⁹⁴ Para identificarlas, pueden ver en la Ley Fundamental o en mi trabajo monográfico, antes citado.

Si el proyecto de ley se origina en el *Bundesrat*, el Gobierno los introducirá ante el *Bundestag* en lapso de seis semanas y puede extenderse por tres más si lo requiere.

Las leyes federales son aprobadas por el *Bundestag* pero, dentro del lapso de tres semanas, el Consejo Federal o *Bundesrat* puede exigir la convocatoria de una Comisión Conjunta para buscar solución a las diferencias.

Además de la legislación, el *Bundesrat* interviene en las decisiones presupuestarias y tributarias porque estas involucran a los dos niveles de Gobierno. Su concurso es obligatorio. Desde 1986, ejerce la voz de los estados federados en todo lo relacionado con la Unión Europea, un proceso de integración integral que atribuye cada vez más potestades a las instancias comunitarias. En materia de control del Gobierno, si bien puede requerir informaciones e interpelar, según el art. 53, carece de fuerza constitucional para que su presión política sea eficaz, aunque la necesidad de contar con el *Bundesrat* en el campo legislativo, relevante para el cumplimiento de su Programa de Gobierno, detalle que se toma muy en serio, aconseja al Gobierno una buena relación con él.

El *Bundesrat* comparte con el *Bundestag* la responsabilidad de acusar al presidente de la RFA ante el Tribunal Constitucional por violaciones a la Ley Fundamental o a cualquier otra ley federal, y nombra la mitad de los magistrados de ese importantísimo tribunal. Sin su aprobación expresa, no pueden asumir sus cargos algunos altos funcionarios, como el fiscal general, y los consejos de administración del Banco Central, la televisión pública *Deutsche Welle*, o el Servicio Postal, aunque no puede participar en el proceso de selección de los candidatos, pero sí, como cuerpo legislativo, en la regulación de la creación y funcionamiento de las agencias federales.

Patzelt resume aspectos políticos importantes de considerar:

El *Bundesrat* es una institución segura, establecida en el firmamento constitucional, y sus miembros son poderosos primeros ministros de los estados, sucesores de los antiguos príncipes germanos. El cuerpo nunca ha sufrido de algún tipo de "crisis de identidad". Ciertamente, sus poderes han crecido en las últimas décadas, y ha resistido fácilmente los cambios que tienen lugar en la Unión Europea. Curiosamente, a diferencia de los Senados en muchos países de la Unión Europea, la Cámara Alta alemana no ha estado sometida a reclamos por su reforma o abolición. La fuerte fundación institucional del *Bundesrat* puede ser entendida mejor en el contexto de sus predecesores históricos¹⁹⁵.

195 Patzelt, Werner J.: *The Very Federal House: The German Bundesrat en Senates...* obra citada.

A eso nos referiremos en seguida.

Resumen breve de una larga historia

Forma parte el *Bundesrat* del bicameralismo alemán, cuyas particularidades tienen raíces tan profundas como su federalismo. El poeta Christoph Martin Wieland escribió en 1773: “La nación alemana es, en realidad, no una nación, sino una agregación de muchas naciones”¹⁹⁶. Su integración en un solo Estado fue un proceso largo y borrascoso.

Los estados federados o *länder*, que integran hoy la República Federal de Alemania, son dieciséis. De ellos, once formaron ese Estado en 1949 y cinco pertenecían al territorio de la República Democrática Alemana, el Estado Socialista del Este antes de la reunificación y, como tales, se unieron a la República Federal en ese mismo año: Baden Wurtemberg, Baviera, Berlín, Bremen, Hamburgo, Hesse, Baja Sajonia, Renania del Norte-Westfalia, Renania-Palatinado, Sarre y Schleswig-Holstein. Los que formaron parte de la RDA son Brandeburgo, Mecklenburgo-Pomerania Occidental, Sajonia, Sajonia-Anhalt y Turingia.

De los dieciséis, unos son históricos dado que su existencia autónoma tiene antecedentes largos, y otros fueron creados pero tampoco son construcciones artificiales. Eran estados, ya antes de 1945, los Estados Libres de Baviera, Sajonia y Turingia, así como las ciudades libres de Bremen y Hamburgo. Para comprender la fundamentación de los *länder* creados, pueden seguirse las huellas de los pasos de esos pueblos en el largo camino del pasado. Todos los estados federados fueron estatuidos durante la ocupación soviética y de los aliados occidentales (estadounidense, británica y francesa) en la Segunda Postguerra, pues el nacionalsocialismo había cambiado la organización político-administrativa del país. En la zona de ocupación soviética se crearon cinco *länder*, los cuales suprimirían en 1952 la República Democrática Alemana, típica consecuencia de las pasiones uniformadoras de los totalitarismos.

Recorramos esa ruta histórica en grandes trancos. En la bibliografía podrá encontrarse información más amplia para mejor información.

196 Winkler, Heinrich August: *Germany, The Long Road West. 1789-1933*. Volume I. Oxford University Press. Oxford, 2000.

El Imperio carolingio, cuyo poder era descentralizado en condados, marcas y ducados, se disolvió en el siglo IX. El Sacro Imperio transcurre entre los siglos X y XIX, y es Sacro Imperio romano de la nación alemana desde la Dieta de Colonia en 1512. El nacionalismo lo ha considerado el primer Imperio.

Bajo dominación napoleónica, se formó, en 1806, la Confederación del Rin (*Rheinbund*) con cuatro reinos, dieciocho ducados y dieciséis principados, hasta la derrota de Bonaparte en Leipzig el año 1813. El Congreso de Viena de 1814 y 1815, reunión de los vencedores de Napoleón¹⁹⁷, no necesariamente simpatizantes del nacionalismo alemán, promueve la creación de la Confederación Germánica, unión bastante débil integrada por treinta y cuatro estados presididos por la austríaca Casa de Habsburgo. En su seno, hubo evoluciones, como la *Zollverein* de 1834, básicas para la que será unidad alemana en el *Deutsches Reich*, el Imperio tras la guerra franco-prusiana¹⁹⁸, antes de cuya formación ocurriría la Revolución alemana en el año revolucionario europeo de 1848.

Es el año del *Manifiesto comunista* de Marx y Engels publicado por dos alemanes en Londres. Los socialistas utópicos y la crítica cristiana a las consecuencias sociales de la Revolución Industrial, conviven con plagas, hambrunas y migraciones que vienen desde 1845. Crisis del comercio en 1847. En Francia es Luis Felipe I, el “Rey de las Barricadas” sucedido por la Segunda República; derechos laborales y sufragio universal masculino. En el vasto y diverso Imperio austríaco, la marea de los múltiples levantamientos de inspiración liberal y nacionalista arrastró a Fernando I y a Metternich, con menor insurgencia popular y también menor desarrollo del capitalismo. Pero los sucesos que afectan a la Casa Habsburgo tendrán sus efectos en Prusia.

La creciente influencia de la burguesía, el surgimiento de las clases medias, así como la presencia y organización del proletariado vienen como resultado del desarrollo del capitalismo que hará emerger nuevas realidades sociales. Hacen crisis el legitimismo dinástico y los remedios de la Santa Alianza¹⁹⁹ a los movimientos a favor de cambios liberalizadores o conatos revolucionarios.

197 La Sexta Coalición, alianza de Gran Bretaña, Rusia, Suecia, Prusia, Austria y varios estados germánicos, 1812-1814, contra Napoleón (Primer Imperio francés y aliados).

198 1870-1871.

199 Acuerdo entre los monarcas de Austria, Rusia y Prusia en 1815 en defensa del absolutismo.

En la Confederación Germánica fue la *Märzrevolution* y sus gobiernos precarios. El Comité de los Diecisiete, la convocatoria de la Asamblea Constituyente, disturbios y convocatoria de otra constituyente en Prusia. Los liberales moderados convertidos en revolucionarios para luego radicalizarse a la derecha, mientras la izquierda lo hacía en sentido contrario. Corrientes de exigencias muy distintas: las sociales de la agitación popular piden “el regreso de las viejas formas de control”, las políticas de los liberales, por un gobierno constitucional y ciertas libertades económicas, y las nacionalistas a favor de la unificación de Alemania²⁰⁰. En la clase obrera los reclamos se dirigieron a mejorar salarios y condiciones de trabajo. Para Fullbrook, aquella “no fue en absoluto una revolución proletaria en sentido marxista”.

En mayo se elige, por primera vez por voto popular, el llamado Parlamento de Frankfurt. Su Constitución recoge buena parte de las aspiraciones liberales y reformistas. En cuanto a la organización parlamentaria que es el núcleo de este trabajo, se decide por las dos cámaras, el parlamento propiamente dicho, con poderes en la formación del gobierno o *Volkhaus* y una cámara de representación estatal, la *Staatenhaus*. En la discusión de la Ley Fundamental de Bonn, un siglo más tarde, este estará presente en los debates que concluirán en la institución del *Bundesrat*.

De 1848, Prusia sale como un Estado Constitucional, de acuerdo a la Carta promulgada el 5 de diciembre por Federico Guillermo IV, no así Austria. Y aunque se adoptó la solución de la “Gran Alemania”, se aceptó solamente las tierras alemanas de Austria, lo cual implicaba su partición, inaceptable para los austriacos. Los príncipes de los estados alemanes serían un freno a la cohesión de un gran Estado. Las metas revolucionarias de unidad y libertad no se cumplieron, aunque Alemania, como nación política y geográfica, quedaría mucho más clara.

En 1870 se formaría la Confederación Alemana del Norte pero, ya en 1871, nacería el Imperio alemán o *Deutsches Reich*, constitucionalmente, a la vez monárquico y federal, con voto universal masculino y hegemonía prusiana²⁰¹, custodiada por Bismarck²⁰², “el Canciller de Hierro”. El *Reichstag*, parlamento de representación popular legisla con el Consejo Federal o *Bundesrat*, donde había derecho a veto,

200 Fullbrook, Mary: *Historia de Alemania*. Cambridge University Press. Cambridge, 1990.

201 Su rey era jefe de Estado, presidía el Consejo Federal y comandaba los ejércitos.

202 Se encontrará una amplia bibliografía en varios idiomas acerca de este personaje de papel histórico crucial.

Desde su autobiografía de dos volúmenes, hasta obras como las de Jonathan Steinberg, Erich Eyck o el prolífico historiador británico A.J.P. Taylor.

pero no tenía efectivo control sobre el gobierno ni sobre el presupuesto militar. La modernización económica fue así acompañada por una apreciable modernización política que atenuó las tendencias autoritarias, con el voto igual a todos los hombres mayores de veinticinco años y participación que fue creciendo hasta 84.9% en 1912, respeto del Estado de derecho y libertad personal, derechos civiles y laborales y un Código Civil desde 1900²⁰³.

El desenlace de la I Guerra Mundial trae, entre otras consecuencias, la caída del Imperio y la fundación, en 1919, de la República, llamada en la historiografía República de Weimar por el nombre de la ciudad sede de la Asamblea Nacional que dictó su Constitución, arquetípica del Constitucionalismo Social, allí y en su tendencia centralizadora se nota su impronta socialdemócrata.

República federal presidencialista con poderes centralizados y competencias administrativas en los estados. Presidente de elección popular por siete años con amplios poderes. Parlamento bicameral: *Reichstag* de elección popular y *Reichsrat* de representación territorial desigual con peso determinante de Prusia. El presidente podía convocar plebiscito para legislar o para diferir la aplicación de leyes aprobadas por el Parlamento.

En las divisiones y precariedades de aquella República, agobiada por las imposiciones de los vencedores en el Tratado de Versalles y acosada por su insostenible situación económica, a su vez agravada desde el exterior por la Gran Depresión de 1929, están los elementos que explican sus crisis y su final.

El período nazi se caracterizó, entre otras cosas, por la concentración del poder, lo cual no impidió lo que historiadores han considerado “incoherencia multicéntrica” y la correspondiente explicación acerca de “los efectos radicalizadores recíprocos de organismos que compiten”²⁰⁴. La llamada condición “policrática” del régimen fortaleció el poder personal del *Führer* al reservarle un papel arbitral final en cualquier conflicto. En realidad, partido y Estado, Estado y partido, estaban siempre subordinados a la naturaleza verdadera del régimen que era la propia del liderazgo carismático, el cual, a su vez, dependía de ambos.

203 Wende: *Obra citada*.

204 Burleigh, Michael: *El Tercer Reich. Una Nueva Historia*. Santillana. Madrid, 2004.

Tan temprano como en 1933 comenzó la abolición de los *länder*²⁰⁵. Winkler explica que con la victoria electoral de Hitler, llegó la llamada “revolución nacional” y, con ella, la *Gleichschaltung* o “coordinación” de las regiones, sustituyendo sus gobiernos legítimos por gente del partido nazi: “Un producto de la presión combinada desde ‘arriba’, por el ministro del Interior Frick y desde ‘abajo’, desde las columnas de asalto de las SA y SS”²⁰⁶. La transición más prolongada fue la de Baviera, el “Estado Libre” histórico, bastión del federalismo, aproximadamente un mes.

Las autoridades municipales siguieron y también el Parlamento. Se suprimió el derecho del *Reichstag* y del *Reichsrat* a participar en el proceso legislativo. Un año después se disolvieron los parlamentos de los *länder*. El poder completamente concentrado. Así se explica que la situación de 1945 fuera tan diferente a la de 1918. Del Estado alemán, quedaban ruinas.

Es en aquel país donde se discuten las reglas para organizar el Estado sobre bases nuevas. La tendencia profederal señalada por la historia y ahora explicable reacción ante el totalitarismo nazi que había destruido la federación se reforzó cuando la ocupación aliada promovió rápidamente la reestructuración de los *länder* como base de la reorganización estatal, aunque ello tuvo lugar, como ha sido dicho, de manera diferente, por más intensa e irreversible, en las zonas de ocupación norteamericana, británica y francesa que en la soviética.

En los debates relacionados con la forma de Estado predomina la federal, aunque no es la misma en todos. Socialdemócratas y liberales se inclinan hacia modalidades de un poder federal más fuerte, mientras los demócrata cristianos y, muy en especial, sus hermanos los socialcristianos bávaros tendían a cuidar más la autonomía de los estados.

Al final, se logró una solución conciliadora aceptable para todos. Incluso el nombre del Estado recoge el credo federalista de la CDU y el republicano del SPD. Recordemos que la República de Weimar conservó la denominación de *Reich*, usada entre 1871 y 1949.

En cuanto a la segunda cámara o Cámara Alta, cuyo énfasis sería la representación territorial, los partidos SPD y FDP planteaban el modelo del

205 Schneider, Hans-Peter: “The Federal Republic of Germany” en *Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries. A Global Dialogue on Federalism*. Volume 2. Forum of Federations-IACF/ McGill-Queen’s University Press. Montreal, 2006.

206 Winkler: *Obra citada*.

Staatenhaus del Parlamento de Frankfurt en el siglo XIX, más afín al del Senado de los Estados Unidos. La alianza CDU/CSU con apoyo del Partido Alemán (DP) y el Partido del Centro²⁰⁷ preferían el del *Bundesrat* afincado en el antecedente del *Reichsrat* de la Constitución de 1871. Adenauer, por su parte, llegó a presentar la opción de una estructura con tres cámaras. El Parlamento (*Bundestag*) con competencias políticas a la formación de gobierno. Un Senado o *Unterhaus* y un Consejo Federal de carácter consultivo, con poder de veto final a la legislación.

Al final, se impuso una transacción entre una Cámara Alta del tipo del Senado de Estados Unidos o el Consejo de los Estados de Suiza²⁰⁸ y el Consejo Federal del *Reich* en la Carta de 1871 que era una Cámara de los *länder* con representación desigual²⁰⁹ y se adoptó el *Bundesrat* tal y como quedó en la Ley Fundamental.

El resultado de este proceso histórico y del debate político de 1949 es un federalismo cooperativo, el cual se ha ido perfeccionando con base en reformas constitucionales, legislación, decisiones del Tribunal Constitucional Federal y prácticas políticas orientadas a la construcción de consensos²¹⁰.

Conclusiones

Como resultado de las reformas al sistema federal de 2006, dirigidas a agilizar el funcionamiento de la Federación, las negociaciones entre las fracciones de los partidos políticos redujeron el número de leyes que requieren aprobación del *Bundesrat*, a cambio de fortalecer a los *Länder* y hacerlos partícipes en la formación del derecho europeo en expansión.

Lo deseable es que no se disminuya ni se enlentezca innecesariamente la capacidad de respuesta del sistema a las demandas del presente y el futuro de la sociedad, sin que el *Bundesrat* sea marginado del proceso legislativo. No tiene facultades de investigación, pero el uso apropiado del veto absoluto incrementa los

207 No confundir con el *Zentrum* católico del Imperio alemán y Weimar, con breve y no feliz papel en 1933.

208 *Ständerat*, *Consèil des Etats* o *Consiglio degli Stati* dos consejeros, llamados también senadores por cantón. Suiza pasó de la confederación al Estado federal y de la Dieta al parlamento bicameral desde la constitución de 1848 (ver Rodríguez-Patrón, Patricia: "El Senado suizo. Cuestiones constitucionales". *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. UNAM. En <http://revistas.juridicas.unam.mx>).

209 Prusia tenía 17 de los 58 votos del cuerpo y su primer ministro, al mismo tiempo canciller del Reich, lo presidía.

210 Al tema está dedicado Aveledo R.G.: *El bicameralismo en la República Federal Alemana*. CEDP Universidad Monteávila, Editorial Jurídica Venezolana-Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro. Caracas, 2017. La mayoría de estos datos fueron recogidos a propósito de mi investigación para escribirlo.

niveles de atención a sus posiciones. En momentos de crisis institucional, el Consejo puede actuar conjuntamente con el Gobierno federal, en defensa del Estado de derecho.

Altamirano Santiago²¹¹ considera que el *Bundesrat* “ha impuesto un sistema de freno y contrapeso en el régimen político, modalidad que lo ha conducido a que se revele como un órgano de orientación y dirección política de la Federación”.

En cuanto a las consecuencias del partidismo, frecuentemente presente en las críticas que se hacen al déficit de cumplimiento de sus deberes constitucionales por parte de las instituciones públicas, máxime las representativas, así como Altamirano Santiago sostiene que “la dinámica creada por los partidos ha llevado aún más a que este órgano haga uso efectivo de sus atribuciones”, Patzelt²¹² aprecia que, aunque haya sido instrumentalizado como una “segunda oposición” más de una vez, “no ha habido casos extremos de mal uso del *Bundesrat* con propósitos partidistas”. Para este autor, el hecho de que el Consejo no sea una institución con altos niveles de visibilidad pública resulta ventajoso, pues también atenúa los desafectos que aquella puede generar.

La propensión de los partidos alemanes a negociaciones y acuerdos se constata en la larga tradición de coaliciones multicolores, sean federales o estatales, tanto que suelen llamarlas con nombres de banderas de países, y los entendimientos para conciliar diferencias y sacar adelante la legislación y otras decisiones pueden generar críticas en la opinión pública e, incluso, estas pueden ser fundadas pero, vistas en perspectiva de conjunto, en su saldo predominan los beneficios.

211 Altamirano Santiago, Mijael: *Obra citada*.

212 Patzelt, Werner J.: *Obra citada*.

La más antigua tradición senatorial latinoamericana

El Senado de Chile tiene la más larga tradición en nuestra América Latina. La más larga y la menos interrumpida, aunque lo ha sido en lapsos durante la Guerra de Independencia con el golpe militar de 1924, cuando un grupo de oficiales se presentó en el Senado para protestar por la fijación de una dieta para los parlamentarios o el Congreso “Termal” de Ibáñez del Campo; en 1930, con la disolución por un semestre por la República Socialista, y el más ancho, también el más traumático, entre 1973 y 1990. Esos episodios, en esta región de nosotros, son más que excepcionales si se los compara con los sobresaltos y prolongados paréntesis de la mayoría de nuestras naciones, y excepcionales son en la historia de Chile.

Cuando, como quinto electo en la plataforma del FRAS²¹³ por Atacama y Coquimbo, llegó Eduardo Frei Montalva al Senado, un hijo de inmigrantes de 39 años de edad, dijo: “Nuestro parlamento tiene una tradición brillante como no creo que la tiene ningún Parlamento en América Latina”²¹⁴. No miente. Ni siquiera exagera. Sentirá el peso de la jerarquía de aquella Cámara. “Y la verdad es que el ambiente que había era de un respeto absoluto y en las comisiones se trabajaba con intensidad y seriedad. Para mí, eso era una lección muy grande.” El lugar, sus ritos, sus modos, lo obliga a estudiar, dice, “a aprender a oír”. Lecciones de la vida parlamentaria. Por cierto, de los primeros discursos del senador Frei Montalva, en mayo de 1950, hay uno que se destaca y, aunque no es necesario para la relación que hacemos, puede ser útil a la reflexión cívica venezolana de nuestro tiempo. La hace, tengámoslo presente, el joven parlamentario de un partido minoritario:

213 Falange Radical Agrario Socialista era una coalición político electoral presentada por los partidos Falange Nacional (antecesor del PDC), Radical Democrático, Agrario Laborista y Socialista de Chile.

214 Citado por Gazmuri, Cristián (con Patricia Arancibia y Álvaro Góngora): *Eduardo Frei Montalva y su época*. Aguilar. Santiago de Chile, 2000.

Es muy fácil, para los que nunca actúan, anotar solo los defectos de los hombres y los partidos; en el anonimato, resulta muy cómodo destacar solo los aspectos negativos.

Cuando en algunas ocasiones estos críticos saltan al plano de la vida pública, ¡Cómo se empequeñecen y cometen los mismos errores que en otros censuraron tan acerbamente! O bien, cuando en la cómoda sombra de la dictadura alcanzan las posiciones que la áspera competencia en la libertad no les permitió, y llega el balance de sus acciones, siempre se añora el régimen democrático, cuyos defectos agrandan, pero cuyas virtudes solo se aprecian cuando se lo ha destruido”²¹⁵.

El prestigio del Senado austral precedió a un político de su talla y siguió sin mengua tras él. Repasar el elenco de los presidentes del Senado es, en medida nada modesta, repasar la historia política de Chile. Para muestra, veamos cuántos de quienes dirigieron los debates del cuerpo en el período de la república presidencialista, posterior a la Constitución de 1925, habían sido o llegarían a ser presidentes de la república: Salvador Allende y Patricio Aylwin Azócar y, aún después de ocupar el Palacio de La Moneda, Arturo Alessandri Palma, Eduardo Frei Montalva y Eduardo Frei Ruiz-Tagle.

Ilustrados tribunos como el poeta Pablo Neruda, premio Nobel de Literatura; Salvador Allende, cuatro veces senador y presidente de Chile; el radical Raúl Rettig, profesor de Filosofía del Derecho, quien presidirá la Comisión de la Verdad a la vuelta de la democracia; Raúl Marín Balmaceda, académico de la Historia; Raúl Ampuero; el filósofo del “humanismo socialista”; Eugenio González Rojas, de los fundadores del Instituto Pedagógico de Caracas y rector de la Universidad de Chile; la caudalosa elocuencia de Radomiro Tomic; Francisco Bulnes Sanfuentes, conservador en una familia liberal²¹⁶; todos pasaron por allí en ese período.

En el palacio neoclásico de Catedral 1150, puede afirmarse que se oyeron las voces, circularon las ideas, se presentaron los proyectos más esclarecidos de Chile.

La norma constitucional

En 1980, durante el paréntesis de vida democrática y parlamentaria 1973-1990, se dictó la Constitución Política de Chile todavía vigente, aunque ha tenido varias reformas. En ella se prescribe un Congreso Nacional con dos “ramas” que son

215 En Pinochet de la Barra, Óscar (Selección y notas): *El Pensamiento de Eduardo Frei*. Aconcagua. Santiago de Chile, 1982.

216 Ver prólogo del presidente del Senado Jorge Pizarro al libro homenaje *Eduardo Frei Montalva: Fe, política y cambio social*. Biblioteca del Congreso de Chile. Santiago de Chile, 2013.

la Cámara de Diputados y el Senado²¹⁷, son cuerpos colegisladores y tienen además otras atribuciones. Con relación al Senado, un artículo largo y complicado hace las definiciones fundamentales:

Artículo 45. El Senado se integrará con miembros elegidos en votación directa por cada una de las tres regiones del país. A cada región corresponde elegir dos senadores, en la forma que determine la ley orgánica constitucional respectiva.

Los senadores elegidos por votación directa durarán ocho años en su cargo y se renovarán alternadamente cada cuatro años, correspondiendo hacerlo en un período a los representantes de las regiones de número par y a la Región Metropolitana.

El Senado estará integrado también por:

- a) Los expresidentes de la república que hayan desempeñado el cargo durante seis años en forma continua, salvo que hubiese tenido lugar lo previsto en el inciso tercero del número 1º del artículo 49 de esta Constitución. Estos senadores lo serán por derecho propio y con carácter vitalicio, sin perjuicio de que le sean aplicables las incompatibilidades, incapacidades y causales de cesación en el cargo contempladas en los artículos 55.56 y 57 de esta Constitución;
- b) Dos exministros de la Corte Suprema, elegidos por esta en votaciones sucesivas, que hayan desempeñado el cargo a lo menos por dos años continuos;
- c) Un excontralor general de la república, que haya desempeñado el cargo a lo menos por dos años continuos, elegido también por la Corte Suprema;
- d) Un excomandante en jefe del Ejército, uno de la Armada, otro de la Fuerza Aérea, y un exgeneral director de Carabineros que hayan desempeñado el cargo a lo menos por dos años, elegidos por el Consejo de Seguridad Nacional;
- e) Un exrector de universidad estatal o reconocida por el Estado, que haya desempeñado el cargo por un período no inferior a dos años continuos, designado por el presidente de la república, y
- f) Un exministro de Estado, que haya ejercido el cargo por más de dos años continuos, en períodos presidenciales anteriores a aquel en el cual se realiza el nombramiento, designado también por el presidente de la república.

Los senadores a los que se refieren las letras b), c), d), e) y f) de este artículo durarán en sus cargos ocho años. Si solo existieren tres o menos personas que reúnan las calidades y requisitos elegidos por las letras b) y f) de este artículo, la designación correspondiente podrá recaer en ciudadanos que hayan desempeñado otras funciones relevantes, en los órganos, instituciones o servicios mencionados en cada una de las citadas letras.

²¹⁷ Usa la misma fórmula del art. 24 de la Constitución de 1925.

La designación de estos senadores se efectuará cada ocho años dentro de los quince días siguientes a la elección de senadores que corresponda. Las vacantes se proveerán en el mismo plazo, contado desde que se produjeren.

No podrán ser designados senadores quienes hubieran sido destituidos por el Senado conforme al artículo 49 de esta Constitución²¹⁸.

La norma, con obvio sabor dictatorial, parte de una constitución impuesta, no podía permanecer intacta, pero las peculiaridades de la transición chilena ofrecieron un camino de negociación política luego del triunfo del NO en el plebiscito de 1988²¹⁹, una derrota política que el gobierno militar hubo de encajar. Ese modelo de Senado formaba parte de todo un texto constitucional restrictivo de las posibilidades de ejercicio libre por parte de la sociedad. El desgaste del régimen y su aislamiento internacional, la persistencia de desigualdades no obstante el crecimiento económico, la cultura jurídica y democrática de hondo arraigo se sumaron al obvio fracaso en la política sistemática de acabar con el sistema de partidos sobre la base de la represión, prisión y exilio; el silencio, la propaganda contraria y el intento de formulación de un nuevo intento de relación con el mundo civil.

En la Concertación por el NO, se concretó la Unidad de partidos de diversa inspiración ideológica con larga historia de confrontación, radicalizada en un período, daría lugar a la Concertación por la Democracia que gobernó con Aylwin, Frei Ruiz-Tagle, Lagos y Bachelet en su primera presidencia. La unificación había comenzado con una asimilación y reflexión acerca de la experiencia vivida y una aproximación humana entre líderes. La Alianza Democrática y la Asamblea de la Civildad mostraban pasos que iban perfilando una dirección. La Democracia Cristiana, sectores renovados del socialismo, el radicalismo, el recién creado Partido Por la Democracia de Lagos, y sectores democráticos centristas coincidían. Hay también segmentos importantes, como el Partido Comunista, la rama del Partido Socialista de Clodomiro Almeyda y otros cualitativamente diferentes como el MIR que no comparten esa visión e incluso el Frente Manuel Rodríguez que se plantea una salida armada.

El encuentro progresivo de la oposición democrática encontraba interesante correlato en sectores de la derecha política que entiende la necesidad de entrar en

218 Constitución Política de la República de Chile. UNAM-FCE. México, 1994.

219 54.71% por el NO y 43.01% por el SÍ.

una nueva etapa y se aleja de la noción oficial de “Democracia Protegida”. La clave residía en la flexibilidad.

El camino no fue expedito. A veces se detuvo; otras, tuvo retrocesos. En la cúpula del régimen militar había convencimiento acerca de la viabilidad de la continuidad. El Estado de Sitio de 1985 y la renuncia del ministro Jarpa²²⁰ con el naufragio de su política son síntomas de ello.

Después del plebiscito, fortalecida la oposición unificada y divididos los pareceres en el gobierno, se imponía la negociación. Tanto mantener el orden prefigurado desde la dictadura como desarmarlo repentinamente y lograr una democracia plena eran imposibles.

Una Comisión Técnica designada por el nuevo ministro del Interior Cáceres y representaciones de la Concertación y los partidos de la derecha política UDI y Renovación Nacional adelantaron el proceso con proposiciones y contraproposiciones para ir encontrando zonas de entendimiento en 1989. En un punto del proceso, tras una reacción muy negativa a una propuesta integral de la Comisión Técnica Concertación-Renovación Nacional, Aylwin denuncia como “un hecho de la máxima gravedad” la amenaza implícita de la posibilidad de un desconocimiento militar a la voluntad popular, pues sería violatorio de la propia constitución dictada. El vocero de esa advertencia había sido el general Pinochet. Por el lado de RN, destacaría el empeño puesto en buscar soluciones de personas como el futuro senador Andrés Allamand. Desde sectores de la izquierda (Almeyda, Celedón, Palma), se opina que, sin perjuicio de intentar luego reformas más sustanciales, apoyaban introducir “reformas mínimas y necesarias” que abrieran paso hacia la democracia.

Se eliminaba la exigencia de dos congresos consecutivos para poder reformar la constitución; se reconocían los tratados internacionales en materia de derechos humanos; se ponía fin al exilio y se mantenía la vigencia de los recursos de amparo y protección aún bajo el estado de excepción; se suprimía el extenso y peligroso, por lo fuertemente represivo, artículo 8º, en el cual se tacha de ilícito y contrario al ordenamiento institucional de la República, “propagar doctrinas que atenten contra la familia, propugnen la violencia o una concepción de la sociedad, del Estado o del

220 Sergio Onofre Jarpa (1921), agricultor y político. Proveniente del Partido Agrario Laborista, fue senador por el Partido Nacional en 1973. Ministro del Interior del régimen militar (1983-1985). Luego, fundador del Partido Renovación Nacional y su presidente (1987-1990), y senador (1990-1994).

orden jurídico de carácter totalitario o fundada en la lucha de clases”; se incorporaría al contralor al Consejo de Seguridad Nacional, al cual se le disminuyen algunas facultades.

Entre los puntos de mayor desacuerdo, estaban los senadores designados, el sistema binominal de elecciones, y las funciones del Consejo Nacional de Seguridad al cual se impedía que ingresara el presidente de la Cámara de Diputados, cuerpo parlamentario íntegramente elegido democráticamente.

Para el 30 de julio de 1989 se convocó otro plebiscito para ratificar las reformas constitucionales acordadas. 85.7% votó afirmativamente, y solo 8.2%, lo hizo en contra²²¹.

Tuvo la oposición que aceptar un Senado mixto con veintinueve senadores elegidos por un sistema binominal que aseguraba la sobre representación de la segunda fuerza en apoyo electoral, en este caso, la derecha política, para entonces muy vinculada al régimen, nueve designados por el Consejo de Seguridad Nacional, la Corte Suprema y el presidente de la república, y un vitalicio.

Augusto Pinochet se mantuvo como comandante en jefe del Ejército hasta 1998. Al día siguiente, el 11 de marzo, asumió como senador vitalicio, el primero en la historia de Chile, lo fue por poco más de cuatro años. El alegato de “demencia incurable” de sus abogados cuando fue retenido en Londres y su sobreseimiento por la misma causa en la Corte Suprema, para cuyo procesamiento había tenido que ser desaforado, hacían que renunciara a su curul “por el bien del país”, en comunicación al presidente del Senado entregada en su casa al cardenal Francisco Javier Errázuriz, como fue la solución convenida. En el manejo de la compleja situación, tocó un papel central al presidente del cuerpo parlamentario Andrés Zaldívar²²², quien había sido exiliado durante su gobierno.

En 2006 pudo reformarse la constitución e integrar la Cámara exclusivamente con senadores elegidos por la ciudadanía.

En el ámbito competencial, aparte de su papel en la legislación, el Senado tiene atribuciones que le son exclusivas. En cuanto al juicio político, le toca conocer

221 Ver Tovar Mendoza, Justo: *La negociación de la Transición Democrática en Chile (1983-1989)*. Estudio de caso como trabajo de grado en la Maestría de Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile. <https://www.sistemaspublicos.cl>.

222 Andrés Zaldívar Larraín (1936). Senador de Chile en 1973 y, después de la dictadura, durante 24 años. Presidió el cuerpo entre 2017 y 2018. Presidente del PDC, exiliado, presidente de la IDC. Ministro de Economía y de Hacienda con Eduardo Frei y del Interior con Michele Bachelet.

de las acusaciones presentadas por la Cámara de Diputados como es propio de estos procesos²²³. Así mismo, decidir la procedencia de las acciones judiciales contra ministros de estado por perjuicios injustos causados por actos de estos en el ejercicio de sus funciones; conocer de los conflictos de competencia entre autoridades y tribunales superiores; declarar la restitución de la ciudadanía, una vez extinguida la responsabilidad penal, en quienes la hubieren perdido por condena por delitos considerados de terrorismo; autorizar ciertos actos del presidente que así lo requieran, con posibilidad de silencio afirmativo; autorizar al presidente de la república para salir del país por más de treinta días o en los últimos noventa de su mandato; declarar la inhabilidad del presidente de la república por impedimento físico o mental; declarar la responsabilidad de las personas que hayan atentado contra el orden constitucional; designar al sucesor del presidente de la república en caso de vacancia del cargo; aprobar, con mayoría de dos terceras partes, la designación de ministros y fiscales de la Corte Suprema, así como del fiscal nacional; y dar al presidente de la república su dictamen en los casos que este lo solicite.

El Senado en la historia de Chile

El primer Senado de Chile, el de la “Patria Vieja” de 1812, fue en realidad un Parlamento unicameral. Su primer presidente fue Pedro Vivar y Azúa. Se crea por el Reglamento Constitucional Provisorio promulgado por Carrera. Un cuerpo de siete miembros titulares y tres suplentes. Los titulares son dos por cada una de las provincias de Concepción y Coquimbo y tres por Santiago. Lo sucedió el Senado Consultivo de 1814, también unicameral con siete integrantes y, a este, en 1818, el Senado Conservador, el primero de la “Patria Nueva”, de diez miembros, cuya actividad se prolongó hasta 1822, siendo O’Higgins director supremo de la república. En 1823, el Consejo de Estado es creado para preparar los proyectos de ley y el presupuesto que serían pasados al Senado. Es sustituido por el Senado Legislador y Conservador del mismo año.

En la Constitución de 1828, dada en Valparaíso, se estableció el Congreso bicameral. Los senadores, a razón de dos por provincia, para un total de dieciséis,

223 Ver Aveledo R.G.: *Juicio político en sede parlamentaria*. Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro. Centro de Estudios de Derecho Público/Universidad Monteávila, Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2016.

elegidos por las respectivas asambleas por un período de cuatro años, el doble del atribuido a los diputados. La vigencia de esta Carta, avanzada en cuanto a los derechos, alcanzó hasta 1933. Mariano Egaña fue uno de sus principales ideólogos, pero el líder del proceso político que le dio nacimiento fue Diego Portales.

El triunfo conservador en la Batalla de Lircay, en la Guerra Civil de 1829 y 1830, trajo como consecuencia la constitución de 1833, cuya vigencia alcanzó cerca de un siglo hasta 1925.

A diferencia de los Diputados, elegidos por votación directa, los senadores lo eran por un colegio electoral. Un Senado “esencialmente oligárquico, cerrado, integrado por veinte miembros que durarían nueve años en sus funciones”²²⁴. Tiene el Congreso competencias legislativas y presupuestarias interferidas por el predominio del poder presidencial hasta que, en 1871 y hasta 1891, una reforma bajo el imperio de la Constitución del treinta y tres hizo de Chile una república parlamentaria. A lo largo de estos años, el Senado se mantuvo en un número prudente con cuarenta miembros. En 1967, al sumarse los senadores de la agrupación de Aysén y Magallanes, llegaron a cincuenta.

Nuestro compatriota Andrés Bello fue senador de Chile en aquel Congreso. Egaña lo había conocido en Londres. Portales lo incluyó en la lista como candidato al Senado por Santiago en el año 1837 y en la Cámara permaneció hasta 1861, cuatro años antes de su muerte.

Dice Donoso:

La Constitución había dado al Senado una situación preponderante, al estilo de la Cámara de los Lores en Inglaterra y de los pares de Francia: era el guardador de la tradición y de la legalidad, del orden social y de la rectitud política ante la cual se estrellarían las ambiciones de los caudillos y las iras populares²²⁵.

El trabajo de Bello en el Senado es vasto y multifacético. Su gran obra es el Código Civil, pero participa en los debates del pleno y en sus comisiones con la enjundia y laboriosidad que le son propias. Ningún tema le es ajeno, sea de Derecho Civil o Internacional, Penal o Constitucional, Mercantil o Fiscal. Temas presupuestarios, económicos, educativos, judiciales, de organización del Estado, la prohibición del tráfico de esclavos y la universidad. En materia de Derecho

224 Ricardo Donoso en el prólogo de *Andrés Bello XVII. Labor en el Senado de Chile*. Ministerio de Educación. Caracas, 1958.

225 Donoso: *Obra citada*.

Parlamentario su voz se hace escuchar en cuanto al fuero de los parlamentarios, el Reglamento del Senado, el procedimiento legislativo, el Archivo del Senado. Sus intervenciones caben en novecientas ochenta y nueve páginas apretadas.

La constitución de 1925, como se ha dicho antes, sustituyó la transformación hacia el parlamentarismo por un sistema más presidencialista con contrapesos y controles, y expresa la atención que se reclama del sistema político hacia los cambios sociales, con la presencia de las clases medias y los movimientos populares. El debate ya no se agotará en las opciones de los liberales y los conservadores, ni siquiera de los radicales cuya fundación data de 1863. Aparecerán socialistas, comunistas, demócratas cristianos. Surgirán opciones neoliberales. Una brusca interrupción en 1973, cuya honda y ancha causalidad no es del caso analizar en este trabajo, fue superada con gran talento político colectivo a partir de la última década del siglo pasado.

Casi tan antiguo como la patria misma, el primero de 1812 data de la “Patria Vieja”, y aún anterior al bicameralismo que es de 1828, el Senado es un nombre unido a la historia chilena. En la constitución de 1833, la de la República Portaliana, nos ha recordado Donoso, fue consagrado como “guardador de la tradición y de la legalidad, del orden social y de la rectitud política ante la cual se estrellarían las ambiciones de los caudillos y las iras populares”. Tal es su valor como referencia de prestigio que ni siquiera la dictadura se atrevió a eliminarlo en su diseño constitucional de 1980 y, no obstante, su adulteración en esta, la demanda de la oposición en las negociaciones de 1989 fue por su reforma, no por su eliminación.

Distinto a los anteriores, este capítulo trasciende a la evidente intención de rendir un homenaje de admiración. Pretende invitarnos a una reflexión, como lo haremos en los casos de Colombia y Uruguay. Es posible en América Latina una vida parlamentaria, no digo perfecta que sería ilusorio, pero sí con abundantes muestras de fecundidad, a la vez que estable y continuada en el tiempo, de modo que influya positivamente en el desarrollo institucional de nuestras sociedades.

SENADOS ELEGIDOS POR LISTA NACIONAL URUGUAY Y COLOMBIA

10

La Cámara de Senadores del Uruguay y el Senado de la República de Colombia tienen un sitio en este estudio, no solo por su larga tradición, con muy pocas interrupciones –lo que adquiere mayor significación en el contexto latinoamericano al cual pertenecen–, sino por la peculiaridad que comparten de ser integrados por miembros que no son representantes de regiones, sino elegidos en una circunscripción nacional única. Ello no se debe al modelo de Estado unitario al que ambos se adscriben, pues hemos visto en casos como Chile, Francia e Italia en los que el Senado no es exclusivo de los Estados federales, sino que también atañe a decisiones del Constituyente, como en Uruguay desde 1934 y en Colombia desde 1991.

Salvo las Provincias Unidas de la Nueva Granada, entidad independiente creada en noviembre de 1811 cuyo Congreso fundacional fue de una sola Cámara, desde la Constitución venezolana de 1819 y la de la Gran Colombia, anticipada en Angostura y dictada en el Congreso de Cúcuta, promulgada en 1821, Colombia adoptó el sistema bicameral el cual ha sostenido a lo largo de su evolución constitucional la existencia del Senado; hecho palpable en la Constitución de la República de Colombia de 1830 luego de la separación, la Ley Fundamental y la Constitución del Estado de la Nueva Granada en 1831 y 1832 y las sucesivas cartas de 1843, 1853; la Constitución de la Confederación Granadina de 1858 y la de los Estados Unidos de Colombia de 1863, hasta la Constitución Política de 1886, vigente durante 105 años con sesenta y siete modificaciones mediante leyes, actos reformativos y actos legislativos, historia que continuó en la actual Constitución de 1991.

Uruguay, por su parte, muestra una historia similar. Con la única excepción de su primera Asamblea constituyente formada solamente por diputados que dictó la primera Constitución del Estado Oriental del Uruguay entre 1830 y 1919 y la República Oriental del Uruguay; de ahí en adelante, sea en las Cartas de 1918, 1934,

1942, sus reformas de 1952 y 1967 enmendada en 1996-1997, siempre tuvieron su Cámara de Senadores.

En Colombia, el Senado puede considerarse la antesala de la Presidencia de la República o, al menos, una escala casi necesaria. Si revisamos los habitantes del palacio de San Carlos y de la Casa de Nariño luego, a partir de la constitución de la República de Colombia de 1886 que con modificaciones superó el siglo y en cuyos debates Miguel Antonio Caro propuso infructuosamente el Senado corporativo, encontraremos que fueron senadores antes que gobernantes Campos Serrano, Núñez, Holguín Mallarino, Sanclemente, Reyes, Abadía Méndez, Eduardo Santos, Lleras Camargo, Ospina Pérez, Laureano Gómez, Valencia, Lleras Restrepo, López Michelsen, Turbay Ayala, Betancur, Barco, Samper, Pastrana Arango, Uribe y Duque.

En Uruguay, desde la República Oriental de 1919, la proporción es algo menor, pero hay que considerar los períodos del Poder Ejecutivo directoral del Consejo Nacional de Gobierno entre 1952 y 1967. Antes de alcanzar la Presidencia, fueron senadores Martínez Trueba, Bordaberry, Sanguinetti, Lacalle y Batlle Ibáñez.

Uno y otro caso evidencian el prestigio del Senado en ambas repúblicas sudamericanas; de lo contrario, no sería un paso deseado en el *cursus honorum* de quienes pretenden ejercer la Jefatura del Estado.

Desde 1934, la Constitución del Uruguay establece un Senado elegido en una sola circunscripción electoral, esto es, del tamaño de la nación entera. Al respecto, comenta Gros Espiell²²⁶ que la organización del Senado fue, en cuanto al Poder Legislativo, la “modificación sustancial” de aquella reforma constitucional:

En un país de organización unitaria, este sistema adoptado en los regímenes federalistas, no era el más conveniente, produciéndose además la circunstancia, hasta cierto punto anómala, de que el Partido Nacional, minoría en el país, poseía mayoría en el Senado, por el hecho de tener mayoría en varios departamentos de pequeño electorado.

Actualmente integran el cuerpo treinta senadores elegidos por cinco años mediante sistema de representación proporcional. El vicepresidente de la república, elegido en fórmula con el presidente, es quien preside la Cámara de Senadores, la cual integra con derecho a voz y voto.

226 Gros Espiell, Héctor: *Esquema de la Evolución Constitucional del Uruguay*. Fundación del Cultura Universitaria. Montevideo, 1971.

Como se advierte en el comentario citado, no siempre fue así. Originalmente, según la Carta de 1830, los senadores eran uno por cada departamento, para totalizar nueve, y su período era sexenal, con renovaciones por tercios cada dos años a través de elección indirecta por un Colegio Electoral. Los departamentos fueron aumentando y, con ellos, los senadores, hasta que en la octava década del siglo XIX alcanzaron el número de diecinueve que es el actual en cuanto a la división político-territorial.

En 1916 se convocó una Asamblea Constituyente cuyo producto fue una Carta Magna sometida a consulta popular para su sanción en 1917 y promulgada en 1918 que no modificó ni la estructura de la Asamblea General y su Cámara de Senadores ni el proceso de formación de las leyes que consagraba las Cámaras como colegisladoras en plano de igualdad, pero sí fortaleció las competencias parlamentarias de control de la acción del Ejecutivo.

Las leyes constitucionales de 1930 y 1932 establecieron la elección popular directa de los senadores mediante el sistema de doble voto simultáneo que se había decidido para los demás cargos en la Ley N° 3.640 del 11 de julio de 1910, la llamada Ley de Lemas a la cual nos referiremos más adelante.

Símbolo del fortalecimiento de la institución parlamentaria puede considerarse la inauguración en 1925 de la todavía hoy impresionante sede de la Asamblea General en el Palacio Legislativo en la Avenida del Libertador.

La Constitución de 1934 no solo trajo el incremento del número de senadores al actual de treinta –más el vicepresidente de la república–, sino que cambió su integración al asignar quince miembros a la lista más votada del partido mayoritario, a lo cual había que sumar el vicepresidente, para así totalizar dieciséis, y quince a la más votada del partido perdedor, este método conservó su vigencia hasta la reforma constitucional de 1942, cuando se eliminaron las cuotas partidistas y se aplicó el sistema de representación proporcional para todos los senadores y así se ha mantenido.

La Ley de Lemas mencionada arriba consiste en un sistema de doble voto simultáneo, originalmente propuesto en Uruguay en 1876 por el profesor Jiménez de Aréchaga²²⁷ inspirado en el modelo concebido por el belga Jules Borely. Consiste en que cada partido o coalición electoral de partidos es un lema; cada partido (lema)

²²⁷ Justino Jiménez de Aréchaga jurista y político uruguayo (1850-1904). Representante y senador, profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de la República donde fue vicerrector.

puede tener sub lemas con candidatos y propuestas diferentes. El elector escoge la lista del sub lema que prefiera. Las preferencias de todos los sub lemas (listas) de un partido o coalición (lemas) se suman y eso determinará el número de cargos que le corresponde, los cuales son asignados proporcionalmente entre las listas según su respectiva votación.

Hasta la reforma constitucional de 1996-1997 regía para todos los cargos de elección popular, a partir de entonces fue excluida la Presidencia de la República de su método. La Ley de Lemas data de 1910, pero el reconocimiento legal a los partidos políticos, ya existentes tradicionalmente, es de la Ley del 16 de enero de 1925, la misma que crea la Corte Electoral y el Registro Cívico Permanente, pues ir creando un sistema normativo cada vez más garantista fue un proceso lento, dado que, no obstante la prolongada trayectoria civilista oriental, esta no excluyó la corrupción del voto, en un muy latinoamericano conflicto entre normalidad y normatividad²²⁸.

En 1973, un golpe de Estado interrumpió la vida cívica uruguaya. Correspondió a la 42ª Legislatura instalada a partir de febrero de 1985 la tarea de contribuir, desde su función institucional de representación, legislación y control, dar los primeros pasos encaminados a restablecer la normalidad republicana.

Cuerpos colegisladores iguales son las dos Cámaras de la Asamblea General uruguaya, la competencia distintiva se refiere a su papel en el juicio político. A la Cámara de Senadores incumbe juzgar a los acusados por la Cámara de Representantes.

La primera Cámara del Senado de Colombia estaba formada por cuatro senadores por cada departamento, nombrados por estos de conformidad con su respectiva Constitución para un período de ocho años.²²⁹ La fórmula se mantiene en lo esencial en la Constitución de 1830 sin hacer mención del número por cada circunscripción y estableciendo la elección por provincias a través de asambleas electorales. La Carta de 1832 introduce la variable poblacional en la determinación del número de senadores que representará cada provincia con un mínimo de uno y su mandato se rebajó a cuatro años, modalidad que permanece en la de 1843. A una representación igual de un senador por provincia, a diferencia de los representantes a la Cámara, proporcionales al número de habitantes, se mudó el Congreso al dictar

228 Gros-Espiell: *Obra citada*.

229 Restrepo Piedrahita, Carlos: *Constituciones Políticas Nacionales de Colombia*. Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 1995: *Constitución Política de la República de Colombia*. Sección 7ª. Artículos 93 al 104.

la de 1853, en la que redujo e igualó el período de los miembros de ambas Cámaras a dos años. Asumida la forma de Estado federal en la constitución de la Confederación Granadina de 1858, se preserva la igualdad en la representación por cada estado pero esta se incrementa a tres. En el Pacto de Unión entre los “estados soberanos” de Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Santander y Tolima de 1861, se conserva la representación de tres por estado en el denominado Senado de Plenipotenciarios y, con idéntica denominación y composición, continuará en la constitución de los Estados Unidos de Colombia 1863.

La Constitución Política de la República de Colombia de 1886, la de la “Regeneración”, la de Núñez y Caro puede decirse en razón del papel que a ambos hombres de Estado correspondió en su génesis, marcó el regreso al Estado unitario. El Senado está integrado por tres miembros por cada Departamento, elegidos por la Asamblea departamental de fuera de su seno, para un período de seis años. Igual al del presidente de la república y dos años más prolongado que el de la Cámara de Representantes. Los senadores tenían la posibilidad de presentarse a reelección indefinidamente, mientras el presidente de la república no podía ser reelegido para el período inmediato.

Esta Carta tuvo, como hemos explicado, una vigencia bastante prolongada, en el curso de la misma hubo modificaciones que afectaron directamente al Senado, sin perjuicio de aquellas que lo hicieron indirectamente al afectar las atribuciones del Congreso.

En el Acto Reformatorio N° 8 de abril de 1905, se reconoce el derecho a la representación de las minorías en la escogencia de los senadores.

En el Acto Legislativo N° 4 de abril de 1909, se mantiene la reelección indefinida de los senadores, pero se reduce su período a tres años.

En el Acto Legislativo N°3 de octubre de 1910, se regresa a la relación del número de senadores con la proporción de población y se modifica el método de su elección al transferirla a Consejos Electorales cuyos miembros son elegidos por las Asambleas Departamentales.

En el Acto Legislativo N°1 de febrero de 1945, se agregó a los requisitos de elegibilidad constitucionales de ciudadanía por nacimiento y edad mínima (30 años), otros relativos a la experiencia:

Haber desempeñado alguno de los cargos de presidente de la república, designado miembro del Congreso, ministro del Despacho, jefe de Misión Diplomática, gobernador de departamento, magistrado de la Corte o del Tribunal Superior, consejero de Estado, procurador general de la nación, contralor general de la república, profesor universitario por cinco años a lo menos, o haber ejercido una profesión liberal, con título universitario.

Con sus noventa y cinco artículos, esta modificación constitucional forma parte de la más extensa enmienda ensayada a la Carta de 1886 y empalma con la de 1936, bajo el mismo liderazgo del presidente Alfonso López Pumarejo. La referencia no es ociosa, pues el dos veces presidente López Pumarejo²³⁰, adalid de “La Revolución en Marcha” de acentos rooseveltianos, era líder liberal en la etapa de la historia colombiana denominada la “República Liberal”²³¹ por la hegemonía de ese partido entre 1930 y 1946, ciclo que se cerrará precisamente el año siguiente a la modificación constitucional referida, a merced de la división de la fuerza entonces mayoritaria entre las candidaturas de Gabriel Turbay y Jorge Eliécer Gaitán que ayudó al triunfo del conservador Mariano Ospina Pérez.

Lo anterior se anota por cuanto, dado el prolongado predominio del partido, es muy probable que la mayoría de quienes reunieran las condiciones requeridas pertenecieran a las filas de esa colectividad.

En el Acto Legislativo N°1 de diciembre de 1979, se modificaron los requisitos de elegibilidad para el Senado, lo cual significó, por un lado, una ampliación de los elegibles al incorporar a quienes han sido jefes de Departamento Administrativo, magistrados del Consejo Superior de la Judicatura, magistrados del Tribunal Contencioso Administrativo y fiscales generales, de la nación; y, por otro lado, una restricción, cuando las experiencias solicitadas pertenecieran a ámbito ajeno a la autoridad estatal, pues se duplicó a diez años el ejercicio de la cátedra universitaria o alguna profesión liberal.

En este caso, la decisión es precedida de los gobiernos del Frente Nacional con el pacto entre los dos partidos históricos para su alternancia en la Presidencia y la distribución de las altas responsabilidades públicas vigente durante cuatro períodos constitucionales entre 1958 y 1974. Si bien en los gobiernos posteriores presididos

230 Su hijo, Alfonso López Michelsen, también será presidente de la república (1974-1978) en una elección disputada por tres hijos de presidentes: él, Alvaro Gómez Hurtado y María Eugenia Rojas de Moreno. En 1982 volvería a intentar alcanzar el poder, esta vez, sin éxito.

231 Bushnell, David. *Colombia: Una nación a pesar de sí misma*. Planeta. Bogotá, 1996.

por los liberales López Michelsen y Turbay Ayala y el conservador Betancur ya había finalizado el acuerdo, su espíritu seguía impregnando las relaciones políticas.

Además, se excluyó de la condición de elegible para el Senado a aquellos ciudadanos que hubieran sido condenados con pena de presidio o prisión.

En este aspecto, la vigente Constitución de 1991 regresó a la fórmula escueta de colombiano por nacimiento y mayor de treinta años, con el añadido de “ciudadano en ejercicio” lo cual implica no estar sujeto a alguna interdicción o inhabilitación.

En esta Carta, la integración original de la Cámara Alta es de cien miembros elegidos en circunscripción nacional y dos adicionales por las comunidades indígenas²³².

Hasta 2018, la Constitución Política colombiana ha sido objeto de 41 modificaciones, en realidad enmiendas, las cuales, si se toma en cuenta el tiempo transcurrido, serían proporcionalmente más que las sesenta y siete de que fue objeto la longeva Carta de 1886. Un número superior lo reúnen aquellas que se intentaron infructuosamente.

Fue presentado por el gobierno presidido por Augusto Uribe Vélez el proyecto de Ley 796 de 2003, cuyo objeto es la convocatoria al referéndum para la Reforma Política. En la Exposición de Motivos del citado proyecto, a propósito de la intención de la reducción del tamaño Congreso “para hacerlo más eficaz y vigoroso”, puede leerse una argumentación a favor de la unicameralidad. Allí, se admite que la cuestión originará “intenso debate” cuya motivación atribuye a “muy arraigadas costumbres” y argumenta: “Otros países ya se decidieron por la causa unicameral y no se sabe que hayan sido malos los resultados de ese nuevo modelo democrático. Varios de nuestros vecinos son prueba viviente de este aserto”²³³. Seguramente no se trata de Brasil, el bicameralismo de cuyo Congreso inspiró a Oscar Niemeyer para el diseño de su sede en Brasilia, ni de Panamá cuya condición centroamericana, no obstante su historia distinta, lo orienta hacia la Cámara única. Debe referirse a Venezuela que se había cambiado a la Cámara única en 1999 como Perú lo había hecho al aliento del fujimorismo en 1993 y resulta difícil determinar la validez de esa “prueba viviente” como demostración de ventaja del modelo, al menos en el ejemplo venezolano. Distinto es el tercer caso, el de Ecuador. Su Congreso unicameral

232 Art. 171, Constitución Política de la República de Colombia.

233 Exposición de Motivos 796 de 2003 Nivel Nacional. www.alcaldiabogota.gov.co.

instituido en la constitución de 1979, pieza de la transición para la salida del régimen militar, no es el primero de ese tipo en su historia, lo ha habido en tres ocasiones antes que esta –que ha sido la más duradera–: 1830, 1851 y 1945. Actualmente, se discute la conveniencia de conservar el Parlamento de una sola Cámara o volver al bicameralismo²³⁴.

Sin embargo, la propuesta normativa concreta no elimina el Senado sino que reduce el número de sus integrantes.

La Corte Constitucional, en sentencia 551 de 2003, se refiere a los límites del Congreso en la reforma constitucional, aunque la carta no contenga “cláusulas pétreas”. Si bien advierte sobre el riesgo de sustituir por vía de reforma una constitución, no decidió que ese fuera el caso²³⁵. Un expediente que supera los treinta mil folios de un proceso con cerca de trescientas intervenciones originó una decisión extensa que, con el voto afirmativo de seis de los nueve magistrados, dio vía libre a quince de las diecinueve preguntas de la Ley de Referéndum propuesta por el Ejecutivo y aprobada por el Congreso.

La pregunta quedó formulada alrededor de la reducción del número de senadores a 83, de los cuales, 78 elegidos en una sola circunscripción mediante lista nacional, dos por las comunidades indígenas y tres por la circunscripción especial nacional para las minorías políticas. No se admitió que en la pregunta se incluyera la circunscripción especial de las zonas de paz. Dicha reforma política, votada por la ciudadanía en el referéndum del 25 de octubre de 2003, solo pudo ser aprobada en lo referente a la inhabilitación vitalicia de quienes hayan sido condenados por delitos contra el patrimonio del Estado. El resto –incluido, por supuesto, los cambios en el Senado–, no contó con el *quorum* de votantes exigido para su validez.

Los senadores de Colombia hoy son, como se estableció en la Constitución de 1991, cien elegidos en circunscripción nacional en la que votan los colombianos residentes en territorio de la república o el exterior; dos por las comunidades indígenas; uno más como producto del Acto Legislativo N°2 de 2015, que es el ciudadano que perdió la segunda vuelta en la elección presidencial; y, durante dos

234 Ver Salgado Pesantes, Hernán: *¿Fin del Sistema Unicameral Ecuatoriano?* Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. www.juridicas.unam.mx.

235 Ver los artículos de Cajas Sarria, Mario Alberto: *La Reforma Constitucional: Límites de la Corte al Congreso* y Olano García, Alejandro y Espinoza Silva, Daniel Fernando: *Análisis de la sentencia C-551 de 2003 de la Corte Constitucional que limitó los poderes de reforma de la Carta Política*. Universidad de La Sabana, Bogotá Colombia, 2004.

períodos, cinco asignados al partido FARC²³⁶, según el Acuerdo de Paz suscrito en el Teatro Colón de Bogotá en noviembre de 2016, para un total de 108.

Además de sus competencias como cuerpo colegislador, el Senado de Colombia puede admitir o no las renunciaciones del presidente y el vicepresidente de la república; en materia militar, puede aprobar o improbar los ascensos militares a partir del grado de oficial general en las fuerzas militares y oficial de insignia en la fuerza pública, puede autorizar el tránsito de tropas extranjeras por territorio nacional y aprobar la declaración de guerra que haga el Ejecutivo; conceder licencia al presidente para ausentarse temporalmente del cargo por motivos que no sean de salud y elegir a los magistrados de la Corte Constitucional y al procurador general de la nación.

La modalidad uruguaya de una Cámara de Senadores elegida en una única circunscripción nacional, válida con las variantes mencionadas desde 1934 y asumida por Colombia para su Senado de la República en 1991, conserva la estructura bicameral con sus ventajas en el orden del equilibrio de poder distribuido entre las Cámaras y posibilidad de consideración más detenida de los proyectos legislativos. A su vez, tiene implicaciones políticas a ser analizadas.

- El cuerpo refleja el mapa de la opinión política nacional y el liderazgo nacional de los cabezas de lista.
- Se descarta en esas constituciones el papel del cuerpo como Cámara territorial, como es la opción de otros Estados unitarios, como Francia.
- La representación parlamentaria de las regiones ocurre así en la misma Cámara de representación de la población.
- En la práctica, al tratarse de listas extensas, treinta en el caso uruguayo y cien en el colombiano, resulta más difícil para el ciudadano detenerse a leerla cuidadosamente al momento de votar, sin obviar que las campañas electorales se realizan en torno a la figura y mensaje de los líderes nacionales sobresalientes, así que pierde importancia relativa la decisión del elector en cuanto a su preferencia o su reconocimiento a un candidato, a favor del mayor peso del voto lista.
- En ese escenario, el vínculo personal elector-elegido cede en relevancia ante la identidad del votante con un proyecto político o con un liderazgo.

236 Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo, depuestas las armas e incorporadas al debate político, pasaron a llamarse Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común. En la cita de 2018 obtuvieron el 0.34% del voto popular para el Senado.

OTROS SENADOS FEDERALES DE INTERÉS AUSTRALIA, AUSTRIA, CANADÁ, BÉLGICA, SUIZA



El Estado federal no es la única justificación para el sistema bicameral, pero sí su base argumental más frecuente. Hemos visto que Estados unitarios, descentralizados o no, prefieren el sistema de dos cámaras. Tales son los casos de Italia, Francia y España y, como también ha sido revisado, democracias latinoamericanas como Chile, Colombia y Uruguay. El Estado unitario, también es cierto, tiende cada vez más a la descentralización, en la lógica de comprender la creciente complejidad de la tarea de gobernar, así como en la de acercar decisiones y recursos a los problemas reales y la gente que los padece. Sea en un Estado federal o en uno unitario descentralizado, la segunda Cámara se justifica e, incluso, se revitaliza con el requerimiento de preservación de los equilibrios internos del sistema, en cuanto a la distribución vertical del poder.

De todos los Estados federales del planeta Tierra, solamente tres tienen parlamentos unicamerales. Uno es Venezuela, República Bolivariana de Venezuela desde 1999, que, en la Constitución promulgada ese mismo año, abandonó el sistema bicameral que había mantenido desde su Independencia en 1811, más de medio siglo antes de convertirse en república federal en 1864 y a cuyo caso nos referiremos específicamente en la parte tercera de este trabajo. Los otros dos son la Unión de las Comoros o Comoras y los Estados Federados de Micronesia. Aquella está formada por las tres islas Comoros, ubicadas al sur del océano Índico en el África Oriental, cerca de Madagascar y Mozambique, cuyo territorio es de 1.660 km² cuya población no alcanza las ochocientas mil personas. La inestabilidad política, los golpes de Estado, más de veinte desde su independencia de Francia en 1975, el peor índice de inequidad entre todas las naciones y uno de los más bajos niveles del desarrollo humano caracterizan a este Estado. El de Micronesia en el Pacífico, con 111.000 habitantes aproximadamente, está formado por seiscientos siete islas cuyo territorio total es de 702 km², aunque, como cabe suponer, su zona económica exclusiva es bastante extensa, funciona como un Estado democrático respetuoso de los derechos

humanos. Son los únicos tres ejemplos en los cuales coincide la forma federal de Estado con el modelo parlamentario bicameral.

Así que el bicameralismo, aunque no le sea exclusivo, es constitucionalmente propio de las federaciones, con solo esas tres excepciones. Por considerarlo de interés, cada uno por sus propios motivos, revisaremos someramente otros cinco casos de Senados o segundas Cámaras en Estados federales, todas democracias en pleno funcionamiento. Tres son monarquías constitucionales, y dos, repúblicas parlamentarias. Aunque, de las primeras, dos tienen a su Corona a considerable distancia, la mancomunidad de Australia y el Canadá y la otra, el Reino de Bélgica, se hizo federal mediante un largo y complejo proceso entre 1970 y 1990 en atención a sus diversidades regional y lingüística.

Austria es una república federal de gobierno parlamentario, aunque sea elegido directamente por el pueblo su presidente, quien es jefe del Estado aunque no del Gobierno, pues esta tarea corresponde al canciller federal. La Confederación Suiza, por su parte, es un Estado federal cuyo gobierno lo ejerce el Consejo Federal, cuerpo colegiado de siete miembros elegidos por la Asamblea Federal, parlamento bicameral, después de cada elección del Consejo Nacional (Cámara Baja), con adecuada representación de las regionales y las lenguas nacionales. Suiza tiene también una Cancillería Federal, pero es difícilmente asimilable a la Jefatura del Gobierno que, con idéntico título, existe en Alemania y en Austria. La Constitución la define como “el Estado Mayor del Consejo Federal. A su cabeza se encuentra el canciller o la canciller de la Confederación”²³⁷.

Europeas son la República de Austria, el Reino de Bélgica y la Confederación Suiza. Americano, el Canadá y, de Oceanía, la Mancomunidad de Australia.

En tres de ellos debe considerarse el elemento de la pluralidad lingüística: Suiza, Bélgica y Canadá; pero, en este último y en Australia, hay comunidades nativas, indígenas o aborígenes. En Canadá, según el censo de 2016²³⁸, estos pueblos alcanzaban una población total de 1.673.785 personas, equivalente al 4.9% de los canadienses. En Australia, para la misma fecha, la estimación era de 786.689 personas, lo cual equivaldría al 3.3% de la población total australiana²³⁹.

237 Artículo 179 de la Constitución Federal de la Confederación Suiza del 18 de abril de 1999.

238 *Statistics Canada: 27th Census of Canada, taken May 10th, 2016.*

239 <http://theconversation.com/census-2016-whats-changed-for-indigenous-australians>.

El asunto tiene, pues, sus complejidades.

Desde el 1 de enero de 1901, de conformidad con la Constitución votada por los australianos en referendo en 1898 y 1900, aprobada como Ley Constitucional por el Parlamento británico, la Mancomunidad de **Australia** tiene un parlamento bicameral con poderes legislativos iguales. El Senado de 76 miembros de período sexenal, a razón de 12 en representación de cada uno de los seis estados y cuatro por los territorios, se renuevan por mitades cada tres años. La Cámara de Representantes, cuerpo con el cual el Gobierno tiene relación fiduciaria, tiene 148 miembros elegidos por tres años.

Desde 1949, y a diferencia del sistema mayoritario característico de la legislación electoral británica, se adoptó el voto proporcional. Este hecho, sumado a la adopción de un activo sistema de comités, aumentó la importancia del Senado con participación en la legislación presupuestaria, cuya significación debe subrayarse en los sistemas parlamentarios de tipo Westminster²⁴⁰.

Esto trajo como consecuencia parlamentos bloqueados, imposibilitados de decidir, y la recurrencia de “disoluciones dobles”, decisión de disolver simultáneamente Senado y Representantes en cinco ocasiones desde 1949 hasta 1999: 1951, 1974, 1975, 1983 y 1987. Entre 1901 y 1948, esto tuvo lugar solamente una vez, en 1914.

El Senado australiano ha demostrado ser un freno bastante eficaz para la mayoría en la Cámara de Representantes, con el riesgo de bloqueo parlamentario, pero con la ventaja del fortalecimiento de la opción de convertir al Senado en una “Cámara de revisión”.

Austria es una república federal con Gobierno parlamentario y un presidente de la república elegido por el pueblo. Su Parlamento tiene dos Cámaras: el *Nationalrat* o Consejo Nacional, cuya mayoría inviste el Gobierno, el cual es responsable ante él, y el *Bundesrat* o Consejo Federal, que es la Cámara Alta. El debate constitucional de 1920 estuvo signado por las diferencias entre el partido popular ÖVP, de inspiración católica y orientación socialcristiana que propugnaba el federalismo, los socialistas que defendían el modelo unitario de Estado y los nacionalistas, cuya idea era la de un modelo más centralizado. Entonces, la Cámara Alta pasó de nobiliaria a democrática, pero quedó relegada a un papel secundario. Entre 1934 y 1945, Austria sufrió el *Anschluss* u ocupación del país por los nazis, con lo cual se derogó la Constitución

²⁴⁰ Ver Paterson & Mughan: *Obra citada*.

de 1920 y se anexó la República al *III Reich*. Restaurada la Constitución, una vez recuperada la independencia nacional, el federalismo austriaco será moderado, cooperativo, con una balanza de poder favorable a la Federación y con menos influencia de los estados en la formación de la voluntad federal.

El *Bundesrat* austriaco es una Cámara relativamente débil. Se elige indirectamente por los parlamentos de los *Länder* y se asignan los 62 escaños mediante sistema proporcional y según los requisitos establecidos en cada una de las constituciones estatales. La representación de los estados federados es desigual, desde los doce de Baja Austria hasta los tres que tienen Burgenland y Voralberg, la distribución varía. Once cada una para Alta Austria y Viena. Nueve de Styrie, cinco del Tyrol, cuatro respectivamente de Salzburgo y Carintia.

El *Bundesrat* austriaco no investiga ni controla al Gobierno, tampoco participa en la legislación fiscal ni en el presupuesto. Su presencia en la función legislativa puede ser decisiva o secundaria. La ejerce a través de los poderes de veto suspensivo o dilatorio o de veto absoluto. Mediante el primero, puede obstruir temporalmente la aprobación de un proyecto de ley en busca de una posición que le sea aceptable. Mediante el segundo —que, en la práctica, no ha ejercido, sea porque no fue necesario o por prudencia política para evitar conflictos con el *Nationalrat*—, puede impedir que el trámite de una ley concluya en aprobación. El no uso de este recurso constitucional por parte del Consejo de la Federación puede indicar, así mismo, que la Cámara Baja del Parlamento austriaco ha actuado con suficiente prudencia en materias que puedan causar tensiones con los intereses de los estados federados.

Así que la prudencia política no se ha mantenido de un solo lado.

Constitucionalmente, la aprobación del *Bundesrat* es indispensable en cinco casos: (1) leyes que afecten los órganos legislativos de los *Länder*; (2) leyes de rango constitucional que afecten la estructura y funcionamiento de los *Länder*; (3) leyes ordinarias sobre los poderes de los *Länder*; (4) tratados internacionales; y (5) leyes que autoricen la disolución de las asambleas legislativas estatales.

El veto suspensivo se aplica a aquellas leyes ordinarias que no estén incluidas en las materias citadas y se ejerce por mayoría simple.

La iniciativa legislativa la puede ejercer un tercio de los miembros del *Bundesrat*.

El federalismo del Reino de **Bélgica** presenta una superposición de complejidades, la derivada de las regiones lingüísticas y la propia de las autonomías provinciales. Diversidad cultural y diversidad política en un país que se descentralizó obligado por sus diversidades²⁴¹.

En la Región Valona están las provincias de comunidades francófonas de Henao, Luxemburgo, Brabante Valón y Namur, y la parcialmente francófona y parcialmente germanófona Lieja. En la Región Flamenca, las provincias de comunidades flamencas de habla neerlandesa de Limburgo, Flandes Oriental y Occidental, Brabante Flamenco y Amberes. Bruselas-Capital habitada por ciudadanos belgas de las dos comunidades principales, Valona y Flamenca, con un alto porcentaje bilingüe.

Monárquica y parlamentaria, Bélgica fue bicameral antes que federal. En la constitución de 1831 el bicameralismo era simétrico. Su Senado es producto de la prudencia, concebido como “puente moderador”, factor conservador, equilibrador. En 1893 se lo reforma a través del sistema electoral, dejando atrás los elementos aristocráticos al originarse en el sufragio universal masculino. La elevación del piso de edad para el sufragio, tanto activo como pasivo, mantenía un cierto carácter restrictivo, mientras que la elección de senadores por las provincias ayudó a atemperar su conservadurismo y clasismo.

La reforma posterior a la I Guerra Mundial, conflicto que fue durísimo para los belgas, cambia de nuevo el perfil del Senado, ahora más plural, al crearse cuatro categorías de senadores: los provinciales; los elegidos directamente; los cooptados, elegidos por los dos grupos anteriores, y los senadores por derecho propio. Esa Cámara formaría parte, junto a la de Representantes, de un bicameralismo perfecto o igualitario, en la tradición constitucional belga desde 1831.

Una sucesión de reformas constitucionales de 1969, 1970, 1980, 1988 hasta 1993 fueron dando pasos desde el Estado unitario al federal y también del bicameralismo igualitario a uno con funciones diferenciadas, hacia más autonomía para las comunidades y a un Senado como Cámara federal de deliberación o reflexión. En 1995 se reduce el número de senadores a 71: 40 serán por elección directa y método proporcional, 25 flamencos y 15 francófonos; 21 por los consejos

²⁴¹ Ver Pons, Eva: “El Estado del Federalismo en Bélgica” en *Revista Vasca de la Cultura y las Ideas, Cuadernos del Alzate*. N° 21, 1999.

legislativos de las comunidades flamencas (10), francófonas (10) y germanófonas (1); y otros diez cooptados por los anteriores, a través de colegios lingüístico-culturales, seis flamencos y cuatro francófonos. Un senador más, pasivo, sin derecho a voto lo es por derecho propio en representación de la familia real.

Si bien no participa en el presupuesto y las finanzas, en cuanto a control político, el Senado tiene las facultades parlamentarias básicas de investigación, interpelaciones, comparecencias y preguntas. En el área de la legislación, tiene veto absoluto en el trámite de proyectos de ley en aquellas materias en las cuales su aprobación es necesaria, tales como leyes federales que susciten revisión constitucional, relativas a la organización de la Administración de Justicia o que afecten las competencias de las comunidades territoriales o involucren instituciones regionales o locales, tratados internacionales y que afecten al Consejo de Estado, todas las cuales se mencionan en los artículos 74 y 77 de la Constitución. En todos los demás casos, su participación puede llegar hasta el veto suspensivo, por lo cual, es secundaria.

De las materias relacionadas con la Unión Europea, el Senado ha quedado al margen. Esa legislación es corresponsabilidad de los distintos niveles de gobierno: federal, regional y local. En cambio, ostenta funciones extraordinarias de importancia como pronunciarse con exclusividad, por decisión adoptada por mayoría simple, en cuanto a diferencias por intereses y competencias entre las asambleas de las regiones o de las comunidades y el Parlamento federal. La resolución final es competencia del Tribunal de Arbitraje.

El Senado se elige por período de cuatro años, su mandato sigue la suerte de la de la Cámara de Representantes, que es la que determina la formación y la caída del Gobierno, así que, similar a España, la disolución de la Cámara Baja acarrea la del Senado. Así mismo, coparticipa con esta en la designación de titulares del Consejo de Estado, el Tribunal de Casación, el Tribunal de Arbitraje.

Las reformas frecuentes al sistema constitucional –y, en ellas, las competencias reservadas a las comunidades federadas y las características particulares del sistema de partidos belga– han enervado al Senado en su papel de Cámara federal. Por otra parte, el Senado ha utilizado sus facultades para el mejoramiento técnico legislativo de las iniciativas gubernamentales.

La Jefatura del Estado de **Canadá** está en la Corte de Saint James en Londres. La Corona está representada por un gobernador general en Ottawa. Es una monarquía constitucional con Gobierno parlamentario responsable ante la Cámara de los Comunes y un Estado federal con Parlamento bicameral. La organización de su Senado está fuertemente condicionada por la influencia de la Cámara de los Lores británica.

Opina Franks que, de las instituciones políticas canadienses, el Senado es aquella de la que más se escribe, pero la que menos se estudia²⁴².

Sería muy largo, e innecesario al efecto de este trabajo, remontarse hasta 1497, la llegada de Cabot a Newfoundland, y hasta 1534 a la Cartier a la península de Gaspé²⁴³. Leamos la historia común de canadienses anglófonos y francófonos iniciada con el Tratado de París de 1763, al final de la Guerra de los Siete Años (1756-1763), mediante el cual Francia cede los territorios canadienses a Gran Bretaña. Después de este hecho, en América del Norte y en Europa, siguieron acontecimientos trascendentes con influencia en los asuntos de Canadá, cuya organización gubernamental tuvo varios intentos de difícil y conflictiva aplicación práctica, hasta los proyectos de Confederación en la segunda mitad del siglo XIX y la *British North America Act* de 1867. Y aunque las tensiones no han cesado completamente, después de los acuerdos de Charlottetown de 1992²⁴⁴, su derrota en referéndum y, a su vez, la derrota en el referéndum sobre la soberanía de Quebec de 1995 de la propuesta secesionista, se han morigerado y encontrado vías prácticas, menos conflictivas de procesamiento político.

En la Confederación de 1867, el Senado tenía 72 miembros, estos fueron aumentando con la incorporación de las provincias occidentales en 1915, el ingreso de Newfoundland y Labrador en 1949 más la asignación de un senador a cada uno de los territorios del norte para el total actual de 104.

Concebido originalmente en el modelo estadounidense como “foro para la representación de intereses regionales en la política federal”²⁴⁵, al Senado le ha costado cumplir ese papel. La disparidad poblacional entre las provincias es una

242 Franks, C.E.S.: *Not dead yet, But Should it be Resurrected? The Canadian Senate* en Paterson & Mughan: *Obra citada*.

243 Ver Morton, Desmond: *A short History of Canada*. McClelland & Stewart. Toronto, 2006.

244 Consagraba la elección de los senadores.

245 Franks: *Obra citada*.

fuente de reclamo de reforma en las regiones más pobladas. La otra es el método de designación, efectuada por el gobernador general como representante de la Corona a proposición del primer ministro.

La “Triple E”, *Electoral-Equal-Effective*²⁴⁶, que es el corazón de las propuestas de reforma del Senado en Canadá, no ha logrado concretarse en consensos con base de respaldo suficiente. En los frustrados acuerdos de Charlottetown se avanzó sustancialmente en ese camino, pero la mayoría de los votantes no los aceptó. ¿Hubiera eso originado un Senado políticamente similar al australiano? Es posible. Lo que estaría por establecerse es la relación costo-beneficio entre esos riesgos y los del sistema vigente. También habría que plantearse, desde la lógica deliberante de la perspectiva representativa como criterio de funcionamiento democrático, si los mecanismos de la democracia directa son aplicables a ciertos asuntos cuya complejidad relativamente alta amerita una lectura que puede afectarse negativamente por la emotividad, máxime en estos tiempos de auge de las redes sociales. El *Brexit*, en la patria por excelencia del *common sense*, puede ser un interesante caso de estudio.

Hasta 1965 los miembros del Senado servían de por vida, como entre nosotros propuso Bolívar al Congreso de Angostura en 1819. A partir de la reforma de ese año pueden permanecer en el cargo hasta los 75 años, como hacen los obispos de la Iglesia católica que, al alcanzar esa edad, deben presentar su renuncia. Requieren una edad mínima de 30 años para ser designados. Así que las renovaciones se producen a medida que quedan cargos vacantes. Por deceso o renuncia cuando eran vitalicios, o por cese de funciones debido al cumplimiento de la edad límite.

El Senado no participa en la formación o en la destitución del Gobierno, el cual es determinado por la mayoría de la Cámara de los Comunes y ejerce veto suspensivo en la legislación, lo cual retarda el trámite cuya decisión final es de los Comunes. Esta limitación, la de usar solo el veto suspensivo o dilatorio, es autoimpuesta mediante una regla no escrita, puede decirse que tradicional, en consideración a su condición de Cámara no elegida. En el campo legislativo, el peso mayor le corresponde a través de funciones extraordinarias como, por recomendación del Gobierno, la evaluación del impacto de una legislación en los derechos fundamentales o los derechos civiles y la adopción de aquellas que permitan la celebración de un referéndum.

246 Elegido, igual y efectivo.

El Senado tiene el derecho constitucional de modificar sin incrementar el monto en las *money bills* o leyes fiscales que le son remitidas por la Cámara de los Comunes.

El método de designación de los senadores hace, opina el estudioso mexicano citado²⁴⁷, que el órgano “se vea como una institución anacrónica y carente de legitimidad democrática”, pero es difícil encontrar unanimidad en la doctrina. Por ejemplo, otra investigación que hemos manejado²⁴⁸, sostiene que “un Senado elegido tendría más legitimidad que el presente, pero al costo de tensiones potenciales con las instituciones parlamentarias que serían inaceptables sin reducir drásticamente los poderes del Senado como son ahora”.

Son las dificultades políticas que al jurista constitucional se plantea resolver mediante fórmulas satisfactorias, no en un laboratorio que opera “en condiciones dadas”, sino a la intemperie, en el duro campo de las condiciones de la realidad que es.

La Confederación **Suiza** es considerada universalmente como una de las democracias y de los sistemas federales que mejor funcionan. Se organiza como una república federal con forma de gobierno parlamentario y la particularidad de un Poder Ejecutivo colegiado.

El parlamento suizo es la Asamblea Federal, “autoridad suprema de la Confederación salvo los derechos reservados al pueblo y a los cantones”²⁴⁹, integrada por dos Cámaras con las mismas competencias, las cuales sesionan conjuntamente cuatro veces al año. El Consejo Nacional o Cámara Baja está integrado por 200 diputados. El Consejo de los Estados²⁵⁰ o Cámara Alta está formado por 46 miembros llamados comúnmente senadores, aunque constitucionalmente se los denomina diputados como a los de la Cámara Baja. En el Consejo de los Estados están representados los Cantones por dos miembros en plano de igualdad, salvo los semicantones de Obwalden, Nidwalden, Basilea (ciudad y campo) y Appenzell que eligen uno cada uno.

Cada Cantón determina el sistema electoral para escoger a sus representantes ante el Senado. Solo el de Jura lo hace por representación proporcional.

247 Altamirano Santiago: *Obra citada*.

248 Franks: *Obra citada*.

249 Constitución Federal de la Confederación Suiza del 18 de abril de 1999 (Versión refundida el 27 de septiembre de 2009).

250 *Ständerat* en alemán, *Conseil des États* en francés, *Consiglio degli Stati* en italiano y *Cussegl dal Stadis* o *dal Chantuns* en romanche o grisón, lenguas oficiales todas de Suiza.

Al ser designado el Consejo Federal (Ejecutivo colegiado) por la Asamblea Federal, se entiende que en dicha votación participan tanto el Consejo Nacional como el Consejo de los Estados.

En la Asamblea Federal, aunque las deliberaciones de cada Cámara se realicen separadamente, las decisiones se adoptan por mayoría de votos²⁵¹, pero la propia Carta Magna establece tres excepciones, las cuales requerirán de sendas mayorías en cada uno, tanto en el Consejo Nacional como en el Consejo de los Estados. Estos casos serían, de acuerdo al artículo 159.3 constitucional:

1. Las leyes federales declaradas urgentes.
2. Las disposiciones relativas a las subvenciones, así como los créditos de compromiso obligado que supongan un gasto adicional único de más de veinte millones de francos o gastos adicionales periódicos de más de dos millones de francos.
3. El aumento del gasto total en caso de pagos extraordinarios en virtud del artículo 126.3.

La curiosa circunstancia de que se fijen las cantidades de dinero en términos nominales y no relativizados, como se considera de la mejor técnica legislativa, indica la confianza suiza en su estabilidad macroeconómica y fiscal. Previsivamente, el último numeral del artículo autoriza a la Asamblea Federal a adaptar, por medio de ordenanza, estos importes “a un encarecimiento de la vida”.

El aumento del gasto por causa del artículo 126.3, mencionado en el último supuesto, se refiere a que hay un imperativo constitucional para que la gestión financiera pública mantenga “de manera durable el equilibrio entre los gastos y los ingresos”, por lo cual la necesidad de aumentar el límite superior de gastos debe ser aprobada por mayoría en ambas Cámaras.

Como se aprecia, cada realidad condiciona la previsión constitucional que le sea más aplicable, siempre siguiendo el precepto aristotélico de que “no basta imaginar un gobierno perfecto; se necesita, sobre todo, un gobierno practicable...”²⁵².

Lo que, de los sistemas constitucionales revisados, puede aprenderse es que han de cuidarse los equilibrios suficientes para que el Estado cumpla sus fines, se controle el poder sin que se paralice indefinidamente su acción y que la mejor y más

251 Artículo 159.2 de la Constitución.

252 Aristóteles: *La Política*. Espasa-Calpe. Buenos Aires, 1958.

sabida previsión constitucional ayudará al funcionamiento del sistema político, pero sus resultados siempre dependerán más de este, de sus condicionamientos partidistas y de participación ciudadana y del modo cómo en él influyan las relaciones sociales y económicas en su diversidad.

En las ciudadanías de los países mencionados se presentan diversos grados de satisfacción o de inconformidad con el sistema político y con el constitucional, pero siempre se dispondrá de indicadores objetivos para medir su desempeño que nos pongan a salvo del juicio apresurado fuertemente motivado por la pasión circunstancial.

En la transición y después

Vista desde la distancia, se puede apreciar la transición polaca a la democracia como el fruto de la protesta laboral organizada y consistente, la impronta de los valores católicos y el peso de la Iglesia en la sociedad, vitalizado poderosamente este por la elección del cardenal-arzobispo de Cracovia Karol Wojtyła en octubre de 1978 como papa Juan Pablo II y su visita a su tierra natal en junio de 1979²⁵³; la primera de nueve. Es obvio el enorme impacto de estos acontecimientos, al lado de los cambios ocurridos en la Unión Soviética que desembocarían en su disolución y en el consiguiente derrumbe del Consejo de Asistencia Económica Mutua o CAME fundado por Stalin en 1949 y el Pacto de Varsovia, la alianza militar creada en 1955²⁵⁴.

La interconexión entre estos procesos que afectaron a los países detrás de la que la elocuencia churchilliana llamó “La Cortina de Hierro”²⁵⁵ puede notarse cuando Gorbachev²⁵⁶ cuenta en sus *Memorias*, después del fallido golpe de Estado para derrocarlo y a propósito de la constitución de la Comunidad de Estados Independientes, breve reemplazo de la Unión Soviética, que el líder polaco Walesa, ya presidente de la república, en conversación telefónica, había mostrado solidaridad con su “concepto de reformar la URSS y expresó su disposición, si fuera necesario, para llamar a los pueblos de nuestro país a seguir el camino evolutivo para las reformas”.

Pero, visto más de cerca, tendremos que encontrar que un retrato más detallado y fiel de la sucesión de eventos políticos y sociales puede resumirse en el

253 Ver Weigel, George: *Witness to hope. The biography of Pope John Paul II 1920-2005*. Harper Perennial. New York, 2005 y O’Sullivan, John: *El presidente, el papa y la primera ministra*. FAES-Gota a gota. Madrid, 2007.

254 De la abundante bibliografía acerca de ese apasionante y múltiple proceso, subrayo Gorbachev, Mikhail: *Memoirs*. Bantam Books. London, 1997.

255 Clase magistral en el Colegio Westminster de Fulton, Missouri el 5 de marzo de 1946.

256 Gorbachev, M.: *Obra citada*.

título del trabajo de Jane L. Curry, “El gran experimento polaco: crear la democracia a través de protestas, represión, negociación, elecciones y la política del zigzag”²⁵⁷. Los vínculos de los polacos con Occidente, relativamente mayores que los de otros vecinos, y el temor a una invasión soviética incidieron en el paso de los cambios.

Entre los elementos a considerar para comprender esa transición compleja y muchas veces contradictoria, veremos en el caso polaco que, como afirma Olson con muy buenos argumentos, los parlamentos, sea como participantes o como objetos, están en el corazón de las nuevas democracias postcomunistas en Europa del Centro y el Este²⁵⁸.

En el período del socialismo real había parlamentos unicamerales de partido único, con vida parlamentaria escasa y formal y, a lo sumo, un pluripartidismo fingido con partidos satélites del comunista, cualquiera que fuera el nombre que este tomase.

Algunos que habían tenido parlamentos bicamerales en las décadas de 1920 y 1930, antes de la II Guerra Mundial y el socialismo, regresaron a esa fórmula, como Polonia, la República Checa y Rumania, la que tenía y reasumió un bicameralismo simétrico o igualitario.

Los checos volvieron temprano al bicameralismo y su parlamento tiene Senado y Cámara de Diputados.

De las antiguas repúblicas soviéticas, Rusia es federal y bicameral²⁵⁹, las restantes son Estados unitarios con parlamento unicameral²⁶⁰, con las excepciones de Kazajistán y Uzbekistán en el Asia central. La Asamblea Nacional de Hungría es unicameral como la búlgara y el Consejo Nacional eslovaco, pero constantemente aflora en medios políticos y académicos húngaros el debate público con intención de que la nación regrese al bicameralismo de su pasado.

257 Curry, Jane L.: *Poland's Great Experiment: Creating Democracy through Protests, Repression, Negotiation, Elections, and the Politics of Zigzag* en *Democratic Transitions* (Sergio Bittar y Abraham F. Lowenthal, editors). John Hopkins University. Baltimore, 2015.

258 Olson, David: *From Electoral Symbol to Legislative Puzzle: The Polish Senate* en Paterson & Mughan: *obra citada*.

259 A diferencia de las naciones de su órbita político-ideológica, la Constitución de la URSS, con dictadura de partido único, era federal y no consagraba el unicameralismo. El Soviet Supremo tenía dos Cámaras, el Soviet de la Unión y el Soviet de las Nacionalidades.

260 Lituania, Estonia, Letonia, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán, Georgia, Armenia y Azerbaiyán, Bielorrusia, Ucrania y Moldavia.

En los Balcanes, mientras Eslovenia tiene un sistema bicameral con la Asamblea y el Consejo nacionales, Croacia ha regresado a su *sabor* unicameral de vieja historia, como Albania tiene su Parlamento del Pueblo, Macedonia su Asamblea de la República y Serbia su Asamblea Nacional.

Las segundas Cámaras en estos Estados son invariablemente electas, pero sus poderes son menores que los de las Cámaras Bajas. La mayoría carece de papel en la formación del Gobierno. Distinto es el caso de Rumania, con su bicameralismo simétrico, obliga a comisiones de conciliación en casos de diferencias entre Senado y Diputados, salvo en las materias que la Constitución establece como de “Cámara decisiva” en las cuales el texto determina el cuerpo que tiene la última palabra. La investidura del Gobierno, incluido el debate sobre su Programa, ocurre en sesión conjunta.

En Polonia, país con una larga tradición senatorial, el restablecimiento de la Cámara Alta no fue un producto de la transición a la democracia y su nueva constitucionalidad, sino un elemento del proceso transicional en sí, propuesto en las negociaciones de la Mesa Redonda entre el Partido Obrero Unificado Polaco²⁶¹ y la opositora Solidaridad, para abrir una ventana a la participación democrática en la idea de no abrir la puerta al cambio de par en par, pero la vida puede superar las previsiones y los cálculos.

En un punto de la crisis, hubo una negociación política entre el gobierno comunista encabezado por Jaruzelski²⁶² y la oposición pro democrática. Lo aconsejaban la cada vez menos manejable situación económica, la división de la sociedad y la vecindad de una elección. El Gobierno quería comprometer a Solidaridad, movimiento muy identificado con las reivindicaciones obreras, con las reformas para enfrentar la crisis económica, las cuales se sabía que serían políticamente costosas. Por su parte, Solidaridad buscaba conquistar su legalidad y la superación de la Ley Marcial.

La propuesta, presentada como un “globo de ensayo” por el negociador oficialista Kwasniewski luego de varias opciones rechazadas, fue una elección

261 El PZPR fue el partido comunista polaco durante el socialismo. El viejo Partido Comunista de Polonia, fuertemente nacionalista, fue eliminado por Stalin, lo mismo que el Ejército Nacional. Eliminado legal y físicamente.

262 Wojciech Jaruzelski (1923-2014). Militar y político polaco. Militante comunista. La crisis del sistema socialista lo llevó a la cabeza del partido y del Estado.

de compromiso. El *Sejm*, parlamento unicameral de 460 miembros, sería complementado por un Senado de 100. 65% de los diputados al *Sejm* serían elegidos por el viejo sistema de lista única del partido y sus aliados o satélites; el restante 35%, por elección abierta a cualquiera que participara libremente. La totalidad del Senado sería elegida libremente.

El propio Kwasniewski²⁶³ explica su iniciativa:

Propuse la idea de organizar un Senado, una segunda Cámara del Parlamento. La oposición estaba muy en contra porque decía que no podía aceptar más que una elección no completamente democrática²⁶⁴ pero ¿cuántas más deberían aceptar? Entonces propuse una elección absolutamente libre para el Senado y fue aceptada.

La Asamblea Nacional, compuesta por el Senado y el *Sjem*, elegiría al presidente de la república y este designaría a un primer ministro cuyo gobierno sería responsable ante la Cámara Baja del Parlamento. En la legislación, el Senado ostenta un poder de veto suspensivo.

Mazowiecki, periodista y político católico, negociador por Solidaridad de los acuerdos y, luego, primer ministro²⁶⁵, expone que “la paz era nuestra única vía a la victoria” y relata cómo

Aceptamos las que fueron llamadas “elecciones contrato” al Sjem, la Cámara Baja del Parlamento. Al partido gobernante y sus partidos satélites se le garantizaba la mayoría y nosotros podíamos solo ganar hasta el 35%. Sin embargo, serían efectuadas elecciones enteramente libres para la Cámara Alta del Parlamento (el Senado), la cual no había existido bajo el comunismo y ahora era restaurada. Asumimos que permaneceríamos en la oposición, pero los eventos se aceleraron rápidamente.

El acuerdo muestra flexibilidad y disposición al entendimiento en ambas partes. Un factor clave en las transiciones más exitosas y menos traumáticas, como esta y la sudafricana, la chilena, la española, la filipina, es que los dos lados principales del conflicto están convencidos de la inevitabilidad del cambio, y discuten acerca de cómo adelantarlos ordenada y pacíficamente, tratando de ubicarse en la posición de mayor ventaja, como es natural en los procesos políticos, pero sin perder de vista el destino final. Todo lo cual no significa que en una y otra acera, haya sectores maximalistas contrarios a la negociación, convencidos de que la solución está en el triunfo total de sus puntos de vista.

263 Aleksander Kwasniewski entrevistado en *Democratic Transitions* (Sergio Bittar y Abraham F. Lowenthal, editores).

264 La oferta incluía el acceso parcial de la oposición al parlamento en una elección limitada.

265 Tadeusz Mazowiecki, entrevistado en *Democratic Transitions*: Obra citada.

El resultado político práctico fue que la votación opositora se concentró en Solidaridad y que los 161 escaños del *Sjem*, la minoría de elección libre, correspondieron a esa formación, así como 99 de los 100 senadores.

Pero la política no había terminado su tarea. Esta apenas comenzaba. El resultado dibujaba, de un golpe, un nuevo mapa. Los comunistas del PZPR no pensaban entregar el poder, sino compartirlo y Solidaridad no tenía un plan para después de la elección. Sin embargo, “era imposible ignorar los resultados favorables a la oposición”, admite el mismo Kwasniewski.

El Senado, impulsado por su legitimidad democrática, se convirtió en catalizador del cambio, del cual fue factor crítico. Primero, porque aportó credibilidad a la estrategia de la transformación del régimen por vía electoral y, luego, porque fue impulsor de las reformas, sobre todo en la primera legislatura, cuando tuvo más iniciativas que en las siguientes.

El Senado era completamente libre, creíble por su integración totalmente elegida y por su reaparición en el tránsito del cambio, mientras el *Sjem*, con más poderes formales y más numeroso, era visto como una Cámara “contractual”, pactada, distinta a la orientación de la voluntad popular.

La circunstancia de que Polonia tiene un presidente electo con autoridad, aunque no dirige el Gobierno, permitió que el Senado cumpliera un papel de mediación y pudiera romper los puntos muertos entre este y el *Sjem* y el Gobierno representativo de la mayoría en este. Eso ha ocurrido incluso siendo presidente Lech Walesa, cuyas iniciativas de referéndum requerían aprobación senatorial. También contribuyó a la defensa de la institución deliberante, haciendo uso de la competencia del mariscal (nombre del Derecho Constitucional Parlamentario polaco para los presidentes de cada Cámara) de ser consultado en los casos en los que el jefe del Estado se proponga disolver el Parlamento.

Es cierto que del parlamento antes mencionado salió la elección de Jaruzelski como presidente de transición y de Tadeusz Mazowiecki como primer ministro en agosto de 1989, el primer gobierno presidido por un no comunista en aquella etapa histórica crucial, pero la transición polaca hasta la aprobación de la nueva Constitución transcurrió de 1989 a 1997, requirió cuatro elecciones y tres presidentes, se pasó de la polarización PZPR-Solidaridad a tiempos de divisiones y

fragmentaciones, incluso en el viejo y “monolítico” partido de los comunistas, en un multipartidismo bastante fluido para llegar a un nuevo bipartidismo imperfecto cuyas fuerzas principales son Ley y Justicia de un lado y Plataforma Cívica del otro, recién en 2007. La Constitución adoptada en 1997 asimiló aprendizajes de ese período de cambios.

En perspectiva, la transición polaca es un ejemplo de éxito. Su crecimiento económico ha sido mayor y más rápido que el de otras naciones del centro y el este europeos, su integración a Europa y también sus avances en cuanto a convivencia democrática.

Actualmente, el Senado polaco, clave en la transición en la cual fue símbolo democrático, busca una misión. En sus primeras décadas de existencia ha habido cambios que le han restado autonomía e iniciativa.

Su poder formal se concentra en la revisión de las leyes aprobadas por el *Sejm*. Su iniciativa legislativa es limitada.

El fortalecimiento como Cámara de reflexión y revisión y como vocero de las regiones en una geografía extensa y variada, aunque sea un Estado unitario, puede apuntar una dirección para ese desarrollo.

EL SEANAD ÉIREANN EL MODELO IRLANDÉS DE SENADO FUNCIONAL

13

El Senado de Irlanda se incluye en este estudio por varias razones que lo hacen interesante. Esta nación de población relativamente pequeña, menos de cinco millones de habitantes aproximadamente sobre un territorio que apenas sobrepasa los setenta mil kilómetros cuadrados –menos que el área que ocupan Zulia y Táchira juntos–, ha sido, desde su independencia en la segunda década del siglo pasado, una democracia estable y funcional. La llaman *Land of Saints and Scholars*, “Tierra de Santos y Eruditos”. La legislación benefactora promovida por el estadista anglo-irlandés Arthur Wellesley, Duque de Wellington, cuando estaba unida al Imperio británico, no bastó para evitar que sufriera la devastadora Gran Hambruna a mediados del siglo XIX con una estimación de un millón de personas muertas y un rezago económico con relación al Europa, pues había perdido la oportunidad de la Revolución Industrial por escasez de ciertos recursos y su dependencia de la exportación de productos agrícolas primarios, todo lo cual generó una masiva emigración, especialmente a los Estados Unidos. La Guerra Civil para la Partición o Independencia del Reino Unido la empobreció más.

Sin embargo, tras saber superar problemas económicos no por coyunturales leves, durante la crisis financiera y la recesión 2008-2013 vinculadas a la situación internacional, hoy Irlanda muestra el décimo quinto PIB *per capita* del mundo, el sexto lugar en el índice de desarrollo humano empatada con Alemania y el noveno si se ajusta ese indicador con la igualdad social. Está entre los países que más crecen económicamente en el mundo²⁶⁶.

Además de esos datos económicos y sociales, el *Oireachtas* o Parlamento irlandés es un órgano bicameral. El *Dáil Éireann* es la Cámara Baja ante la cual el Gobierno presidido por el *Taoiseach* o primer ministro es responsable. El Senado o *Seanad Éireann*, correspondiente a la materia de este estudio, posee particularidades en

266 “Pocket World in Figures 2017”. *The Economist*. London.

su integración que bien merecen una mirada. Los requisitos de elegibilidad son iguales para una y otra Cámara.

En materia legislativa, el Senado es una Cámara de revisión o segunda lectura. Puede modificar cualquier proyecto de ley que le remita él o la Cámara Baja, e iniciar el trámite de proyectos de ley que remite a esta. Los tratados internacionales se convierten en ley mediante su aprobación por el Parlamento.

La materia fiscal es competencia de la Cámara Baja. En las leyes fiscales o presupuestarias la competencia senatorial se limita a hacer recomendaciones. En la postulación para la designación que hace el presidente de la república, del auditor general y el contralor general, así como en la recepción de los informes de estos, solo participa el *Dáil Éireann*, pero su remoción amerita resoluciones de ambas Cámaras.

Antecedentes

La Cámara de los Lores irlandesa fue abolida en 1800 por el *Act of Union*. Y aunque el primer Parlamento nacionalista fue unicameral, hubo un Senado de Irlanda del Sur por ley del Parlamento británico en 1920 y, luego del Tratado Anglo-Irlandés de 1921 que puso fin al conflicto entre ambas naciones, desde 1922 hasta la promulgación de la Constitución de Irlanda en 1937, funcionó el *Free State Seanad Éireann*.

La Constitución, promulgada por aprobación popular en referéndum el 1 de julio de 1937, ha sido objeto de treinta y cuatro enmiendas hasta agosto de 2015. En ella se establece el Senado irlandés compuesto por sesenta miembros. Once nombrados y cuarenta y nueve electos por sufragio indirecto.

Los senadores nombrados lo son por decisión del primer ministro o *Taoiseach* designado por el nuevo *Dáil Éireann* inmediatamente después de las elecciones.

Hay, a su vez, varias categorías de senadores electos. La ley establece las formalidades de su elección, pero la Constitución dispone pautas fundamentales. Seis lo son por las universidades. Tres respectivamente por la Universidad Nacional de Irlanda y la Universidad de Dublín. Los restantes cuarenta y tres son elegidos de cinco paneles de candidatos con “conocimiento y experiencia práctica de los siguientes intereses y servicios”²⁶⁷:

267 Artículo 18.7. *Constitution of Ireland. Government Publications. Dublin.*

1. Lenguaje y cultura nacionales, literatura, arte, educación y aquellos intereses profesionales que puedan ser definidos por la ley para el propósito de este panel.
2. Agricultura, pesca e intereses afines.
3. Trabajo, sea organizado o no.
4. Industria y comercio, incluida la banca, las finanzas, la contabilidad, la ingeniería y la arquitectura.
5. Administración pública y servicios sociales, incluidas actividades sociales voluntarias.

Se realiza una elección general para el Senado por un cuerpo electoral integrado por senadores y diputados del *Oireachtas* y concejales. Es fijada por el presidente de Irlanda hasta noventa días después de disuelto el anterior Parlamento y se utiliza el método de representación proporcional. Su período está unido a la legislatura de la Cámara Baja. Está limitado a dos el número de senadores que pueden ser ministros.

Al sistema se le critica el peso del jefe de Gobierno en la integración de la Cámara y, si bien se reconoce que los senadores electos por las universidades actúan con independencia, se cuestiona que sean solo las dos instituciones constitucionalmente nombradas las que realicen la elección. En realidad, se intentó resolver esa cuestión en el artículo 18.2º.ii, según el cual la ley puede proveer para que los senadores universitarios puedan provenir de esas dos casas de estudio o de “cualquier otra institución de educación superior del Estado”, gracias a la séptima enmienda constitucional de 1979. Sin embargo, el asunto sigue generando polémica con el cargo de “elitismo”.

A pesar de sus dimensiones, Irlanda cuenta con más de treinta universidades y un buen número de ellas con buena calificación internacional. Las nueve primeras en el *ranking* irlandés y con respeto y reconocimiento a nivel global, son el Trinity College (Universidad de Dublín) y la Universidad Nacional de Irlanda, las dos constitucionalmente consagradas. En la selecta lista están, así mismo, el Royal College of Surgeons, el University College de Dublín, el University College de Cork, la Universidad de la Ciudad de Dublín, la Universidad de Maynooth, la Universidad de Limerick y el Instituto de Tecnología de Dublín.

Esta fórmula sería, interpretan estudiosos, la aplicación político-constitucional de la “mutua colaboración de las profesiones” planteada por Pío XI en su encíclica *Quadragesimo Anno* con motivo de los cuarenta años de *Rerum Novarum*. La carta

es de 1931 y la Constitución de 1937 y, como es sabido, la impronta católica en la nacionalidad irlandesa es potente y, entonces, lo era más.

Sostiene el pontífice que el deber del Estado y de los buenos ciudadanos es procurar la superación de la lucha de clases mediante la colaboración entre las distintas “profesiones”. Ratifica las valoraciones de León XIII sobre la dignidad humana del trabajador y el rechazo a considerar el trabajo como una “vil mercancía”, considera que el “remedio a un mal que está llevando a la ruina a toda la sociedad humana” solo vendrá de un orden y con su mencionado antecesor, reitera la doctrina de que “los hombres son libres para elegir la forma de gobierno que les plazca, con tal de que queden a salvo la justicia y las exigencias del bien común”.

Al respecto, resulta oportuno citar un párrafo de la encíclica comentada:

Ahora bien, siendo el orden, como egregiamente enseña Santo Tomás una unidad que surge de la conveniente disposición de muchas cosas, el verdadero y genuino orden social postula que los distintos miembros de la sociedad se unan entre sí por algún vínculo fuerte. Y ese vínculo se encuentra ya tanto en los mismos bienes a producir o en los servicios a prestar, en cuya aportación trabajan de común acuerdo patronos y obreros de un mismo “ramo”, cuanto en ese bien común a que deben colaborar en amigable unión, cada cual dentro de su propio campo, los diferentes “ramos”. Unión que será tanto más fuerte y eficaz cuanto con mayor exactitud tratan, así los individuos como los “ramos” mismos, de ejercer su profesión y distinguirse en ella²⁶⁸.

Los planteamientos de reforma del Senado, e incluso de su eliminación, han sido recurrentes prácticamente desde el comienzo, pero la institución ha permanecido.

En 2013, el Gobierno, coaligado de demócratas cristianos (*Fine Gael*) y socialdemócratas (laboristas), propuso la eliminación del *Seanad Éireann* y se convocó un referéndum. La argumentación a favor de la propuesta apelaba a sentimientos predecibles en la opinión pública: eliminar un órgano costoso e innecesario que ni siquiera es elegido directamente por el pueblo significaría un ahorro de veinte millones de euros cada año. Esto en un país con tradición de participación en consultas de democracia directa desde 1937, por más de ochenta años y que apenas empezaba a salir de la fuerte crisis que hemos mencionado. La participación fue del 39.17% del electorado, y 51.73% rechazó la eliminación del *Seanad Éireann*.

Así que, en estos tiempos de política 2.0, los mismos irlandeses que acaban de votar a favor de la libertad para interrumpir el embarazo, hace poco votaron por mantener su Senado.

268 S.S. Pío XI: *Quadragesimo Anno* en *11 Grandes Mensajes* BAC. Madrid, 1993.

DOS SENADOS ASIÁTICOS EL RAJYA SABAH O CONSEJO DE LOS ESTADOS EN INDIA Y LA CÁMARA DE CONSEJEROS DE JAPÓN

14

Las dos grandes democracias de Asia, la india y la japonesa, son contemporáneas, pero su proceso de gestación y su alumbramiento son muy diferentes, como lo son esos importantes pueblos de ese vasto y complejo continente. Ambas han sido sistemas políticos estables, sometidos a dificultades y errores. La única excepción en la continuidad constitucional en alguno de los dos, luego de la Segunda Guerra Mundial, fueron los poderes dictatoriales asumidos por Indira Gandhi entre 1975 y 1977, finalizados mediante referéndum popular que la gobernante convocó y perdió.

En nuestros días, India y Japón no son las únicas democracias asiáticas, pero siguen siendo las más significativas y en eso se basa la afirmación inicial.

Con más de mil doscientos millones de habitantes, la república federal India es la democracia más populosa del planeta. En su extenso territorio se hablan además del hindi y el inglés, veintiún idiomas reconocidos oficialmente; allí nacieron cuatro de las religiones más importantes del mundo y otras cuatro llegaron en el primer milenio, aunque es una de las mayores economías mundiales y una de las de más y más rápido crecimiento, sigue padeciendo desigualdades dramáticas. Que un país de tales características se haya mantenido como una democracia viva es un prodigio.

Japón es una de las superpotencias mundiales. La tercera economía y un gigante exportador y tecnológico, con una de las mayores expectativas de vida al nacer y la menor mortalidad infantil.

La democracia, cuyos valores son universales, atraviesa pruebas distintas para asentarse y, como orden político, es condicionada por la cultura en su sentido más amplio y profundo, la economía y sus transformaciones, la historia.

El despotismo, para Bodino, la forma de gobierno propia de los pueblos esclavos, tuvo en pensadores clásicos como una de sus formas características el despotismo oriental. En Marx, característico del “modo de producción asiático” o en Wittfogel “despotismos hidráulicos” por el papel del recurso agua y los sistemas de riego en la dominación, despotismo que descansaba “sobre el dominio de una casta

burocrática, propietaria colectiva de los medios de producción y la mano de obra esclava”. Se menciona como típicas en esta categoría a las antiguas China, India, Egipto, Mesopotamia. En el archipiélago japonés, las tentativas centralizadoras fracasaron y predominó el régimen de tipo feudal del shogunato y, con la extensión de la privatización de las tierras y la fragmentación de la autoridad, ascendió la influencia de los guerreros que condujo a la formación de la clase samurái. En la era Meiji, a partir de 1868, se inicia una modernización de la economía y del Estado con un régimen político de sufragio censitario con poderes constitucionales limitados, preeminencia del emperador y condiciones para el desarrollo del militarismo.

El propósito de este trabajo es revisar las segundas Cámaras parlamentarias y, por muy tentador que resulte, en este o en cualquiera de los casos presentados, no deseamos que las particularidades de alguno de ellos nos distraigan del objetivo de la investigación. Nuestras referencias buscan siempre ubicar el análisis en su contexto, como es propio de lo político y lo jurídico en el marco de las ciencias morales.

El punto de inflexión en la democracia de la India es la independencia. Su declaración en 1947 y su Constitución republicana de 1950. En Japón, la democracia es hija de la derrota del militarismo nipón en la II Guerra Mundial. Desde la declaración de Postdam, se advierte la clara intención aliada de introducir cambios fundamentales en el sistema político, aunque más allá de eso no hubiera instrucciones políticas precisas. Como esta democratización aspirada se frustraba en el informe tímido de la Comisión Matsumoto, demasiado conservador del orden Meiji, el comandante de las fuerzas de ocupación Douglas MacArthur asumió vigorosamente el liderazgo en sociedad, no exenta de tensiones, con el ministro Shigeru Yoshida²⁶⁹, el tercero de los premieres japoneses de postguerra. Juntos, “ejecutaron la transformación más rápida y más dramática de una gran nación en la historia del mundo moderno”²⁷⁰.

En el proceso indio, tan complejo como sus expresiones artísticas en las cuales creadores y arquitectos buscan conectar lo humano con lo divino, cuesta aventurarse a llamar la Constitución de Nehru a la de 1950, no obstante el peso del liderazgo de este político y estadista especialmente tras la tragedia del asesinato de Mahatma

269 Ver Avelo, R.G.: *El bicameralismo...* obra citada.

270 Nixon, Richard: *Leaders*. Warner Books. New York, 1982.

Gandhi en 1948 por un fanático, aunque su influencia ya era significativa desde antes.

“Todo el pasado de la India, respondía Nehru, demostraba que la India defendía las tradiciones democráticas”, anota su biógrafo Moraes²⁷¹, quien cita su segundo discurso ante la Asamblea Constituyente:

En cualquier actividad, debemos tener cuidado de no perder nada que sea ventajoso para la nación. Al mismo tiempo, esta cuestión debe ser enfocada con grandeza. Somos una nación grande en lo que se refiere a tamaño, pero esta circunstancia no basta para darnos grandeza. Debemos ser grandes en espíritu, en corazón, en comprensión, y también en acción. Es posible perder un poco de esto o de aquello cuando se trata con los mercaderes y regateadores en el mercado. Pero cuando se actúa con grandeza, el mundo responde y reacciona también con grandeza. Porque el bien siempre produce bien y siempre obtiene bien de los demás. Una gran acción reveladora de generosidad de espíritu, engendra generosidad en nuestros interlocutores.

Al final, rasgos de pensamiento gandhiano en un político pragmático que fue, a su manera, discípulo y compañero del apóstol de la no violencia, demócrata pero también socialista cuando el nacionalismo no parece suficiente y el socialismo tiene gran prestigio en los pueblos más pobres y, en Nehru, como en tantos, había fascinación por la todavía novedad soviética. El laborismo ganó la elección británica de 1945 y le tocaría conducir la política en una etapa decisiva para la independencia de su patria. En el preámbulo constitucional se proclamará:

NOSOTROS, EL PUEBLO DE LA INDIA, habiendo resuelto solemnemente constituir a la India en una REPÚBLICA SOBERANA, SOCIALISTA, SEGLAR Y DEMOCRÁTICA...²⁷².

También es cierto que la democracia de la India no era exactamente un trofeo arrancado al Imperio extranjero, contra cuya ocupación había movimientos soberanistas desde el Motín de los Cipayos en 1856 y la rebelión de 1857, que marca el final de la *East India Company* y la asunción de la responsabilidad de gobernar por la Corona a través de un virrey con la admisión de indios en el Servicio Civil, veinte años antes de la coronación de Victoria como emperatriz de la India. Posteriormente y sin que distintos movimientos cesaran en su lucha, el autogobierno indio fue ensanchándose.

La fundación en 1885 en Bombay del Partido del Congreso. La partición de Bengala en 1905. Montagu y el reconocimiento al papel de los indios en la I Guerra

271 Moraes, Frank: *Jawaharlal Nehru*. Biografías Gandesa. México D.F.- Barcelona, 1962.

272 *The Constitution of India*. www.india.gov.in.

Mundial y la Ley de Gobierno de India de 1919 con la diarquía y la expansión de las asambleas legislativas central y provinciales. El retroceso de la Ley Rowlatt y la masacre de Amristar del mismo año. Gandhi y la transformación de la lucha por el *swaraj* o independencia desde los años veinte, con nuevos métodos de resistencia pacífica y desobediencia civil. La nueva Ley de Gobierno de la India de 1935 con estructura federal. La II Guerra Mundial. India y Paquistán, ya divididos a pesar de la oposición de Gandhi, como Dominios del Imperio con plena autonomía.

En cambio, en la transición japonesa a la democracia, Nixon²⁷³ no duda en calificar como “la Constitución de MacArthur” al texto de 1946 y 1947, y Gustavo Lagos²⁷⁴, quien recuerda la importancia del documento *Initial Post-Surrender Policy for Japan*, anota que fue decisión previa “gobernar a través del primer ministro, el Gabinete, la Dieta y el emperador. Así se aprovechaba la fuerza psíquica de la tradición”.

El emperador Hirohito consideraba, el mismo tiempo, que la Constitución Meiji era un documento sagrado y que la democracia norteamericana resultaba demasiado individualista para la cultura japonesa, así que no creía en su implantación exitosa y, aunque apreciaba los costos que para el ocupante norteamericano tendría tal opción, estaba consciente de la posibilidad de ser enjuiciado como criminal de guerra. MacArthur, más allá de su posición de poder y su noción militar del liderazgo, era un hombre culto, supo entender al Japón y a los japoneses y negociar con ellos, como hizo también con los políticos y altos funcionarios en Washington.

Su obra más duradera fue la reforma de la Constitución que estableció un sistema parlamentario de gobierno y en la cual la posición del Emperador fue cambiada, quedando solo como “Símbolo del Estado y de la unidad del pueblo”. Sus reformas fueron vastas y profundas y modernizaron la sociedad japonesa: la reforma agraria, la legislación anti-trust, la legislación laboral y la reforma educacional²⁷⁵.

MacArthur y el equipo jurídico del Ejército que trabajó en su proyecto, debe destacarse, planteaban un parlamento unicameral y fue a insistencia de los japoneses que se consagró el bicameral que ha tenido Japón desde entonces. Entre 1890 y 1947, bajo la Constitución Meiji, Japón había tenido un sistema de este tipo, pero la

273 Nixon: Obra citada.

274 Lagos Matus, Gustavo (1977): “MacArthur y la Transición del Japón a la democracia” en *Estudios Internacionales* 30 (119-120) pp. 255-274 doi: 10.534/0719-3769.2011.15119.

275 Lagos: obra citada.

Cámara de los Pares no era democráticamente electa sino representaba a la nobleza y la aristocracia.

La Constitución de la **India** posee una prolija carta de derechos fundamentales, la organización estatal es federal y democrática. El Parlamento indio está formado por dos Cámaras: el *Rajya Sabha* o Consejo de los Estados y el *Lok Sabha* o Cámara del Pueblo. El presidente de la república, elegido por las dos Cámaras del Parlamento y los miembros de las asambleas legislativas de los estados federados mediante un sistema de voto ponderado, es jefe del Estado y del Poder Ejecutivo, el cual ejerce a través de un Consejo de Ministros encabezado por un primer ministro, responsables colectivamente ante la Cámara del Pueblo.

La Cámara Baja tiene 545 diputados, mientras la Alta alcanza un poco menos de la mitad de esta. Los miembros del *Lok Sabha* son electos por cinco años, a menos de que la Cámara sea disuelta, lo cual no está permitido en el caso del *Rajya Sabha*. La edad mínima para ser elegible como parlamentario es de 25 años para la Cámara Baja y 30 años para la Cámara Alta.

Los miembros del *Rajya Sabha* son doce designados por el presidente con experticia en ciencia, cultura, arte e historia y no más de 238 elegidos por el método de proporcional con representación desigual de los estados, por un período de seis años renovables por tercios cada dos años.

Las dos Cámaras tienen poderes legislativos iguales salvo en materia fiscal y presupuestaria, en la cual predomina el *Lok Sabha*. La creación o disolución de servicios públicos nacionales, así como la aprobación de leyes que regulen las relaciones entre la Unión y los estados federados, requieren para su aprobación una mayoría de dos terceras partes del Consejo de los Estados.

La Constitución de **Japón**, cuyo dato más conocido es la renuncia a la guerra, establece un Parlamento bicameral, la Dieta, como máximo órgano del poder estatal integrado por la Cámara de Representantes y la Cámara de Consejeros. Los miembros de una y otra son elegidos, por cuatro años, los representantes y, por seis, los consejeros o senadores. La primera tiene 475 miembros, y la segunda, 242.

Los miembros de la Cámara de Consejeros son renovables por mitad cada tres años, mediante un sistema electoral mixto. De los 121 senadores a elegirse en

cada oportunidad, 76 lo son por voto preferencial en sistema mayoritario y 48 de un Distrito Nacional por lista y representación proporcional.

Las dos Cámaras de la Dieta son cuerpos colegisladores. La Cámara de Consejeros dispone de 60 días para debatir un proyecto aprobado por la Cámara de Representantes. Si en ese lapso no lo aprueba, se considerará aprobado. El lapso es de 30 días cuando se trata de legislación presupuestaria, pero cuando no hubiera sido aprobado por la Cámara Alta, será la Cámara de Representantes la que decidirá la suerte del proyecto.

EL CONSEJO DE LAS PROVINCIAS EL SENADO DE SUDÁFRICA

15

“Siempre parece imposible, hasta que se hace” es la frase de Nelson Mandela que mantengo en sitio visible de mi biblioteca. Formado en la escuela de que la política es el arte de hacer posible aquello que es necesario, hace tiempo he dejado atrás el perfeccionismo y se me ha generado un reflejo de sospecha ante las promesas de perfección, pero creo que hay que fijarse metas exigentes sin perder jamás de vista la realidad. Por eso encuentro tan interesante el caso sudafricano.

En África del Sur la transición no fue la clásica de un régimen dictatorial, sea autoritario o totalitario, a la democracia, sino de un régimen constitucional discriminatorio de la mayoría de la población a uno en el cual la ciudadanía y sus beneficios alcanzarán a todos. El *apartheid*²⁷⁶, la política oficial del país consistente en la separación de razas en todos los órdenes y el derecho a voto exclusivo para las personas blancas vigente a partir de 1948.

El *apartheid* trajo el progresivo aislamiento internacional de Sudáfrica, sanciones internacionales que incluyeron el campo deportivo, pues, para el Comité Olímpico Internacional y la FIFA, el racismo resultaba inaceptable. Su gobierno mantuvo escasos aliados, en América Latina, dictaduras de mala reputación. De todos estos, muy pocos se atrevían a hacerlo abiertamente. La Guerra Fría redundó en beneficios para la tolerancia a esta política contraria a la dignidad humana, pero cada vez se fue haciendo más insostenible y, en conexión con esto, menos defendible. El colapso de la Unión Soviética y el consecuente derrumbamiento de los Estados socialistas europeos marcan el fin de la Guerra Fría y también de la ayuda soviética a la guerra en la frontera con Namibia, librada por tropas cubanas y angoleñas. Ese contexto internacional aconsejó negociar a las partes del conflicto político-social sudafricano. En la minoría blanca el grupo político con más respaldo era el gobernante Partido Nacional. En la mayoría negra, el Congreso Nacional Africano liderado por Nelson Mandela, encuentro plural con participación de los comunistas,

276 Literalmente, “separación” en idioma afrikáans.

era la fuerza principal y, en un abigarrado universo de partidos y movimientos, destacaba el Partido Inkatha de la Libertad (IFP) de la importante etnia Zulú.

Aun discretamente, los caminos de la política eran ensayados. Las reformas tímidas iniciadas por P.W. Botha eran rechazadas públicamente por el Congreso Nacional Africano, pero sí había contactos entre los adversarios. El Congreso para una Sudáfrica Democrática (CODESA), un foro muy inclusivo para la negociación, venía sirviendo de marco para acordar términos hasta que los “no negociables” o “puntos de honor” imposibilitaron la continuación del diálogo. La presión internacional y los persistentes actos de violencia desembocaron en el reinicio de las negociaciones al inicio de 1993²⁷⁷.

La mayoría negra y mulata discriminada tenía el respaldo internacional en la opinión y, cada vez más, en los parlamentos y gobiernos, pero sus líderes más influyentes comprendían que la minoría blanca en el poder tenía la ventaja de las capacidades y los recursos económicos, lo que no debía ignorarse.

El ascenso de F.W. de Klerk a la Presidencia traería el fin de los “no negociables”. Su experiencia en el gobierno y en la política le mostraba que el *apartheid* sería insostenible en el tiempo, lo cual le aproximaba hacia posiciones pragmáticas. Para aspirar a tener éxito en una negociación, cree, “tienes que ponerte en los zapatos del otro”. De su entrevista para el libro citado me parecen especialmente destacables sus dos lecciones relevantes de la experiencia sudafricana:

1. No puedes resolver un conflicto sin que las partes envueltas hablen entre sí. La negociación es la única ruta para alcanzar una paz duradera.
2. Las partes principales de un conflicto deben darse cuenta de que es necesario cambiar y que un acuerdo es requerido. La negociación debe ser genuina y tener integridad, y no debería convertirse en intentos de jugar unos con otros.

Los propósitos básicos de su lado fueron mantener la unidad de Sudáfrica en un país sin discriminaciones y con voto igual, en el marco de una Constitución fuerte. Consciente de la dificultad de alcanzar unanimidad o consensos totales en la aproximación a esos objetivos, desarrolló la idea de “consensos suficientes”, definidos como aquellos que comprometían a los actores críticos.

Entrevistado en la misma obra, Thabo Mbeki, colaborador político inmediato y sucesor de Mandela en la Presidencia, expresa que el objetivo del C.N.A. era

²⁷⁷ Friedman, Steven: *Democracy as By-Product: South Africa's Negotiated Transition en Democratic...* (Bittar & Lowenthal); obra citada.

lograr la unión de todos contra el *apartheid*. Pensaban en un gobierno de coalición, coincidencia con el de Unidad Nacional que menciona de Klerk, para comenzar por compartir el poder. Para sostener un sistema democrático, se requieren, estima, organizaciones políticas en genuino contacto con el pueblo e ideas claras de hacia dónde ir. Para sostenerlo y, en opinión de quien escribe, para lograrlo.

Creo menester reproducir textualmente palabras suyas de interés a la hora de comprender la naturaleza del proceso:

Nosotros no tuvimos una revolución; tuvimos una transición negociada. Así que heredamos las estructuras estatales existentes, con su personal, reglas, regulaciones, tradiciones y lo demás. Quisimos transformar estas instituciones de tal manera que sirvieran a un Estado democrático²⁷⁸.

La Constitución era la “joya de la corona” de las negociaciones para unos y otros. El Partido Nacional quería acordarla previamente de modo que no se rompiera el hilo constitucional, mientras que el Congreso Nacional Africano prefería que hubiera primero un Gobierno de Unidad Nacional y que este dirigiera el proceso de cambio constitucional, lo cual era temido por aquel como la posibilidad de imponer la norma fundamental a voluntad sin compromisos con la minoría blanca.

El punto de encuentro fueron 34 principios constitucionales fundamentales²⁷⁹ y la “Constitución Interina” que los reflejara. En ella se estableció un Parlamento formado por dos Cámaras, la Asamblea Nacional de 400 diputados y el Senado de 90 miembros. Aquellos, elegidos por listas de partido mediante el sistema de representación proporcional, y estos, elegidos por las legislaturas provinciales a razón de diez por cada una de las nueve provincias. Las Cámaras, conjuntamente, integrarían la Asamblea Constituyente que dictaría la nueva Constitución y su aprobación sería una mayoría calificada de al menos dos tercios. De no lograrse, se le aprobaría por mayoría absoluta y se sometería a referéndum, en el cual la aprobación exigiría al menos el 60% de los votantes.

Las materias relacionadas con los gobiernos de las provincias exigirían para su aprobación el voto de dos tercios de los senadores.

Otros principios fundamentales incluyen pluralismo político, voto universal de los adultos, supremacía de la Constitución, derechos fundamentales e igualdad ante la ley, rechazo al racismo y el sexismo, sustitución del modelo centralista

278 Mbeki entrevistado por Friedman en Bittar & Lowenthal: *obra citada*.

279 Ver www.onu.cl.

por una descentralización cuasi federal, separación de poderes con énfasis en la administración de justicia, autonomía para los gobiernos regionales y locales, y protección de la diversidad cultural y lingüística, una Carta de Derechos, *Bill of Rights*, y la creación de una Corte Constitucional para su protección.

En la Constitución definitiva de 1996, los principios fundamentales se sostuvieron y se instituyó un Parlamento que preserva el bicameralismo con la Asamblea Nacional como Cámara Baja y el Consejo Nacional de las Provincias como Cámara Alta.

El Consejo Nacional de las Provincias tiene una integración similar al Senado de la “Constitución Interina”, pero en la composición de cada delegación provincial de diez miembros se observa lo que puede ser influencia del *Bundesrat* alemán. A diferencia de la Asamblea, su elección es indirecta. Seis delegados permanentes son elegidos por la Legislatura provincial y, de los cuatro delegados especiales, uno es el primer ministro de la provincia y los tres restantes serán miembros de la Legislatura provincial que pueden cambiar según la materia a ser tratada.

Con derecho a voz pero no a voto, participan en los debates diez delegados de los gobiernos municipales agrupados en la Asociación Sudafricana del Gobierno Local (SALGA).

La Asamblea Nacional y el Consejo Nacional de las Provincias son cuerpos colegisladores pero no iguales. El poder de la Cámara Alta en la legislación varía según la materia, de acuerdo a las secciones 74, 75, 76 y 77 de la Constitución²⁸⁰.

- Cuando se trate de enmiendas a la Constitución en sus disposiciones fundamentales o en la *Bill of Rights* o que afecten al Consejo Nacional de las Provincias o a los límites y competencias provinciales u otras materias de interés específico de las provincias, requieren ser aprobadas por el Consejo mediante un procedimiento en el cual cada delegación tiene un voto que se decide en su seno por mayoría de seis. Otras enmiendas no requieren aprobación del Consejo pero deben ser sometidas a debate público en su seno.
- Cuando se trate de leyes que no traten materias provinciales, deben ser sometidas al Consejo, el cual decidirá sobre ellas por mayoría. Cada delegado tiene un voto.
- Cuando se trata de leyes sobre materias de competencias concurrentes entre el poder nacional y el de las provincias, se requiere conocimiento de al menos seis

280 *Constitution of the Republic of South Africa N° 108 of 1996*. www.ru.ac.za/rhodesuniversity

semanas para adelantar una deliberación provincial sobre el asunto, de modo que la delegación tenga un mandato. Cada delegación tiene un voto y el acuerdo de cinco provincias permite su aprobación en el Consejo.

- Cuando se trata de leyes fiscales, tributarias o presupuestarias, *Money bills*, requieren aprobación mayoritaria de los delegados que ejerce cada uno un voto.

La Hon. Nomaindiya Mfketi, parlamentaria sudafricana, presentó en Canadá un estudio de la modalidad del bicameralismo en su país²⁸¹, en el cual diferencia su forma de Estado de la federal al definirla como de “gobernanza cooperativa”. En las negociaciones para la transición, opina, el sistema bicameral fue considerado “ideal para las necesidades del país” y con él se sustituyó, desde la “Constitución Interina” como vimos antes, el sistema tricameral del *apartheid* según la constitución reformista de 1983. Este consistía en una Cámara del Pueblo, *Volksraad* en afrikáans, de 178 miembros todos blancos, que era, en efecto, el Parlamento; una Cámara de Representantes, *Raad van Verteënwoordigers* en *afrikaáns*, de 85 miembros de color (mestizos); y una Cámara de Delegados, *Raad van Afgevaardigdes* en *afrikaáns* de 45 miembros de etnia india. Los sudafricanos de raza negra, africanos originales, estaban excluidos.

En el modelo que procura la gobernabilidad, el desarrollo democrático del país y la transparencia, la Asamblea Nacional representa al pueblo y el Consejo Nacional a las provincias. Puede decirse que la primera es la Cámara política en el sentido de definir el gobierno de la nación y adelantar sus iniciativas. La segunda Cámara es constitucional, en el sentido de garantizar la forma de Estado y la Carta de Derechos que la sustenta.

La relación institucional entre ambas Cámaras, escribe Mfketi, se desarrolla a través del proceso legislativo.

El reto, en ciertas ocasiones, para una de las Cámaras de sobrepasar el mandato constitucional, se presta para situaciones en las cuales el sistema mismo luciría insostenible porque una Cámara habría asumido responsabilidades que van más allá o sobrepasan su capacidad. Quizás podría argumentarse que los papeles claros y las líneas de responsabilidad tal y como fueron consagradas en la Constitución necesitan ser clarificadas constantemente²⁸².

281 Mfketi, N: *Bicameralism in South Africa*. www.revparl.ca

282 Mfketi: *artículo citado* en la *Canadian Parliamentary Review*. Winter 2012.

La democracia se refiere, entre otros datos, a instituciones y a resultados. En un interesante libro de propuestas para el África²⁸³, continente donde la democracia se ha extendido considerablemente en las últimas décadas, se habla de la indivisibilidad de democracia y desarrollo, así como de que las instituciones democráticas deben servir al interés de la población en general y no solo de las élites. También que el liderazgo debe usar la democracia para instilar un nacionalismo disciplinado y que la *accountability* del gobierno debe garantizarse mediante la transparencia.

Es claro que en África del Sur la democracia tiene asignaturas pendientes. También que las tiene en muchos países de todo el mundo. En el *ranking* de Transparencia Internacional ocupa el lugar 71 de 180 países estudiados en cuanto a percepción de corrupción. Solo cinco de los 54 países del continente africano están en mejor posición en esa clasificación para 2017. La salida del presidente Jacob Zuma ante un riesgo de destitución por el Parlamento puede ser una señal, tanto de los problemas como de las respuestas para resolverlos. Las primeras decisiones de su sucesor Cyril Ramaphosa apuntan en una dirección correctora. Creo que esas realidades conflictivas no pueden desmerecer los avances logrados.

283 Mills, Greg; Obasanjo, Olusegun; Herbst, Jeffrey y Davis Dickie: *Making Africa Work. A handbook for economic success*. Tafelberg. Cape Town, 2017.

LA CÁMARA DE LOS LORES DEL REINO UNIDO

16

Singularidades y enseñanzas

La Cámara de los Lores británica es el arquetipo del cuerpo parlamentario estamental en el ejemplo más acabado de la constitución histórico-tradicional. De origen feudal, es el sobreviviente de una raza extinta. Cierto. Pero su singularidad no quiere decir que carezca de enseñanzas para las asambleas bicamerales de los Estados democráticos. Veremos que no escasean las razones para ello. La primera es que, como dijera John Bright²⁸⁴ y quedara para siempre, porque su imprecisión histórica²⁸⁵ no le resta verdad política, “Inglaterra es la madre de los parlamentos”²⁸⁶.

Fue en su discurso anual a los ciudadanos de Birmingham, en el *Town Hall*, sede municipal de la ciudad, el 18 de enero de 1865:

Estamos orgullosos de nuestro país... Podemos estar orgullosos de esto: Inglaterra es el más antiguo país de Parlamentos. Hemos tenido aquí, con apenas un intermedio, Parlamentos reuniéndose constantemente durante seiscientos años... Inglaterra es la madre de los Parlamentos²⁸⁷.

Como aquellos seis siglos ya pasaron los siete y van encaminados hacia los ocho, un homenaje a esa permanencia institucional sería más que merecido para quien entiende el valor político y jurídico de la tradición. Sin embargo, no es esa la única razón.

La Cámara de los Comunes, elegida democráticamente por el pueblo, tiene la relación fiduciaria con el Gobierno y es determinante en las decisiones políticas del Estado, a ella corresponde la preeminencia legislativa y política. Descendiente el Magno Consejo medieval, la Cámara de los Lores es un cuerpo integrado por miembros hereditarios de la vieja aristocracia, otros que lo son en razón de su

284 John Bright (1811-1889): cuáquero, liberal y radical. Miembro del Parlamento. Varias veces biografiado. Sus discursos y cartas han sido editados.

285 El primer Parlamento fué el *Althingi* de Islandia, creado el año 930. Funcionó hasta 1800 y fue restaurado en 1844 y sigue vigente.

286 Ver Aveledo, R.G.: *Churchill, Vida Parlamentaria*. Panapo. Caracas, 2000.

287 Citado en Cash, Bill: *John Bright: Statesman, Orator, Agitator*. I.B.Tauris. London-New York, 2012.

cargo o su dignidad religiosa y otros designados de por vida²⁸⁸, lo cual la hace un colectivo más numeroso que la democrática Cámara de los Comunes. Que un país que ha cambiado tanto y tan dramáticamente como Gran Bretaña en lo social y lo económico mantenga esa vetusta institución debe llamar la atención. La Cámara, claro, basta mirar la piel, las facciones y los atuendos de quienes se sientan en sus rojas bancas que son como sofás, para darse cuenta de que es muy distinta en su composición, pero sus cambios, muy a lo británico, no han sido radicales.

Es cierto que desde hace tiempo existen planteamientos de estirpe cromwelliana que piden la abolición²⁸⁹ de los Lores, pero los más serios y mejor fundados, incluso el del Partido Laborista en 2014²⁹⁰, se concentran en su reforma para transformarlo en un Senado electivo. También es constatable que ha habido muchas ideas de reforma, entre las más relativas a su composición, concretadas sin alterar su esencia y habiéndose quedado en el camino, la iniciativa más reciente y la que más avanzó, la del Gobierno de coalición conservador-liberal demócrata introducida en 2012²⁹¹. Vale la pena mirar hacia dónde apuntan los propósitos reformadores y por qué persisten los británicos, reconocidos por su sentido práctico, en la conveniencia de mantener su bicameralismo.

Aunque nunca hubo una reforma integral de la Cámara de los Lores, su influencia en el proceso legislativo fue afectada por la de 1949 que limitó el veto suspensivo a dos períodos de sesiones. En otros aspectos, también substanciales, la reforma de 1958 incluyó a las mujeres en un cuerpo hasta entonces exclusivamente masculino y la Ley de Reforma Constitucional de 2005 creó la Corte Suprema del Reino Unido que, a partir de 2009, asumió las funciones judiciales mantenidas por la Cámara de los Lores y ejercidas por los doce lores de la ley. El último caso sonado que conocieron y decidieron fue la denegación de inmunidad como jefe de Estado del general Augusto Pinochet, exgobernante de Chile.

288 La bancarrota y la sentencia por traición u otros delitos son causales de exclusión.

289 En 1649 el Parlamento dominado por Oliver Cromwell la disolvió por “inútil y peligrosa para el pueblo de Inglaterra”, intentó reunirla parcialmente en 1657, y fue formalmente restaurada, junto a la monarquía, en 1660.

290 *Labour “would abolish House of Lords and replace it with an elected Senate”* 01.11.2014 en www.independent.co.uk.

291 *House of Lords Reform Bill. Introduced in the House of Commons on 27 June 2012* (Bill 52). La *House of Lords Act* de 1999, patrocinada por el “Nuevo Laborismo” de Tony Blair eliminó el derecho automático de los Lores hereditarios a ser miembros de la Cámara aunque 92 de ellos siguieron integrándola mientras se completaba la reforma que no concluyó.

El proyecto de 2012 formó parte de los acuerdos entre el Partido Conservador y el Partido Liberal Demócrata que posibilitaron la formación del gobierno de David Cameron. La reforma de los Lores era una bandera muy sentida de los liberales.

Las 87 conclusiones del Comité Conjunto de Comunes y Lores sobre la reforma de 2012²⁹² ilustran abundantemente acerca del sentido atribuido a la segunda Cámara. Destacaremos las más relevantes a nuestro objeto de estudio.

- Una mayoría del Comité se pronuncia que, dadas sus considerables competencias, debería tener un mandato recibido por elección. La minoría prefiere una Cámara enteramente designada. La mayoría estuvo a favor de una Cámara elegida en un 80% y designada en un 20% “de manera de preservar experticias y ubicar su mandato sobre una base diferente a la de los Comunes”.
- La deseable ampliación de la efectividad en el proceso parlamentario no necesariamente significa constreñimiento de las funciones de la Cámara de los Lores para revisar o iniciar legislación, someter el Ejecutivo a escrutinio y actuar como foro de debate en asuntos de políticas públicas. La elección de sus miembros, por la representatividad que implica, fortalece esas tareas.
- El Comité opina “firmemente” que una Cámara completamente o mayoritariamente electa buscará ser más asertiva en la extensión de sus poderes a un punto que no puede ser predecible con certeza.
- Esa Cámara más asertiva no aumentará, en su conjunto, el papel del Parlamento en relación con las actividades del Ejecutivo.
- Debe haber un entendimiento integral para la nueva relación entre los Lores reformada y los Comunes, a través de convenciones.
- La primacía de la Cámara de los Comunes se considera un propósito constitucional de mantenimiento deseable y se estima que la reforma propuesta no la garantiza. Se considera que esa preeminencia, en el sistema británico, depende en buena medida de la auto limitación de la Cámara Alta. La mayoría no es partidaria de establecer reglas escritas que aseguren la primacía. La eventual intervención judicial para resolver conflictos se considera indeseable. El tema luce como uno de los más polémicos.

²⁹² *House of Lords-house of Commons Joint Committee on the Draft House of Lords Reform Bill: Draft House of Lords Reform Bill. Report. Session 2010-12 Volume I. HL Paper 284-I HC 1313-I.*

- Se considera que una Cámara de 300 miembros es demasiado pequeña para atender sus demandas como Cámara revisora, por su número de comités permanentes y por sus prácticas de funcionamiento. La recomendación es que los miembros designados no deberían asistir tan frecuentemente como los electos. El Comité favorece una Cámara de 450 miembros.
- Se favorece la elección por método proporcional pero no por listas cerradas, sino por un tipo de voto de preferencia (STV) aunque la opción de voto partidista debe dejarse a la decisión libre del elector. Se recomienda considerar más detenidamente la opción de una elección indirecta.
- El Comité favorece un período de quince años sin reelección, para hacer a los Lores más independientes de la opinión pública y de las estructuras partidistas. La porción correspondiente de la Cámara de los Lores debe ser elegida en coincidencia con la elección general de la Cámara de los Comunes. Las vacantes no se llenarían, como en esta, mediante elección parcial, sino que permanecerían hasta la siguiente convocatoria.
- El trabajo en casos personales por planteamientos recibidos en las circunscripciones electorales por parte de los miembros, como es usual en los de los Comunes, sería inapropiado en los Lores. Ello es distinto al trabajo en políticas públicas o a tener oficinas. Se considera que los miembros electos serán inevitablemente objeto de planteamientos en materias regionales, locales y legislativas.
- Para la resolución de desacuerdos entre las Cámaras, se recomienda preservarlas como asunto parlamentario y no de decisión jurisdiccional. Se propone el establecimiento de un Comité conjunto.
- La Autoridad Independiente de Estándares Parlamentarios (IPSA) fijará el monto de las asignaciones y remuneraciones para los miembros de la Cámara reformada. En la actualidad, no reciben otra remuneración que una asignación máxima por asistencia de 300 libras por día más gastos de viaje limitados.
- Dada la significación constitucional de la reforma, el Comité recomendó que la misma se sometiera a referéndum una vez aprobada en el Parlamento.

En su “historia anecdótica” de la Cámara que ensaya describir su evolución “De dioses de la guerra anglosajones a Senado moderno”, John Wells²⁹³ cuenta que

293 Wells, John: *The House of Lords. From Anglosaxon Wargods to a Modern Senate*. Hodder & Stoughton. London, 1997.

Inglaterra se las arregló para sobrevivir once años sin monarquía pero solo ocho sin Cámara de los Loes. Hasta el mismo Cromwell necesitó revivirla y lo intentó. Básicamente porque “puede ser alegado que la Cámara Alta definió su papel más claramente por su ausencia que lo que lo hizo alguna vez por su presencia” dado que el Gobierno por una sola Cámara es peligroso, pues “un Consejo sin balance no es una mancomunidad sino una oligarquía”. Por cierto, repasando el siglo XVIII avanzado en la historia de la Cámara, afirmará: “Si los Loes tratara de definir su deber en términos de política práctica, sería como un Senado maduro”, lo cual, entonces, cuando se producía la independencia de las colonias norteamericanas, no se puede decir que lograron.

La lógica detrás de la prolongada vigencia de la Cámara de los Loes, el más singular de los detalles singulares del parlamentarismo británico, nos la ayuda a comprender Walter Bagehot, cuya obra de 1889 en plena era victoriana sigue siendo el estudio clásico por excelencia de una Constitución que no está escrita pero que sí existe y se cumple:

Si tuviéramos una Cámara de los Comunes ideal, perfectamente representativa de la nación, siempre moderada, nunca apasionada, abundante en hombres de pausa que nunca omitan las formas lentas y estables necesarias para la buena consideración, sería cierto que no necesitamos una Cámara Alta²⁹⁴.

²⁹⁴ Bagehot, Walter: *The English Constitution and Other Political Essays*. Reproducción facsimilar de la editada por New York: D. Appleton & Company, Bond Street, 1889.

Parte tercera

VENEZUELA

A lo largo de toda nuestra historia constitucional, desde la primera Carta de 1811, dictada por el Congreso General que había declarado la Independencia, hasta la de 1961, el Poder Legislativo bicameral fue una constante casi bicentenaria, solo interrumpida por la actual Constitución de 1999.

Nuestra inestabilidad política, evidenciada en cambios muchas veces bruscos, desórdenes y recurrentes dictaduras, y así mismo constitucional, patente en veintiséis cartas fundamentales, nunca afectó la idea adscrita por el primer constituyente acerca de la conveniencia de la existencia de un Senado y una Cámara de Representantes hasta la Constitución de 1830 y, a partir de la de 1857, Senado y Cámara de Diputados.

A lo largo de la historia constitucional de Venezuela, sin embargo, apenas si se nota una intención de diferenciar y jerarquizar al Senado, de modo que el bicameralismo asumido, al igual que en la mayoría de las naciones democráticas más avanzadas, rinda sus mayores y mejores frutos. Tal vez ello tenga relación, entre otras cosas, con la posición subalterna que, salvo en períodos excepcionales, se ha asignado al órgano deliberante en su conjunto.

La adopción del bicameralismo en la primera constitución, la de 1811, evidencia, como otras disposiciones de la misma Carta, la influencia de la novedosa y prestigiosa Constitución de los Estados Unidos de América, dada en Filadelfia en 1787, a la cual nos hemos referido.

Se ha afirmado²⁹⁵, por cierto, con el argumento irrefutable de que nuestra primera constitución fue dictada en 1811 y el constitucionalismo liberal español se inició en Cádiz en 1812, que fue nula la influencia de este en nuestra norma básica inaugural, como sí la tuvieron las pautas políticas y jurídicas emanadas de las revoluciones americana y francesa. La afirmación, sin embargo, no puede extenderse

295 Brewer-Carias, Allan Raldolph en VVAA: *La Constitución de Cádiz de 1812*. Embajada de España-AECI-UCAB. Caracas, 2004.

al Derecho español el cual, al fin y al cabo, se aplicó en estas tierras a lo largo de tres siglos. Escovar Salom²⁹⁶ hace al respecto agudos comentarios que ameritan consideración, pues no son ajenos a la materia tratada.

Sostiene el político y académico que, en vez de ser “estable, sistemático, elaborado con continuidad y coherencia internas”, el Derecho español es “variado, rico, exuberante y circunstancial” y lo caracterizan “el casuismo y el reglamentismo”. A las *Siete Partidas* castellanas de Alfonso X el Sabio, las considera un código de la moral basado en conocimiento universal, no un texto legal propiamente dicho. Las Leyes de Indias de tiempos de Carlos II, quien reinó de 1665 a 1700, contenían hasta 6.289 disposiciones. Otro rasgo característico del Derecho español sería el derecho foral y al punto refiere a Ganivet²⁹⁷, para quien “el fuero era el derecho de cada español a hacer lo que le da la gana”. Y afirma que “no se entiende la historia de España y probablemente la suerte del constitucionalismo venezolano, sin penetrar la secreta dinámica del fuero”. España trajo ese Derecho a América, había que asimilar un voluminoso orden normativo decretado allá y trasladado a estos parajes y, de nuevo, en palabras de Escovar Salom:

El derecho, en tal forma importado, cumplió de inmediato el proceso de transformación inevitable. Aquí es precisamente donde debemos concentrar nuestra atención los venezolanos, porque en ese momento comienza, en nuestro país y en nuestro continente, la separación entre el hecho y el derecho.

Solamente en las constituciones de 1811, 1819 y la gran colombiana de 1821, el período constitucional de los senadores fue más largo que el de los diputados. La de 1819, a propuesta de Bolívar, consagró el Senado vitalicio. En el proyecto de Constitución boliviana de 1826²⁹⁸, el Libertador reservó el carácter vitalicio para la Presidencia “como el Sol que, firme en su centro, da vida al universo”, y el Legislativo lo propone no unicameral (lo aprecia insuficiente) ni bicameral (lo anticipa conflictivo) sino tricameral, y para sus Cámaras toma prestados nombres romanos: tribunos, senadores y censores; esta última prefigura a imagen y semejanza del Poder Moral que ha propuesto sin fortuna en Venezuela en 1819.

El Senado bolivariano de Angostura, en la voz de su proponente, se convierte en el bastión de la República:

296 Escovar Salom, Ramón: *Orden político e historia en Venezuela*. Italgráfica. Caracas, 1966.

297 Ángel Ganivet (1865-1898). Malagueño graduado en Derecho y Filosofía y Letras de vida breve e intensa. Fue escritor y diplomático, su obra abarca la sociología, la historia, la filosofía.

298 Bolívar, Simón: *Proyecto de Constitución para la República de Bolivia y discurso del Libertador*. www.ensayistas.org.

Si el Senado en lugar de electivo fuese hereditario, sería en mi concepto la base, el lazo, el alma de nuestra República. Este Cuerpo, en las tempestades políticas, pararía los rayos del Gobierno, y rechazaría las olas populares²⁹⁹.

No aprobó el Congreso entonces que el Senado fuese hereditario pero sí vitalicio.

Si esas cartas que diferenciaron el período de servicio de senadores y diputados fueron tan minoritarias, incluida esa que asumió la posición extrema del servicio por toda la vida, quiere decir que, en las restantes veintiuna, senadores y diputados no se diferenciaron en este aspecto. Algunas hubo que fijaron períodos breves como la guzmancista de 1874 de dos años y de tres las gomecistas que van de 1914 a 1931.

La edad mínima requerida para ser elegible como senador es treinta años en todas las constituciones, siempre superior a la exigida para ser miembro de la Cámara popular. Clara indicación de adhesión a la idea de madurez. El número igual de senadores por provincia, departamento o estado, con la brújula apuntando, al menos formalmente, hacia la tendencia federal, también está presente en todas, con la excepción de las dos primeras, federal la del 1811 y, todo lo contrario, la de Angostura, que se limitaban a establecer máximos y mínimos en el total general de miembros, relativizándolos con los de la Cámara Baja.

Con diferencias menores, las cámaras son colegisladoras en términos iguales. La disposición de iniciar el trámite de las leyes de impuesto por la Cámara Baja de las cartas de 1811 y 1819 denotan la influencia norteamericana de la cual hemos hablado. Una pauta que repica en el ordinal 1º del artículo 153 de la de 1961: “Iniciar la discusión del presupuesto y de todo proyecto de ley concerniente al régimen tributario”.

La diferenciación de funciones se limitó al papel en el Juicio Político en los primeros ochenta y dos años y la participación en los ascensos militares, prerrogativa del Senado, desde Angostura hasta que, a partir de la constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 1864, motivada por el triunfo federalista en la Guerra Larga, se mudó a la fórmula menos precisa que atribuyó al Congreso “determinar la manera de conceder los ascensos militares” y, otra vez, la “Legalista” de 1893 dispone que el órgano parlamentario determina la manera y concede dichas promociones a los oficiales. La constitución de 1901 de la Constituyente castrista de la “Revolución

²⁹⁹ Bolívar, Simón: *Discurso pronunciado por el general Bolívar ante el Congreso General de Venezuela en el Acto de Instalación*. Angostura, 15 de febrero de 1819. <https://storicamente.org>.

Liberal Restauradora” restaura esta competencia senatorial, para retirarla en la de 1904, dictada por otro Congreso Constituyente posterior a “La Aclamación”. La función del Senado en los ascensos militares fue regenerada por el gomecismo que se la devolvió en 1914 y así se mantuvo, hasta que, en 1999, la llamada Revolución bolivariana eliminó tanto el Senado como esa competencia parlamentaria, dejándola en las exclusivas manos del Ejecutivo con los resultados conocidos.

Del mismo linaje es el Juicio Político o *impeachment* que se inicia en la Cámara de Representantes, la cual, en caso de concluir en una acusación, se presenta ante el Senado que actúa como tribunal: juzga y sentencia. Dicha institución la asumió el constitucionalismo venezolano desde 1811 y la mantuvo hasta la de 1893, la última del Liberalismo Amarillo bajo el liderazgo de Joaquín Crespo, quien la promulgó tras haber sido sancionada por una Asamblea Constituyente, hija de la “Revolución legalista” del año inmediatamente anterior. En realidad, la institución del Juicio Político ya había quedado herida de muerte, lo mismo que el Congreso y la constitucionalidad, la política e, incluso, la sensatez, con los acontecimientos de enero de 1848.

Aparte de las mencionadas, de 1901 en adelante se entregó al Senado la llave del Panteón Nacional y la facultad de otorgar el consentimiento a funcionarios para aceptar honores y recompensas de gobiernos extranjeros. Desde 1914 se le atribuyó someter a arbitraje las controversias limítrofes, lo cual permaneció incluso en la constitución de 1953, vigente hasta su reforma por el Congreso en 1961³⁰⁰.

No todas las constituciones venezolanas tuvieron la misma importancia ni equivalente influencia en la vida social, política, económica o institucional de la nación. La auroral de 1811, en la práctica, duró poco. Visionaria la de 1821, continuadora del sueño bolivariano de la de 1819, por diversos motivos se deshizo para nosotros con la ruptura de Colombia la Grande. La de 1830 presidió un período inusualmente constructivo en medio de nuestro azaroso siglo XIX. La federal de 1864 inauguró una forma de Estado que, con todas sus circunstancias, permanece ya entrado el siglo XXI, así que ¿cómo negar su significación? Pero todas, incluso la de 1961, mantuvieron el Congreso bicameral. En el caso de esta última nos

300 Ver de Aveledo, R.G.: *El Poder Político en Venezuela*. Universidad Metropolitana-Libros de El Nacional. Caracas, 2007.

detendremos un poco más, no solo por su obvia relevancia histórica, sino por las razones que a continuación quedarán claras.

La mayor elaboración en cuanto a la diferenciación de funciones entre la Cámara de Diputados y el Senado, tuvo lugar en el debate constituyente del Congreso elegido en diciembre de 1958, el cual dio lugar a la aprobación de la Constitución de 1961, con relación a la cual he manifestado en varias oportunidades que es, hasta el presente, la más duradera y la menos irrespetada de nuestras cartas fundamentales.

Además de mantener las atribuciones particulares que venían repitiéndose desde comienzos del siglo XX de autorizar o no los ascensos militares de los grados de coronel y capitán de navío en adelante, aprobar ingreso de los restos de venezolanos ilustres al Panteón Nacional y dar consentimiento a funcionarios públicos para aceptar honores y recompensas de naciones extranjeras, así como suprimir la disposición relativa a someter a arbitraje controversias de límites que data de 1914³⁰¹, se adicionaron atribuciones significativas, todas en el ámbito del control político, tales como: en política exterior, iniciar la discusión de los proyectos de ley relativos a tratados y acuerdos internacionales y autorizar la designación de jefes de misiones diplomáticas permanentes; en política de seguridad y defensa, autorizar el empleo de misiones militares venezolanas en el exterior o extranjeras en territorio nacional; en materia fiscal, autorizar al Ejecutivo para enajenar bienes inmuebles del dominio privado de la nación; en política interior, autorizar al presidente de la república para salir del país y para designar al procurador general de la república. Y una de la mayor trascendencia, como es autorizar el enjuiciamiento del presidente de la república.

Como hemos visto, la institución del juicio político o *impeachment*, en el vocablo inglés ampliamente utilizado, dejó de existir en nuestro ordenamiento constitucional hasta la Carta de 1891, aunque nunca se aplicó y dio lugar a los antes recordados trágicos eventos de 1848. Trágicos en lo humano por las vidas perdidas y trágico en lo político y constitucional, por los efectos en nuestro devenir de pueblo.

De este instituto jurídico, comenta Tocqueville en su clásico ya citado: “El juicio político es una gran violación del sagrado principio de la división de poderes. Se ha recurrido a él como medio extremo para apresar a ciertos culpables”³⁰².

301 Dirigir las relaciones internacionales de la república es competencia del Ejecutivo y tiene el Poder Legislativo medios para su control, como es el de la legislación aprobatoria de los tratados.

302 Tocqueville, Alexis de: *Obra citada*.

Estuvo planteada la posibilidad de establecer el juicio político, como era natural esperar de aquellas Cámaras de una democracia recuperada luego de una dictadura, sin embargo, ello no tuvo eco suficiente y fue descartado en la reunión de la Comisión Bicameral N° 167 del 18 de mayo de 1960.

En la sesión N° 176 del 27 de mayo, la Comisión acogió la modalidad venezolana, en lo sustancial, mantenida en la actual, consistente en un proceso en el cual la Corte Suprema de Justicia, habiendo declarado que existen méritos para el enjuiciamiento del jefe del Estado, se dirige al Senado expresando las razones que asisten al alto tribunal para tal determinación y solicitando la autorización para proceder al enjuiciamiento.

Sobre la materia, vale la pena recordar la intervención del senador zuliano Octavio Andrade Delgado³⁰³:

Ahora bien, no se establece en el texto de este ordinal el voto requerido para autorizar el enjuiciamiento del presidente de la república por parte de la Cámara y, en tales circunstancias, habría que aplicar por lo tanto la norma común, según la cual se aplicaría el principio de la mayoría absoluta. Pero el asunto es de tal gravedad y trascendencia que amerita, en mi opinión, un voto calificado; de modo que no puede bastar la simple mayoría absoluta, sino que, por el contrario, se requiera un número más elevado de miembros de la Cámara como *quorum* de votación indispensable para que pueda tomarse el acuerdo que autorice el enjuiciamiento del presidente.

Esta disposición se puso a prueba en 1993 con el juicio al presidente Carlos Andrés Pérez. La Corte Suprema encontró méritos y lo solicitó al Senado, el cual lo autorizó y, poco después, el Congreso eligió para sustituirlo a Ramón J. Velásquez, senador por el Táchira. Todo ello, por encima de la polémica que asuntos como este predeciblemente genera, como se recordará, se hizo con respeto a la formalidad constitucional por parte de todos: Fiscalía y Corte Suprema, Senado y Congreso de la República, el Ejecutivo y el propio presidente de la república, quien acató la decisión.

En las sesiones de la Comisión Bicameral Redactora del Proyecto Constitucional, el diputado Jóvito Villalba propuso se instituyera un Senado funcional con atribuciones bien diferenciadas de las de la Cámara de Diputados. Su idea tiene antecedentes en el constitucionalismo latinoamericano. La propuso

303 Citado en Arcaya, Mariano: *Constitución de la República de Venezuela*. Anotada y concordada con leyes vigentes, jurisprudencia. Síntesis de los diarios de debates del Senado, Diputados y del Congreso Nacional. *El Cojo*. Caracas, 1971.

Miguel Antonio Caro en el debate colombiano de 1886. En la Constitución peruana de 1933 estuvo previsto un Senado funcional³⁰⁴. También en la ecuatoriana de 1946 el Senado tiene representación funcional de un miembro respectivamente por las universidades públicas; por la educación privada; por el comercio, por la agricultura, por la industria y por los trabajadores del Litoral; por el comercio, por la agricultura, por la industria y por los trabajadores de la Sierra; y uno por la fuerza pública³⁰⁵.

Estas constituciones de Perú y Ecuador estaban vigentes a la fecha del debate venezolano, si bien con la azarosa vida característica del fértil constitucionalismo latinoamericano. En el Perú, entre 1948 y 1956, había dominado el militarismo odrriista, una nueva Junta Militar gobernó de 1962 a 1963 y, de 1968 a 1980, el Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada. En Ecuador, durante los veinte años de esa Carta, la segunda presidencia de Velasco Ibarra, durante la cual se promulgó, había sido interrumpida por los militares al año siguiente; tras gobiernos de la civilidad entre 1947 y 1963, otro golpe militar derrocó a Arosemena y, ya cerca del trienio, los militares dieron paso al interinato civil de Yerovi que convocó a una Constituyente.

Cuando entre nosotros se acoge definitivamente el sistema bicameral, puesto que la fracción del Partido Comunista de Venezuela proponía para el Congreso el modelo unicameral, Villalba insistió en su planteamiento de un Senado con presencia de intereses sociales, como los económicos y sindicales, las atribuciones diferenciadas, la eliminación de las sesiones conjuntas y que el Senado se convirtiera en Cámara de segunda lectura, pues el trámite legislativo debía iniciarse por la Cámara de Diputados.

El partido Integración Republicana³⁰⁶ fue recibido por la Comisión Bicameral y, entre sus planteamientos, estuvo la elección de los senadores por las Asambleas Legislativas para fortalecer la presencia de los estados de acuerdo al modelo federal, lo cual fue refutado por el diputado Caldera y el senador Heredia Angulo con el argumento de que la clave no está en la forma de elección sino en la igualdad de senadores en representación de cada estado.

304 *Constitución Política de la República del Perú de 1933*. www.congreso.gob.pe.

305 *Constitución de la República del Ecuador de 1946*. www.cancilleria.gob.ec.

306 Integración Republicana fue un partido político de breve vida. Varios de sus dirigentes siguieron en la actividad pública, sea como independientes o como miembros de otros partidos. Entre sus promotores figuran Martín Vegas, Venus de Rodríguez, Gustavo Planchart Manrique, Rodolfo Rojas, Elías Toro, Mercedes Pardo, Héctor Hernández Carabaño.

Como interesante muestra de la voluntad de inclusión del sistema político, se consagró la figura del senador adicional por cociente nacional, para aquellos partidos minoritarios cuya votación nacional no estuviera debidamente reflejada en los resultados de las circunscripciones.

La participación del Senado en los ascensos militares, control político del Gobierno en un área tan sensible de la vida nacional, mereció intervenciones en el Congreso de los senadores Ramón Vicente Casanova y Edecio la Riva Araujo, quienes expresaban la necesidad de que la Comisión de Defensa, como órgano de la Cámara, dispusiera de mayor información a la hora de tomar su decisión. Este último, senador merideño, dirá que con los artículos incluidos por el Constituyente de 1961 “se le estaba dando naturaleza constitucional al mundo militar”³⁰⁷. Me parece destacable la intervención del diputado Fabricio Ojeda quien en 1962 renunciaría a su curul para incorporarse a la guerrilla. Su criterio, allí expresado, no ha sido seguido por quienes, a partir de finales del siglo XX y a lo largo de estas primeras dos décadas del XXI, desde el ejercicio del poder, se ufanan tan intensamente en manifestar su admiración por él³⁰⁸:

Es tradición en la Constitución venezolana, y en otras constituciones, la autorización que debe dar el Senado para el ascenso de los oficiales de las Fuerzas Armadas desde el grado de coronel y capitán de navío, inclusive. Nosotros, en la Comisión de Defensa, hemos conversado de este asunto, y consideramos necesario dar una mayor facultad a la Cámara del Senado, en relación a este asunto. Porque ocurre que el Senado está sometido, exclusivamente, a la información que pasa la Junta Superior de las Fuerzas Armadas, en la solicitud de los ascensos correspondientes y la Cámara del Senado tiene que someterse a la calificación que ella hace al respecto.

Ojeda reconoce y valora una tradición constitucional venezolana y, con base en ella, pide una participación más activa del Senado en la promoción de los ascensos, que pueda recibir solicitudes de oficiales no incluidos en la lista de ascensos, pueda dirigirse directamente al cuerpo parlamentario y pedir la consideración de su caso, de modo que este pudiera pedir, a la Junta Superior de las Fuerzas Armadas Nacionales, su expediente. O inclusive tener el Senado representación en la Junta Superior, en lo que podría considerarse ejercicio de tareas específicas de gobierno, distintas a las de control, propias del Parlamento. Lo que ha ocurrido en la Constitución de 1999, promovida por quienes trasladaron los restos del diputado Ojeda al Panteón Nacional,

307 La Riva Araujo, Edecio: *Los fusiles de la paz*. EA. Caracas, 1968.

308 Arcaya, Mariano: *Obra citada*.

es todo lo contrario: se excluyó completamente la participación parlamentaria en el proceso, una tradición del constitucionalismo patrio, como él mismo lo recordó en aquel debate. Tradición que arranca, como vimos, en la Constitución de Angostura de 1819, solo abolida por la segunda constitución castrista de 1904 y restablecida por la gomecista de 1914. Vale decir, un retroceso de, por lo menos, ochenta y seis años.

El Constituyente de 1961 consideró igualmente que debía acordarse la dignidad de senador vitalicio a los ciudadanos que hubieran ejercido la Presidencia Constitucional de la República, dicho honor le fue acordado al promulgarse la Constitución a Eleazar López Contreras y Rómulo Gallegos y, al concluir el cumplimiento de su mandato, a los presidentes Rómulo Betancourt, Raúl Leoni, Rafael Caldera, Carlos Andrés Pérez, Luis Herrera Campíns y Jaime Lusinchi. Los senadores vitalicios no se contaban para el *quorum* del cuerpo, sino cuando estuvieran presentes. La figura se inspira en la norma similar de la Constitución italiana.

Su intención declarada fue con la presencia de los exmandatarios: "...llevar al trabajo del Parlamento una invaluable contribución de luces y experiencias", así como premiar a quienes habían cumplido con su encargo republicano "sin recurrir a expedientes bastardos para perpetuarse en el poder", como tantas veces ha sucedido, dolorosamente, en nuestra accidentada vida republicana.

En la instalación de las Cámaras legislativas en marzo de 1968, cuando un amplio acuerdo de los partidos de oposición, formado por los partidos Socialcristiano COPEI, Movimiento Electoral del Pueblo, Frente Nacional Democrático y Fuerza Democrática Popular, tenía mayoría para elegir las mesas directivas, la presencia y el voto del senador López Contreras fueron decisivos para instalar y elegir presidente del cuerpo al senador Armando Vegas³⁰⁹.

Betancourt, quien, antes de ejercer la Presidencia, no había tenido vida parlamentaria, solo dos veces tomó la palabra como senador: una con motivo de un acuerdo de duelo por la muerte de Augusto Pi Suñer, distinguido médico catalán de larga y fructífera vida en nuestro país desde 1940; la otra, en el debate sobre la nacionalización del petróleo. Comenzó explicando su decisión, anunciada en 1964, de no hacer vida activa parlamentaria porque debía mantenerse "al margen del

309 La mesa del Senado la completaban, como vicepresidentes, Andrés Roncajolo y Lorenzo Salazar Zamora y, respectivamente, secretario y subsecretario, José Elías Rivera Oviedo y Gilberto Barradas. En la instalación del Senado en 1969 y en la elección de Pérez Díaz para presidirlo, volvió López Contreras a tener un papel importante.

tráfago normal de las luchas interpartidarias; actuar como un factor moderador en la República” y, tras sostener sus argumentos en relación con el Proyecto de Ley que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos en discusión, dijo haber leído las intervenciones de los diputados en su debate y advirtió “un lenguaje a veces muy violento” e hizo un llamamiento “si se quiere, ingenuo” a que, en el debate senatorial, haya menos “acrimonia”. Recordó un ensayo de Ortega y Gasset con anécdotas graciosas sobre la urbanidad de los chinos en su visita a ese país, y concluyó con un comentario suyo que viene a cuento con la cuestión tratada en este trabajo:

Ya los diputados de las distintas bancadas se limpiaron la chimenea. Y ojalá que mi proposición ingenua, pero hecha de la mejor buena fe, sea acogida, y que, en la Cámara del Senado, la cual, por otra parte, es la Cámara de los viejos, el debate transcurra dentro de un clima de serenidad³¹⁰.

Leoni, Caldera, Herrera Campíns, Pérez y Lusinchi sí habían tenido intensa vida parlamentaria previa a su Presidencia, el primero como presidente del Senado y los otros como jefes de sus respectivas bancadas parlamentarias y, luego, como senadores. Caldera, además, fue presidente de la Cámara de Diputados. Sin embargo, por motivos de salud tras dejar la jefatura del gobierno, Leoni asistió muy poco al Senado, y Herrera y Lusinchi lo hicieron moderadamente, solo en ocasiones señaladas.

Pérez, también un diputado muy activo, no lo fue tanto cuando regresó al Capitolio como senador vitalicio y, luego de su salida de la segunda Presidencia a causa del juicio antes mencionado, se presentó como candidato al Senado por su natal Táchira en 1998, resultó electo y asistió puntualmente a las sesiones, no obstante, la turba hostil que, instigada por el gobierno de turno, se apostaba regularmente en los alrededores del Palacio Legislativo. Renunció a su banca para presentarse, sin suerte, como candidato a la Asamblea Constituyente de 1999.

De todos los expresidentes, quien fue senador vitalicio más activo, con gran diferencia, fue Rafael Caldera. En tal carácter, presidió las comisiones especiales para las reformas de la Ley Orgánica del Trabajo y la Constitución, así como el Consejo de la Unión Interparlamentaria Mundial. Acerca de esa etapa hay amplia referencia en trabajo especial de quien escribe acerca de la actividad parlamentaria del líder socialcristiano³¹¹.

310 Betancourt, Rómulo: Intervención en el Senado de la República 06.08.1975 en *Venezuela dueña de su petróleo*. El Centauro, Caracas, 1975.

311 Aveledo, R.G.: *Caldera en el hemicycle* en VVAA: *Rafael Caldera: estadista y pacificador*. Rafael Arráiz Lucca (Compilación y prólogo), Ediciones B-Fundación Konrad Adenauer, Universidad Metropolitana. Caracas, 2016.

En ese texto se cita varias veces al diputado y al senador vitalicio Caldera. Recojo uno de esos trozos, con motivo del 15º Aniversario de la Constitución cuyo contenido explica su pertinencia:

Ese consenso hay que cuidarlo; cuando se pierde, hay que restablecerlo. Hay que buscarlo y enriquecerlo, a través del diálogo, que supone la disposición a escuchar, la inclinación a valorar y aceptar todo aquello –sea cual fuere el sector de donde provenga– que contribuya al beneficio colectivo y a la satisfacción de los más altos intereses nacionales.

Defensor del modelo bicameral fue el senador constituyente y constitucionalista Ambrosio Oropeza³¹², afirma lo que hemos demostrado aquí, que el Senado siempre existió en nuestro país “sin diferencia alguna en cuanto a su competencia en la formación de las leyes con la Cámara de Diputados”:

Las razones bien conocidas a favor del bicameralismo se impusieron a nuestros legisladores desde el momento mismo en que el país sanciona su primera Constitución. Acaso pudiera pensarse que los constituyentes de 1811, siguiendo el modelo norteamericano, imaginaron el Senado como el cuerpo representativo en el Congreso de la autonomía de las provincias en conformidad con el sistema federal que se adoptó. Pero el número de senadores variaba según la población de cada provincia, eligiéndose un senador por cada setenta mil habitantes, uno por lo menos la que no llegare a ese número de pobladores. Las condiciones más severas o difíciles para ser elegido senador –edad y propiedades que deberían concurrir en los respectivos candidatos– indican bien, como ocurrió posteriormente, que el constituyente del año once quiere constituir un poder legislativo en el que, al lado del carácter audaz y renovador de la Cámara de Diputados, existe un órgano moderador, prudente y conciliador, que es la Cámara del Senado³¹³.

No obstante, este jurista no cree que la intención del Senado sea representar a los estados, en el “federalismo de índole peculiarísima” previsto según él en la constitución de 1961. Asegura que nadie lo pensó como un cuerpo “defensor de la autonomía estatal” y, a propósito, recuerda la Exposición de Motivos presentada al Congreso por la Comisión Bicameral redactora del proyecto de reforma de la cual formó parte:

El proyecto se aparta del bicameralismo paritario de las Constituciones venezolanas al establecer atribuciones privativas para el Senado y para la Cámara de Diputados. Esta división de competencias privativas tiene por objeto distribuir entre las Cámaras la mayoría de las funciones que venían realizando ellas en sesión conjunta.

312 Ambrosio Oropeza Coronel (Carora, 1904), senador por Lara (1959-1964). Un liceo en Barquisimeto, una plaza en Carora y el Auditorio de la Universidad Centro Occidental Lisandro Alvarado rinden homenaje a su memoria de ciudadano útil.

313 Oropeza, Ambrosio: *La nueva constitución venezolana 1961*. Italgráfica. Caracas, 1971.

La verdad es que quienes trabajamos en la institución parlamentaria, durante la vigencia de la Constitución de 1961, pudimos constatar que había una apreciable diferencia de clima entre una y otra Cámara y que la doble revisión de los asuntos ejercía un influjo positivo en las decisiones, aunque no las hiciera invulnerables al error. Había, como bien advertía Tarre Briceño³¹⁴, una urbanidad del Senado, formal y tranquila, y una de Diputados, cuya personalidad bulliciosa y aparentemente desordenada en ocasiones parecía ser regida por la ley de la selva. Esos modos diversos trascendían a la atmósfera del hemiciclo, se notaban en la manera de encarar los asuntos sometidos a su consideración. Sin embargo, no se cumplió el vaticinio de José Antonio Pérez Díaz en 1974, de que, con el paso al Senado de varios diputados sobresalientes, la elección de un excandidato presidencial (Gonzalo Barrios) para presidir ese cuerpo y la incorporación a la Cámara Alta de un expresidente de dilatada trayectoria parlamentaria e intenciones de seguir vigente, “el centro de gravedad política del Congreso se mudaría al Senado”. No fue así. La Cámara de Diputados siguió siendo el epicentro del debate político y las Cámaras siguieron llevando el modo de convivencia que traían.

El esfuerzo de los constituyentes del 61, tan por encima de sus antecedentes, no produjo, sin embargo, todos los resultados deseados en razón de la elección simultánea y por el mismo período de diputados y senadores, lo cual, sumado al peso objetivo de la conducción partidista del Congreso, tendría una gravitación imposible de ignorar.

Si la sustitución del Congreso de la República bicameral por uno de una sola Cámara era un asunto de la agenda reformista, podemos saberlo a través del testimonio de Arnoldo José Gabaldón, junto a Luis Enrique Oberto, uno de los parlamentarios que más estudiaron la reforma del Poder Legislativo y quien, a su vez, llegaría a presidir la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (1986-1989).

Otro aspecto es el bicameralismo. ¿Realmente conviene que nosotros reorganizáramos al Congreso para ir a un Congreso unicameral o mantenernos dentro de lo que existe en el noventa y tanto por ciento de los países (*sic*)?, que son los Congresos Bicamerales en los cuales ambas Cámaras se compensan en su funcionamiento y de allí se cumple una síntesis conveniente para el país, o las relaciones entre los Poderes Públicos, lo

314 Gustavo Tarre Briceño, diputado excepcional, fue subjefe y jefe de la bancada socialcristiana y presidió las comisiones de Finanzas, Política Interior y Energía y Minas de la Cámara. Su padre, el periodista y diplomático Alfredo Tarre Murzi, fue diputado y senador.

cual, después de 25 años de vigencia de una Constitución, puede estar planteado en un análisis para ver si esas relaciones que se establecieron originalmente se han cumplido o deben ampliarse o restringirse en ciertos casos³¹⁵.

En pleno proceso de modificación constitucional, un estudioso, que no se ha caracterizado precisamente por su indocilidad a las orientaciones del poder en estos años, explicaba la conexión entre la forma federal y el bicameralismo y advertía: "...el proceso de revisión de la Constitución de 1961, si partía de la pretensión de conservar la estructura federal como fórmula de distribución territorial del Poder Público, debería preservar asimismo la organización bicameral del Órgano Legislador". Más adelante, agrega: "Por lo que respecta al error derivado de la consagración de la organización unicameral de la Asamblea Nacional sobran los comentarios. La radical incongruencia que supone la previsión de un Poder Legislativo nacional unicameral ante la forma federal de nuestro Estado...", y explica los efectos tanto en cuanto al modelo de Estado como a la calidad del proceso legislativo de esta que califica como "quiebra inexcusable de una verdadera tradición constitucional"³¹⁶.

Sin embargo, en la Exposición de Motivos de la Constitución de 1999, el Constituyente despacha 188 años de tradición constitucional nacional para asumir la desestimada proposición de la fracción del Partido Comunista en el debate constitucional inmediato a la restauración democrática, con este escueto párrafo:

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.³¹⁷

Cerca de dos décadas han transcurrido desde entonces y los venezolanos estamos en condiciones de evaluar los resultados.

315 Gabaldón, Arnaldo José: "Reforma del Poder Legislativo", conferencia, en VVAA: *La Constitución de 1961 balances y perspectivas*. Universidad del Zulia. Facultad de Derecho. Centro de Estudios Políticos y Administrativos. Maracaibo, 1988.

316 Brito, Andrés: "La regulación del Poder Legislativo en la nueva Constitución. Análisis crítico del capítulo I" "*Del Poder legislativo y del título V 'De la Organización del Poder Público'*", ponencia en el VI Congreso Venezolano de Derecho Constitucional en Homenaje al Profesor Humberto La Roche celebrado en Caracas del 27 al 29 de octubre de 1999, publicada en VVAA: *El Nuevo Derecho Constitucional Venezolano* (Jesús María Casal y Alma Chacón Hanson, Coordinadores) UCAB. Caracas, 2000.

317 Romero Martínez, Vinicio. *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela con la Exposición de Motivos* (Presentación de José Vicente Haro G. "Breve historia constitucional de Venezuela"). Caracas, 2000.

CONS-TITUCIÓN	NÚMERO	ELECCIÓN Y PERÍODO	EDAD	PAPEL EN LEGISLACIÓN	ATRIBUCIONES PRIVATIVAS	OTRA INFORMACIÓN
1811	No más de 1/3 ni menos de -1/5 Cámara Representantes	Legislatura provincial por 6 años	30 años	Colegislador	Culmina juicio político que se inicia en Cámara Baja	Número menor y Período más largo que Representantes. Senado no inicia leyes impositivas.
1819	Igual al de la Cámara de Representantes	Los primeros elegidos por el Congreso constituyente, los siguientes por el Senado mismo a propuesta de la Cámara Baja Vitalicio	30 años	Colegislador	Culmina juicio político Califica Violación Constitucional Recibir la elección Aprueba ascensos militares	Cámara Baja elegida cada 4 años. Senado no inicia leyes impositivas.
1821	4x cada Departamento	Elección indirecta por 8 años	30 años	Colegislador	Culmina juicio político Aprueba ascensos militares	Período el doble del tiempo que los Representantes
1830	2 x cada Provincia	Elección indirecta por 4 Años	30 años	Colegislador	Aprueba ascensos militares Culmina juicio político	Igual período que los Representantes
1857	2 x cada Provincia	Elección indirecta por 6 años	30 años	Colegislador	Aprueba ascensos Militares Culmina juicio político	Igual período que los Diputados
1858	2 x cada Provincia	Legislaturas provinciales por 4 Años Renovables cada 2	30 años	Colegislador	Aprueba ascensos militares Culmina Juicio político. Perfecciona elección de magistrados de la CSJ realizada por las legislaturas provinciales	Período igual que los diputados elegidos popularmente.
1864	2 x Estado. Más suplentes	Elección depende de cada estado y es por 4 años	30 años	Colegislador	Culmina juicio político	Duplica el período de los diputados Congreso determina la manera de conceder ascensos militares
1874	2 x estado más suplentes	Elección depende de cada estado 2 años	30 años	Colegislador	Culmina juicio político	Se reduce a la mitad el período senatorial y se iguala al de los diputados. Congreso determina la manera de conceder ascensos militares.

CONS-TITUCIÓN	NÚMERO	ELECCIÓN Y PERÍODO	EDAD	PAPEL EN LEGISLACIÓN	ATRIBUCIONES PRIVATIVAS	OTRA INFORMACIÓN
1879*	Se convoca un Congreso de Plenipotenciarios				Se reducen los 20 estados a siete grandes estados	Acuerdo del 3 de mayo: los senadores que se elijan por los grandes estados durarán 4 años y los que sean promovidos al Consejo Federal serán sustituidos por sus suplentes
1881	3 x estado más suplentes	Legislatura de cada estado por 4 años	30 años	Colegislador	Culmina juicio político	Igual período que los diputados. Congreso determina la manera de conceder ascensos militares
1891	3 x estado más suplentes	Legislatura de cada estado por 4 años	30 años	Colegislador	Culmina juicio político	Igual período que los diputados. Congreso determina la manera de conceder ascensos militares
1893	3 x estado más suplentes	Legislatura de cada estado por 4 años	30 años	Colegislador		Igual período que los diputados. Abolido juicio político. Congreso determina la manera y concede ascensos militares
1901	2 x estado más suplentes	Legislatura estatal por 6 años renovables por mitades cada 3	30 años	Colegislador	Aprueba ascensos militares. Aprueba ingreso al Panteón Nacional	
1904	2 x estado más suplentes	Legislaturas estatales por 6 años	30 años	Colegislador	Aprobar ingreso al Panteón Nacional. Consentimiento para honores y recompensas de naciones extranjeras	Período igual al de los diputados. Abolida participación en ascensos militares
1909	2 x estado más suplentes	Legislatura estatal por 4 años	30 años	Colegislador	Aprobar ingreso al Panteón Nacional. Consentimiento para honores y recompensas de naciones extranjeras	Período igual al de los diputados

CONSTITUCIÓN	NÚMERO	ELECCIÓN Y PERÍODO	EDAD	PAPEL EN LEGISLACIÓN	ATRIBUCIONES PRIVATIVAS	OTRA INFORMACIÓN
1914	2 x estado más suplentes	Legislatura estatal por 3 años	30 años	Colegislador	Recupera competencia sobre Ascensos militares. Aprobar ingreso al Panteón Nacional. Someter a arbitraje controversias de límites. Consentimiento para honores y recompensas de naciones extranjeras	
1922	2 x estado más suplentes	Legislatura estatal por 3 años	30 años	Colegislador	Autorizar ascensos militares. Aprobar ingreso al Panteón Nacional. Someter a Arbitraje controversias de límites. Consentimiento para honores y recompensas de naciones extranjeras.	Período igual al de los diputados
1925	2 x estado	Legislatura estatal por 3 años	30 años	Colegislador	Autorizar ascensos militares. Aprobar ingreso al Panteón Nacional. Someter a Arbitraje controversias de límites. Consentimiento para honores y recompensas de naciones extranjeras	Período igual para diputados
1928	2 x estado	Legislatura estatal por 3 años	30 años	Colegislador	Autorizar ascensos militares. Aprobar ingreso al Panteón Nacional. Someter a Arbitraje controversias de límites. Consentimiento para honores y recompensas de naciones extranjeras	Período igual para diputados
1929	2 x estado	Legislatura estatal por 3 años	30 años	Colegislador	Autorizar ascensos militares. Aprobar ingreso al Panteón Nacional. Someter a Arbitraje controversias de límites. Consentimiento para honores y recompensas de naciones extranjeras	Período igual al de los diputados
1931	2 x estado	Legislatura estatal por 3 años	30 años	Colegislador	Autorizar ascensos militares. Aprobar ingreso al Panteón Nacional. Someter a Arbitraje controversias de límites. Consentimiento para honores y recompensas de naciones extranjeras	Período igual al de los diputados
1936	2 x estado	Legislatura estatal por 4 años, renovables por mitad cada 2	30 años	Colegislador	Autorizar ascensos militares. Aprobar ingreso al Panteón Nacional. Someter a Arbitraje controversias de límites. Consentimiento para honores y recompensas de naciones extranjeras	Período igual al de los diputados

CONS-TITUCIÓN	NÚMERO	ELECCIÓN Y PERÍODO	EDAD	PAPEL EN LEGISLACIÓN	ATRIBUCIONES PRIVATIVAS	OTRA INFORMACIÓN
1945	2 x estado	Legislatura estatal por 4 años, renovables por mitad cada 2	30 años	Colegislador	Autorizar ascensos militares. Aprobar ingreso al Panteón Nacional. Someter a Arbitraje controversias de límites. Consentimiento para honores y recompensas de naciones extranjeras	Período igual para diputados, que ahora serán de elección popular
1947	2 x estado y Distrito Federal	Elección Popular por 5 años	30 años	Colegislador	Autorizar ascensos militares. Aprobar ingreso al Panteón Nacional. Someter a Arbitraje controversias de límites. Consentimiento para honores y recompensas de naciones extranjeras	Período igual para los diputados
1953**	2 x estado y Distrito Federal	Legislatura estatal y Concejo Municipal del DF por 5 años	30 años	Colegislador	Autorizar ascensos militares. Aprobar ingreso al Panteón Nacional. Someter a Arbitraje controversias de límites. Consentimiento para honores y recompensas de naciones extranjeras	Según la Disposición Transitoria 2ª, la Asamblea Constituyente eligió el Congreso para el período 1953-1958

CONSTITUCIÓN	NÚMERO	ELECCIÓN Y PERÍODO	EDAD	PAPEL EN LEGISLACIÓN	ATRIBUCIONES PRIVATIVAS	OTRA INFORMACIÓN
1961	2 x estado y Distrito Federal	Elección popular por 5 años	30 años	Colegislador	<ol style="list-style-type: none"> 1. Iniciar la discusión de los proyectos de ley relativos a tratados y convenios internacionales. 2. Autorizar al Ejecutivo nacional para enajenar bienes inmuebles del dominio privado de la nación con las excepciones que establezca la ley. 3. Autorizar a los funcionarios o empleados públicos para aceptar cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros. 4. Autorizar el empleo de misiones militares venezolanas en el exterior o extranjeras en el país, a solicitud del Ejecutivo Nacional. 5. Autorizar el ascenso de oficiales de las Fuerzas Armadas, desde coronel o capitán de Navío, inclusive. 6. Autorizar al presidente de la república para salir del territorio nacional. 7. Autorizar el nombramiento del procurador general de la república, y de los jefes de misiones diplomáticas permanentes. 8. Autorizar, por el voto de la mayoría de sus miembros, el enjuiciamiento del presidente de la república, previa declaratoria de la Corte Suprema de Justicia de que hay mérito para ello. Autorizado el enjuiciamiento, el presidente de la república quedará suspendido en el ejercicio de sus funciones. 9. Acordar a los venezolanos ilustres que hayan prestado servicios eminentes a la república, los honores del Panteón Nacional, después transcurridos veinticinco años de su fallecimiento. 10. Las demás que le señalen esta Constitución y las leyes. 	Período igual a los diputados

* En 1879, Guzmán Blanco convocó un denominado Congreso de Plenipotenciarios para introducir cambios en la división territorial, el orden constitucional y el sistema político.

** En 1953, la Asamblea Nacional Constituyente, cuyo fraudulento origen fue denunciado por los partidos de oposición participantes en la elección (URD y COPEI), decidió asumir la función del electorado y ungió a los titulares de todos los poderes públicos nacionales, estatales y municipales para el período 1953-1958.

UN SENADO PARA LA DEMOCRACIA VENEZOLANA

18

¿Nos hace falta un Senado? ¿Qué agregaría al orden constitucional y al sistema político y su funcionamiento? ¿Cómo? Al final del estudio y tras las consideraciones anteriores, estamos en mejores condiciones para plantearnos seriamente esas interrogantes.

Un criterio de lógica aplicación en el caso que nos ocupa sería el principio de la “navaja de Ockham”³¹⁸, según el cual “la pluralidad no se debe postular sin necesidad” ¿Para qué multiplicar las entidades si son prescindibles? Así que debemos comenzar por mostrar que una segunda Cámara es necesaria.

Podríamos recordar la acotación de Wells a propósito de la disolución de los Lores en los años de la “Revolución inglesa” de Cromwell, de que con mayor claridad se pudo notar el papel de la Cámara Alta en su ausencia que en su presencia, y alegar que es más que suficiente la evidencia histórica de estas casi dos décadas, pero no tomaremos ese atajo.

Lo más importante, lo verdaderamente trascendente es que la sociedad democrática gobierne su gobierno. Lo digo muy lejos de intenciones populistas, las cuales me generan un espontáneo rechazo. Que se haga realidad la frase de Hamilton en Poughkeepsie, asumida alguna vez como lema por la Cámara de Representantes de los Estados Unidos: “Aquí, señor, el pueblo gobierna; aquí él actúa mediante sus representantes inmediatos”³¹⁹, o la clásica de Lincoln en Gettysburg: “Gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”³²⁰. Ese es el sentido de la existencia de sus instituciones públicas. El poder, así, no se debilita. Al contrario, se fortalece.

El poder, claro, se resiste a ser controlado. Hay algo paradójico en el enunciado mismo de controlar el poder, como advierte un autor a quien nos referiremos en

318 Guillermo de Ockham (1280-1349). Franciscano inglés, filósofo y lógico.

319 Hay referencias a este discurso del republicano norteamericano en otras partes de este trabajo. Aquí, la cita se extrae de la obra de Jonathan Elliot *The Debates in the Several States Conventions on the Adoption of the Federal Constitution (Vol II)*. En Library of Congress *Elliot's Debates*: <https://memory.loc.gov>.

320 En Cuomo, Mario M & Holzer, Harold: *Lincoln on Democracy*. Harper Collins. New York, 1991.

seguida. La tentación del poder es controlar a su contralor. En cuanto a la institución parlamentaria, la afinidad o rivalidad política facilita o dificulta esa aspiración.

En la forma parlamentaria de gobierno, ese control formal tiene en la práctica muchas interferencias. El primer ministro de un gobierno de gabinete va pareciéndose más a un presidente, con tendencias que pueden desnaturalizar el sistema.

Pero en otras piezas del engranaje puede ocurrir que la independencia de los órganos se condicione más de lo debido hasta el riesgo de su virtual desaparición. Sea con los tribunales, el Ministerio Público, los entes de auditoría fiscal, como contralorías, tribunales de cuentas; también con magistraturas de persuasión cuyo valor es cada vez más reconocido en su extensión por distintos sistemas constitucionales desde su origen escandinavo, como las defensorías del pueblo o defensorías del ciudadano. Y acaso, en esta enumeración que no pretende ser exhaustiva, la más perversa de todas ocurre en una figura de creciente importancia en pleno desarrollo que es la justicia constitucional. Nada corrompe más a un sistema que la parcialización del árbitro de árbitros. Este, aunque no sea venal, no deja de ser prevaricato.

Es de una lógica sencilla que no admite prueba en contrario. Para que el sistema democrático funcione, se supone que cada órgano cumpla su papel.

No se trata, insisto, de debilitar el poder. Dice bien Valadés³²¹, en su trabajo dedicado precisamente a la cuestión del control del poder, que “los balances y contrapesos operan como fuerzas crecientes, no menguantes”. Al mejorar el funcionamiento del Estado de modo que este genere más y mejores resultados para los ciudadanos, los controles potencian el poder, no lo reducen, porque hace falta que el poder actúe. Que se controle el poder, no para impedirle que funcione sino para ayudar a que cumpla sus objetivos. Existe para la promoción y la procura del bien común. Mantenerlo en esa zona, evitar desviaciones abusivas ha sido, es y será una demanda permanente. Ninguna previsión constitucional o dispositivo legal nos pone a salvo total y definitivamente, de tales riesgos. Esa tensión es propia del poder y su ejercicio. Resolverla satisfactoriamente será un desafío que acompañará siempre a los ciudadanos, a los pensadores y a los constitucionalistas, a los legisladores o gobernantes y a los aspirantes a serlo, pero una adecuada organización estatal puede ser la clave de una distribución equilibrada del poder que garantice el respeto a la

321 Valadés, D.: *Obra citada*.

dignidad de la persona humana, detecte y corrija oportunamente cualquier amenaza y, a buen seguro, frecuentemente estaremos inconformes con el resultado.

El control sería, así, una forma de realizar la cooperación de las ramas del poder público en la realización de los fines del Estado.

El Poder Legislativo, la Asamblea Nacional en su denominación presente, como órgano representativo que legisla sobre materias de la competencia del Poder Nacional y controla el Gobierno y la Administración, tiene una posición particular con relación las otras ramas del Poder Público Nacional. Debe ejercer las tareas que constitucionalmente se le encomiendan pero, entre ellas, está dictar las normas por las cuales esas otras ramas se rigen así como sus respectivos presupuestos, emitir aprobaciones y autorizaciones a la rama Ejecutiva y, en los términos establecidos por la Constitución, participar en la elección de los titulares de diversos altos cargos del Estado.

Del eficaz cumplimiento de esas funciones dependerá buena parte del desempeño estatal en relación a sus finalidades. Podría tener más peso en el sistema constitucional, lo ha tenido, pero, hablando de este: ¿puede, aún con estas mismas competencias, cumplir mejor el Poder Legislativo su misión en beneficio del interés de los venezolanos? Ciertamente, sí.

¿Requeriría, además, de otras competencias que actualmente no tiene el Poder Legislativo para servir mejor a los venezolanos? Mi respuesta también es afirmativa.

Y, en ese orden de ideas, cuya meta es el servicio al bien común, ¿estaría en mejores condiciones el Poder Legislativo Nacional si tuviera una estructura bicameral en lugar de la unicameral actual? Estoy convencido de que sí.

Ya en trabajo anterior³²² me he referido al tema y hoy puedo ratificarlo, con base en la experiencia previa y posterior, así como en los estudios relativos a nuestra realidad y a la de otros países, en los trece años transcurridos desde entonces. Un Senado que complemente el trabajo de la Asamblea Nacional sería de utilidad a la democracia venezolana, la democracia de un Estado federal con vocación descentralizadora, en la medida en que favorezca la reconstitución de la comunidad política, así como una respuesta parlamentaria, en términos de representación, legislación y control, de mayor calidad y pertinencia a las demandas de la sociedad

322 Avelo R.G.: *Parlamento y democracia. Congreso, Asamblea y futuro en perspectiva histórica, constitucional y política*. Fundación para la Cultura Urbana. Caracas, 2005.

y a la realización del modelo decidido por el pueblo venezolano, explicitado con claridad en los artículos 2 y 3 de los Principios Fundamentales de la Constitución:

Artículo 2. Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, que propugna, como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y, en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político.

Artículo 3. El Estado tiene como fines esenciales la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, el ejercicio democrático de la voluntad popular, la construcción de una sociedad justa y amante de la paz, la promoción de la prosperidad y el bienestar del pueblo y la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes consagrados en esta Constitución³²³.

Porque estos principios no pueden quedarse en mera retórica constitucional, declaraciones solemnes, discurso sin consecuencia práctica, son compromisos cuya profundidad y anchura los hace imposibles de ignorar. Es con relación a ellos que se evalúa si están haciendo su trabajo los órganos del Poder Público y es con relación a ellos que es posible medir si hemos avanzado en el sendero y cuánto, si nos hemos detenido o retrocedido, o si hemos perdido el rumbo y andamos extraviados, en remotos parajes de ecosistema hostil a nuestra realización personal y social.

El bicameralismo, por sí solo, no resolverá los problemas ni cambiará el funcionamiento del poder político para que recupere su sentido de servicio, pero para que pueda realizar a plenitud su sentido de coadyuvar, como esperamos, a que mejore sensiblemente el desempeño estatal a favor de las personas y sus derechos, es imprescindible que su adopción no constituya una mera duplicación. ¿Para qué Cámaras iguales que parezcan clonadas? Se necesita que sean dos Cámaras distintas entre sí, con papeles cualitativamente diferentes en sus tareas comunes como cuerpos colegisladores y con funciones privativas diferenciadas.

En líneas gruesas podríamos resumir que el bicameralismo que se propone es uno con una Cámara política, la Asamblea Nacional, la de los diputados, y una Cámara de Estado, el Senado. Ambas convergen en el trámite legislativo aunque con papeles no idénticos, pero, de resto, una se especializa en el control político y financiero de la acción de gobernar la república, y la otra, en las cuestiones atinentes a la estructura y funcionamiento estatales, relacionadas, por ejemplo, con los asuntos de la vida de la Federación, la Política Exterior, la Seguridad y Defensa, la Justicia.

323 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Por razones de necesaria legitimidad, en acuerdo con los valores y tradiciones políticas del pueblo venezolano, ambas Cámaras deben ser producto de la elección popular universal, directa y secreta. La elección indirecta pertenece a un tiempo pasado de la vida política venezolana. Fue un paso adelante en un país que no elegía, pero, después de 1945 y de 1989, sería un retroceso inexplicable.

No obstante las especificidades de nuestro federalismo y la histórica tendencia a la centralización que, en estos años, en contradicción abierta con la Constitución, ya muestra los síntomas y los signos de una patología, nos haría bien corregir la anomalía de encarnar el 33,33% de los Estados federales con Parlamento unicameral en la totalidad de la geografía planetaria. Uno de tres.

Si bien no estuvo en la intención del Constituyente de 1961 que el Senado fuera una Cámara federal, como leímos en el testimonio del senador y constituyente Oropeza, y en el de 1999, aparentemente a contravía de su intención federal y descentralizadora expresa, profusa y ampliamente desarrollada en el articulado constitucional, se optó por eliminar dicha Cámara, estimo positivo para el equilibrio deseable del sistema un Senado con representación igual de todos los estados y la capital. En el ámbito competencial correspondería reforzar ese carácter en aspectos a los cuales nos referiremos.

Pero, siendo como es ese, muy importante, el interés principal por el que se pretende velar con la existencia de la segunda Cámara trasciende a cuidar la buena salud de nuestro Estado federal. Lo que se propone es la existencia de un cuerpo que analice los asuntos serenamente, a prudente distancia de las contingencias propias del debate político al cual ni puede ni debe ser ajeno, pero que, por lo mismo, lo aprecia de otro modo. Más pausado, con una visión más nacional que no se agote en lo inmediato.

A lograr ese tono contribuirían el número menor de miembros de la Cámara, la edad mínima más elevada, los mandatos más largos y las renovaciones parciales.

No escapa a nuestro análisis que esta visión podría conducirnos a tomar el camino de nuestra vecina Colombia, ya por ocho décadas y media trillado por los uruguayos, de una circunscripción nacional, lo cual se traduzca en la elección para el Senado de las grandes figuras de la política nacional. Habiendo pensado en el asunto, lo hemos descartado, porque la integración plena de todas las regiones del país debe

ser un punto en la agenda nacional y más ahora, después de los acontecimientos de estas décadas. Debemos cuidarnos de fortalecer corrientes centralizadoras, en sí mismas muy fuertes en nuestra historia y en nuestra cultura. En esa visión nacional a formarse hacen falta las perspectivas regionales que existen y son diversas.

En cada rincón de Venezuela hay trabajo, hay creación, hay ideas. Cada vez, también, hay más conocimiento. Los efectos que las políticas y los prejuicios de estos años han dejado en nuestra vida universitaria no han conseguido abatirla. La profusión de instituciones de educación superior ha dejado huella en las regiones y en su liderazgo. Asumir la venezolanidad como un todo, donde se suman y se conjugan lo que es compartido por todos y lo que es propio de cada uno, tiene que ver no solo con el realismo de comprender lo que somos sino con la esperanza en lo que juntos podemos llegar a ser.

Es más que una moda más o menos circunstancial y pasajera o un afán de oposición a la obsesiva concentración de poder central en estos años, tanto en su primera fase carismática como en su heredera fase burocrática. Es el fruto natural del conocimiento y la comprensión del país. Podemos verlo en el ejemplo de un estudioso tan reconocido de la historia y los cambios sociales en Venezuela como Ramón J. Velásquez, quien lo demostró como intelectual, como parlamentario, como miembro de los gabinetes de los presidentes Betancourt y Caldera, como presidente de la Comisión para la Reforma del Estado (COPRE) y como presidente de la república³²⁴.

La diversidad regional la valora Velásquez, además, en otra perspectiva que es la de las tradiciones de cada lugar, como se evidencia en su intervención en el Senado en debate de 1975, a propósito de una propuesta de acuerdo con motivo del aniversario de La Asunción, la capital neoespartana: “Si no hay tradición, si no hay fisonomía histórica, habrá una rica colonia petrolera (...) pero no seríamos una patria”³²⁵. Pero como esa riqueza no es inagotable ni independiente de nuestras decisiones, aunque

324 De los abundantes testimonios propios y ajenos de la prédica y la práctica de Velásquez, destaco lo expresado por el autor y por él en Hernández Contreras, Luis: *El Doctor Velásquez. Una historia nunca contada*. Proculca. San Cristóbal, 2012. Banko, Catalina y González Escorihuela, Ramón: “Ramón J. Velásquez, Un país, una vida”. F.E. Simón Rodríguez. *El Nacional*. Caracas 2012. Ver también García Soto, Carlos: *Ramón J. Velásquez y la descentralización*. www.prodavinci.com; Brewer-Carías, Allan R.: *Ramón J. Velásquez: El gobernante descentralizador*. www.allanbrewercarias.com y Aguiar, Asdrúbal: *Ramón J. Velásquez. El camino: la descentralización; el obstáculo, la crisis financiera*. www.vicerversa-mag.com.

325 Senador Ramón J. Velásquez, intervención en sesión del 17.03.1975 en *Ramón J. Velásquez, Sujeto y verbo del Senado* (José Alberto Olivares y David Ruíz Chataing, editores). Fundación Fondo Editorial de la Asamblea Nacional. Caracas, 2018.

en más de una oportunidad hayamos actuado como si la creyéramos infinita, el riesgo sería no poder conservar ni siquiera esa condición.

Venezuela es mucho más que nuestro entorno de vecinos en el barrio o en la urbanización y de conocidos un poco más allá, en nuestras actividades. Ciertamente, más ancha y más profunda que los que comparten conmigo visiones, gustos, aficiones. No confundamos al país con nuestros seguidores en Twitter o en Facebook por más numerosos que sean. Mucho menos con este o aquel grupo de *chat*.

Integración

Contribución significativa a la diferenciación entre las Cámaras está en el número de sus integrantes. En el Senado deberíamos seguir la pauta prácticamente universal de que se trata de cuerpos menos numerosos que la Cámara popular o política.

Si bien desde 1901 hasta la constitución de 1961 –derogada en diciembre de 1999– los senadores en Venezuela fueron dos por circunscripción y así había sido en los inicios del federalismo (1864-1874), hay antecedentes diferentes entre nosotros. Eso tampoco fue invariable en nuestra tradición constitucional. Hubo distintos criterios. Sin número fijo (1811), igual a la Cámara de Representantes (1819) y en una y otra Cartas no se especificaba la representación por entidad; cuatro por departamento (1821), dos por provincia (de 1830 a 1858) y tres por estado (de 1881 a 1893).

Un número razonable para el cuerpo que se propone sería el de tres senadores por entidad, para un total de setenta y dos, lo cual equivaldría a menos de la mitad de la actual Asamblea Nacional.

Otro rasgo distintivo entre las Cámaras es la duración del mandato, el cual sería de seis años, a diferencia del de cinco años para los diputados. La renovación por tercios mediante el voto popular directo permitiría la celebración de dos elecciones no coincidentes con las de presidente y la Cámara Baja, lo que reforzaría la independencia de los senadores con obvio impacto en las posiciones del cuerpo. La integración completa de la Cámara no sería la fotografía de la opinión política en un solo momento, con la consecuencia de su mayor independencia.

Ante las dudas que puedan plantearse por la necesidad de presencia de minorías políticas en el cuerpo, cabe valorar previamente si, en la dispersión del sistema de partidos venezolano, el modelo concebido no sería más bien un estimulante a la formación de alianzas y, por ahí, a la negociación y al entendimiento. Igualmente, avanzado el deseable proceso de estabilización política del país, el modelo propuesto permitirá la evolución hacia las formas más propias de las democracias mejor desarrolladas.

Es cierto que el número de dos senadores por estado resultaría en un total de cuarenta y ocho miembros, también divisible entre tres, pero, en ese caso, cada elección no tendría lugar en todos los estados. Este factor y su incidencia en la calidad democrática, así como la necesidad de suficientes senadores para las comisiones y el cumplimiento de las funciones de la Cámara, deberían ser ponderados a la hora de una decisión definitiva. Del mismo modo, merece estudio si se estima recomendable o no que los senadores tengan suplentes.

En una Cámara que valore la experiencia y la autoridad personal de sus integrantes, resulta favorable al interés del elector el que quien ejerza su representación sea aquel por quien votó. Las renovaciones parciales cada dos años permitirían, además, que una vacante por falta absoluta en cualquiera de sus causales fuera cubierta en lapso relativamente breve y en una Cámara de setenta y dos miembros, esa ausencia más bien corta no afectaría sensiblemente su funcionamiento.

Ambas opciones numéricas, setenta y dos o cuarenta y ocho ofrecen ventajas relativas a ponderarse. Preferir las de la primera no implica desconocer las de la alternativa porque, en todo caso, esa no sería la diferencia crucial.

En punto a fortalecer ese carácter de Cámara cuyo papel en el sistema constitucional valora lo cualitativo, junto con la determinación de la edad mínima de treinta años para ser senador, como ha sido nuestra tradición constitucional, sería conveniente considerar como posibilidad la opción italiana de una edad mayor tanto en el sufragio pasivo como en el activo.

Atribuciones privativas

Correspondería, al Senado, velar especialmente por el desarrollo legislativo y presupuestario de las políticas y acciones propias del proceso de descentralización y

transferencia de competencias del Poder Nacional a los estados y municipios, como el interlocutor legislativo por excelencia del Consejo Federal de Gobierno, en particular, lo actualmente establecido en el artículo 157 de la Constitución como competencia de la Asamblea Nacional: "...atribuir a los municipios o a los estados determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización".

En este ámbito competencial, resulta indispensable que cuente con los poderes constitucionales indispensables para participar decisivamente en la atribución actualmente conferida a la Asamblea Nacional en el artículo 187 numeral 8, "aprobar las líneas generales del plan de desarrollo económico y social de la nación" a ser presentadas por el Ejecutivo durante el tercer trimestre del primer año del período constitucional.

Al nuevo Senado se atribuirían competencias que tenía su antecesor de la Carta de 1961 y que actualmente corresponden a la Asamblea Nacional, tales como las autorizaciones a funcionarios públicos para aceptar cargos, honores y recompensas de gobiernos extranjeros; emplear misiones militares venezolanas en el exterior o extranjeras en el país previa solicitud gubernamental; autorizar la salida del presidente de la república del territorio nacional por el lapso constitucionalmente establecido; nombrar a los titulares de la Procuraduría General de la República y las jefaturas de misión diplomática permanente; y el acuerdo para conceder los honores del Panteón Nacional.

El nuevo Senado ejercería las competencias actualmente atribuidas a la Asamblea Nacional en cuanto a las faltas absolutas del presidente de la república a tenor de lo dispuesto en el artículo 233 de la Constitución, así como las relativas al enjuiciamiento del jefe del Estado y del Gobierno, según el artículo 266, numeral 2 de la misma³²⁶.

No se incluye en la propuesta la autorización al Ejecutivo para enajenar bienes del dominio privado de la nación pues, dado el papel preponderante que se atribuye a los diputados en el control fiscal en el modelo propuesto, lo coherente es que esta competencia se ejerza conjuntamente por ambas Cámaras, al igual que algunas otras que se enunciarán a continuación.

En conjunto con la Cámara Baja, el Senado participará, en el marco de la Constitución, en la elección de los rectores del Consejo Nacional Electoral, por la

³²⁶ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

obvia incidencia de esa sensible área competencial en la gestión pública integralmente considerada y en atención a motivaciones de garantizar la mayor confianza tanto en los actores políticos como en la ciudadanía. Lo mismo puede decirse de la elección del titular de la Defensoría del Pueblo, institución cuyo papel cobra especial relevancia si se considera que el Estado democrático y social de derecho y de justicia constitucional no viene a ser otra cosa que el Estado democrático de los derechos humanos y que, hacia su reconocimiento, fortalecimiento y promoción, apunta la evolución tanto del Derecho Constitucional como del Derecho Internacional Público.

En punto a las remociones de altos funcionarios, si se dan los supuestos constitucionales o, de ser el caso, legales, al nuevo Senado correspondería la competencia atribuida actualmente a la Asamblea Nacional con relación a los magistrados del Tribunal Supremo (art. 265 CRBV) y participará en la de los rectores electorales (art. 296 CRBV). Lo casos del fiscal general, el contralor general de la república y el defensor del pueblo se resolverán en consistencia con el modelo planteado.

Las comisiones, parlamentarias o integradas por ciudadanos individuales o representantes de organizaciones de la sociedad civil que se nombren a efectos del trámite correspondiente, deberán estar integradas paritariamente por designados de una y otra Cámara.

Al Senado, por mayoría de dos terceras partes, corresponderá la elección, en los términos constitucionales, de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia y de los del Tribunal Constitucional. La separación entre uno y otro se estima necesaria. Así mismo, le tocaría la elección del titular de la Fiscalía General de la República.

La elección del contralor general de la república, en condiciones similares a las anteriormente mencionadas, correspondería al cuerpo de los Diputados.

El ejercicio de estas atribuciones acarrea un seguimiento permanente de las áreas respectivas del Estado que afectan. Las comisiones permanentes del nuevo Senado de la República y los equipos profesionales al servicio del Poder Legislativo deben contar con los recursos, en el plano jurídico y en el material, para llevar adelante con solvencia y eficacia el cumplimiento de esas altas responsabilidades. Lo mismo vale, desde luego, para aquellas que se enuncian a continuación.

Los ascensos militares

La experiencia nacional y, en particular, la evolución de los últimos lustros nos aconsejan un tratamiento detenido de la cuestión de la participación parlamentaria en los ascensos militares, como proponemos que se atribuya al nuevo Senado de la república.

Dicha participación, motivada por el interés nacional, precisa ser vista en el contexto más amplio de la política de Seguridad y Defensa en general y en el de la política militar del Estado democrático venezolano.

El control parlamentario de los ascensos militares del grado más alto de los oficiales superiores en adelante, incluidos los oficiales generales y almirantes, fue disposición constitucional desde la Carta de Angostura en 1819 y, como tal, fue atribuido al Senado. Como hemos visto al abordar la historia de nuestra Cámara Alta, así permaneció hasta que la constitución de 1864 llevó al Congreso pleno la atribución de “determinar la manera de conceder los ascensos”, lo cual tiene más connotaciones normativas que decisorias. La Constitución de 1893 esclareció la intención y el Congreso pudo determinar cómo se conceden los ascensos militares y concederlos.

La constitución de 1901 restableció la competencia del Senado, pero debe haber cambiado de opinión el presidente Cipriano Castro porque la reforma de 1904, también promovida por él, derogó esa disposición, la cual regresa en 1914 y se mantiene intacta hasta la Carta de 1961, vigente hasta la promulgación de la actual a finales de 1999, cuyas disposiciones excluyeron al Poder Legislativo Nacional de unas decisiones de Estado que, al menos formalmente, desde 1819, le incumbían. A la luz de la experiencia histórica, podemos decir que ese lapso coincide con el mayor desarrollo institucional de la organización castrense. Ahora, ¿ha sido este cambio en los ascensos a los grados más altos sin participación parlamentaria uno para mejor? ¿Está hoy la Fuerza Armada en mejores condiciones? ¿Está menos o más politizada? ¿Goza de mayor respeto y adhesión por parte de la ciudadanía? No he leído opiniones que sostengan la tesis de la mejoría y, ciertamente, en la percepción pública, el muy alto nivel de respeto y valoración que alcanzaban las Fuerzas Armadas en 1998 fue siguiendo la suerte de la evaluación popular del gobierno hasta llegar, por lo mismo, a un deterioro que hace innecesario leer encuestas para tener conciencia de él. Es la

consecuencia natural de unificar las promociones militares y la política de defensa en general a una parcialidad partidista, la del presidente de la república.

El ejercicio de dicha competencia no fue siempre igual. Tuvo los altibajos propios de nuestro devenir sociopolítico. Pero sin duda contenía, desde su establecimiento en plena Guerra de Independencia, de un valor simbólico trascendente, la subordinación de lo militar a la Constitución, para lo cual requiere estar sometido al poder civil.

¿Es esta exclusión del Poder Legislativo de los ascensos militares consistente con el modelo constitucional? Veamos.

La responsabilidad en la seguridad de la nación es del Estado, no solo del Gobierno y, más allá, depende del desarrollo integral de Venezuela y su defensa corresponde a todos (art. 322 CRBV), se fundamenta en la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad civil para dar cumplimiento a los principios de la sociedad democrática (art. 326 CRBV). En ese contexto, la Fuerza Armada Nacional, de acuerdo a los artículos 328, 329 y 330 constitucionales, es una institución pública nacional definida en términos de profesionalismo, ajena a la militancia política, la cual, “en el cumplimiento de sus funciones, está al servicio exclusivo de la nación y, en ningún caso, al de persona o parcialidad política alguna”. El texto consagra el derecho al sufragio de los militares activos, pero excluye expresamente “participar en actos de propaganda, militancia o proselitismo político”.

Ese marco indica una política de Estado que resulta contravenida por la disposición del artículo 331 que atribuye a la propia FAN la competencia exclusiva sobre los ascensos.

El profesor Hernán Castillo, quien, si bien reconoce su valor simbólico, es crítico de lo “extremadamente limitada en materia de control civil de los militares” que resultaba la constitución de 1961, estima que la situación ha empeorado y concluye:

En definitiva, lo que se pretende señalar es que el Parlamento debe tener una importante incidencia en el proceso interno de ascensos en la institución armada como un elemento más de reforzamiento del control civil que debe ejercerse sobre los militares en una sociedad democrática, pero también hay que aumentar las capacidades técnicas, legales y los recursos del Parlamento para ejercer adecuadamente su cometido en cuanto a un efectivo control civil de la institución militar, cuyos

ascensos, en otros aspectos, cumplen un papel muy importante, al igual que el control presupuestario³²⁷.

Aparte de esta voz académica, escuchemos una voz militar. En 1999, cuando en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente se discutía la Constitución vigente, el general de División (Ejército) formulaba una propuesta que, si bien reducía el requerimiento de autorización senatorial a los ascensos a general de División y vicealmirante, los más altos grados por entonces, mantenía el control del Senado en ese acto administrativo complejo al corresponderle emitir la autorización.

Considero sumamente interesante por venir de Fernando Ochoa Antich –militar profesional de trayectoria y jerarquía, quien incluso ejerció el Ministerio de la Defensa–, el criterio que a continuación se reproduce, el cual adiciona a su experticia un valor testimonial:

Es injusto considerar que la politización de los ascensos ocurre por tener el Senado, como una de sus funciones, la aprobación de los ascensos militares. La verdad es que la politización surge como consecuencia de la intervención del presidente de la república, como comandante en jefe, en dicho proceso. Justamente, la intervención legislativa limitará la autoridad del presidente de la república en la selección de los altos grados militares, obligando al cumplimiento de la normativa militar³²⁸.

Era más que simbólica, entonces, esa intervención, no tanto por los cambios que produjera, sino por los sesgos que pudo evitar. El presidente de la república es un político en funciones de Estado y el control sobre el poder que legítimamente puede ejercer sobre una institución estatal no puede dejarse depender solamente de la institución misma. Hace falta una intervención estatal que, en representación de todos, como es el espíritu de los artículos constitucionales mencionados, prevenga los riesgos de que el presidente pueda acabar sirviendo a intereses que se incuban en el seno de la organización militar o que esta lo haga a los intereses políticos del presidente.

Quien escribe se coloca en una posición intermedia entre las posiciones del profesor Castillo y el general Ochoa Antich. Considero indispensable, por fundadas razones de coherencia democrática y experiencia venezolana, restablecer el control parlamentario de los ascensos militares y hacerlo como responsabilidad del nuevo

327 Castillo, Hernán: *Militares y control civil en Venezuela*. Universidad de Los Andes (Consejo de Publicaciones). Universidad Simón Bolívar. Mérida, 2013.

328 Ochoa Antich, Fernando: “Las Fuerzas Armadas en un Estado democrático”. En *Notas y Documentos*. Edición latinoamericana. N° 57-58 enero-junio, 2000.

Senado de la República. Esto debe incluir, en seguimiento de la tradición iniciada en 1819, del grado de coronel (capitán de navío en la Armada) en adelante. Al efecto, habría que dotar al cuerpo parlamentario de los medios legales y técnicos para hacer más efectivo ese control sin depender exclusivamente de las informaciones que le entregue el Ejecutivo.

La que se propone no es una forma de cogobierno ni debe serlo. La participación senatorial en el proceso de ascensos es de control, así que no le incumbe estar presente en los pasos previos que conducen a la lista que se prepara en el seno del Ejecutivo. Deben, sí, los senadores, para ejercer adecuadamente su responsabilidad, tener la garantía del más amplio acceso a todos los elementos de juicio necesarios para formarse una opinión autorizada en condiciones de intervenir en la decisión definitiva.

Papel en la legislación

En cuanto a la legislación, el objetivo no puede ser retardarla o acelerarla, sino mejorarla. No se trata de legislar más velozmente o más lentamente, se trata de legislar mejor. Y, en cuanto a la asignación presupuestaria para la capacidad técnica y los equipos profesionales que apoyen la tarea legislativa, es válido el dicho popular: “Lo barato sale caro”. Caro para la república.

Si no cuenta el Poder Legislativo Nacional con información suficiente y con cuerpos profesionales calificados a su servicio, los proyectos de ley los hará el Ejecutivo, o los bufetes contratados por los intereses que pueden ser muy legítimos pero, necesariamente, son parciales. Así, la independencia del Parlamento será prácticamente letra muerta.

Lo anterior tiene validez en lo que se refiere a la función legislativa, pero así mismo a la de control político y financiero, e incluso al tema explicado en la sección inmediatamente anterior. La asimetría entre contralor y controlado en beneficio de este es un perjuicio para los intereses de los ciudadanos, en cuanto al poder real de su voto y en su condición de administrados.

El trámite legislativo bicameral lo iniciarían los Diputados, salvo en las materias en las cuales la Constitución disponga otra posibilidad. Su Cámara dará

al proyecto respectivo las dos discusiones correspondientes y, una vez aprobado, la Presidencia lo remitirá al Senado.

En la participación legislativa en enmiendas o reformas constitucionales, en las leyes orgánicas, en la ley de amnistía, y en aquellas que afecten las competencias de estados y municipios, la competencia legislativa de las dos Cámaras será idéntica.

La aprobación del Senado será, igualmente, indispensable para las líneas generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación.

Las leyes ordinarias deberán recibir el asentimiento del Senado en una discusión. Dicho asentimiento sería esencial y, por lo tanto, indispensable en la ley de presupuesto, en las de crédito público y en aquellas leyes que así estipule la propia Constitución o lo decida así el Tribunal Constitucional.

En las leyes en las cuales el asentimiento del Senado no sea esencial, el cuerpo aprobará un informe con sus observaciones y proposiciones de modificación y lo remitirá a la Cámara de origen que podrá aceptarlas total o parcialmente y decidiría sobre ellas en una sola discusión.

En estos casos de leyes que requieran solo del asentimiento, esencial o no, el Senado podría dar una segunda discusión con el único objeto de esclarecer ambigüedades y mejorar la técnica legislativa sin alterar su propósito y razón.

El Senado puede tomar la iniciativa legislativa como cuerpo y presentará ante la otra Cámara su proyecto, aprobado en primera discusión, allí será tramitado y, en caso de resultar aprobado, remitido al Senado. Este proceso hará más demorado el trámite de los proyectos iniciados en el Senado, precisamente porque la idea del modelo es que en lo legislativo este se desempeñe como Segunda Cámara, pero no se coarta a los senadores la posibilidad de proponer proyectos de ley.

Los desacuerdos entre las Cámaras se resolverían mediante el procedimiento de las comisiones de conciliación.

Las leyes aprobatorias de tratados y acuerdos internacionales suscritos por la República serían introducidas por el Senado, donde se iniciaría su trámite. En realidad, el que se trate de leyes aprobatorias obliga a su discusión y aprobación por ambas Cámaras. Si se tratara de una autorización al Ejecutivo para su ratificación, podría bastar un acuerdo del Senado.

A los fines del proceso legislativo, convendría revisar con espíritu constructivo la utilidad práctica que tuvieron disposiciones de la enmienda constitucional N° 2 de 1983, en las cuales se estableció un *quorum* de funcionamiento distinto al de votación para agilizar el trabajo parlamentario, así como la creación de la Comisión Legislativa como procedimiento especial de legislación, también las experiencias comparadas italiana y española con las comisiones legislativas permanentes con delegación plena³²⁹. De una y otra soy firme partidario por su demostrada conveniencia práctica en el trabajo parlamentario, de lo cual hay evidencias tanto nacionales como extranjeras.

³²⁹ Esta propuesta puede verse en mayor detalle en el, antes citado, trabajo previo del autor Aveledo, R.G.: *Parlamento...* (2005).

Senado, *senatus*, viene de *senex*, anciano³³⁰. Pero no cualquier anciano. En la psicología analítica, Jung remite a la representación colectiva del viejo mago en las sociedades primitivas; el *senex* es el arquetipo del anciano sabio “que ilumina con la luz del sentido las caóticas oscuridades de la vida pura y simple”³³¹. Los romanos ya no son una sociedad primitiva, pero por las rutas ancestrales les viene esa noción. Y esa sabiduría iluminadora la encarnan en un cuerpo colegiado.

Es verdad que él no se había ejercitado en las pesas ni en los saltos, ni se había destacado en el uso de las lanzas ni de las espadas, pero sí lo hizo en el consejo, en el razonamiento y en el juicio. Estas cualidades, si no hubieran sido propias de nuestros mayores, los ancianos, no hubieran fijado el Senado como Sumo Consejo.

Palabras que son de Marco Tulio Cicerón (106-46 a. C.), senador de la República romana. Las dejó en *De senectute*³³², una defensa de la vejez, edad de la cual es propia la prudencia, como la osadía lo es en la juventud. Tiempo vital aquel del “trabajo que no se realiza con la fuerza, velocidad o con la agilidad del cuerpo, sino con el conocimiento, la competencia y la autoridad”. Ya que explica Cicerón:

A cada período de la vida se le da su propia inquietud: la inseguridad a la infancia, la impetuosidad a la juventud, la sensatez y la constancia a la edad media, la madurez a la ancianidad (...) se deben aceptar las diferentes etapas de la vida.

Porque “la palabra es el decoro del anciano sensato”.

En este recorrido analítico por el Senado, es cierto que se nos hace visible su conveniencia en los Estados federales como Cámara territorial, para contribuir a dar forma a ese modelo siempre complejo cuyas exigencias pueden ser tantas, pero, sobre todo, se nos pone de presente su valor principal que trasciende a la forma de Estado.

330 Etimología. Del latín *senator-senatoris*, “miembro del Senado”, voz creada por analogía de *dictator, orator*, etc., sin que existiera la raíz verbal correspondiente. Proviene de la palabra *senex-senexis*, “anciano”. Ver Couture, Eduardo J: *Vocabulario Jurídico*. Depalma. Buenos Aires, 1976.

331 Jung, Carl Gustav: *Arquetipos e inconsciente colectivo*. Paidós Psicología Profunda. Barcelona-Buenos Aires-México, 1970. www.formarse.com.arg.

332 Marco Tulio Cicerón: *Sobre la Vejez* (Traducción Rosario Delicado Méndez) P.M.T. Editorial Tal-Vez. Madrid, 2005.

El Senado está llamado a ser, por excelencia, la Cámara del equilibrio. Del equilibrio entre el interés del Estado nacional y los intereses de los estados federados en un sistema federal, y del equilibrio en su sentido más amplio, tanto institucional como político-social. Trátese de un Estado federal como de uno unitario, el equilibrio de la madurez. Una madurez que se nutre de la experiencia y se expresa en la serenidad y en la prudencia, que proveen disposición a la negociación y capacidad para realizarla.

El argumento adquiere toda su fuerza en aquella conversación entre Jefferson y Washington referida en el capítulo dedicado al Senado de los Estados Unidos, que sería oportuno repetir aquí. En 1789, al regresar el intelectual de su misión diplomática en Francia para ser secretario de Estado, durante un desayuno con el héroe y primer presidente, le expresó su curiosidad acerca del motivo para que se hubiese creado una segunda Cámara en el Congreso.

Washington apuntó al café de Jefferson: “¿Por qué –preguntó– vertiste ese café en ese platillo?”.

“Para refrescarlo”, respondió Jefferson.

“Así –dijo Washington–, vertemos la legislación en el platillo senatorial para refrescarla”³³³.

Nacido para atemperarla y, de ser posible, evitarla, porque se reconocen sus riesgos, el enemigo más temido por una Cámara de reflexión es la polarización extrema, la crispación que adormece la capacidad de escuchar el razonamiento ajeno. Como se ha dicho en la doctrina francesa, se busca que la razón prevalezca sobre la pasión e, incluso, la reflexión sobre la acción inmediata. La razón que puede ser, como en Mileto, un acto de fe, pero la humanidad no puede permitirse renunciar al sueño de la razón³³⁴.

El estudio de los casos nos enseña que el endurecimiento de las posiciones, el atrincheramiento en prejuicios mineralizados, dificulta al Senado hacer su tarea, cumplir su propósito en el sistema político-constitucional. Aquí, hemos de volver a Crick: los representantes deben ser políticos. Si se limitan a defender la visión de sus electores o exclusivamente de un sector de la opinión y no median, ni ceden, ni son capaces del mutuo entendimiento y el compromiso, “podrían sobrevivir ellos, pero es improbable que la República lo hiciera”³³⁵. Porque el Senado forma parte de

333 Daschle y Robbins: *Obra citada*.

334 Gottlieb, Anthony: *The Dream of Reason*. Pelican. London, 2000.

335 Crick, Bernard: *Obra citada*.

un sistema político-constitucional a cuyos resultados contribuye. No es una pieza suelta que actúa por sí sola. Ni puede concebirse como una suerte de parche con efectos mágicos. Su rendimiento será mejor en la medida en que el Parlamento opere adecuadamente; el Gobierno gobierne; el Poder Judicial administre la justicia con independencia e idoneidad; y todos los controles sean funcionales y acatados, incluidos aquellos de defensa de la Constitución, de la protección y promoción de los derechos humanos. En ese conjunto coopera el Senado y de él se retroalimenta para fortalecerse. “Porque un Parlamento fuerte, democrático, debe tener un Estado efectivo en el cual operar”, como apunta Marr, “la palanca debe estar conectada a algo”³³⁶.

Que lo que se acaba de afirmar son obviedades, se me podrá decir. Y lo son. También que nunca serán perfectos el diseño institucional y el desempeño político. Perfectibles, sí. E ir mejorándolos es la obra de la política y del derecho.

La independencia del Senado será un factor condicionante con influencia en los resultados previstos, no porque sea esperable de ellos una desconexión radical del sistema de partidos, imposible por su origen electoral, y ni siquiera deseable. Pero, en la experiencia comparada, existen medios para conseguir que esa independencia buscada pueda darse en las dosis necesarias. La actitud más independiente de sus miembros será favorecida por los períodos más prolongados, las renovaciones parciales y un número de miembros más reducido que facilite la relación interpersonal. La experiencia japonesa combina para la Cámara Alta sistemas electorales; voto nominal en los provenientes de los distritos prefecturales que constituyen la mayoría y proporcional en los electos por listas nacionales, similar al utilizado en Uruguay y Colombia, solo que en estas dos naciones este sistema es para la totalidad del Senado.

En punto a la independencia de criterio, la presencia de miembros designados ha sido un elemento cuyo estudio merece atención. Desaparecido o en trance de desaparición, el factor hereditario de la Cámara de los Lores británica, en sus miembros de por vida, va predominando un factor meritocrático cuya incidencia no debería ser ignorada en un análisis riguroso. Ideas similares podrían suscitar la revisión de la experiencia canadiense, o el ingrediente de los senadores vitalicios italianos.

336 Marr, Andrew: *Ruling Britannia. The failure and future of British Democracy*. Michael Joseph. London, 1995.

Abolida la reelección presidencial, como estimo que sería conveniente en nuestro país, ¿no sonaría más lógico que la nación no renunciara a aprovechar la experiencia máxima de quienes han conducido el Estado y el gobierno en el consejo juicioso? Deberíamos intentar hacer la ponderación de este criterio marcando distancia con la orientación que pudiera sugerirnos la coyuntura.

La historia nos presenta papeles cumplidos por los Senados en circunstancias concretas:

Requirió mucho arte político reconstruir Alemania, Italia y el Japón. En el caso de este último, sobre bases democráticas, lo cual era prácticamente inédito, si se exceptúa la liberalización de la denominada “Democracia de Taisho”³³⁷, por el hijo y sucesor del emperador Meiji, entre 1912-1926.

El arreglo constitucional alrededor del *Bundesrat* en la Alemania ocupada, fragmentada y con el Estado deshecho incidió positivamente en la recomposición. En Italia, a favor del Senado de la república, obró la memoria del equilibrio que en el reino había sido provisto por el Senado del estatuto albertino de mediados del siglo XIX. En Japón, fueron los japoneses quienes convencieron al ocupante del bicameralismo y se reemplazó la antigua y aristocrática Cámara de los Pares por una de los consejeros, elegida con miras a equilibrar el sistema que se fundaba.

Lo propio podría decirse de las transiciones políticas a la democracia a finales del siglo XX. En la “Transición por transacción” española, el Senado constituyente tuvo la presencia de senadores por designación real, con efecto tranquilizador en factores con peso en el orden saliente, como los grupos más conservadores y los militares. Las Cortes unicamerales del período franquista aprobaron la reforma que hizo bicameral el Parlamento que diseñaría y escenificaría las reglas para el cambio, y con dos Cámaras, Congreso y Senado, quedó organizado el Parlamento en la Constitución de 1978, sin regresar al unicameral de la Segunda República que era el recuerdo democrático más cercano.

En Polonia, el paso de la dictadura del Partido Comunista a la democracia, tuvo en el restablecimiento del Senado una pieza de negociación importante, como en Sudáfrica se valoró el Consejo Nacional de las Provincias como elemento de utilidad para la sustitución menos traumática del orden fundado en el *apartheid*. Y en Chile, tragaron grueso los demócratas al aceptar el Senado mixto para reformarlo

337 *Taisho Democracy in Japan: 1912-1926* en www.facinghistory.org.

más tarde en uno democrático, pensando en el peso tradicional que la institución ha tenido en la república. Porque, en toda transición exitosa, la flexibilidad es un requerimiento.

Quizás sea oportuno retornar un instante a los criterios de la física. Se dice *flexibilidad* o *elasticidad*, en el sentido de aquella propiedad que tienen algunas materias para, cuando se aplica una fuerza sobre ellas, doblarse, ceder y acomodarse sin romperse.

En todos estos casos, triunfó la política, en el sentido de que pudo demostrar lo mejor de sus cualidades para encontrar caminos prácticos y ofrecer soluciones. Así ha sido, también, para poner fin a la violencia política. En las etapas de la evolución de la Cámara de Senadores uruguaya, señaladamente entre 1834 y 1942, no puede verse fuera de contexto lo que, al limitarse objetivamente la competitividad, luciría como un reparto bipartidista. El recuerdo es tan lejano que puede parecer borroso, como la Batalla de Carpintería de 1836, la Revolución de las Lanzas de 1870 o las patriadas de Aparicio Saravia. Claro que conozco lecturas críticas de esa modalidad³³⁸, pero la durísima experiencia de 1972 en adelante atemperó esas visiones sin convertirlas en conformistas. Como tampoco, al leer el Pacto de Benidorm entre los jefes liberal y conservador colombianos Alberto Lleras y Laureano Gómez en julio de 1956 y el Frente Nacional acordado para regir de 1958 a 1974, puede prescindirse de considerar “La Violencia” de los 40 y 50, y de la dictadura militar de Rojas Pinilla. Todo análisis político descontextualizado es insuficiente. Lo mismo, desde luego, puede decirse de los estudios constitucionales.

Que sea Portugal una de las excepciones unicamerales entre las democracias nuevas del último tercio del siglo XX tiene explicaciones propias de su historia. La “Revolución de los Claveles” que marcó el fin de *O Estado Novo*, aquel régimen inaugurado por el militarismo y desarrollado por el salazarismo, tuvo más de ruptura que de transición y, en ella, a su vez, la presencia militar fue clave y, por lo mismo, la idea del Derecho prevaleciente en el Movimiento de las Fuerzas Armadas (MFA), con sus implicaciones políticas y jurídicas. En la Asamblea Nacional Constituyente elegida en 1975, el Partido Socialista, el Partido Comunista y el Movimiento Democrático Portugués sumaban 151 de 250 escaños, frente a 97 de los moderados PPD (81) y CDS (16). No obstante, el peso del PS (116) era mayor

338 VVAA: *Uruguay hoy*. Siglo XXI Argentina. Buenos Aires, 1971.

que el del resto de la izquierda, lo cual gravitó a favor de la búsqueda de acuerdos y, en lo posible, consensos. Se trata de los socialistas de 1975, apenas finalizada la dictadura y, como es predecible, aunque ya liderados por Soares, un estadista de talante conciliador, menos cercanos al centro de lo que llegarían a ser. En el texto se evidencia la impronta izquierdista, luego atemperada por las transformaciones en los actores y por el desarrollo político europeo³³⁹.

Además, está el aporte de la evolución constitucional lusa. La Constitución sustituida por la Carta de 1976 es la dictatorial de 1933, la cual instituye un bicameralismo *sui generis*, en el cual conviven en el mismo Palacio de San Benito, la Asamblea con una Cámara Corporativa consultiva, formada por representantes de las provincias y municipios; las universidades y escuelas; los sindicatos, los empleadores y las organizaciones sociales. Sus antecedentes son las constituciones de 1822 que prevé un Parlamento unicameral de miembros vitalicios y hereditarios designados por el rey y las liberales de 1826, 1838 y 1911, primera republicana. La de 1826, otorgada por don Pedro IV y con setenta y dos años de vigencia con interrupciones, instituye un Parlamento unicameral: la breve de 1838 establece el bicameralismo, al cual, con intenso debate, se regresa en 1911.

Es aprendizaje además que las segundas Cámaras pueden ser muy útiles no solo en el gobierno de Estados de grandes dimensiones o de estructura federal, sino en sociedades cuya complejidad supera el promedio y aconseja previsiones constitucionales al efecto. El ejemplo es evidente en el caso de la India, pero el tamaño de Bélgica y Suiza no disminuye las complejidades propias de su diversidad.

Es un lugar común asociar al Senado con la preservación del *statu quo*. El razonamiento que de asumirlo se desprende es que los Senados son conservadores. Hay buena dosis de prejuicio en esa visión. Si no, ¿cómo se explicarían los enfrentamientos del Senado francés con De Gaulle? Y en el caso del Senado estadounidense, por mucho tiempo, los períodos más largos, las renovaciones parciales y la circunscripción estatal de los senadores, resultó en una independencia de criterio que, si se compara esa Cámara con la de Representantes, renovable totalmente cada dos años y, por lo mismo, más dependiente de los vaivenes de la opinión pública, se la verá en perspectiva más liberal o, en todo caso, más moderada.

339 Ver Miranda, Jorge: *La Constitución de 1976 en el ámbito del constitucionalismo portugués*. <https://Dialnet.unirioja.es>.

Eso ha cambiado, en perjuicio del Senado y del sistema, por cierto, en los tiempos de sectarismo partidista que se han ido desarrollando desde los años noventa del siglo XX, como reseña Woodward, cuando los líderes de ambas Cámaras fueron informados de los hallazgos de inteligencia de la CIA y el FBI sobre la intrusión digital rusa en 2016³⁴⁰ o, más recientemente, en la confirmación del juez Kavanaugh para la Corte Suprema, por 50 a 48. Solo dos senadores de la mayoría republicana no asistieron, uno porque no podía y la otra, senadora por Alaska opuesta a la designación, no acudió en atención a la cortesía senatorial del *vote pairing*. El único senador demócrata en votar la confirmación fue Joe Manchin III de Virginia Occidental, estado de clara mayoría republicana. Sus antecedentes de voto en la Cámara eran por las posiciones conservadoras y, considerado uno de los escaños más vulnerables de su partido, enfrentaba una reelección que se apreciaba difícil el primer martes de noviembre.

Es imperativo que las democracias piensen más en el largo plazo. La presión de las elecciones, necesario ejercicio ciudadano de vigilancia sobre el poder, implica el riesgo de quedarse atrapados en el cortoplacismo. Pensar en términos históricos, aconseja Dror, como remedio a debilidades de difícil manejo y más difícil superación, como la que el mismo sabio profesor de la Universidad Hebrea de Jerusalén detecta:

Sometida a la presión de los ciclos electorales, la gobernación también sufre la peligrosa tendencia de fijar su atención en temas actuales y eludir cuestiones más lejanas pero, con frecuencia, más fundamentales³⁴¹.

El Senado se justifica plenamente en la realización de un papel en el sistema político-constitucional, uno que tiene prioridad ante otros que pueden ser muy importantes y cuyo sentido debería impregnar a sus decisiones en cada uno de esos campos. Ser, como ha dicho Bel, una asamblea del largo plazo. El foro de una deliberación de calidad que se atreva a traspasar los linderos partidistas, que acepta el desafío de las decisiones públicas más pesadas porque es capaz de tomar en consideración otros criterios, pues sus elementos de juicio no se agotan en la lógica, inevitable pero insuficiente, de las preferencias o las malquerencias partidarias.

Creo firmemente que los venezolanos no podemos seguir de espaldas a nuestra experiencia. Adelante está el foco de atención prioritario si queremos avanzar. Pero mirar adelante no es lo mismo que empezar de nuevo una y otra vez. Si de algo

340 Woodward, Bob: *Fear. Trump in The White House*. Simon & Schuster. New York, 2018.

341 Dror, Yehezkel: *La capacidad de gobernar*. Fondo de Cultura Económica. México, 1996.

debemos liberarnos es “de la ignorancia petulante vestida de suficiencia” que avisa Key-Ayala y recuerda Briceño Iragorry³⁴². Saber cambiar es atreverse, decidirse a encontrar el equilibrio dinámico entre continuar e innovar.

Aprender a valorar la experiencia y aprender a aprovecharla. La experiencia vivida como sociedad y la experiencia acumulada como personas. La experiencia propia y, ¿por qué no?, también la experiencia ajena. En resumen, de eso trata este trabajo.

342 Briceño Iragorry, Mario: *Pequeño Tratado de la Presunción en Mensaje sin Destino y otros ensayos*. Biblioteca Ayacucho. Caracas, 1988.

BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS DE INTERNET



- Altamirano Santiago, Mijael: *El Senado en las democracias contemporáneas*. Senado de la República. Plaza y Valdés Editores. México, 2010.
- Alzaga Villaamil, Oscar: *La Constitución española de 1978 (Comentario sistemático)*. Ediciones del Foro. Madrid, 1978.
- Andreotti, Giulio: *I nonni della Repubblica*. Rizzoli. Milano, 2002.
- Aristóteles: *La Política*. Espasa-Calpe, S. A. Buenos Aires, 1958.
- Bagehot, Walter: *The English Constitution and Other Political Essays*. Reproducción facsimilar de la editada por New York: D. Appleton & Company, Bond Street, 1889.
- Banko, Catalina y González Escorihuela, Ramón: *Ramón J. Velásquez. Un país, una vida*. Fondo Editorial Simón Rodríguez. El Nacional. Caracas, 2012.
- Bel, Jean-Pierre: *Le Sénat à l'heure du changement*. Fondation Jean Jaurès. París, 2011.
- Bello, Andrés: *Labor en el Senado de Chile*. Ministerio de Educación. Caracas, 1958.
- Berkin, Carol: *A Brilliant Solution. Inventing The American Constitution*. Harcourt. New York, 2002.
- Betancourt, Rómulo: *Venezuela dueña de su petróleo*. El Centauro. Caracas, 1975.
- Brewer Carías, Allan Randolph: *Las Constituciones de Venezuela*. Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Caracas, 2008.
- Briceño Iragorry, Mario: *Pequeño Tratado de la Presunción en Mensaje sin Destino y otros ensayos*. Biblioteca Ayacucho. Caracas, 1988.
- Brookhiser, Richard: *Alexander Hamilton, American*. New York Historical Society. Simon & Schuster. New York, 1999.
- Burleigh, Michael: *El Tercer Reich. Una Nueva Historia*. Santillana. Madrid, 2004.

- Burns, James Macgregor y Peltason, Jack Walter: *Government by the People*. Prentice-Hall. New Jersey, 1969.
- Bushnell, David: *Colombia, una nación a pesar de sí misma*. Planeta. Bogotá, 1996.
- Byrd, Robert C: *The Senate of the Roman Republic. Addresses on the History of Roman Constitutionalism*. U.S. Government Printing Office. Washington D. C., 1995.
- Byrd, Robert C: *The Senate. Great forum of Constitutional Liberty*. McConnell Center. Louisville, Kentucky, 2011.
- Casal Hernández, Jesús María: *Dictadura constitucional y libertades públicas*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1998.
- Cash, Bill: John Bright: *Statesman, Orator, Agitator*. I. B. Tauris. London-New York, 2012.
- Castillo, Hernán: *Militares y Control Civil en Venezuela*. Universidad de Los Andes (Consejo de Publicaciones). Universidad Simón Bolívar. Mérida, 2013.
- Chevalier, Jean-Jacques, Carcassone, Guy y Duhamel, Olivier: *Histoire de la Cinquième République 1958-2009*. Dalloz. París, 2009.
- Cicerón, Marco Tulio: *Sobre la Vejez* (Traducción Rosario Delicado Méndez) P.M.T. Editorial Tal-Vez. Madrid, 2005.
- Couture, Eduardo J: *Vocabulario Jurídico*. Depalma. Buenos Aires, 1976.
- Crick, Bernard: *In Defence of Politics*. Pelican. London, 1976.
- Cuomo, Mario M & Holzer, Harold: *Lincoln on Democracy*. Harper Collins. New York, 1991.
- Daschle, Tom y Robbins, Charles: *The U.S. Senate*. Thomas Dunn Books. New York, 2013.
- Dror, Yehezkel: *La capacidad de gobernar*. Fondo de Cultura Económica. México, 1996.
- Duverger, Maurice: *Bréviaire de la cohabitation*. Presses Universitaires de France. París, 1986.
- Duverger, Maurice: *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Ariel. Barcelona, 1970.
- Duverger, Maurice: *Introducción a la Política*. Ariel. Barcelona, 1970.

- Duverger, Maurice: *Sociología Política*. Ariel. Barcelona, 1968 (tercera edición, 1972).
- Escovar Salom, Ramón: *Orden Político e Historia en Venezuela*. Italgráfica. Caracas, 1966.
- Fernández Ssegado, Francisco: *El Sistema Constitucional Español*. Dykinson. Madrid, 1992.
- Fullbrook, Mary: *Historia de Alemania*. Cambridge University Press. Cambridge, 1990.
- García Pelayo, Manuel: *Obras Completas*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1991.
- Gazmuri, Cristián; Arancibia, Patricia; y Góngora, Álvaro: *Eduardo Frei Montalva y su época*. Aguilar. Santiago de Chile, 2000.
- Giscard D'Estaing, Valéry: *Democracia francesa*. Goyanarte Editor. Buenos Aires, 1976.
- Gorbachev, Mikhail: *Memoirs*. Bantam Books. London, 1997.
- Gottlieb, Anthony: *The Dream of Reason*. Pelican. London, 2000.
- Gould, Lewis L: *The Most Exclusive Club*. Basic Books. New York, 2005.
- Gros-Espiell, Héctor: *Esquema de la Evolución Constitucional del Uruguay*. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo, 1971.
- Haouriou, Maurice: *Principios de Derecho Público y Constitucional*. Comares. Granada, 2003.
- Hauriou, André: *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Ariel. Barcelona, 1971.
- Hérin, Jean-Louis: *Le Sénat en devenir*. Montchretien. París, 2012.
- Johnson, Paul: *Estados Unidos. La historia*. Buenos Aires, 2002.
- La Riva Araujo, Edecio: *Los fusiles de la paz*. EA. Caracas, 1968.
- Lagos Matus, Gustavo: *MacArthur y la Transición del Japón a la Democracia en Estudios Internacionales*. 1977.
- MacNeil, Neil y Baker, Richard A: *The American Senate. An insider's History*. Oxford University Press. Oxford-New York, 2013.
- Marr, Andrew: *Ruling Britannia. The failure and future of British Democracy*. Michael Joseph. London, 1995.

- McCarthy, Eugene: *Dictionary of American Politics*. Penguin. Baltimore, 1968.
- Mills, Greg; Obasanjo, Olusegun; Herbst, Jeffrey y Davis Dickie: *Making Africa Work. A handbook for economic success*. Tafelberg. Cape Town, 2017.
- Mitterand, François: *Un socialismo du posible. Seuil. París, 1970*. Edición en español: *El Socialismo Posibilista: Dopesa*. Barcelona, 1972.
- Montanelli, Indro y Cervi, Mario: *L'Italia del Millennio. Sommario di dieci secoli di storia*. BUR. Milano, 2000.
- Montanelli, Indro: *Historia de Roma*. Círculo de Lectores. Plaza & Janés. Barcelona, 1960.
- Montesquieu: *Del Espíritu de las Leyes*. Tecnos. Madrid, 2007.
- Moraes, Frank: *Jawaharlal Nehru. Biografías Gandesa*. México D.F.- Barcelona, 1962.
- Morton, Desmond: *A short History of Canada. McClelland & Stewart*. Toronto, 2006.
- Nixon, Richard: *Leaders*. Warner Books. New York, 1982.
- Olivar, José Alberto y Ruíz Chataing, David: *Ramón J. Velásquez, Sujeto y verbo del Senado*. Fundación Fondo Editorial de la Asamblea Nacional. Caracas, 2018.
- O'Sullivan, John: *El presidente, el papa y la primera ministra. FAES-Gota a gota*. Madrid, 2007.
- Oropeza, Ambrosio: *La nueva constitución venezolana 1961*. Italgráfica. Caracas, 1971.
- Ottone, Piero: *De Gasperi*. Monte Ávila Editores. Caracas, 1972.
- Pinochet de la Barra, Oscar (Selección y notas): *El Pensamiento de Eduardo Frei*. Aconcagua. Santiago de Chile, 1982.
- Pirenne, Jacques: *Historia Universal*. Éxito. Barcelona, 1961.
- Planas, Pedro: *Regímenes Políticos Contemporáneos*. Fundación Friedrich Ebert-FCE. Lima, 1997.
- Restrepo Piedrahita, Carlos: *Constituciones Políticas Nacionales de Colombia*. Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 1995.

- Schlesinger, Arthur M.: *The Imperial Presidency*. Popular Library. New York, 1973.
- Schneider, Hans-Peter: *The Federal Republic of Germany en Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries*. A Global Dialogue on Federalism. Volume 2. Forum of Federations-IACF/ McGill-Queen's University Press. Montreal, 2006.
- Sgrò, Francesca: *Il Senato e il principio della divisione dei poteri*. Università degli Studi de Milano, Giuffré Editore. Milano, 2012.
- Shapiro, Ian: *The Last Great Senate. Courage and Statesmanship in Times of Crisis*. Public Affairs. New York, 2012.
- Stewart, David O.: *The Summer of 1787. The men who invented the Constitution*. Simon & Schuster. New York, 2007.
- Talbert, Richard J. A.: *The Senate of Imperial Rome*. Princeton University Press. Princeton, N. J., 1984.
- Tocqueville, Alexis de: *La Democracia en América*. Trotta. Madrid, 2010.
- Valadés, Diego: *El Control del Poder*. Porrúa-UNAM. México, 1998.
- Vespa, Bruno: *Storia d'Italia da Mussolini a Berlusconi*. Mondadori-Rai. Roma, 2004.
- Weigel, George: *Witness to hope. The biography of Pope John Paul II 1920-2005*. Harper Perennial. New York, 2005.
- Wells, John: *The House of Lords. From Anglosaxon Wargods to a Modern Senate*. Hodder & Stoughton. London, 1997.
- Wilson, James Q.: *American Government. Institutions and Policies*. D.C. Heath & Co. Lexington, Mass, 1980.
- Winkler, Heinrich August: *Germany, The Long Road West. 1789-1933* Volume I. Oxford University Press. Oxford, 2000.
- Woodward, Bob: *Fear. Trump in The White House*. Simon & Schuster. New York, 2018.
- VVAA: *Democratic Transitions. Conversations with World Leaders* (Sergio Bittar & Abraham Lowenthal, editors). International Institute for Democracy and Electoral Assistance IDEA. John Hopkins University Press. Baltimore, 2015.

- VVAA: *El Nuevo Derecho Constitucional Venezolano* (Jesús María Casal y Alma Chacón Hanson, Coordinadores). UCAB. Caracas, 2000.
- VVAA: *El Senado en la historia* (Manuel Pérez Ledesma, coordinador). Secretaría General del Senado. Madrid. 1998.
- VVAA: *Homenaje Eduardo Frei Montalva*. Biblioteca del Congreso de Chile. Santiago de Chile, 2013.
- VVAA: *La Constitución de 1961: balances y perspectivas*. Universidad del Zulia. Facultad de Derecho. Centro de Estudios Políticos y Administrativos. Maracaibo, 1988.
- VVAA: *La Constitución de Cádiz de 1812*. Embajada de España-AECI-UCAB. Caracas, 2004.
- VVAA: *Parlamentos Bicamerales*. Instituto de Estudios Políticos, Universidad Central de Venezuela. Ediciones del Congreso de la República. Caracas, 1971.
- VVAA: *Rafael Caldera: estadista y pacificador*. Rafael Arráiz Lucca (Compilación y prólogo) Ediciones B-Fundación Konrad Adenauer-Universidad Metropolitana. Caracas, 2016.
- VVAA: *Senates. Bicameralism in the contemporary world* (Samuel C. Paterson y Anthony Mughan, editors). Ohio University Press. Columbus, 1999.
- VVAA: *Uruguay hoy*. Siglo XXI Argentina. Buenos Aires, 1971.
- VVAA: *Democratic Transitions* (Sergio Bittar y Abraham F. Lowenthal, editors) John Hopkins University. Baltimore, 2015.
- Aveledo R. G.: *Curso de Derecho Parlamentario*. Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro, Universidad Católica Andrés Bello. Caracas, 2013.
- Aveledo R. G.: *El bicameralismo en la República Federal Alemana*. CEDP Universidad Monteávila, Editorial Jurídica Venezolana-Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro. Caracas, 2017.
- Aveledo R. G.: *Juicio Político en sede parlamentaria*. Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro-Centro de Estudios de Derecho Público/ Universidad Monteávila- Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2016.

- Aveledo R. G.: *Parlamento y Democracia*. Congreso, Asamblea y futuro en perspectiva histórica, constitucional y política. Fundación para la Cultura Urbana. Caracas, 2005.
- Aveledo, R. G.: *Churchill, Vida Parlamentaria*. Panapo. Caracas, 2000.
- Aveledo, R. G.: *El Poder Político en Venezuela*. Universidad Metropolitana. Libros de El Nacional. Caracas, 2007.
- Aveledo, R. G.: *El Trabajo Parlamentario*. Congreso de la República. Ediciones de la Cámara de Diputados. Caracas, 1997.
- Aveledo, R. G.: *Las Cortes Generales en la Constitución española de 1978*. Caracas, 2018. (En prensa. Se trabajó con el original).

Documentos oficiales

- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*.
- Constitución de la República del Ecuador de 1946*. www.cancilleria.gob.ec
- Constitución Federal de la Confederación Suiza* del 18 de abril de 1999 (Versión refundida el 27 de septiembre de 2009).
- Constitución Política de la República de Chile*. UNAM-FCE. México, 1994.
- Constitución Política de la República de Colombia*.
- Constitución Política de la República del Perú de 1933*. www.congreso.gob.pe
- Constituciones Europeas*. Instituto de Estudios Políticos. Facultad de Derecho UCV. Caracas, 1960.
- Constitution of Ireland*. Government Publications. Dublin.
- Constitution of the Republic of South Africa N° 108 of 1996*. www.ru.ac.za/rhodesuniversity
- Costituzione della Repubblica Italiana*. Ediciones conmemorativa dei settant'anni. Ambasciata d'Italia a Caracas, 2018.
- The Constitution of India*. www.india.gov.in.
- The Constitution of the United States of America*. The Bicentennial Keepsake Edition. (Bayron Price and David Osterlund, Editors) Bantam Books. New York, 1987.

House of Lords-House of Commons Joint Committee on the Draft House of Lords Reform Bill: *Draft House of Lords Reform Bill*. Report. Session 2010-12 Volume I. HL

Senato della Repubblica XVII Legislatura. N 1429 *Disegno di Legge Costituzionale. La Constitución de 1961 y la evolución constitucional de Venezuela. Actas de la Comisión Redactora del Proyecto*. Ediciones del Congreso de la República. Caracas, 1971

Monografías y artículos en revistas

Cajas Sarría, Mario Alberto. *La Reforma Constitucional: Límites de la Corte al Congreso*. Universidad de La Sabana Bogotá Colombia, 2004.

Ochoa Antich, Fernando: *Las Fuerzas Armadas en un Estado Democrático*. En Notas y Documentos Edición latinoamericana. N° 57-58, enero-junio, 2000.

Olano García, Alejandro y Espinoza Silva, Daniel Fernando: *Análisis de la sentencia C-551 de 2003 de la Corte Constitucional*. Universidad de La Sabana Bogotá Colombia, 2004.

Pocket *World in Figures 2017 edition*. The Economist. London.

Pons, Eva: *El Estado del Federalismo en Bélgica*. Revista Vasca de la Cultura y las Ideas, Cuadernos del Alzate. N° 21, 1999.

Páginas web

Aguiar, Asdrúbal: *Ramón J. Velásquez. El camino: la descentralización; el obstáculo, la crisis financiera*, en www.vicerversa-mag.com.

Bolívar, Simón: *Discurso pronunciado por el General Bolívar ante el Congreso General de Venezuela en el Acto de Instalación*. Angostura, 15 de febrero de 1819, en <https://storicamente.org>.

Bolívar, Simón: *Proyecto de Constitución para la República de Bolivia y discurso del Libertador*, en www.ensayistas.org.

Brewer-Carías, Allan R.: *Ramón J. Velásquez: El gobernante descentralizador*, en www.allanbrewercarias.com.

- Díaz, José Francisco: *Historia del Senado romano*. Establecimiento Tipográfico de Luis Tasso. Barcelona, 1867, en <https://www.cervantesvirtual.com>.
- Elliot, Jonathan: *The Debates in the Several States Conventions on the Adoption of the Federal Constitution (Vol II)*. En Library of Congress Elliot's Debates, en <https://memory.loc.gov>.
- García Soto, Carlos: *Ramón J. Velásquez y la Descentralización*. En www.prodavinci.com.
- Hamilton, Alexander: *Speech to the New York Ratifying Convention* June 21, 1788, en www.cambridge.org/core.
- Jung, Carl Gustav: *Arquetipos e inconsciente colectivo*. Paidós Psicología Profunda. Barcelona-Buenos Aires-México, 1970, en www.formarse.com.arg.
- Labour “would abolish House of Lords and replace it with an elected Senate” 01.11.2014 en www.independent.co.uk.
- Le Sénat français et les collectivités territoriales, en <http://www.senat.fr>.
- Mfketi, N: *Bicameralism in South Africa*, en www.revparl.ca.
- Miranda, Jorge: *La Constitución de 1976 en el ámbito del constitucionalismo portugués*, en <https://Dialnet.unirioja.es>.
- Quatrième Republic. Loi Constitutionnelle du 7 décembre 1954. Digitèque MJP, en www.mjp.univ-perp.fr.
- Salgado Pesantes, Hernán: *¿Fin del Sistema Unicameral Ecuatoriano?* Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México, en www.juridicas.unam.mx.
- Taisho Democracy in Japan: 1912-1926, en www.facinghistory.org
- The Federalist Papers N° 62: The Senate*. Yale Law School. Lilian Goldman Law Library, en <http://avalon.law.yale.edu>.
- Tovar Mendoza, Justo: *La negociación de la Transición Democrática en Chile (1983-1989)* Estudio de caso como Trabajo de Grado en la Maestría de Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile, en <https://www.sistemaspublicos.cl>.
- Università degli Studi di Napoli Federico II, en <https://www.docenti.unina.it>.
- Europa Press: <http://europapress.es>.
- Revistas Jurídicas UNAM: <http://revistas.juridicas.unam.mx>.

The Conversation (2017). “Census 2016: what’s changed for Indigenous Australians?”, recuperado de <http://theconversation.com/census-2016-whats-changed-for-indigenous-australians>.

Time: <http://time.com>.

Big Think: <https://bigthink.com>.

Deutscher Bundestag: <https://www.btg-bestellservice.de/>.

El País: <https://elpais.com>.

ABC: <https://www.abc.es>.

Archivos Nacionales y Administración de Documentos: <https://www.archives.gov>.

Alcaldía Mayor de Bogotá: www.alcaldiabogota.gov.co.

ONU Chile: Sistema de las Naciones Unidas En Chile: www.onu.cl.

Wilson Center: www.wilsoncenter.org.

Este ejemplar
se terminó de imprimir
en Caracas en abril del año
2019. Para su diseño se utilizó
la tipografía Adobe Garamond
Pro a 11 pts., ha sido impreso
sobre Papel Saima White.
Se imprimieron 500 ejemplares,
encuadrados en los talleres
de Gráficas Lauki C.A.

