

UNIVERSIDAD PANAMERICANA
Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia
Programa de Actualización y Cierre Académico



**Estudio comparativo del sistema legislativo bicameral
con el sistema legislativo unicameral**

-Tesis de licenciatura-

Dámaris Cayetana Estrada Rosales

Guatemala, octubre 2013

**Estudio comparativo del sistema legislativo bicameral
con el sistema legislativo unicameral**

-Tesis de licenciatura-

Dámaris Cayetana Estrada Rosales

Guatemala, octubre 2013

AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD PANAMERICANA

Rector	M. Th. Mynor Augusto Herrera Lemus
Vicerrectora Académica y Secretaria General	M. Sc. Alba Aracely Rodríguez de González
Vicerrector Administrativo	M. A. César Augusto Custodio Cobar

AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y JUSTICIA

Decano	M. Sc. Otto Ronaldo González Peña
Coordinador de exámenes privados	M. Sc. Mario Jo Chang
Coordinador del Departamento de Tesis	Dr. Erick Alfonso Álvarez Mancilla
Director del Programa de Tesis	Dr. Carlos Interiano
Coordinador de Cátedra	M. A. Joaquín Rodrigo Flores Guzmán
Asesor de Tesis	Lic. Mario Efraim López García
Revisor de Tesis	Licda. Cándida Rosa Ramos Montenegro

TRIBUNAL EXAMINADOR

Primera Fase

Lic. Ramiro Estuardo López Galindo

Licda. Sandra Lorena Morales M.

Licda. Carol Yesenia Berganza Chacón

Licda. Nidia María Corzantes Arévalo

Segunda Fase

Licda. Jaqueline Paz

Licda. Consuelo Velásquez

Lic. Herbert Valverth

Lic. Luis Eduardo López Ramos

Tercera Fase

Lic. Javier Aníbal García

Licda. Karin Romero

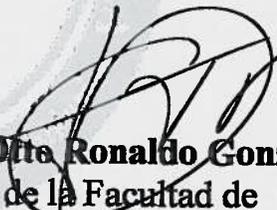
Lic. Eddy Miranda

Licda. Karla Palacios

Lic. Ramiro López

UNIVERSIDAD PANAMERICANA, FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y JUSTICIA. Guatemala, dieciséis de mayo de dos mil trece.-----

En virtud de que el proyecto de tesis titulado **ESTUDIO COMPARATIVO DEL SISTEMA LEGISLATIVO BICAMERAL CON EL SISTEMA LEGISLATIVO UNICAMERAL**, presentado por **DÁMARIS CAYETANA ESTRADA ROSALES**, previo a otorgársele el grado académico de Licenciado(a) en Ciencias Jurídicas, Sociales y de la Justicia así como los títulos de Abogado(a) y Notario(a), reúne los requisitos de esta casa de Estudios, es procedente **APROBAR** dicho punto de tesis y para el efecto se nombra como Tutor al Licenciado **MARIO EFRAIM LÓPEZ GARCÍA**, para que realice la tutoría del punto de tesis aprobado.



M. Sr. Otto Ronaldo González Peña
Decano de la Facultad de Ciencias
Jurídicas y Justicia

DICTAMEN DEL TUTOR DE TESIS DE LICENCIATURA

Nombre del Estudiante: **DÁMARIS CAYETANA ESTRADA ROSALES**

Título de la tesis: **ESTUDIO COMPARATIVO DEL SISTEMA LEGISLATIVO BICAMERAL CON EL SISTEMA LEGISLATIVO UNICAMERAL**

El Tutor de Tesis,

Considerando:

Primero: Que previo a otorgársele el grado académico de Licenciado(a) en Ciencias Jurídicas, Sociales y de la Justicia, así como los títulos de Abogado(a) y Notario(a), el estudiante ha desarrollado su tesis de licenciatura.

Segundo: Que ha leído el informe de tesis, donde consta que el (la) estudiante en mención realizó la investigación de rigor, atendiendo a un método y técnicas propias de esta modalidad académica.

Tercero: Que ha realizado todas las correcciones de contenido que le fueron planteadas en su oportunidad.

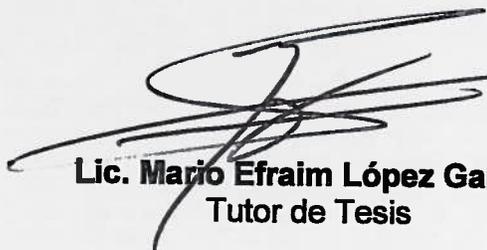
Cuarto: Que dicho trabajo reúne las calidades necesarias de una Tesis de Licenciatura.

Por tanto,

En su calidad de Tutor de Tesis, emite **DICTAMEN FAVORABLE** para que continúe con los trámites de rigor.

Guatemala, 01 de agosto de 2013

"Sabiduría ante todo, adquiere sabiduría"


Lic. Mario Efraim López García
Tutor de Tesis



UNIVERSIDAD PANAMERICANA, FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y JUSTICIA. Guatemala, cinco de agosto de dos mil trece.-----

En virtud de que el proyecto de tesis titulado **ESTUDIO COMPARATIVO DEL SISTEMA LEGISLATIVO BICAMERAL CON EL SISTEMA LEGISLATIVO UNICAMERAL**, presentado por **DÁMARIS CAYETANA ESTRADA ROSALES**, previo a otorgársele el grado académico de Licenciado(a) en Ciencias Jurídicas, Sociales y de la Justicia así como los títulos de Abogado(a) y Notario(a), ha cumplido con los dictámenes correspondientes del tutor nombrado, se designa como revisor metodológico a la Licenciada **CÁNDIDA ROSA RAMOS MONTENEGRO**, para que realice una revisión del trabajo presentado y emita su dictamen en forma pertinente.


M. Sc. Otto Ronaldo González Peña
Decano de la Facultad de Ciencias
Jurídicas y Justicia



DICTAMEN DEL REVISOR DE TESIS DE LICENCIATURA

Nombre del Estudiante: DÁMARIS CAYETANA ESTRADA ROSALES

Título de la tesis: ESTUDIO COMPARATIVO DEL SISTEMA LEGISLATIVO BICAMERAL CON EL SISTEMA LEGISLATIVO UNICAMERAL

El Revisor de Tesis,

Considerando:

Primero: Que previo a otorgársele el grado académico de Licenciado(a) en Ciencias Jurídicas, Sociales y de la Justicia, así como los títulos de Abogado(a) y Notario(a), el estudiante ha desarrollado su tesis de licenciatura.

Segundo: Que ha leído el Informe de tesis, donde consta que el (la) estudiante en mención realizó su trabajo atendiendo a un método y técnicas propias de esta modalidad académica.

Tercero: Que ha realizado todas las correcciones de redacción y estilo que le fueron planteadas en su oportunidad.

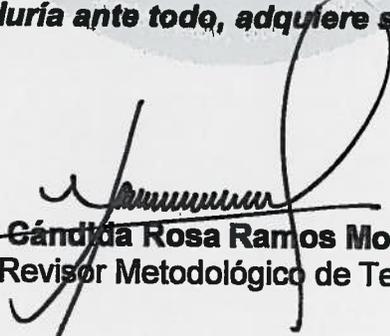
Cuarto: Que dicho trabajo reúne las calidades necesarias de una Tesis de Licenciatura.

Por tanto,

En su calidad de Revisor de Tesis, emite **DICTAMEN FAVORABLE** para que continúe con los trámites de rigor.

Guatemala, 28 de agosto de 2013

"Sabiduría ante todo, adquiere sabiduría"


Licda. Gándida Rosa Ramos Montenegro
Revisor Metodológico de Tesis



DICTAMEN DEL DIRECTOR DEL PROGRAMA DE TESIS

Nombre del Estudiante: **DÁMARIS CAYETANA ESTRADA ROSALES**

Título de la tesis: **ESTUDIO COMPARATIVO DEL SISTEMA LEGISLATIVO BICAMERAL CON EL SISTEMA LEGISLATIVO UNICAMERAL**

El Director del programa de Tesis de Licenciatura,

Considerando:

Primero: Que previo a otorgársele el grado académico de Licenciado(a) en Ciencias Jurídicas, Sociales y de la Justicia, así como los títulos de Abogado(a) y Notario(a), el estudiante ha desarrollado su tesis de licenciatura.

Segundo: Que el tutor responsable de dirigir su elaboración ha emitido dictamen favorable respecto al contenido del mismo.

Tercero: Que el revisor ha emitido dictamen favorable respecto a la redacción y estilo.

Cuarto: Que se tienen a la vista los dictámenes favorables del tutor y revisor respectivamente.

Por tanto,

En su calidad de Director del programa de tesis, emite **DICTAMEN FAVORABLE** para que continúe con los trámites de rigor.

Guatemala, 03 de septiembre de 2013

"Sabiduría ante todo, adquiere sabiduría"



Dr. Carlos Interiano
Director del programa de tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia



ORDEN DE IMPRESIÓN DE TESIS DE LICENCIATURA

Nombre del Estudiante: DÁMARIS CAYETANA ESTRADA ROSALES

Título de la tesis: ESTUDIO COMPARATIVO DEL SISTEMA LEGISLATIVO BICAMERAL CON EL SISTEMA LEGISLATIVO UNICAMERAL

El Director del programa de tesis, y el Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia,

Considerando:

Primero: Que previo a otorgársele el grado académico de Licenciado(a) en Ciencias Jurídicas, Sociales y de la Justicia, así como los títulos de Abogado(a) y Notario(a), el estudiante ha desarrollado su tesis de licenciatura.

Segundo: Que ha tenido a la vista los dictámenes del Tutor, Revisor, y del director del programa de tesis, donde consta que el (la) estudiante en mención ha llenado los requisitos académicos de su Tesis de Licenciatura, cuyo título obra en el informe de investigación.

Por tanto,

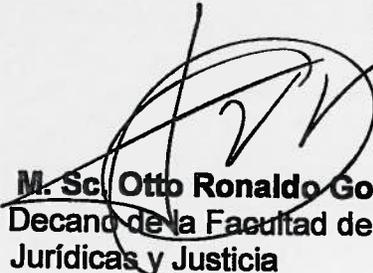
Se autoriza la impresión de dicho documento en el formato y características que están establecidas para este nivel académico.

Guatemala, 04 de septiembre de 2013

"Sabiduría ante todo, adquiere sabiduría"


Dr. Carlos Interiano
Director del programa de tesis Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia




Vo. Bo. M. Sc. Otto Ronaldo González Peña
Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia



Nota: Para efectos legales, únicamente el sustentante es responsable del contenido del presente trabajo.

DEDICATORIA

A:

DIOS

Gracias porque hasta aquí, tú has sido fiel y puedo decir con toda certeza “todo lo puedo en Cristo que me fortalece”

MIS PADRES

Oseas Estrada Orrego
Berta Ismelda Rosales Flores

Por su ejemplo, abnegación y motivación; por ser fuente de mi inspiración por enseñarme a luchar y perseverar y creer que ningún sueño o meta es imposible.

MIS HIJOS

Micky te amo, espero pronto verte alcanzar tus metas
Mely, mi princesa preciosa, que todos tus sueños se hagan realidad.

Edu, mi niño lindo, gracias por haberme acompañado en cada momento viviendo alegrías y desafíos.

Su apoyo fue mi motivación. Los amo.

MI ESPOSO

Ing. Julio Eduardo Santos

Por todo su apoyo, amor y comprensión, este triunfo es de los dos.

MIS HERMANOS

*Rosidelsi, Esmeralda, Lic. Oseas Eliezer, Berta Liseth,
Lic. Abner Manuel y Astrid Yesenia*

Gracias porque puedo contar con ustedes, siempre los llevo en mi corazón.

MIS SOBRINOS

*Oseas Hernán, Víctor Estuardo, Luis Fernando,
Jonathan, Maybet, Ronald, Estiven, José Pablo, Pablo
Eliezer, Astrid Esmeralda, y Abner Leonardo.*

Esperando que mi triunfo les sirva de motivación, para alcanzar sus metas.

MIS AMIGOS Y COMPAÑEROS

En Especial A

*Francisco Arriola
Erika Ogaldez
Gladys Reyes*

Porque algunas personas hacen del mundo un lugar mejor, con solo estar en él.

Índice

Resumen	i
Palabras Clave	ii
Introducción	ii
Parlamento	1
Derecho parlamentario	5
Sistemas Legislativos	9
Forma de elección sistema unicameral	11
Forma de elección sistema bicameral	13
Sistema unicameral	15
El organismo legislativo guatemalteco	18
Formas de elección del cuerpo legislativo guatemalteco	23
Sistema bicameral	26
Sistema bicameral de Inglaterra	29
El sistema bicameral de Estados Unidos de América	32
Duración de las cámaras	39
Ventajas y desventajas del sistema unicameral	40
Ventajas y desventajas del sistema bicameral	42
Conclusiones	46
Referencias	48

Resumen

En el presente trabajo se desarrolla el tema del parlamento, sus antecedentes, sus sistemas legislativos, la configuración del sistema legislativo guatemalteco; el cual es un sistema legislativo unicameral que tiene como funciones básicas la creación de la ley, la función de control político y las funciones presupuestarias, el proceso de elección de los diputados que integran la asamblea de representantes del país bajo la figura denominada Parlamento o Congreso y algunas funciones que estos realizan.

También se investigó sobre el Sistema Bicameral que es llamado así, porque se compone de dos Cámaras una Alta o del Senado y una Baja llamada también de Diputados; se investigó su origen en la Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes este sistema es propio de los países europeos como una forma de gobierno y en los países latinoamericanos lo utilizan los estados federales y centralistas como un sistema legislativo. El continente americano está dividido en la utilización de estos sistemas situación que se detalla en este trabajo.

Se hizo una síntesis de las ventajas y desventajas de ambos sistemas, con el objeto de analizar cuál es el más conveniente para la sociedad guatemalteca de acuerdo a su sistema político y dinámica social.

Palabras Clave

Parlamento. Unicameralismo. Bicameralismo. Sistemas Legislativos

Introducción

Este trabajo surge, con la idea de conocer, cuáles son los sistemas legislativos, con que se organizan los parlamentos o congresos, sus antecedentes y el derecho parlamentario, por ser bajo esta figura Institucional, que funcionan los sistemas unicameral y bicameral, y porque son el cuerpo político que crea la legislación de un país y determina la orientación de sus asuntos políticos.

El objetivo principal, es efectuar un análisis, sobre el funcionamiento de los sistemas legislativos unicameral y bicameral para conocer sus fortalezas y debilidades. El sistema unicameral es conocido, como cámara baja o de diputados y el sistema bicameralista como cámara alta o senado.

Como parte de esta investigación, también, se establece qué países funcionan con sistemas unicamerales y cuáles con sistemas bicamerales, ejemplificándose el sistema bicameral de Inglaterra, de Estados Unidos

de Norte América y Guatemala, estableciéndose que en la actualidad la función del congreso se encuentra normada en el Decreto Número 63-94, Ley Orgánica del Organismo Legislativo y en la Constitución Política de la República de Guatemala, dice, que el Sistema Legislativo guatemalteco es unicameral y sus funciones básicas son la creación de la ley, la función de control político y las funciones presupuestarias. En Guatemala se hace uso del sistema legislativo unicameral; aunque en sus antecedentes fue constituido como un sistema bicameral debido a su participación en la República Federal de Centro América.

Desde el punto de vista jurídico, la importancia de este estudio surge porque el sistema bicameral ofrece dos cámaras, una especializada en legislación, lo que propone la interrogante si un sistema bicameral es más funcional, que el actual sistema unicameral guatemalteco, por lo que después de realizar una reseña histórica sobre ejemplos de sistemas bicamerales y unicamerales, de describir características, funciones, formas de elección de los integrantes de estos sistemas, preferencias regionales y requisitos que son requeridos en algunos casos y ejemplificarlos, se realiza un trabajo de análisis y recolección de la información para hacer una síntesis sobre las ventajas y desventajas de ambos sistemas.

Finalmente, el profesional del derecho, debe estar apegado al cumplimiento irrestricto de la ley, y lo más apegado a la interpretación de la norma y acorde a la sociedad en que se desarrollan y porque los congresistas son los actores activos de los sistemas legislativos que manifiestan la voluntad del pueblo, se concluye este trabajo, diferenciando que al trabajo técnico que le interesa al profesional del derecho, se le antepone + el ejercicio democrático de la sociedad en general y por la dinámica de la institución estudiada, que es un cuerpo político, prevalece el interés general sobre el particular.

Parlamento

Para abordar este tema, se debe empezar por definir qué es parlamento, conocer sus orígenes y evolución debido a que es bajo esta institución, donde funcionan los sistemas legislativos objeto de análisis del presente trabajo.

Al respecto Barrera, (1972:107) define que “el parlamento es un órgano político colegiado de carácter representativo, en el que recaen las funciones más elevadas de la dirección del Estado y quien, además de la función creadora de las leyes, ejerce entre otras la de controlar los actos de los gobernantes de acuerdo con las constituciones y con el sistema jurídico-político en el que actúa”.

Por su parte Mijangos, (2009:285) define que “las asambleas parlamentarias se ubican entre las llamadas deliberativas y tienen como función principal elaborar leyes; sus miembros son elegidos mediante sufragio popular y se constituyen en un cuerpo político que crea la legislación de un país y determina la orientación de sus asuntos públicos. En cuanto al vocablo parlamento, este deriva del bajo latín *parabolare*, que significa hablar, y del término francés *parlemen*, vocablo que expresa la acción de *parler* hablar un *parlement* es una charla o discurso, y por extensión se aplica a la reunión de representantes del pueblo donde se discuten y resuelven los asuntos públicos”.

El término parlamento, es una denominación genérica para designar a la asamblea de representantes del pueblo, de un estado o región, aunque en cada país existe en mayor o menor medida un término propio para denominarla. Normalmente se les conoce como Parlamento, Asamblea Legislativa, Cortes Generales, Estados Generales, Poder Legislativo, Congreso de la República, Congreso Nacional o Congreso General. No

obstante, comúnmente Parlamento es una palabra utilizada como sinónimo del Poder Legislativo.

Valverth al respecto dice (2008: 11,12,13,14) “El parlamento o congreso es el órgano donde reside el Poder Legislativo y a nivel mundial los estados democráticos comparten características generales tanto en su naturaleza como en sus funciones, siendo las características esenciales en cuanto a la naturaleza del parlamento dos; la primera es elección de sus miembros por la vía del sufragio universal, libre, directo y secreto de todos sus miembros, y la segunda la autonomía plena en lo que se refiere a su autorregulación, presupuestos y estatus de sus miembros. El control político se ejerce mediante las interpelaciones y las citaciones, y el control presupuestario, porque es el Congreso el que aprueba cada año el presupuesto de ingresos y egresos del Estado y también revisa los informes de ejecución del gasto que todos los entes estatales están obligados a remitir al Legislativo”.

Continúa manifestando Valverth que las funciones que realizan los congresos en general en base a la ley orgánica de los mismos y que puede variar de estado a estado son las siguientes; Función constituyente, derivada, constituida o de reforma, porque son los que pueden reformar la Constitución a través de iniciativas de Ley o proyectos.

Función de representación y dirección política, la primera es porque actúa en representación de la sociedad en general y la segunda, porque consiste en orientar los objetivos principales que propone el gobierno de un país y en seleccionar los instrumentos y acciones para hacerlos realidad, en una visión de largo plazo sobre determinadas cuestiones.

Función legislativa o de creación de normativa, consiste en la capacidad para crear, emitir y formular normas, así como reformarlas o derogarlas, en estricto apego a las reglas constitucionales y a las que el propio organismo ha creado para su funcionamiento. Aquí también entra la función administrativa, que presenta proyectos de resolución, acuerdos legislativos y puntos resolutivos.

Función de control público y fiscalización, implica la vigilancia de que el ejercicio de poder del Organismo Ejecutivo se mantenga apegado a la ley, así como el seguimiento al cumplimiento de todos aquellos compromisos que este asume. Por ejemplo, llamar a distintos funcionarios públicos para que rindan informes sobre asuntos públicos.

Función de control político, implica que pueden llamar a los Ministros y otras autoridades para interrogarlos por sus actuaciones dentro del cargo y así saber sobre las actuaciones de éstos en sus cargos.

Función electiva según la constitución y las leyes, deben elegir a los funcionarios que les compete de acuerdo a los procedimientos preceptuados en las mismas normativas.

Función de protocolo, está autorizada para recibir a Jefes de Estado y de Gobierno de otros países, incluyendo también, cuando el presidente del Congreso presta y recibe el juramento de ley de los altos funcionarios del Estado, cuando inicia y cierra sus períodos de sesiones, cuando da posesión de la Presidencia de la República al Vicepresidente por la falta absoluta del Presidente y cuando conmemora efemérides nacionales y en cualquiera otra ocasión.

Función administrativa, establece su propia organización y funcionamiento a través de sus normativas legales y reglamentarias.

Función presupuestaria, porque le corresponde aprobar, improbar o modificar el presupuesto de ingresos y egresos del Estado, enviado por el Organismo Ejecutivo. El Congreso es el que aprueba cada año el presupuesto de ingresos y egresos del Estado y revisa los informes de ejecución del gasto que todos los entes estatales están obligados a remitir al Legislativo y la integración de otros órganos del Estado.

En cuanto a sus actividades principales, básicamente son cuatro; La elaboración y aprobación de las leyes, la orientación de la política pública, las líneas de actuación del Estado, mediante el control presupuestario y la elección de los integrantes del Poder Ejecutivo, en

Guatemala no es el caso por ser un sistema presidencialista, por lo tanto, se reserva a la fiscalización de la acción del Ejecutivo.

A este respecto Valverth (2008:12) dice, “que el parlamento es el eje de la actividad política y determinante en la elección y aprobación de políticas de estado, además de ser la máxima representación nacional. Ello explica que su funcionamiento deba regirse por un cuerpo de normas y principios que se encuentran en el Derecho Parlamentario”.

Derecho parlamentario

Manso (1989:21) define que el derecho parlamentario se clasifica como una rama del derecho y se compone por las normas que regulan los procedimientos que son utilizados por los sistemas legislativos, para regular sus procedimientos como órganos deliberativos destinados a introducir, modificar, discutir propuestas de ley y la toma de decisiones sobre ellas.

Por su parte Bátiz define (1999:1-9) Que es una rama del derecho objetivo ausente hasta hace poco tiempo en las clasificaciones clásicas como la de Trinidad García y Eduardo García Máynez, quienes no contemplaron el derecho parlamentario; continua manifestando que en la división de poderes el derecho administrativo se encarga del Poder Ejecutivo; el Derecho Procesal del Poder Judicial, pero ninguno de los

autores citados, consideró un espacio de clasificación, para las reglas del poder legislativo.

Destaca Máynez, citado por Bátiz que el profesor Gabino Fraga, avanzó bastante en el camino de la clasificación del derecho público y estaba verdaderamente cerca de concluir que la rama faltante en la clasificación, es el derecho parlamentario, que se ocupa de la organización y el funcionamiento del Poder Legislativo, y agrega que las reglas del poder Legislativo que constituyen el derecho parlamentario, tienen un objetivo formal y procesal que sirve para ordenar y facilitar el trabajo de los cuerpos colegiados que integran dicho poder, pero también tiene una función legitimadora de las resoluciones de las cámaras, de tal modo, que las leyes o los decretos, al pasar por el proceso debido y al cumplir con todos los pasos y requisitos establecidos en la norma, llegan a tener validéz y obligan a sus destinatarios. Esta definición es un valioso aporte, con el valor agregado que da una clasificación al derecho parlamentario, que no existía.

Otra definición enriquecedora es la de Valverth (2008:15) que dice “derecho parlamentario, es la rama del derecho público, formalista y dinámica, que desarrolla normas, valores y principios del derecho constitucional, que se aplica a los parlamentos y otras entidades deliberativas y que regula su funcionamiento y sus relaciones con otros entes públicos y privados, con el propósito de dar certeza jurídica a las disposiciones que emanen del parlamento o de las entidades que lo apliquen”.

Siguiendo con este orden de ideas, Barrera (1971:109) comenta que “como es sabido, el parlamento es un órgano político colegiado, de carácter representativo en el que recaen las funciones más elevadas de la dirección del Estado y quien, además de la función creadora de leyes, ejerce entre otras la de controlar los actos de los gobernantes, de acuerdo con las constituciones y con el sistema político en que actúa”.

Con base en las diferentes definiciones, se puede decir que, el derecho parlamentario se compone de los principios y normas que regulan la actividad parlamentaria, ya sea, en su fase legislativa, de control político y presupuestario; o en su faceta de discusión política, al regular el debate, las mociones y proposiciones; y también en otras funciones y atribuciones como las de orden administrativo.

También se debe señalar que existen reglas de procedimiento como indica Mason (1989:3, 4,5) todo órgano deliberativo debe regirse por normas de procedimiento a fin de que se pueda determinar y manifestar ordenadamente la voluntad de la mayoría de sus miembros, también las reglas de procedimiento cumplen con la finalidad de proteger los derechos de sus miembros, por ejemplo a ser notificados de sesiones, a participar en las deliberaciones, a formar parte de las comisiones de trabajo entre otras.

En algunos casos, la simple existencia de una regla, puede ser tan importante como lo preceptuado en ella.

Todo órgano constitucional, tiene derecho a regular su propio procedimiento, las constituciones estatales o provinciales otorgan a cada asamblea legislativa la facultad de regular su propio procedimiento mediante la siguiente disposición, cada órgano determina sus propias reglas de procedimiento.

Por eso es que cada congreso o parlamento es tan dinámico, no existen reglas de procedimientos generales, son avaladas por el uso generalizado, cuentan con el respaldo de la experiencia y son de gran utilidad práctica.

¿Por qué se ha realizado esta breve reseña sobre el parlamento, sus funciones, el derecho parlamentario y las reglas de procedimiento en el congreso, antes de escribir sobre los sistemas legislativos? simple, es muy fácil, confundir los sistemas legislativos tema de reflexión de este trabajo, con los sistemas de gobierno, por lo tanto este pequeño repaso fue para situarse en el campo de estudio, antes de continuar con el tema principal.

Sistemas legislativos

Según Castro, (2005:2) indica qué se ha estructurado el Poder Legislativo contemporáneo, en base a si está conformado por una o dos cámaras. Por regla general si se conforma por una cámara se le denomina sistema unicameral y si está integrado por dos cámaras se le denomina sistema bicameral, éste sistema implica la existencia de una cámara baja y otra denominada cámara alta.

Continúa manifestando Castro, (2005:1) que los países latinoamericanos en relación a esta distinción, están divididos, siendo nueve los países cuya legislatura tiene una sola Cámara y son, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela.

Los países con congresos bicamerales pueden ser con estructura federal, como: Argentina, Brasil, Paraguay, República Dominicana y Uruguay, y también con estructura centralistas como: Bolivia, Chile, Colombia, y Haití; estos países eligen tanto Cámara de Diputados como Cámara del Senado, importante es también mencionar, que en América del Norte, también tienen este tipo de sistema México, y Estados Unidos.

Así mismo también manifiesta, que doctrinariamente, se establece que en los estados unitarios, existe absoluta facilidad para optar entre unicameralismo y bicameralismo. En cambio, en los estados federales, la organización bicameral parece pertenecer a la esencia de los mismos, pues, junto a la cámara baja o de diputados, que representa a la población, existe otra llamada alta o de senadores, que representa a los estados miembros de la federación.

Estos sistemas electoralmente, se clasifican por dos tipos básicos de acuerdo al principio de representación, que son el sistema mayoritario y el sistema proporcional.

El sistema electoral mayoritario, es un sistema que tiene como objetivo, lograr que quien gane la elección, independientemente del porcentaje de votos que logre, obtenga una clara mayoría en los cargos, utilizando fórmulas electorales como la de mayoría relativa en circuitos uninominales, que tienden a favorecer esta posibilidad, son sistemas orientados a priorizar a la gobernabilidad ante la representatividad.

Por su parte en los sistemas proporcionales, es diferente la prioridad, ya que son sistemas que le dan preeminencia a la representatividad, sin olvidar la gobernabilidad.

Actualmente, la mayoría de sistemas modernos a pesar de dar prioridad a la gobernabilidad, también se orientan a buscar cierto grado de representatividad, para lograr mantenerse en el poder.

Es importante mencionar, la forma de elección según los sistemas legislativos de los estados, ya que estos, son los medios que se utilizan para la elección de los representantes legislativos, sea cual fuere el sistema que ostente el poder.

Al adoptar un sistema eleccionario, el país lo adecua a su dinámica política social.

Forma de elección del sistema unicameral

Comenta Martínez (2011:7) “El sistema electoral de sufragio directo o escrutinio uninominal mayoritario, es un sistema de votaciones en que el votante sólo puede votar por un solo candidato, y el ganador de la elección es el candidato que representa la pluralidad de los votantes; es decir, el candidato que haya recibido el número más grande de votos. Esta votación también se conoce como concepto de mayoría relativa o de pluralidad”.

Continúa manifestando Martínez (2011:8). Los países donde se utiliza este sistema, se dividen en distritos electorales geográficamente definidos, dentro de los cuales se presentan varios candidatos y el votante elige al candidato, para representar a su distrito. El candidato que reciba el mayor número de votos, es el representante o diputado del

distrito electoral y el parlamento se compone por la asamblea de todos los candidatos ganadores por sufragio directo.

El sistema uninominal mayoritario, se utiliza en algunos sistemas presidencialistas, así como en la mayoría de los Estados angloparlantes con sistemas parlamentarios, como Reino Unido y Canadá. En el sistema de distritos uninominales, las elecciones se basan en el principio del ganador toma todo, el cual distorsiona la proporción entre asientos legislativos y votos obtenidos, por lo que dependiendo de la distracción, un partido puede ganar con menos de la mitad de los votos la mayoría de los puestos parlamentarios, por lo que tiende a fortalecer el sistema bipartidario, pues hace desaparecer a los partidos pequeños.

En Guatemala, pese a que se utiliza el sistema unicameral, para la elección de los representantes al congreso, no siempre el candidato de preferencia del elector, será el que gane, ya que dependiendo del lugar que ocupe en la lista, así será el grado de dificultad que tiene que afrontar, porque requiere del doble o triple de votos que tiene que obtener para llegar a una curul.

Forma de elección del sistema bicameral

Estos sistemas electoralmente se clasifican, por dos tipos básicos de acuerdo al principio de representación: el sistema mayoritario y el sistema proporcional.

Martínez, (2011:9,10). Indica que los sistemas electorales mayoritarios, son sistemas que tienen como objetivo lograr que quien gane la elección, independientemente del porcentaje de votos que logre, obtenga una mayoría clara en los cargos, por ello, estos sistemas utilizan fórmulas electorales, como la de mayoría relativa en circuitos uninominales, que tienden a favorecer esta posibilidad, son sistemas orientados a darle prioridad a la gobernabilidad sobre la representatividad.

De esta manera se congenian los intereses de los Estados de gran población, que accederán a un mayor número de representantes en la cámara baja, con los de los estados de poca población, que tendrán igual representación en la cámara alta. La esencia del sistema bicameral implica, que el acto legislativo resulta de la conformidad o coincidencia por parte de dos cámaras distintas sobre el contenido de una ley.

Los sistemas proporcionales tienen una prioridad distinta, son sistemas que le dan primacía a la representatividad, sin olvidar la gobernabilidad obviamente; se les denomina proporcionales a los sistemas que están dirigidos a que el cuerpo legislativo refleje en su integración la composición política del electorado, de modo que si hay un 20% de electores socialdemócratas, también se tenga un 20% de esa posición política en el congreso; si hay un 20 % de electores favorables a los ambientalistas, que un 20% sean de esta tendencia, la idea es que la legislatura refleje al país, ya que la mayoría de la población estaría reflejada en la mayoría del poder legislativo.

Como se indicó anteriormente, en la actualidad la mayoría de sistemas modernos, a pesar de dar prioridad a la gobernabilidad, también se orientan a buscar cierto grado de representatividad, para lograr perdurar.

Después de conocer, cómo se realizan las elecciones políticas, en estos sistemas legislativos, para su representación en el congreso o cámara legislativa, se describe cada uno de estos sistemas individualmente

Sistema unicameral

El unicameralismo, es un concepto utilizado para denominar a los poderes legislativos, es conocido también como, cámara única, denota la existencia de una sola cámara legislativa, cuya principal ventaja radica en ser más poderosa, menos onerosa, más expeditiva y eficaz que un sistema bicameral.

Según Valverth (2008:45). En los parlamentos unicamerales corresponde a una sola corporación darle el trámite de formación a los proyectos de ley, y al jefe de Estado la potestad de veto.

Países con poderes legislativos que sólo cuentan con una cámara, son: Israel, Nueva Zelanda, Dinamarca, Costa Rica, Guatemala y Portugal, entre otros, usualmente los países con asambleas unicamerales son pequeños y homogéneos y consideran una cámara alta como innecesaria. Dicho sistema, también fue adoptado por países como: Perú, Ecuador, Venezuela, Panamá, Grecia y Portugal, entre otros.

Los unicameralistas señalan, que una cámara alta no tiene sentido en una democracia, que simplemente se dedica a duplicar la participación existente en la cámara baja. Se argumenta que las funciones de una

cámara alta, como revisar un proyecto de ley, puede ser realizado por parte de las comisiones de trabajo del Congreso unicameral.

En muchas situaciones, estos Estados ya han tenido una segunda cámara y luego la abolieron, porque la segunda cámara, obstruía el paso de la legislación o porque se probó que no tenía efecto alguno.

En el caso concreto de Perú; Castro (2005:3) Indica, “los detractores de la actual constitución, señalan, que el sistema unicameral, actual ha sido impuesto por gobiernos autocráticos, sin embargo en sociedades con una tradición democrática de larga data como Suecia, poseen un parlamento unicameral y no necesariamente fundamentado en la existencia de gobiernos autocráticos, sino por el contrario, el objetivo del cambio de modelo parlamentario es una búsqueda de eficiencia, de reducción burocrática y calidad del gasto.

Los legisladores de países que se inclinan por el sistema unicameral argumentan, entre otras las siguientes razones: una legislatura unicameral, opera en favor de la libertad de las personas; mientras que una bicameral se aleja de ese objetivo.

Pero también argumentan, que entre sus desventajas se destacan, la imposibilidad de garantizar la representación territorial y la eliminación de los controles entre cámaras.

Así mismo, el sistema bicameral al diferenciar el órgano legislativo en dos cámaras en lugar de una sola, complica en forma notoria el órgano de expresión de la voluntad estatal; y se cumple así de manera mucho más intensa con aquella ley de mayor alejamiento de la libertad del pueblo, resultando que una cámara representa a la provincia o áreas rurales y otra a la ciudad o metrópoli, obviamente con intereses muy desiguales, tanto legislativos, como en todo sentido.

Como desventaja del unicameralismo, manifiestan que la existencia de dos cámaras, constituye una garantía de que el trabajo parlamentario, se va a desarrollar con más cuidado y reflexión, evitando decisiones apresuradas.

También se manifiesta que es la Asamblea Legislativa la que únicamente toma todas las decisiones pero que es manejada por un grupo dominante generalmente.

En la actualidad la mayoría de países democráticos y unitarios tienen regulado el sistema legislativo unicameral, debido en algunos casos a su evolución histórica y en otros porque la coyuntura política-económica-social los obliga a adoptar estas propuestas por ser la que se adecua mejor al modelo político existente, tal como sucede con Guatemala, la cual desde que se fraccionó la Federación Centroamericana optó por un congreso unicameral.

Por lo que a continuación se describe, el funcionamiento del organismo legislativo guatemalteco, como un ejemplo de un sistema legislativo unicameral.

El organismo legislativo guatemalteco

La experiencia guatemalteca, refleja una promiscuidad constitucional, a partir de su primera constitución federal de 1824, esto debido a factores, como la inestabilidad política; rasgo común del desarrollo de la sociedad guatemalteca.

Guatemala ha transitado por gobiernos de tipo conservador, liberal, progresista y militar, hasta 1985, en que se apertura el período democrático que se vive actualmente.

Al respecto Valverth (2008:43) escribe “...Como se ha enunciado el sistema guatemalteco es el Presidencialista, se caracteriza por la predominancia del Presidente del Ejecutivo. No es integrado el gobierno por el parlamento sino por procedimiento de votación por la propuesta de los partidos para el ejecutivo. Suele no obstante el Ejecutivo responder al parlamento de sus actos pero en un nivel disminuido en comparación con el sistema parlamentario...”

En el sistema parlamentarista, los gobernantes surgen del parlamento y se deben a él, responden a él por sus actos y el parlamento puede defenestarlos mediante el voto de desconfianza.

Continuando con la historia del país, Según Pereira (2012:68-95) El 22 de noviembre de 1824 se decretó por la Asamblea Nacional Constituyente, la Constitución de la República Federal de Centro América. Esta Constitución Federal adoptó un sistema presidencialista moderado bicameral, republicano, representativo y federal, contaba con 211 artículos. La representación de las provincias centroamericanas en esta constitución, trajo entre otros problemas, que las otras provincias vieran un poder hegemónico en la Capitanía Guatemalteca, lo que no era nada agradable su integración y aunque se adoptó un sistema presidencialista, se erige un fuerte senado en detrimento de las funciones del Presidente de la Federación, con el objeto de garantizar la soberanía e igualdad de los estados integrados.

Este sistema presidencialista adoptado en la Constitución de 1824, asignó funciones al congreso y al senado respecto al cual, el constitucionalista guatemalteco García-Laguardia, (2010:34 y 35) nombrado por Pereira indica, los constituyentes legislaron bajo el influjo del temor que a la dictadura se tenía. Por eso, al regular los poderes presidenciales en el Título III artículos 106 a 131, los limitaron al extremo a favor del legislativo, en el que se asumía, que residía la voluntad nacional y se consideró el más importante. Se cercenaron de tal manera las atribuciones del ejecutivo, que se le dejó incapaz de llevar adelante la gestión administrativa indispensable de un poder federal.

A las legislaturas de los Estados se les concedió el poder de decretar los gastos internos de su administración, fijar los impuestos y la proporción que les correspondía en los gastos generales y también, fijar periódicamente fuerzas de línea si se necesitase en tiempos de paz con acuerdo del Congreso, crear la milicia cívica y levantar toda la que les correspondiera en tiempo de guerra, erigir establecimientos, corporaciones o tribunales para los servicios de justicia, economía e instrucción pública. El informe sobre la Constitución de la Comisión, era explícito en este aspecto; afirma que contra el abusivo desarrollo del poder, abonaba la función moderadora del Senado y la limitación de atribuciones, lo que produciría una combinación que proveía tanto a la fuerza y eficacia de la ejecución como a la garantía constitucional. Limitándose, al extremo el poder ejecutivo, hasta hacerlo inoperante, dentro de la tendencia común a muchos constituyentes de la época.

Continúa manifestando Pereira que dentro de las principales características de la Constitución de 1824, se lee el Poder Legislativo reside en un Congreso compuesto de representantes popularmente elegidos, en razón de uno por cada treinta mil habitantes.

El Senado está compuesto por dos miembros elegidos popularmente por cada Estado, se renova anualmente por tercios, pudiendo sus individuos ser reelectos una vez sin intervalo alguno. El Poder Ejecutivo se ejercerá

por un presidente nombrado por el pueblo de todos los Estados de la Federación.

El Poder Judicial está constituido por una Suprema Corte de Justicia que, según disponga la ley, se compondrá de cinco o siete individuos; que serán elegidos por el pueblo; se renovarán por tercios cada dos años y pueden ser reelectos.

Garantías a la libertad individual, bajo este título se limita la aplicación de la pena de muerte; se establece la igualdad ante la ley, la detención legal, los centros de detención legal, la inviolabilidad del domicilio y la primacía de dichos derechos sobre otras leyes.

Así mismo, según el artículo 178 de la Constitución en mención corresponde a las primeras legislaturas, formar la Constitución particular de cada Estado conforme a la Constitución Federal, esta federación estuvo vigente hasta el año 1938, pero por la no viabilidad de los comicios que renovarían las autoridades de la República queda Centro América sin gobierno constitucional por lo que de hecho queda disuelto el Pacto Federal.

Después de este antecedente, otro dato que debe mencionarse es que Guatemala dando cumplimiento al artículo 178 de la Constitución de la República Federal de Centro América, el 11 de octubre de 1825, aprueba su primera Constitución Política de Estado, con un total de 268 artículos.

Esta Constitución, vino a ser complementada por la Declaración de los Derechos del Estado a sus Habitantes, emitida el 5 de diciembre de 1839, mediante decreto 76, contenía 38 artículos, y define la forma del Estado como soberano, libre e independiente.

Sin embargo, terminada la federación y roto el pacto de unión, Guatemala quedó en un estatus de indefinición, pues los otros estados se separaron del pacto federal, esto es lo que da origen a la denominación de República de Guatemala, fundándola el Teniente coronel Rafael Carrera, el 21 de marzo de 1847, más que optar por el sistema republicano en sí, se optó por darle continuidad al mismo, que se había constituido durante la federación, con la variante que ahora ya, cómo estado, fuera del pacto federal.

A partir de 1871 surge el movimiento denominado “Revolución o Reforma Liberal” se da origen a la Ley Constitutiva de la República de Guatemala el 11 de diciembre de 1879 donde regula el sistema de gobierno y la división de poderes. El Poder Legislativo se regula que reside en la Asamblea Nacional y que la Asamblea la compondrán un

diputado por cada 20 mil habitantes, según el principio de elección popular directa.

Desde este momento se puede decir que en Guatemala se establece el sistema Unicameral en virtud que no ha sido modificado hasta la presente fecha, el 31 de mayo de 1985 se promulga la Constitución Política de la República de Guatemala la cual está vigente y rige actualmente en el país.

Forma de elección del cuerpo legislativo guatemalteco

En Guatemala para elegir al cuerpo legislativo se utiliza el sistema de representación proporcional de minorías conocido por sus siglas en inglés como método de *D'hondt*, o de cuotas, para adjudicar los escaños. Este método tiene como finalidad propiciar que puedan optar a una curul partidos minoritarios, respetando siempre el criterio de proporcionalidad de preferencia de los electores hacia los partidos políticos y no hacia los candidatos.

Según Valdizón A, (2013:2) “Se eligen diputados distritales y nacionales por medio de listas electorales cerradas, bajo esta premisa, cada partido presenta una lista o nómina con un número de candidatos equivalente al total de diputados a elegir por cada distrito. Actualmente se eligen 31

diputados por Lista Nacional, quienes no representan distrito alguno. En el Distrito Central que es la ciudad capital se eligen 11 diputados en el resto de municipios del departamento de Guatemala, que conforma otro distrito se eligen 19; en Huehuetenango, 11; Quetzaltenango, 8; Escuintla, 5; Sacatepéquez, 2; por ejemplo. Estos números se incrementarán conforme aumente la población en los respectivos distritos, pero este incremento tiene que ser en base al censo poblacional efectuado por el INE, para que tenga validez.

De esa forma, en el momento de elegir, el votante se ve enfrentado con la decisión de escoger sólo un partido de la lista en cada una de dos papeletas; Lista Nacional y Lista Distrital de su respectivo departamento que contienen decenas de candidatos. Este mecanismo de elección contribuye enormemente a que se den una serie de consecuencias que en gran medida le restan representatividad al sistema, como las siguientes:

El votante no cuenta con una forma precisa de canalizar sus preferencias, a pesar de que existan varios cargos a elegir, esto es específicamente en el caso de diputados, el votante debe escoger en bloque por partido y no individualmente a sus representantes. Es decir, si hubiera tres curules en su departamento, no puede escoger a los tres mejores candidatos por su distrito; independientemente de qué partido

sean o qué lugar ocupan en el listado. Esto también significa que el votante no puede discriminar negativamente con su voto en contra de algún personaje indeseable que se encuentre incluido en una lista que de otra forma le resultaría atractiva.

En Guatemala, según la Ley orgánica del Organismo Legislativo, la asamblea legislativa está conformada por 158 diputados electos democráticamente, por el pueblo en sufragio universal y secreto, 127 son electos mediante voto de manera directa en veintitrés distritos electorales y 31 por representación proporcional mediante lista nacional, para un período de cuatro años con posibilidad de reelección.

En caso de falta definitiva, de un diputado se declara vacante el cargo. Las vacantes se llenan, según el caso, llamando al postulante que aparezca en la respectiva nómina distrital o lista nacional a continuación del último cargo adjudicado.

Este es el sistema legislativo guatemalteco y así es como funciona, no es perfecto pero es funcional sin embargo podría ser mejor con respecto a esta observación se cita a Calderón (2004:391) que secunda la opinión anterior al escribir “para el caso de la elección de diputados al Congreso de la República la principal reforma debe ser conceder al votante la capacidad de elegir a sus representantes por nombre y apellido y no por listas anónimas, teniendo también la potestad de expresar sus preferencias políticas en una dimensión hasta ahora inexistentes. Sin embargo, para que esto sea viable, la implementación del voto uninominal debe ir acompañada de otras reformas complementarias. La más importante tiene que ver con la reducción de los distritos electorales a un tamaño manejable y con un número razonable de candidato a elegir por cada distrito”.

Definitivamente esto es más viable que cualquier cambio de sistema legislativo que se quiera, primero se tiene en el órgano legislativo a los representantes idóneos y luego se ve si el sistema es funcional o no, con esto también se logra el compromiso del elegido para con el electorado.

Sistema bicameral

El sistema bicameral, encuentra su origen en la monarquía inglesa y cobró importancia con el nacimiento del estado federal. Según Valverth (2008:44) “surgió de la estratificación social que en sus orígenes tuvo el parlamento, con el surgimiento de las cámaras alta y baja o cámara de los Lores y cámara de los Comunes en Inglaterra”.

Continúa manifestando, que en los parlamentos modernos las cámaras no representan estamentos sino se han diseñado nuevas formas para integrarlas, así el senado representa a los Estados en las repúblicas federativas y la cámara baja o cámara de representantes se integra con representativos de la población.

El sistema bicameral, es una forma en la que se estructura u organiza al poder legislativo en dos cámaras para su mejor funcionamiento.

El sistema bicameral, se implantó en los Estados Unidos de América, como ejemplo del parlamento inglés que se introdujo en las colonias Americanas de Inglaterra.

Según Serna (1997:13) “en México la Constitución de 1824 consagró el bicameralismo al establecer la Cámara de Diputados sobre la base de la representación proporcional al número de habitantes y el Senado compuesto por dos representantes de cada Estado.

La representación en el sistema bicameral gira en torno al tipo de estado de que se trate. En los estados federales, la cámara baja representa al pueblo y la cámara alta a las entidades federativas.

En los estados regionales, la cámara baja representa al pueblo y la cámara alta a los entes autónomos territoriales.

En algunos países como Chile, en el senado, no todos sus miembros son resultado de una elección popular porque hay senadores designados o nombrados.

El sistema bicameral cobra mucho sentido en los estados federales, ya que permite llevar ante el poder legislativo una representación diferenciada; una cámara representa a uno de los elementos del estado

por ejemplo una cámara representa a la población, otra cámara puede representar a la industria.

El sistema bicameral, tienen una cámara baja que expresa los principios de representatividad directa de los electores y una cámara alta integrada por representantes de cada estado por lo que está no se integra por elección directa, sino que sus integrantes deben tener ciertos requisitos específicos por lo que su integración es diferida; pues para llegar a ocupar una curul los senadores resultan electos por el modelo o sistema de cuerpos electorales.

Este bicameralismo conlleva, en sí, una fórmula mucho más compleja que la del unicameralismo, dado que en éste, se tienen que resolver entre otros aspectos, las relaciones que deberán privar entre las dos cámaras, su composición y tipo de representación, si se les conceden poderes semejantes o una de ellas predomina sobre la otra.

Los países que han implementado un sistema bicameral lo hicieron porque tienen como característica regirse por un estado federal en la mayoría de casos, por lo que tienen que tener una cámara baja representativa de toda la ciudadanía y una cámara alta para la representación de cada uno de los estados que integran la federación, en donde sus representantes discuten y aprueban las leyes que son de interés para cada uno de los estados participantes.

Con los sistemas legislativos bicamerales prácticamente, se inicia el parlamentarismo, por lo tanto es necesario conocer algunos estados, que han sido considerados, punto de referencia respecto a esta institución, como ejemplo a continuación, se describen someramente dos estados con sistemas bicamerales, como puntos de comparación y referencia.

Sistema bicameral de Inglaterra

Conformación de la Cámara de los Lores

Este es el origen de la conformación de la Cámara de los Lores (De Carreras 1996:197) La Cámara Alta, está conformada por novecientos miembros, los cuales son considerados padres del reino, sin embargo, no todos ostentan el mismo tratamiento dentro de dicha institución, puesto que varía su estado según la importancia de la persona, en primer lugar están los príncipes y duques de sangre real, que nunca asisten a los debates parlamentarios, luego se encuentran los padres espirituales, de los cuales dos escaños son para los arzobispos y veinticuatro para los obispos de la iglesia anglicana, los padres hereditarios de Escocia, los lores jueces o de apelación y un número variable de padres vitalicios.

Parte de esta conformación ha sido la causa que la cámara de los lores haya ido perdiendo protagonismo, a tal grado, que a la fecha ostenta muy poco poder en comparación con la cámara de los comunes que es la que representa al pueblo.

En un inicio, la cámara de los lores, ejerció un papel preponderante en cuanto a limitar el poder casi total del rey frente a sus súbditos y frente a los propios miembros de la cámara, en la actualidad se ha perdido el poder a favor de la cámara de los comunes, por los hechos que han marcado el desarrollo de los siglos XIX y XX.

Inglaterra ha sido modelo de Estado Unidos, sin embargo su sistema es muy diferente en su funcionamiento y características debido a que es bajo otras condiciones que se forma esa Nación.

Conformación de la Cámara de los Comunes

El escritor De Carreras (1996:196) Comenta, la cámara de los comunes fue creada en el siglo XIV con el objeto de otorgarle al pueblo cierta representación y de esta forma contrapesar el poder que ostentaba tanto el rey como los miembros de la cámara de los lores. La cámara de los comunes se encuentra conformada por 646 miembros, uno por cada distrito en los cuales se encuentra dividido el Reino Unido por un

periodo de cinco años de forma nominal depurándose la cámara totalmente durante cada periodo.

Continúa manifestando que en dicha cámara se encuentran representados, Irlanda del Norte, País de Gales, Escocia e Inglaterra, siendo ésta última la que guarda una mayoría abrumadora en relación a los otros tres estados. La sede de la Cámara de los Comunes se encuentra ubicada en Londres, Inglaterra en el Palacio de Westminster.

En cuanto a los requisitos para ser miembro de la cámara baja, son bastante simples se requiere que los candidatos se encuentren en el uso de sus facultades mentales, que sean ciudadanos, que residan en el distrito que representan y que realicen un depósito monetario para acceder a la cámara.

La Cámara de los Comunes ostenta facultades legislativas, de control presupuestario, facultad para creación de tributos y ejerce atribuciones parlamentarias o mejor conocidas como de control político, las cuales según las normas del reino debieran ser ejercidos de forma conjunta con la cámara alta, sin embargo, la cámara de los comunes es la única que ejerce el control sobre el gobierno y principalmente sobre el Primer Ministro, el cual periódicamente debe rendir un informe a los

representantes del pueblo, así como cada vez, que sea requerido por alguna comisión.

En cuanto a la función legislativa, la Cámara de los Comunes es la única que crea modifica y deroga leyes, las cuales por razón de trámite suben a la cámara alta, introduciendo esta última algunas enmiendas, sin mucha trascendencia, ya que la Cámara de los Loes es una instancia de representación moral más que una cámara de discusión jurídica política.

Sistema bicameral de los Estados Unidos de América

De carreras (1996:199) El sistema bicameral de los Estados Unidos, es sin duda el referente por excelencia del bicameralismo a nivel global, no porque hubiese sido de los primeros, sino porque El sistema bicameral, tienen una cámara baja que expresa los principios de representatividad directa de los electores y una cámara alta integrada por representantes de cada estado por lo que está no se integra por elección directa, sino que sus integrantes deben tener ciertos requisitos específicos por lo que su integración es diferida; pues para llegar a ocupar una curul los senadores resultan electos por el modelo o sistema de cuerpos electorales.

fue, un sistema creado para cumplir con las necesidades, de las nacientes trece colonias, que buscaban su independencia de Inglaterra. Este sistema fue creado mediante un consenso entre los diferentes representantes de los estados pero un acuerdo que no degeneró su creación sino un acuerdo que buscaba mantener una unión granítica de las trece colonias para hacer frente a la guerra de independencia y a las posibles vicisitudes que se podían presentar en el futuro.

Como todo sistema el bicameralismo estadounidense tiene su origen en la propia constitución de Norte América, aunque el sistema no siempre ha sido como se conoce actualmente, originalmente las trece colonias que formaron la federación, crearon un documento en el que señalaban que existía un congreso unicameral federal en el cual no existía ni poder ejecutivo, ni poder judicial, y en el cual cada estado estaba representado en forma igualitaria, sin embargo dicho modelo colapso porque no cumplió con las necesidades básicas de la naciente federación.

Continua manifestando de Carreras que ante esta situación, los Estados convocaron a una reunión en Filadelfia con carácter de Asamblea, que tenía como fin principal el fortalecimiento del gobierno federal, en dicha reunión, existían dos grupos de representantes, los nacionalistas y los confederacionistas, llegando a un acuerdo mediante el cual se implementó el bicameralismo, por medio de la representación de los

Estados en forma igualitaria, sin atender a la extensión territorial del estado o su población.

Mientras que en la cámara de representantes, la población jugaría un rol sumamente importante, puesto que de acuerdo a ésta, será, la representación de cada estado dentro de la cámara de los representantes, esto ha funcionado de forma casi invariable, hasta la actualidad, con la excepción de la forma de elección de los senadores, ya que hasta 1912 los mismos eran designados por las legislaturas estatales y ahora son electos por los ciudadanos mediante voto directo, derivado de la décimo séptima enmienda.

La cámara de representantes es la cámara baja y a su vez es la que ostenta la representación política del estado, ya que sus miembros eligen por distritos, que tienen una población semejante.

El total de miembros, que integran la cámara de representantes es de 435 diputados, que no han variado desde 1910, cuando debido al crecimiento demográfico se optó por dejarla como una cantidad fija.

Para la conformación de la cámara baja, dentro del congreso de los Estados Unidos, opera a través de una representación atendiendo a la población, mientras que para la cámara alta la representación es

territorial, el periodo de funciones del senado es de seis años y la cámara de representantes es de cuatro años.

La segunda cámara es una cámara de reflexión, con poderes muy limitados, sin embargo dentro del andamiaje jurídico estadounidense, la cámara alta es una cámara con iguales poderes y en algunos casos con poderes mucho más amplios o bien con supremacía sobre la cámara baja, situación que resulta un poco discordante con el resto de sistemas a través del mundo, porque en el resto de cámaras de otros estados, estos se quedan limitados ante la supremacía legislativa de la cámara de representación política, es decir la cámara de representación política.

El sistema bicameral estadounidense, es sin lugar a dudas, peculiar en todos sus aspectos en comparación con otros.

En lo referente, a la elección de los miembros de ambas cámaras, estos son electos a través de una votación directa, contrapuesta a lo que pasa en la mayoría de los estados, en donde la representación territorial se da a través de la designación indirecta de los ciudadanos.

Manifiesta de Carrera, que otro aspecto a resaltar, es la preponderancia del Senado sobre la Cámara de representantes, puesto que en otros estados bicamerales es la Cámara baja la que posee una amplia gama de facultades y un poder superior.

Estos estados y sus sistemas ejemplifican, que aunque exista el mismo sistema legislativo, es en si la estructura orgánica propia constitucional y la dinámica propia del Estado la que marca las facultades y el poder que marcara los frenos y contrapesos de cada sistema.

Recapitulando el sistema bicameral es la práctica de tener dos cámaras legislativas. En ese sentido, un parlamento bicameral es un parlamento o congreso que posee dos cámaras una cámara baja, generalmente denominada cámara de diputados y una cámara alta, habitualmente llamada Senado.

Significa que el poder legislativo, está compuesto por dos cámaras legislativas y que para la sanción de las leyes se necesita la aprobación de dos cuerpos legislativos, independientes entre sí.

Castro (2005:5) El sistema bicameral fue adoptado por países como Brasil, México, Chile, Estados Unidos, Alemania o Argentina, entre otros.

En Centro América, la tendencia es inversa, con predominio de los congresos unicamerales. La excepción es, República Dominicana, pues en el caso del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, que tenía una Asamblea Legislativa bicameral, sustituyó en el 2005 el sistema legislativo bicameral por uno unicameral.

En el caso de América del Sur y América del Norte, la corriente mayoritaria se inclina por la bicameralidad, con excepción de Perú, Ecuador y Venezuela.

Según los tratadistas, en la legislación constitucional comparada señalan a la bicameralidad como el modelo de sistema parlamentario ideal, se afirma que es un sistema que funciona bien en la mayoría de naciones que la han asumido. En el plano político se argumenta que el bicameralismo crea una saludable difusión del poder, evitando el peligro del predominio de una mayoría activista en el cuerpo legislativo único, que puede poner en riesgo el necesario equilibrio entre los diversos poderes del Estado.

Según Laroche, (2008:528) “En el plano técnico jurídico el bicameralismo permite una mejor calidad en el trabajo legislativo, ya que el Senado actúa como una Cámara de enfriamiento, cámara de reflexión o cámara revisora controlando los impulsos pasajeros y las precipitaciones que puedan provenir de la Cámara de Diputados, llamada también cámara de origen, cámara baja o Cámara de Representantes. Si consideramos que la ley es algo que debe ser discutido

profundamente y pasar a través de filtros legislativos, hay que concluir que el bicameralismo es el sistema más conveniente”.

Quienes se inclinan por el sistema bicameral argumentan que la existencia de dos cámaras constituye una garantía para el trabajo parlamentario y se va a desarrollar con más cuidado y reflexión, evitando decisiones apresuradas.

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

Sin embargo para De Bufalá (1999:42) “El concepto de segundas cámaras ha ido perdiendo actualidad de forma progresiva con excepción de los estados federales. La segunda cámara se suprimió en Dinamarca en 1953 y en Suecia en 1969, evidentemente pierde su influencia en la mayoría de los países en que subsiste, en especial en Inglaterra respecto a la Cámara de los Lores. Sin embargo, en este punto hay que distinguir entre segundas cámaras económicas y segundas cámaras políticas.

Continua manifestando que las segundas cámaras políticas tienen la misma competencia generalmente que las primeras, aunque sus poderes a veces se encuentra más reducidos, y en una evolución reciente y abierta hacia la democracia ha desembocado en unos casos en la supresión de la segunda cámara Noruega, Dinamarca, Suecia y Finlandia son unos casos, y en otros en la perdida de su poderes: Inglaterra y Finalmente la Tendencia a Transformar esa segunda cámara en una asamblea democrática Francia, Bélgica, y Benlux”.

Duración de las cámaras

Aunque se dice que la duración es de periodos cortos, la media es entre tres y seis años en las cámaras bajas, dándose el caso en los países europeos que los que pertenecen a la cámara alta muchas veces gozan de mandato vitalicio, al respecto de Bufalá (1999:49,50) dice: “La duración del mandato en las cámaras bajas por lo general ostenta periodos cortos, que oscilan entre los tres años como en: Australia, Nueva Zelanda y Suecia, en otras tiene duración de cuatro y cinco años, ejemplo, Inglaterra, Irlanda, Luxemburgo, Italia y Francia. Continúa manifestando en las cámaras altas el mandato de duración por regla general goza de un mandato de mayor duración y con frecuencia gozan de un sistema de renovación fraccionado. Es interesante observar que los miembros de las cámaras altas en muchos países reciben un mandato vitalicio, aunque en alguna de estas naciones las leyes modernas han limitado la edad de los senadores. En lo referente a las cámaras elegidas, el caso más general es el de las cámaras altas con duración de seis años”.

Ventajas y desventajas del sistema unicameral

Castro (2005:5) En el plano técnico jurídico, se manifiesta que la unicameralidad permite una mayor premura en la expedición de leyes y evita duplicidad de esfuerzo en el diseño de la legislación.

Continúa señalando que la existencia de la cámara del senado hace posible mayor reflexión de las leyes que se otorgan. Sin embargo esta aparente reflexión no va de la mano con la capacidad de reacción y otorgamiento de la legislación que requiere de un parlamento eficiente, expectante a las necesidades y cambios en la sociedad, sino que retarda el trabajo parlamentario, siendo que en la cámara única, se establece un doble debate, ya que inicialmente los proyectos se debaten en las comisiones y luego de dictaminados se debaten en el pleno del Congreso.

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

El constitucionalista español Saiz (2000:13) “señala que la tendencia mayoritaria en el reciente constitucionalismo ha favorecido la institucionalización de Parlamentos unicamerales. Así lo demuestran, por ejemplo, las reformas que pusieron fin al bicameralismo en monarquías parlamentarias como la danesa, en 1953, y la sueca, en

1969. Igualmente, en la defensa de la opción unicameral, encontramos a las Constituciones de las Repúblicas de Grecia y de Portugal, de 1975 y 1976, respectivamente”.

La estructura unicameral, responde al propósito de simplificar el procedimiento de formación de las leyes, reducir los costos de funcionamiento del parlamento, erradicar la duplicación de órganos de administración, control y duplicación de comisiones permanentes, entre otras.

En el plano político, la existencia de una sola cámara, puede actuar con una función legislativa más fuerte e independiente del gobierno central y simultáneamente dar más agilidad a las relaciones con el ejecutivo toda vez que este no tendrá que lidiar con dos cámaras distintas.

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

Hay quienes todavía utilizan como argumento a favor de la unicameralidad que la Ley es la voluntad del pueblo, el mismo que no puede tener al mismo tiempo dos voluntades diferentes sobre un mismo tema; en consecuencia, se afirma, el congreso debe ser unicameral.

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

Ventajas y desventajas del sistema bicameral

Entre las ventajas de un sistema bicameral se destacan la doble discusión que enriquece el debate y evita caer en decisiones precipitadas, se refuerzan los mecanismos de corrección, se minimizan las posibilidades de incurrir en error y se enriquece el proyecto a partir de dos perspectivas, que no siempre son equivalentes.

Para Valverth (2008:45) El parlamento bicameral, tiene la ventaja que permite un análisis más reflexivo de los proyectos, en cuanto a la función legislativa, toda vez que una cámara se constituye en cámara de origen y la otra en cámara revisora.

Para di Ruffia (1982:311) Señala que la existencia de dos cámaras constituye una garantía de que el trabajo parlamentario se va a desarrollar con más cuidado y reflexión, evitando decisiones apresuradas.

Argumentos, como un parlamento bicameral otorga un equilibrio de poderes, es una realidad necesaria a efectos de otorgar seguridad jurídica, sustentado ello, en que la modificación de la normatividad vigente exigirá mayor reflexión y la existencia de un filtro conformado por un grupo de notables o consejo de ancianos que conformarían el Senado.

En Guatemala, se da el caso de la reelección continuada con diputados que llevan en sus curules más de cuatro periodos consecutivos, por haber sido reelectos, lo que proyecta que estos serían los potenciales candidatos a la cámara de senadores al haber una segunda cámara o un sistema bicameral, lo que no garantiza una mejor cámara legislativa.

La bicameralidad, conlleva una reingeniería constitucional, ya que demanda, la adecuación de las atribuciones de los senadores y los diputados, así como su esfera de ejercicio, todo ello a favor de una transición institucional parlamentaria, que haría más vulnerable el sistema parlamentario, en caso de aprobarse un cambio al sistema bicameral, además de una reingeniería administrativa presupuestal, que

conlleva a un aumento en el gasto del presupuesto del parlamento, más asesores, más secretarías, más gastos operativos, más viáticos, contrario a lo que quiere la sociedad que se ha manifestado en contra de mas gasto gubernamental

Saiz, (2000:13) señala además “que el bicameralismo se justifica, desde un punto de vista histórico y teórico, por la representación de intereses, ámbitos, instancias o sujetos políticos diversos; y, sólo parece cobrar, el bicameralismo pleno sentido en un moderno ordenamiento democrático en los casos de división territorial del poder político”.

En opinión de La Roche H, (2004:63) “el único tipo de Estado en el que el bicameralismo parece ser actualmente necesario por definición, es el representado por los ordenamientos federales o que se autodenominan como tales o que se caracterizan, en todo caso, por un fuerte grado de descentralización”.

Otra desventaja es la mecánica propia de los Congresos, que requiere de la suma de voluntades para conseguir mayorías, lo que no siempre parece lograrse por motivos de conveniencia nacional y dinámica propia; inconveniente, que puede multiplicarse por dos en un congreso bicameral.

Otra de sus desventajas, es la doble instancia de examen o análisis, ya que torna más lento el proceso de formación de las leyes y se vuelve más burocrático.

Sin embargo, Humberto la Roche, nombrado por Castro (2005:3) Manifiesta que, si consideramos que la ley es algo que debe ser discutido profundamente y pasar a través de filtros legislativos, entonces el bicameralismo es el sistema más conveniente jurídicamente.

Conclusiones

Al realizar el proceso comparativo entre el sistema unicameral y el bicameral se considera con mayores niveles de representatividad y participación democrática al primero; sin embargo, el segundo tienen ventajas desde el punto de vista de la técnica legislativa y del control de la legitimidad de las normas elaboradas pues conlleva una doble revisión parlamentaria de la ley que se promulgara para la observancia general; por lo que al considerarse más democrático el unicameralismo, lo que se plantea es su fortalecimiento a través de incorporar en la comisiones legislativas personal especializado para que elaboren dictámenes técnicos rigurosos, con lo cual las iniciativas o proyectos de ley tengan un perfil jurídico de alta calidad como los elaborados en el sistema bicameral.

Las fortalezas del sistema bicameral se orientan, principalmente a que el debate generado en las dos cámaras disminuye los errores técnicos, así como permite incorporar en las leyes que emite los intereses nacionales o geográficos representados en la cámara alta, mientras que una de sus principales debilidades es lo engorroso que resulta el proceso de institucionalización y lo oneroso de su funcionamiento.

En el caso del sistema unicameral, su principal ventaja radica en una producción legislativa más eficiente, así como un control más directo de las acciones del Organismo Ejecutivo, así como una respuesta inmediata y efectiva a las demandas sociales de leyes para su protección, siendo su principal desventaja que resulta más fácil de ser cooptada por las decisiones y políticas del poder Ejecutivo.

En síntesis, el estudio comparativo de estos dos sistemas en base a la reflexión histórica y a su funcionalidad, evidencia que la práctica política de los países ha legitimado cada uno de estos sistemas que han implementado según las experiencias particulares que cada nación o estado ha enfrentado, por lo que no resulta recomendable tratar de sugerir el cambio, implementar o adecuar un sistema diferente al que la tradición del país está acostumbrado.

En el caso específico de Guatemala, lo que se recomienda es perfeccionar el sistema legislativo unicameral vigente, mismo que ha sido practicado y aceptado en su historia jurídico-política.

Referencias

Barrera I. (1972), *Instituciones de Derecho Parlamentario*, Editorial, José Pineda Ibarra, Guatemala.

Bátiz, B. (1993 y 2007), *Teoría del Derecho Parlamentario* Editorial Oxford, 1999.

Biscaretti di R. (1982) *Derecho Constitucional*. Editorial Tecno Madrid.

Calderón, H. *Derecho Administrativo II*, 4ª. Edición, Editorial Fénix, Guatemala.

Castro I. (2005) *Reflexiones sobre la bicameralidad y la unicameralidad del Congreso*,
Revista Jurídica, No. 54 Universidad de Chile.

De Búfala F. (1999) *Derecho Parlamentario*. Editorial Oxford.

De Carreras, F. (1996) *El Senado, Cámara de Representación Territorial*. Ed. Tecnos España.

La Roche H. (0004) *Derecho Constitucional*, Vadell Hermanos Editores. Caracas. Tomo I,

Manso, P (1989) *Manual de Mason sobre procedimiento legislativo*. Editor Mario Correa
Saavedra, Estados Unidos de Norte América.

Martínez, P. (2011). *El procedimiento Legislativo*. Seminario internacional sobre la creación de normas y técnicas legislativas. Universidad de Zaragoza, Madrid España

Mijangos, Salazar y Valverth. (2009), *Colección Parlamentaria*, Editorial LEGIS. Guatemala.

Mijangos J. (2008) *El funcionamiento del congreso de la República*, Editorial LEGIS. Guatemala.

Pereira-Orozco, y Richter M. (2012), *Derecho Constitucional*, 7ª. Edición, “*Colección generación perdida*”. Guatemala,

Saiz A. (2000). *Responsa Iurisperitorum Digesta*. Ediciones Universidad de Salamanca

Serna J. (1997), *Panorama del Derecho Mexicano, Derecho Parlamentario*, Colección Jurídica, Impresa en México Editorial McGRAW-HILL.

Valverth, V. (2008), *Derecho Parlamentario Guatemalteco*, Editorial LEGIS, Guatemala

Valdizón A. (2013), *Las Preferencias de los Votantes y los Sistemas Electorales: Una Propuesta*, <http://newmedia.ufm.edu/baldizonsistemaeleccion>.

Normativa

Asamblea Nacional Constituyente, (1985). *Constitución Política de la República*. Ciudad de Guatemala.

Congreso de la República de Guatemala (1994), *Decreto número 63-94*. Ley del Organismo Legislativo. Ciudad de Guatemala.