Artículo: Notas al Margen. 1.Sistemas unicameral y bicameral
Revista: Nº11, año III (Mar, 1935)
Autor: Emilio Grant Benavente

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Año III Enero - Marzo de 1935 N.o 11

Revista de Derecho

SUMARIO:

Editorial: *«Cooperación beneficiosa.»*

Boris Schatzky: *«Las reservas en el Derecho Internacional».*

Alfredo Larenas: *«El patrimonio reservado de la mujer, según la nueva legislación.*

Mario Carrara: *«El delito pasional en el nuevo Código Penal Italiano».*

Jurisprudencia:—*«De la representación judicial de las comunidades». De la definición de «presunción» que hace el artículo 513 del Código de Procedimiento Penal». «Del embargo de bienes ya embargados». «De las obligaciones del Conservador en la inscripción de prenda agraria».*

Jurisprudencia extrangera:—*«Sobre la propiedad de las lápidas en las sepulturas.»*

Notas Universitarias:—*«Iniciación de clases en la Escuela de Derecho».*

Notas al Margen:—*«Sistemas unicameral y bicameral.» «Breve sinopsis de la situación económica mundial». Dudas y dificultades en la inteligencia y aplicación de las leyes».*

Revista de Revistas:—*«El caso de Voronoff ante los tribunales». «Jurisprudencia interesante». «LIBROS Y REVISTAS».*

Leyes y Decretos.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
UNIVERSIDAD DE CONCEPCION -- Chile.

Artículo: Notas al Margen. 1.Sistemas unicameral y bicameral
Revista: Nº11, año III (Mar, 1935)
Autor: Emilio Grant Benavente

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Sistemas unicameral y bicameral

EL señor Jorge Guzmán Dinator, para optar a la Cátedra de Profesor Extraordinario de Derecho Constitucional, de la Universidad de Chile, presentó en 1934, un interesante trabajo titulado: "Sistemas Unicameral y Bicameral".

Es un resumen de esta obra, el que entregó a la consideración de lo salumnos, sin más propósito, que el de presentarles un tema interesante a aquellos que siente afición por los estudios de Derecho Constitucional.

* * *

El nuevo Derecho Constitucional de post-guerra, se caracteriza porque en él se revelan ciertos aspectos que permiten deducir que vamos hacia el perfeccionamiento de las instituciones de derecho público. Las Cartas Fundamentales, acusan ante todo una confirmación de los principios democráticos: se dan por los representantes del pueblo y para regir al pueblo. El movimiento constitucional de post-guerra parece un formidable movimiento de democratización y de socialización de los pueblos. El mundo asiste a lo que se ha llamado la "transfiguración de las instituciones".

En las Constituciones contemporáneas, se señala una tenden-

Artículo: Notas al Margen. 1.Sistemas unicameral y bicameral
Revista: Nº11, año III (Mar, 1935)
Autor: Emilio Grant Benavente

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

cia traducida en una serie de hechos que van desde la constatación constitucional de actos que la práctica reconocía, pero que no aparecían sancionados por los textos constitucionales, hasta la organización más lógica de algunas instituciones. Lo que se ha denominado "tendencia a la racionalización del poder".

Expresiones de esta tendencia a la racionalización del poder, son: la introducción del *referéndum*, que coloca al pueblo como entidad legislativa máxima, y de la iniciativa, que dá al mismo pueblo una intervención inicial decisiva en la legislación. El reconocimiento al Parlamento, de designar al Jefe del Gabinete o a todos los Ministros, (Constituciones de Austria, Baviera y Prusia), facultad antes exclusiva del Jefe del Estado, pero sólo en teoría, porque en la práctica los Ministros eran personeros del Parlamento. Reconocimiento de ciertas entidades que en la vida normal, desempeñan una influencia trascendental: los partidos políticos, y como consecuencia, el establecimiento del sistema proporcional en las elecciones, (Constituciones de Chile, de Alemania, Baviera, Prusia, Austria, Italia, Polonia, Rumania, Yugoslavia, Ecuador y muchas otras).

Otra expresión de esta tendencia, es la facultad que el Ejecutivo tiene, generalmente en ausencia del Poder Legislativo, de dictar normas de carácter obligatorio, sobre las materias que corrientemente están entregadas a la ley. Legislación especial que recibe varios nombres: "ordenamientos de necesidad", "reglamentos de necesidad", "legislación de emergencia", o " decretos leyes".

Esta forma transitoria de legislación, se basa en el principio de que la ley se dicta para los casos normales, cuando sobrevienen circunstancias extraordinarias, se necesita de normas obligatorias, semejantes a la ley, que puedan dictarse y aplicarse rápidamente.

Y, por último, cabe señalar, como expresión también del proceso de racionalización del Poder, la tendencia manifestada en las Constituciones de postguerra, de disminuir, y a veces, suprimir, la Cámara Alta, porque ella, o atenta contra los principios democráticos sino es elegida por el sufragio universal, o "crea un doble empleo en el dominio legislativo", si lo es.

* * *

Sobre esta materia, desarro-

Artículo: Notas al Margen. 1.Sistemas unicameral y bicameral
Revista: Nº11, año III (Mar, 1935)
Autor: Emilio Grant Benavente

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

lla principalmente su trabajo, el señor Guzmán Dinator.

No hay duda, de que muchas de las instituciones de los pueblos están en crisis, y ninguna más afectada que el Parlamento. Como lo dice el autor, el ejercicio del régimen parlamentario ha traído su propio descrédito y el del órgano que lo ejerció.

Durante mucho tiempo, se consideró como un principio de derecho constitucional, el sistema bicameral. Pero, especialmente, a partir del movimiento constitucional posterior a la guerra europea, el sistema bicameral está en decadencia, y se advierte una tendencia hacia dos fines: o, a debilitar una de las Cámaras, o, a su supresión lisa y llana. Esta última tendencia extrema, se manifiesta en las más modernas Constituciones. Según los datos que nos proporciona el autor, desde 1918 para adelante, han organizado su Legislativo en una sola Cámara, 18 países, mientras que lo han organizado en dos, 15 países.

Los partidarios del régimen unicameral, sostienen que el Parlamento debe parecerse tanto como sea posible a la Nación misma, de la cual no es sino una reducción, y ésta es solo una. Puesto que la soberanía es úna e indivisible, el Parlamento, órgano fundamental de la soberanía, debe también ser indivisible y uno. Si la ley, expresión de la voluntad del pueblo, es, como tal voluntad, una sola, el Parlamento, voluntad viva de la Nación, debe ser uno.

El sistema unicameral, evita el espectáculo de un Congreso que, no estando de acuerdo en sus ramas y siendo ambas representación de la voluntad nacional, manifiesta el absurdo de que, en representación de esa voluntad, una Cámara diga sí, cuando otra dice no, o sea, que la voluntad nacional de los representantes de la nación, se contradiga a sí misma.

A lo anterior, responden los partidarios del régimen bicameral: Decir que el Parlamento debe ser uno porque es una sola la soberanía, es confundir la soberanía con su ejercicio. El Parlamento es también uno, pero puede estar dividido en dos Cámaras, así como está formado por numerosísimos diputados. El Parlamento representa tanto a la Nación, como otro cualquiera de los poderes, de modo que no puede pretenderse que deba ser uno porque la Nación es una. En tal caso, los poderes públicos no deberían ser sino uno.

Artículo: Notas al Margen. 1.Sistemas unicameral y bicameral
Revista: Nº11, año III (Mar, 1935)
Autor: Emilio Grant Benavente

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

El sistema bicameral, impide la tiranía del Parlamento, peligrosa no sólo por ser tiranía, sino porque implica una tiranía colectiva, por ende irresponsable. Impide además, las resoluciones precipitadas, las medidas tomadas bajo un impulso del momento, el ardor del debate, la influencia persuasiva de un orador, etc.

El señor Guzmán Dinator, estudia con detenimiento, las ventajas prácticas del régimen bicameral y los inconvenientes de este sistema.

Con respecto a que el sistema bicameral impide la tiranía del Parlamento, responde el señor Guzmán, diciendo que por huir de esta tiranía, se crea dentro del Parlamento la dictadura de la minoría.

En el régimen unicameral, para rechazar una ley se necesita la mitad más una de las voluntades; en el bicameral, la cuarta parte más una de las voluntades. Supongamos dice, que el poder legislativo esté formado por una Cámara de 400 individuos, para rechazar un proyecto se necesitaría de 201 votos. Si este poder legislativo estuviera dividido, en cambio, en dos Cámaras, equivalentes, bastaría para rechazarlo el voto de 101 individuos. Esta situación se hace todavía más absurda si las Cámaras son, no equivalentes, sino desiguales en su número. En nuestro país, la Cámara de Diputados se compone de 142 miembros y el Senado de 45. Si un proyecto es aprobado por la unanimidad de los Diputados, puede ser rechazado por la mitad más uno de los Senadores, o sea, por 23 votos. Vuelto a la Cámara de Diputados como la primera vez, el Senado, con treinta votos, impide que el proyecto sea ley, salvo las transacciones a que se llegue por la Comisión Mixta que establece la Constitución El caso se extrema si el proyecto hubiera sido iniciado por el Senado, porque el voto de 23 Senadores habría bastado para rechazarlo desde luego, y para que no pudiera ser reiniciado hasta después de un año.

Se ha dicho por los defensores del régimen bicameral, que en la sociedad hoy dos fuerzas que gobiernan la vida social — Conservadora y progresista —. Las influencias conservadoras se agrupan en la Cámara Alta, las influencias progresistas en la Cámara Baja, y de esta manera, mediante el sistema bicameral, se puede regular el juego de las principales fuerzas que gobiernan la vida social.

Como lo hace notar el autor, estas abstracciones de los par-

Artículo: Notas al Margen. 1.Sistemas unicameral y bicameral
Revista: Nº11, año III (Mar, 1935)
Autor: Emilio Grant Benavente

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

tidarios del sistema bicameral, no están confirmadas por la realidad. Con datos estadísticos, nos demuestra esto, refiriéndose a la composición política del Congreso de Chile.

Agrupados los candidatos conservadores, liberales y agrarios entre los partidos de derecha ,los radicales, social republicanos e indipendientes entre los de centro y los demócratas (ambas fracciones), radicales socialistas, socialistas, gremiales, y napistas entre los de izquierda, nos encontramos con los siguientes tantos por ciento que esos grupos representan, dentro de la organización de cada Cámara.

(Datos tomados de las elecciones de Senadores y Diputados verificadas en 1932):

CAMARA DE DIPUTADOS

Derecha	47 %
Centro	29,5%
Izquierda	24,5%

SENADO

Derecha	37,7%
Centro	31,2%
Izquierda	31,1%

Estos tantos por ciento nos están demostrando que, precisamente, la cámara que debía representar según los teóricos del bicameralismo, la tendencia conservadora de la sociedad, tiene en nuestro país menor tendencia hacia la derecha que la Cámara de Diputados.

Quizás, en este punto, podríamos hacerle una observación al señor Guzmán Dinator. Y, es, que para poder dar una opinión autorizada sobre el particular, habría sido interesante, conocer más estadísticas, porque la sola estadística referente a nuestro país, no creo que nos revele gran cosa, en atención al estado tan especial en que nos encontramos todavía, que no nos permite apreciar con exactitud cuáles son las verdaderas manifestaciones del electorado nacional. Acabamos de salir de un largo período revolucionario, los partidos políticos están en reorganización, la ley de inscripciones en los registros electorales, contiene una serie de trabas, factores todos, que nos imposibilitan para conocer el significado más o menos exacto de los comicios electorales.

* * *

Por último, los partidarios del sistema bicameral, invocan razones de carácter técnico, en su

Artículo: Notas al Margen. 1.Sistemas unicameral y bicameral
Revista: Nº11, año III (Mar, 1935)
Autor: Emilio Grant Benavente

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

defensa. Dicen ellos que la mayor estabilidad del Senado derivada de un período constitucional más prolongado, le permite mayor experiencia y especialización, lo que redunda en un mejoramiento de las leyes. Y citan siempre como ejemplo, el Senado de los Estados Unidos, cuya especialización en materias internacionales, es conocida.

Como también nos señala el señor Guzmán, la especialización técnica es el punto débil, no sólo del régimen bicameral, sino del poder legislativo mismo. De aquí, que gran parte del desprestigio del Parlamento se debe precisamente, a su falta de competencia, y las leyes revelan escasez de estudio y a menudo de conocimientos. Este es un fenómeno universal y que se hace observar en libros y en revistas.

Indica como remedio a este mal, el que proponen un buen número de los tratadistas contemporáneos: La creación de los llamados consejos técnicos, órganos asesores de la función de gobierno, cuya raigambre jurídica suele arrancar de la constitución política del Estado, pero cuyas atribuciones están delimitadas por la legislación constitucional, especial o común; son órganos subordinados a los poderes del Estado, los que mantienen aún su fundamento democrático. Ninguno de estos Consejos Técnicos ejerce la soberanía; ninguno de ellos encarna la voluntad suprema del Estado; ninguno de ellos comparte siquiera con alguno de los otros poderes el ejercicio de la función gubernamental.

Esta materia la desarrolla el autor, con un gran acopio de datos, en la parte final de su trabajo, y es en realidad, interesante, por la novedad del tema.

En casi todas las legislaciones modernas de los países europeos, nos encontramos con estos Consejos, cuya organización es sensiblemente análoga.

Los Consejos Técnicos son entidades de carácter consultivo, cuya misión es dar dictámenes sobre cuestiones técnicas que les son propias. Participan por tanto, en la confección de la ley, y para este objeto, en algunos países se hacen representar en las comisiones parlamentarias.

En el Consejo, se encuentran representadas las principales ramas de la producción, tales como la agricultura, la industria manufacturera, el comercio, las instituciones de crédito, los transportes, etc. Sus miembros son nombrados por distintos or-

Artículo: Notas al Margen. 1.Sistemas unicameral y bicameral
Revista: Nº11, año III (Mar, 1935)
Autor: Emilio Grant Benavente

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

ganismos y mediante diversos procedimientos. En algunos países, son elegidos por las Cámaras con representación profesional, o por Consejos Especiales, o por mandato conferido por otras organizaciones designadas por el gobierno.

En otros países, el nombramiento se hace por el Ejecutivo, a propuesta de los grupos profesionales, o por el Ejecutivo directamente, o por organismos especiales.

* * *

Después de estudiar concienzudamente los inconvenientes y ventajas de los sistemas unicameral y bicameral, el señor Guzmán Dinator, arriba a las siguientes conclusiones:

1.º) El sistema bicameral tiene razón de ser cuando la segunda Cámara representa algo que no tiene representación en la primera, y que, dentro del Estado, merece tenerla en la categoría de poder público. Se justifica, por ende, en los estados compuestos, en las naciones de Gobierno aristocrático, y en aquellas cuyo escaso desarrollo no permite que ellas se dirijan unicamente por medio de sus representantes;

2.º) El régimen bicameral no se justifica en los Estados Unitarios cuyo gobierno es democrático;

3.º) El poder legislativo, carece en general, de competencia técnica;

4.º) Para dotar al poder legislativo, de esa competencia, la organización más adecuada que en la actualidad puede dársele, es la de una sola Cámara, asesorada por Consejos Técnicos Consultivos.

El autor se revela como un entusiasta partidario del sistema unicameral, asesorado por los Consejos Técnicos.

Antes de terminar el comentario que le hemos hecho al trabajo del señor Guzmán Dinator, debemos hacer mención a otros temas que trata en él, en especial: la Organización del Poder Legislativo en España; la Organización Rusa; y los sistemas unicameral y bicameral en nuestro desarrollo político.

En la próxima oportunidad, nos referiremos a alguno de estos temas, que por ser interesantes, merecen un comentario aparte.

Emilio Grant Benavente.