



Bicameralismo

Guía Introductoria 2
para la Elaboración Constitucional





Bicameralismo

Guía Introductoria 2 para la Elaboración Constitucional

Elliot Bulmer

© 2020 Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral

© Edición en inglés 2017

Las publicaciones del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) son independientes de intereses específicos nacionales o políticos. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las opiniones de IDEA Internacional, de su Junta Directiva ni de los Miembros de su Consejo.



La versión electrónica de esta publicación está disponible bajo licencia de Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 (CC BY-NC-SA 3.0). Se permite copiar, distribuir y transmitir esta publicación, así como usarla y adaptarla, siempre que sea únicamente para fines no comerciales, se reconozca adecuadamente la publicación y se distribuya bajo una licencia idéntica. Para obtener más información sobre esta licencia, consulte el sitio web de Creative Commons: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/>.

IDEA Internacional

Strömsborg

SE-103 34 Estocolmo, Suecia

Teléfono: +46 8 698 37 00

Correo electrónico: info@idea.int

Sitio web: <https://www.idea.int>

Traducción: Strategic Agenda Ltd

Editora: Elísabeth Frías

Diseño: IDEA Internacional

Revisor experto: Rafael Bruno Macía Briedis

DOI: <https://doi.org/10.31752/idea.2021.11>

ISBN: 978-91-7671-385-3 (PDF)

Creado con Booktype: <https://www.booktype.pro>

Índice

1. Introducción	6
Ventajas del bicameralismo	6
Riesgos	6
2. ¿Cuál es el tema que nos ocupa?	7
3. ¿Debería existir una cámara alta?	8
Motivos a favor de la cámara alta	8
Motivos en contra de establecer una cámara alta	9
Alternativas a la cámara alta	10
Cómo decidir si se establece una cámara alta	12
4. Tipos de cámara alta	13
Armonía entre propósitos, composición y poderes	13
Armonía con el sistema político en conjunto	14
Fortaleza y debilidad del bicameralismo	16
5. Opciones de diseño: composición y estructura	19
Método de composición	19
Mandatos	22
Número de miembros	23
Consideraciones adicionales (en especial para las cámaras territoriales)	23
Afilación partidaria	24

6. Opciones de diseño: poderes	25
Resolución y prevención de conflictos entre las cámaras	25
Destitución del Gobierno y confianza	28
Tratados	28
Otros poderes no legislativos	28
7. Ejemplos	30
8. Preguntas para la toma de decisiones	35
Bibliografía	37
Anexo	39
Acerca del autor	39
Acerca de IDEA Internacional	40
Sobre ConstitutionNet	41
Más publicaciones de IDEA Internacional sobre los procesos de elaboración constitucional	42
Acerca de esta serie	44

1. Introducción

Un parlamento bicameral consta de dos asambleas que comparten el poder legislativo. En todo el mundo, cerca de 80 países tienen un sistema legislativo bicameral. Por regla general, el bicameralismo es más frecuente en Estados federales y presidenciales de gran tamaño, mientras que el unicameralismo está más presente en países pequeños y centralizados, con sistemas parlamentarios.

Ventajas del bicameralismo

Los poderes legislativos con dos cámaras pueden a) representar a los gobiernos subnacionales; b) actuar como órgano experto de examen y revisión; c) realizar un segundo control democrático del poder de la cámara baja; y d) representar diferentes intereses socioeconómicos o de minorías etnoculturales.

Riesgos

El sistema de cámara única puede resultar menos costoso, más sencillo y eficiente. Asimismo, evita la duplicación y los bloqueos, al tiempo que concentra la responsabilidad democrática en una asamblea electa. Los controles y contrapesos del bicameralismo también pueden provenir de otras instituciones, sin que se requiera una segunda cámara legislativa.

2. ¿Cuál es el tema que nos ocupa?

Todas las formas modernas de democracia otorgan un papel fundamental a las asambleas legislativas y deliberativas, cuyos miembros se eligen por sufragio universal mediante elecciones competitivas, libres, justas y periódicas. Sin embargo, existen dudas sobre la capacidad de una asamblea electa para representar de manera adecuada a una sociedad diversa. Con un segundo órgano legislativo, se puede obtener una participación más completa y diversificada de la sociedad y una mayor representación de las distintas minorías, como las minorías territoriales o comunitarias.

También despiertan cierta preocupación los efectos de la concentración del poder en una única asamblea electa. La ausencia de controles y contrapesos en una cámara única puede traducirse en decisiones apresuradas y poco meditadas; legislación con deficiencias técnicas; o legislación excesivamente partidista, que a su vez no hace concesiones a las opiniones minoritarias firmemente mantenidas. Por estos motivos, a fin de complementar y equilibrar la cámara primaria, muchos países cuentan con una segunda cámara legislativa que, a menudo, presenta una composición, funciones y competencias distintas.

No obstante, en muchos contextos la existencia de una segunda cámara puede conllevar complejidades, retrasos y gastos adicionales a cambio de poco beneficio añadido; es posible que un poder legislativo de cámara única bien formulado, con controles y contrapesos extraparlamentarios, resulte más adecuado.

3. ¿Debería existir una cámara alta?

Nota terminológica

Los términos “cámara alta” o “segunda cámara” se utilizan de forma generalizada en todo el mundo. A los efectos del presente documento, son sinónimos y pueden intercambiarse. La única excepción destacable son los Países Bajos, donde, por razones históricas, la nomenclatura de las cámaras es la inversa.

Motivos a favor de la cámara alta

Son muchos los motivos por los que los Estados eligen crear una cámara alta.

Permitir la aplicación de diferentes principios de representación

En la mayoría de los casos, el órgano legislativo se elige por medio de un sistema que representa a las personas según sus preferencias de partido político —y, en ocasiones, su circunscripción geográfica— y normalmente se basa en el principio de “una persona, un voto”. Esto refleja la igualdad de los ciudadanos en el Estado. La existencia de una cámara alta puede permitir la aplicación de otros principios de representación para reflejar la diversidad del país. Por ejemplo, una cámara alta puede estructurar la representación en unidades territoriales (p. ej., estados, provincias o regiones), representar a comunidades específicas definidas por su religión, etnicidad, lengua o cultura, o puede estar diseñada para aumentar la representación de las mujeres, las clases socioeconómicas marginadas, grupos de interés concretos, los jóvenes o las personas con discapacidad. Si se elige de forma

directa, puede utilizar un sistema electoral distinto o estar sujeta a mandatos diferentes.

Mejorar el examen y la revisión de la legislación

Una cámara alta puede servir de foro adicional para examinar de manera calmada y objetiva una propuesta legislativa. En muchos casos, puede ser parte de una constitución mixta, que compagina las elecciones democráticas con los nombramientos meritocráticos de personas con las cualificaciones, la experiencia y los conocimientos pertinentes. Normalmente, el objetivo no es cuestionar el principio de las decisiones políticas, sino permitir una reflexión adicional equilibrada, mejorar la calidad técnica de las leyes y evitar la toma de decisiones precipitada o irreflexiva.

Proporcionar controles y contrapesos democráticos adicionales en el proceso legislativo

Si solo existe una única cámara legislativa, el partido que gana la mayoría de esa cámara puede ejercer un control ilimitado del poder legislativo. Una cámara alta —especialmente en el caso de que tenga una composición diferente a la cámara baja, se elija en un ciclo electoral distinto y tenga una legitimidad democrática similar— puede aumentar el número de actores con competencias para bloquear los cambios legislativos (agentes con poder de veto). De esta forma, se cuenta con un peso adicional que ayuda a prevenir la denominada “tiranía de la mayoría” y los cambios conflictivos y partidistas.

Legado histórico

Algunos países tienen segundas cámaras principalmente por razones históricas. Es posible que se adoptaran en algún momento histórico y que permanecieran por el peso de la tradición o porque las instituciones existentes tienen el poder de la autoconservación. También puede que se hayan copiado de un país vecino o que hayan sido impuestas por un antiguo poder colonial, sin considerar en profundidad si su existencia fuese necesaria o beneficiosa. En realidad, esto no justifica necesariamente mantener o recuperar una cámara alta en momentos de reforma constitucional; en países como Dinamarca y Suecia, por ejemplo, se abrogaron las cámaras altas e intentaron establecer una representación más equilibrada y la distribución de poderes por otros medios.

Motivos en contra de establecer una cámara alta

Conflicto, retraso y falta de responsabilidad

Si existen dos cámaras con mayorías opuestas y competencias semejantes, el conflicto político entre ellas puede provocar el bloqueo o el estancamiento de procesos legislativos. La obstinación de la cámara alta puede frenar las demandas

populares o impedir reformas necesarias. Es posible que al público le resulte difícil atribuir responsabilidades relacionadas a errores políticos, y existe el riesgo de un colapso del sistema durante la búsqueda de atajos al margen de la constitución.

Duplicación innecesaria

Si las dos cámaras tienen mayorías similares, es posible que una de ellas duplique innecesariamente a la otra y, por tanto, aumente la complejidad institucional sin aportar mejoras notables en los resultados, en términos de políticas.

Costo

Por regla general, la existencia de otra cámara legislativa conlleva un número mayor de políticos, personal administrativo y personal de apoyo, así como el incremento de los gastos de viaje y alojamiento, y de los costos asociados al mantenimiento del espacio físico para la celebración de las sesiones. En los países en vías de desarrollo esto puede traducirse en demandas considerables al erario público que pudieran destinarse a otros asuntos.

Alternativas a la cámara alta

Otras instituciones pueden ejecutar las funciones desempeñadas por la cámara alta. No se requiere una segunda cámara simplemente por el hecho de que exista la necesidad de llevar a cabo tales funciones.

Referendos de veto minoritario y referendos revocatorios

La función de la cámara alta de llevar a cabo un control democrático puede ejecutarse mediante referendos iniciados por una minoría parlamentaria (p. ej., Dinamarca), por un número determinado de personas con derecho a voto (p. ej., Letonia), o por un jefe de estado elegido de manera directa (p. ej., Islandia). En esencia, estos mecanismos utilizan al pueblo como una especie de segunda cámara; un control popular que puede tener un gran peso y evitar que la mayoría legislativa en ejercicio, u otras élites gobernantes, se alejen demasiado de los deseos de los ciudadanos en cuestiones sustanciales importantes. En Islandia, por ejemplo, el Presidente utilizó su poder para convocar referendos y someter a la decisión de los ciudadanos dos proyectos de ley referentes al reembolso de préstamo; si bien el Parlamento ya los había aprobado, los islandeses se oponían enérgicamente a ambos proyectos de ley. Sin embargo, la desventaja radica en que el proceso de referéndum, en general, resulta demasiado enrevesado y costoso, y puede crear división, por lo que suele invocarse únicamente para cuestiones fundamentales. Como resultado, estos mecanismos no son adecuados para asuntos relacionados con la calidad legislativa técnica. Véase la Guía Introductoria n.º 3 de IDEA Internacional, *Democracia directa*, para obtener más información sobre

los referendos que surgen a partir de un veto minoritario y los referendos revocatorios.

Cuasi cámaras altas

Las funciones de una segunda cámara pueden ser ejecutadas por otras instituciones (cuasi cámaras altas) que no tienen condición de cámara legislativa ni están sujetas a los trámites asociados, pero que están reconocidas en la constitución y desempeñan una función consultiva o asesora en el proceso legislativo y de formulación de políticas. Por ejemplo, la representación funcional o comunitaria puede recaer en diferentes organismos, como los consejos socioeconómicos que pueden integrar trabajadores, empresas o empresarios, u otras profesiones. Algunos países que cuentan con tales consejos son Francia, Italia y Luxemburgo, entre otros. En algunos Estados, los jefes tribales o tradicionales pueden tener representación en una asamblea asesora especial, como la Cámara Nacional de Jefes de Botswana o el Consejo Nacional de Jefes de Vanuatu.

La representación territorial también puede materializarse mediante reuniones más o menos formales de los jefes de los gobiernos subnacionales. Por ejemplo, en el sistema bicameral canadiense, cuya Cámara Alta es relativamente débil, esta representación se realiza a través de instituciones tales como el Consejo de la Federación (una asociación de los primeros ministros de las provincias y territorios del país) y la Conferencia de Primeros Ministros (una reunión de los primeros ministros territoriales y provinciales con el primer ministro federal). Dichas instituciones no tienen rango constitucional, pero desempeñan una función política importante en el sistema de federalismo negociado del país.

La función de revisión técnica puede ser desempeñada por un Consejo de Estado (como en los Países Bajos) o por un Consejo Legislativo (como en Suecia) formado por expertos administrativos y legales, o por un sistema más robusto de comités parlamentarios.

Reglas de la mayoría concurrente

Se puede conceder protección a las minorías étnicas, comunitarias o lingüísticas, y a otros grupos tradicionalmente excluidos, a través de las reglas de mayoría cualificada, que les otorgan poder de veto a estos grupos en un sistema unicameral (p. ej., artículo 81 de la Constitución de Kosovo de 2008).

Cuotas electorales en un sistema unicameral

En un sistema unicameral, se puede fomentar y respaldar la participación de grupos tradicionalmente excluidos en la adopción de decisiones políticas mediante mecanismos electorales especiales. En Nueva Zelanda se reserva un número determinado de escaños de su sistema unicameral para el grupo indígena de los maoríes, estos votan por sus representantes en un distrito electoral independiente,

ajeno a los partidos políticos. En el Líbano se asegura la representación igualitaria de las comunidades cristianas y musulmanas en una única cámara. Estas disposiciones pueden ser una alternativa a los aspectos de representación minoritaria que son parte del bicameralismo.

Cómo decidir si se establece una cámara alta

Es imposible determinar, en abstracto, si resultaría o no beneficioso contar con una cámara alta. Cada contexto nacional es distinto y la decisión dependerá en gran parte de la situación política y del diseño, los poderes y las funciones de la segunda cámara. Es importante analizar las necesidades y circunstancias específicas del país en cuestión. Algunas preguntas que podrían considerarse son las siguientes:

- ¿Qué grado de diversidad presenta el país? ¿Existe alguna minoría nacional subrepresentada?
- ¿Cuál es la estructura territorial? ¿Es centralizada o descentralizada? ¿Federal o unitaria? ¿Es preciso reflejar esta situación en términos de participación igualitaria en los procesos legislativos nacionales?
- ¿Qué deficiencias presentaba la antigua constitución y qué mejoras se requieren para consolidar y reforzar el orden constitucional democrático?
- ¿Es preciso proporcionar controles y contrapesos adicionales respecto de los gobiernos de turno?
- ¿Es necesario mejorar la calidad técnica de la legislación?
- ¿Es necesario ampliar la participación política de grupos sociales concretos? ¿Cómo se puede identificar e incluir a estos grupos?
- ¿Se considera que la prioridad máxima es garantizar un gobierno estable, eficaz y responsable? En caso afirmativo, ¿cómo puede esta prioridad ser incompatible con otros objetivos?

Punto de reflexión 1

¿Por qué se discute la posibilidad de establecer una segunda cámara? ¿Qué necesidades se pretenden satisfacer con una cámara alta? ¿Es una buena manera —o la mejor manera— de dar respuesta a esas necesidades?

4. Tipos de cámara alta

Armonía entre propósitos, composición y poderes

Si se va a establecer una cámara alta, es importante adecuar su composición y poderes a los propósitos con los que se crea. Las respuestas a preguntas como “¿Qué método de elección debería utilizarse para los miembros de la cámara?” o “¿Qué poderes debería tener la cámara?”, se deducirán de comprender correctamente las necesidades que se supone que va a abordar la segunda cámara.

En términos generales, las cámaras altas pueden clasificarse en las cuatro categorías siguientes:

1. *Cámaras de revisión y reflexión*: El objetivo de estas cámaras es mejorar la calidad de la legislación y servir de foro de debate para que los expertos designados y las personalidades estatales de más edad puedan analizar los detalles técnicos de la legislación de manera calmada y fundamentada, sin cuestionar la primacía de la cámara baja en cuanto a formulación de políticas. Los miembros de estas cámaras de revisión y reflexión provendrían en su mayor parte de las élites políticas, legales y administrativas, y sus competencias podrían limitarse a proponer enmiendas y demorar la legislación.
2. *Cámaras concebidas para proporcionar representación territorial*: Existen sobre todo en los sistemas federales con el objetivo de proteger los derechos e intereses de las unidades territoriales y concederles una voz a la hora de legislar. Sus miembros pueden elegirse de manera directa según criterios territoriales o a través de los poderes legislativos subnacionales, y pueden ostentar poderes de veto considerablemente amplios.

3. *Cámaras que existen para ofrecer una representación amplia:* Para conseguir esta representación amplia, se puede incluir a ciertas comunidades minoritarias o conceder participación institucional a ciertos intereses sociales, económicos y culturales.
4. *Cámaras basadas en el principio de la impugnación democrática:* Estas cámaras permiten ejercer control democrático sobre el gobierno de turno. Las segundas cámaras de esta categoría siempre se forman por elección directa (a menudo, con un sistema o ciclo electoral distinto al de la cámara primaria), y normalmente poseen poderes de veto amplios.

Evidentemente, estas categorías no se excluyen mutuamente y, en la práctica, muchas segundas cámaras pueden desempeñar dos o más funciones complementarias (véase la tabla 4.1). Por ejemplo, el Senado de Australia es principalmente una cámara de representación territorial, ya que se elige de acuerdo con el principio de representación igualitaria de los estados, pero también actúa como escenario destacado de impugnación democrática, ya que sus miembros se eligen de manera directa.

Armonía con el sistema político en conjunto

A la hora de decidir si es conveniente establecer una cámara alta y, si procede, la forma que dicha cámara debería adoptar, es importante tener en cuenta su posición en el contexto institucional y político más amplio. En concreto, se debería tomar en consideración el número total de agentes con poder de veto que existen en el sistema político, la estructura del Estado y el sistema electoral.

Número de agentes con poder de veto del sistema político

Cuando los actores son pocos, existe el riesgo de instaurar un mayoritarismo limitado o una concentración excesiva del poder; cuando hay demasiados actores, existe el riesgo de que el Estado quede bloqueado y no pueda responder a las demandas públicas. Ambos extremos podrían dañar el funcionamiento y la legitimidad del sistema político en su conjunto.

Estructura del Estado

Los Estados federales y regionalizados suelen tener una segunda cámara en la que están representadas las subunidades y la cual les permite participar en el poder legislativo a nivel nacional.

Sistema electoral

El sistema electoral de la segunda cámara puede concebirse como complemento del sistema electoral de la primera cámara, de tal manera que se mantengan los

diferentes méritos de cada sistema. En la República Checa y en Polonia, por ejemplo, la Cámara Baja se elige por representación proporcional, a fin de asegurar la inclusividad y distribución justa de los poderes entre los partidos políticos, de acuerdo con la proporción de votos recibidos, mientras que la Cámara Alta se elige sobre el principio de pluralidad por distritos geográficos. En cambio, la Cámara Baja de Australia se elige de acuerdo con un sistema de mayoría preferencial (segunda ronda instantánea) que suele otorgar una representación excesiva a los dos partidos principales, mientras que la Cámara Alta utiliza una versión de la representación proporcional, que concede cierta influencia nacional a partidos pequeños.

Tabla 4.1. Tipos de cámara alta

	Cámara de revisión y reflexión	Cámara de representación territorial	Cámara de representación sociocultural	Cámara de impugnación democrática
Objetivo principal	Realizar la revisión técnica y el examen de la legislación, normalmente en un entorno menos partidista que la cámara baja	Garantizar la representación de los estados, provincias o regiones, en especial en una federación	Representar a grupos comunitarios (p. ej., definidos en términos de idioma, etnicidad, nacionalidad indígena) o profesionales (p. ej., trabajadores, agricultores).	Proporcionar controles y contrapesos democráticos adicionales o afianzar la separación de los poderes de gobierno
Composición típica	Miembros designados, cooptados o <i>ex-officio</i> , que se reclutan normalmente de entre las élites políticas, legales y administrativas; los nombramientos pueden tener un grado de politización mayor o menor en función de las normas contextuales	Miembros elegidos por las unidades subnacionales (p. ej., estados o provincias), tanto de forma directa por la población de cada unidad, como de manera indirecta por los poderes legislativos subnacionales; puede tener una representación excesiva por parte de las unidades más pequeñas	Miembros nombrados por órganos de representación de grupos específicos, o elegidos directamente por los integrantes de grupos específicos (p. ej., de una lista electoral especial)	Miembros elegidos de forma directa, normalmente sobre la base de un sistema electoral, un distrito electoral o un calendario electoral distinto de la cámara baja

	Cámara de revisión y reflexión	Cámara de representación territorial	Cámara de representación sociocultural	Cámara de impugnación democrática
Poderes típicos	Limitada a los poderes para enmendar y retrasar; los poderes de veto están limitados por ley o por convención y la cámara baja puede anularlos con facilidad	Puede tener poderes de veto amplios, bien de toda la legislación, bien de algunas clases referentes a las competencias reservadas de las unidades subnacionales	Variable: algunas son principalmente asesoras, mientras que otras pueden poseer poderes de veto limitados respecto de la legislación, en especial respecto de leyes que afectan de forma especial a ciertos intereses grupales	Puede tener poderes amplios de veto y enmienda de la legislación, que la cámara baja no puede anular o puede anular con dificultad
Ejemplos	Cámara de los Lores del Reino Unido, Senado de Jamaica, Senado canadiense	Senado de los Estados Unidos, Senado de España, Bundesrat de Alemania	Consejo Nacional de Eslovenia, Cámara Nacional de Jefes de Botswana	Cámara de Consejeros del Japón, algunos consejos legislativos estatales de Australia
Alternativas posibles	Sistema de comités fortalecido en parlamento unicameral/ prolongado proceso de control, o deliberación, parlamentarios/ cooptación adicional de miembros expertos sin derecho a voto	Dificultad para encontrar alternativas; una posibilidad poco frecuente es la representación excesiva de las comunidades territoriales pequeñas en una única cámara	Escaños reservados o cuotas para minorías o diferentes grupos comunitarios en un parlamento unicameral	Referendos de veto minoritario, iniciativas populares o mecanismos de revocación

Fortaleza y debilidad del bicameralismo

La fortaleza de la cámara alta se determina principalmente por tres factores: (a) la simetría (esto es, el equilibrio entre los poderes constitucionales de las cámaras); (b) la congruencia (es decir, en qué medida la segunda cámara puede asemejarse o diferenciarse en cuanto a la composición de partidos de la cámara baja); y (c) la legitimidad (esto es, si la segunda cámara posee legitimidad democrática para utilizar sus poderes). Esta clasificación, incluidos los conceptos de simetría y congruencia, es una adaptación de las reflexiones de Meg Russell (2003) sobre Arend Lijphart (1999).

Simetría

La simetría hace referencia al grado de igualdad entre los poderes legales de las cámaras. En el bicameralismo simétrico, los poderes de las dos cámaras son idénticos o casi idénticos: por lo general, la promulgación de leyes requiere el consentimiento de ambas cámaras y la cámara baja no puede invalidar o anular unilateralmente los vetos o las enmiendas aprobadas por la cámara alta, o puede hacerlo únicamente con dificultad (p. ej., por mayoría cualificada). El bicameralismo es asimétrico cuando la cámara alta está restringida constitucionalmente (p. ej., está limitada al poder de retrasar, con el derecho de proponer enmiendas, pero no de insistir en ellas). A menudo, las segundas cámaras, cuando son de carácter territorial, tienen poderes limitados en algunos ámbitos de la legislación y poderes más amplios en otros, lo que refleja su interés particular por proteger y promover a los gobiernos subnacionales (p. ej., el Bundesrat alemán, el Senado de Kenya o el Consejo Nacional de Provincias de Sudáfrica).

Congruencia

El término “congruencia” describe la semejanza de las cámaras en cuanto a su composición de partidos. Las cámaras son congruentes cuando el mismo partido, o coalición de partidos, disfruta de mayoría en ellas, e incongruentes cuando la composición de las dos cámaras es distinta. Es probable que exista congruencia cuando los miembros de ambas cámaras se eligen de forma directa, al mismo tiempo y con un sistema electoral similar, o bien cuando los líderes de la mayoría de la cámara baja nombran a la mayoría de los miembros de la cámara alta. Es probable que exista incongruencia cuando las cámaras se basan en principios de representación diferentes, esto es, la elección depende de personas distintas, en momentos distintos o con un sistema electoral distinto. Por ejemplo, los Senados de Rumanía e Italia son muy congruentes con sus cámaras bajas dado que, en ambos países, los miembros de las cámaras se eligen de forma simultánea y directa mediante representación proporcional. El Senado de Australia es incongruente ya que su composición se basa en un sistema electoral distinto del utilizado en la Cámara Baja del país. Por ello, el Senado australiano tiene más peso como agente político ya que, con frecuencia, coloca a los Verdes, o a otros partidos minoritarios, en una posición negociadora influyente.

Legitimidad

Cuanta más legitimidad tenga la segunda cámara, más probabilidades tiene de utilizar plenamente sus poderes. Normalmente, se tiene legitimidad democrática cuando la elección ha sido popular, aunque en algunos contextos pueden existir otras formas de legitimidad, como la legitimidad tradicional o religiosa o la conferida por representación de los gobiernos subnacionales. En muchos países se

considera que las segundas cámaras (en especial aquellas cuyos miembros han sido nombrados, no elegidos) carecen de legitimidad y, por tanto, en la práctica tienen menos autoridad que la que se asocia a sus poderes legales oficiales. Por ejemplo, la Cámara Alta de Canadá (por nombramiento) y la Cámara Alta de los Países Bajos (elegida de forma indirecta) tienen, de acuerdo con los textos de sus Constituciones respectivas, poderes de veto absolutos sobre toda la legislación. Sin embargo, en la práctica estos poderes se utilizan con moderación debido a su aparente falta de legitimidad democrática. El senado de Australia, elegido de forma directa, utiliza sus poderes con mucha más fuerza y asertividad, al igual que ocurre con el Bundesrat alemán, que obtiene su legitimidad de los gobiernos subnacionales.

5. Opciones de diseño: composición y estructura

La función y la eficacia de la cámara alta dependerán en gran medida de quién elige a los miembros, del método empleado para su elección y de la duración de los mandatos. Estas consideraciones se examinan con detalle en esta sección.

Método de composición

La composición de una cámara alta puede responder a uno o varios métodos, que se recogen a continuación.

Elección directa

Las segundas cámaras pueden ser elegidas directamente [*by the people*]. Este método de composición puede aumentar la legitimidad democrática de la cámara alta. Si el sistema electoral, el calendario electoral y la distribución de escaños de las dos cámaras son similares, es probable que la segunda cámara sea congruente, puesto que tendrá una composición partidaria similar a la primera cámara y, por tanto, un poder de veto menos eficaz. Por el contrario, si las normas por las que se determina el calendario, el proceso, el método y los criterios de elección son diferentes, es probable que la segunda cámara sea incongruente, puesto que tendrá una composición de partidos distinta a la cámara baja y, en igualdad de condiciones, una mayor influencia política.

Representación territorial

Con frecuencia, los miembros de las segundas cámaras territoriales proceden de instituciones subnacionales o son elegidos por ellas. Los miembros de las Cámaras Altas de la India y Austria son elegidos de forma indirecta por los poderes

legislativos subnacionales. En lo que respecta a la Cámara Alta de Alemania, la mejor manera de describirla es como un congreso de delegados de las 16 provincias que conforman el país, las cuales envían una delegación de su rama ejecutiva (normalmente, los ministros provinciales responsables de los aspectos legislativos que se están examinando). El Consejo Nacional de Provincias de Sudáfrica presenta una composición mixta: cada delegación provincial está formada por seis miembros permanentes nombrados por los partidos del poder legislativo provincial, el primer ministro de la provincia y tres diputados designados por el primer ministro en función del tema que se esté discutiendo. Los Estados unitarios también pueden adoptar la elección indirecta por unidades territoriales (p. ej., el Senado francés es elegido de manera indirecta por colegios compuestos principalmente por consejeros municipales y departamentales).

Tabla 5.1. Representación funcional: el Consejo Nacional de Eslovenia

Grupo funcional representado	Grupos electores de miembros	Número de miembros electos
Empleadores	Cámaras de comercio; asociaciones industriales y asociaciones de empleadores	4
Empleados	Sindicatos	4
Agricultores, artes y oficios, profesiones	Organizaciones de agricultores Grupos de artes y oficios Organizaciones profesionales	2 1 1
Sectores no comerciales	Universidades y escuelas superiores Docentes Organizaciones de investigación Cultura y deportes Profesionales médicos Atención social	1 1 1 1 1 1
Comunidades locales	Consejeros locales	22
Total		40

Fuente: República de Eslovenia, “About the National Council” [El Consejo Nacional], [s. f.], <<http://www.ds-rs.si/?q=en/about-national-council>>, fecha de consulta: 14 de julio de 2017.

Representación funcional

El término “representación funcional” hace referencia a la representación de grupos sociales, económicos, profesionales o vocacionales. Su objetivo es garantizar que el poder legislativo refleje la sociedad en su conjunto, en lo que respecta a sus intereses económicos, función social, conocimiento experto y experiencias vitales. El Consejo Nacional de Eslovenia, por ejemplo, está formado por miembros elegidos de varios grupos sociales y económicos (véase la tabla 5.1).

El Senado irlandés, en principio, tiene una base similar: la mayoría de sus miembros electos pertenecen a alguno de los cinco grupos de expertos que representan (a) idioma y cultura, literatura, arte y educación; (b) agricultura y pesca; (c) trabajo; (d) industria y comercio; y (e) administración pública y servicios sociales, incluidas las actividades sociales voluntarias. En la práctica, el Senado irlandés está fuertemente dominado por la política partidista ya que, aunque estos grupos pueden nombrar candidatos, la elección depende de los políticos titulares.

Representación comunitaria

La representación comunitaria es similar a la representación territorial y funcional pero se aplica a los grupos lingüísticos, étnicos, culturales o religiosos, más que a los grupos territoriales o socioeconómicos. Son muy pocas las segundas cámaras que se eligen siguiendo este criterio. Un ejemplo es el Senado belga, que está formado parcialmente por cuotas de miembros elegidos de entre las comunidades lingüísticas. Otro es la Cámara de los Pueblos de Bosnia y Herzegovina, que consta del mismo número de bosnios, croatas y serbios. Este método de composición suele asociarse a acuerdos consociativos, concebidos para distribuir el poder entre grupos comunitarios. Puede resultar necesario cuando existe un acuerdo de paz contra la violencia interétnica o para evitar el desmoronamiento de un Estado con profundas divisiones lingüísticas o culturales. No obstante, estos arreglos presentan la desventaja de que, al estructurar la política de acuerdo con estas divisiones, pueden llegar a consolidar y prolongar las divisiones con las que pretendían lidiar.

Nombramiento ejecutivo

Normalmente, los nombramientos por parte del poder ejecutivo sólo se realizan en aquellos casos en los que las cámaras de revisión son frágiles y sus miembros representan su experiencia y sabiduría personales, en vez de a un electorado externo. Sin embargo, en la práctica los nombramientos se pueden realizar —por derecho constitucional o consuetudinario— según criterios de casi representación a fin de garantizar la inclusión de grupos específicos. En estos casos, la cámara designada puede llegar a ser similar a las cámaras basadas en la representación funcional o comunitaria. En Belice, por ejemplo, una cuarta parte de los senadores se nombran conforme a las preferencias de grupos de interés sociales y económicos con reconocimiento constitucional; en Canadá, por su parte, una cuota específica de los senadores nombrados debe proceder de cada región del país. Alternativamente, los nombramientos se pueden realizar con miras a garantizar que la cámara alta refleje el equilibrio de poder entre los partidos políticos de la cámara baja. En estos casos, la cámara alta puede acabar pareciendo en la práctica una cámara electa congruente. En Jamaica, la Constitución nacional garantiza que el Gobierno cuenta con casi una mayoría de

dos tercios en el Senado. En todos los casos, el nombramiento ejecutivo puede ser vulnerable al clientelismo y a la corrupción, ya que los miembros no se eligen por su mérito, sino por el partido político al que pertenecen. Esto puede reducir la legitimidad y la eficacia de la cámara alta. Para impedir que esto suceda, puede crearse una comisión de nombramiento independiente con facultades para nombrar candidatos o examinar a los candidatos propuestos.

Afiliación mixta

Con frecuencia, las cámaras altas se basan en una combinación de dos o más métodos de composición. Por ejemplo, en términos globales hay pocas cámaras altas formadas en su totalidad por nombramientos, pero resulta bastante normal que se permita la coexistencia de un pequeño número de miembros designados junto con los miembros electos a fin de que el poder legislativo pueda contar con profesionales con mérito y experiencia que no pertenecen a ningún partido político. En Italia, la gran mayoría de los senadores se eligen de forma directa según un criterio regional, pero el Presidente de la República puede nombrar a un pequeño número de senadores vitalicios “entre los ciudadanos que hayan dado prestigio a la Patria por sus méritos extraordinarios en el campo social, científico, artístico y literario” (Constitución de Italia, artículo 59). De forma similar, el Presidente de la India puede nombrar a un pequeño número de miembros de acuerdo con su “conocimiento especial o experiencia práctica respecto de asuntos tales como [...] literatura, ciencia, arte y servicio social” (Constitución de la India, artículo 80), que comparten la cámara con los miembros elegidos por los poderes legislativos subnacionales.

Mandatos

Con frecuencia, la duración del mandato de las cámaras altas es más largo que el de las cámaras bajas (p. ej., seis años, frente a cuatro o cinco años en la cámara baja). Los mandatos pueden escalonarse para que la segunda cámara proporcione continuidad durante los cambios de gobierno. Si la cámara alta se elige directamente, las elecciones escalonadas pueden provocar incongruencia entre las dos cámaras, ya que las elecciones de la segunda cámara pueden utilizarse como voto de protesta contra la mayoría gobernante.

Algunas cámaras altas pueden ser disueltas por el poder ejecutivo a voluntad, lo cual en igualdad de condiciones ocasiona que las cámaras altas ocupen una posición más débil que aquellas que tienen un mandato fijo o que solo pueden ser disueltas en circunstancias limitadas. En otros casos, las cámaras altas están formadas por miembros permanentes o de turno y no se pueden disolver en ninguna circunstancia; lo que puede reforzar su posición en relación con el poder ejecutivo o la cámara baja.

Número de miembros

En comparación con las cámaras bajas, las cámaras altas suelen ser pequeñas en lo que al número de miembros se refiere, a fin de fomentar un estilo de debate más íntimo e informal, en especial en las cámaras de revisión. No obstante, es importante considerar si hay miembros suficientes para proveer de personal a todos los comités y, en el caso de las segundas cámaras electas, si el tamaño de las circunscripciones es adecuado (ya que, cuando son pocos los miembros, es posible que su carga de trabajo sea excesiva).

Consideraciones adicionales (en especial para las cámaras territoriales)

Representación por población o territorio

¿La representación de cada unidad debería basarse en su población, o debería concederse sobrerrepresentación a las unidades menos pobladas para que tengan una mayor paridad con respecto a las más grandes? Argentina, Australia, Sudáfrica y EE. UU. dan el mismo peso a cada unidad a pesar de las variaciones demográficas. Otros países, como Alemania y la India, sobrerrepresentan a las unidades más pequeñas, pero aplicando una escala progresiva: la región alemana más poblada, Baviera, cuenta con 12,5 millones de habitantes y seis votos, mientras que Bremen tiene 600.000 habitantes y tres votos (es decir, la mitad de los votos, pero aproximadamente una vigésima parte de la población). Esta sobrerrepresentación acentúa el papel de la cámara como órgano representativo *de las unidades en sí mismas*, en lugar de los ciudadanos individuales que las componen. En la práctica, la sobrerrepresentación permite que una minoría de la población vete los cambios aprobados por la mayoría. Se calcula, por ejemplo, que el Senado de EE. UU. permite que los representantes de poco más del 11 por ciento de la población bloqueen la legislación, lo cual puede tener efectos antidemocráticos ya que protege el *statu quo* frente a reformas populares y progresivas.

Voto en bloque o voto personal

¿Deberían votar en bloque todos los miembros de una delegación representante de una unidad territorial para transmitir la decisión de esa unidad como conjunto, en vez de las decisiones personales o de partido dispare? Los miembros del Bundesrat alemán votan en bloque, y cada delegación emite todos sus votos con la misma respuesta. Si una delegación está dividida, se asume que se ha abstenido. Los miembros de la Cámara Alta de la India, el Rajya Sabha, no votan en bloque. La diferencia en los métodos de votación refleja dos concepciones distintas del papel de la cámara alta, y por consiguiente, dos opiniones distintas sobre la

posición de sus miembros: los delegados del Bundesrat son ante todo representantes de sus gobiernos provinciales, mientras que los miembros del Rajya Sabha son ante todo representantes de los partidos, aunque fueran elegidos por los poderes legislativos subnacionales. A raíz de lo anterior, la distribución de los escaños en la cámara puede organizarse de dos maneras: por unidades territoriales, como corresponde al voto en bloque (donde se hace hincapié en la dimensión representativa del puesto), o por partido político, como corresponde al voto personal (donde se hace hincapié en la función político-partidaria de los miembros).

Representación de las minorías

¿Acaso todos los grupos políticos de una asamblea subnacional deben estar representados proporcionalmente en la cámara alta nacional, o únicamente la mayoría dominante? En la India, aunque las elecciones directas para el poder legislativo se desarrollan de acuerdo con un sistema electoral de pluralidad, la elección indirecta de los miembros de la Cámara Alta se realiza mediante voto único transferible, lo que posibilita la representación de los partidos minoritarios. De forma similar, las delegaciones del Consejo Nacional de Provincias de Sudáfrica deben nombrarse garantizando la representación proporcional de los partidos presentes en el poder legislativo provincial. Dado que el Bundesrat alemán es una reunión de delegados ejecutivos, solo están representados los partidos que participan del poder ejecutivo en el plano provincial, y los demás partidos quedan excluidos.

Afiliación partidaria

En la práctica, en países con sistemas de partidos bien establecidos, la política partidista suele contrarrestar la mayoría de las preocupaciones locales o regionales. La congruencia de la cámara alta, en términos del equilibrio de los partidos, será un elemento clave para determinar su solidez y su iniciativa. Incluso en Alemania, los miembros del Bundesrat, aunque tienen carácter de delegación, a menudo votan de acuerdo con las líneas del partido, y una diferencia en la composición de partidos de las cámaras (derivada, por ejemplo, de las diferencias entre los resultados de las elecciones nacionales y subnacionales) puede suponer un freno importante para el partido gobernante.

6. Opciones de diseño: poderes

Resolución y prevención de conflictos entre las cámaras

La cámara alta puede entrar en conflicto con la cámara baja. Algunas constituciones dan prioridad a la necesidad de disponer de controles y contrapesos y conceden a las dos cámaras el veto absoluto de la legislación. Por este motivo, el desacuerdo entre las cámaras puede traducirse en bloqueos legislativos. Se puede llegar a esta situación si las dos cámaras tienen mandatos democráticos distintos pero igual de firmes; por ejemplo, el Senado y la Cámara de Representantes de EE. UU. se eligen por voto popular pero, debido a los mandatos escalonados y los diferentes tamaños de los distritos electorales, es frecuente que la mayoría popular de las dos cámaras sea diferente.

Sin embargo, muchos Estados bicamerales establecen mecanismos para resolver disputas entre las cámaras. Por regla general, el objetivo de tales mecanismos es garantizar la estabilidad gubernamental, evitar los bloqueos, proteger la primacía de la cámara baja y el órgano de representación principal del pueblo y limitar la función de la cámara alta a la revisión, en vez de que tenga poder de veto absoluto sobre la legislación.

Sistema de *navette*

En los países en que las dos cámaras tienen poderes iguales, o casi iguales, se utiliza un sistema de *navette*: las enmiendas propuestas son consideradas en turnos por ambas cámaras hasta que se resuelven los desacuerdos sobre el proyecto de ley y las dos cámaras aprueban el mismo texto. El sistema de *navette* no *impide ni resuelve* el bloqueo legislativo; tan solo ofrece un medio para gestionar los desacuerdos. Salvo que se combine con otro mecanismo, la utilización del sistema

de *navette* puede prolongar la tramitación de la legislación, en especial si las dos cámaras tienen composiciones de partidos distintas.

Comités de conferencia

Un comité de conferencia, también denominado “comité de mediación” en algunas jurisdicciones, suele estar formado por varios miembros de cada cámara que, en caso de desacuerdo entre las cámaras, pueden reunirse para acordar un texto que aprueben de manera conjunta. A continuación, las dos cámaras votan el proyecto de ley que emite el comité de la conferencia. Son las cámaras, reunidas en sesión plenaria, quienes toman la decisión final sobre la aprobación del proyecto de ley. Sin embargo, para facilitar las negociaciones y el acuerdo, normalmente los comités de conferencia están cerrados al público y las cámaras votan a favor o en contra del texto acordado sin enmiendas. Este proceso permite tener a un número limitado de miembros una influencia desproporcionada sobre el fondo del proyecto de ley sin escrutinio eficaz. En EE. UU., por ejemplo, los comités de conferencia han sido escenario de presiones intensas por parte de intereses particulares, lo que ha permitido que grupos pequeños y con escaso control democrático adoptaran decisiones políticas (debido al elevado costo político que normalmente conlleva el rechazo del acuerdo por las cámaras).

Poderes asimétricos

En aquellos países donde las cámaras altas por lo general realicen funciones de revisión los poderes suelen ser limitados; por ejemplo, podrán retrasar (pero no vetar) la legislación o proponer enmiendas (pero no insistir en ellas). En estos casos, las controversias entre las cámaras pueden resolverse sencillamente con el uso de los poderes de invalidación de la cámara baja. En Irlanda, por ejemplo, los proyectos de ley promulgados por la Cámara Baja y rechazados por el Senado, o promulgados por la Cámara Baja pero no promulgados por el Senado en un plazo de 90 días, pueden aprobarse por mayoría simple de la Cámara Baja en los 180 días posteriores a la finalización del período permitido para el estudio del proyecto de ley en el Senado. Estas normas evitan los bloqueos legislativos pero también pueden invalidar parcialmente la justificación del bicameralismo, ya que una cámara sin poder efectivo podría considerarse un gasto innecesario.

Sesiones conjuntas

El bloqueo entre las cámaras puede resolverse en sesiones conjuntas. Una sesión conjunta es la reunión de miembros de ambas cámaras en un único órgano. Dado que las cámaras altas suelen ser más pequeñas que las cámaras bajas, por regla general este mecanismo concede una influencia preponderante a la mayoría en las cámaras bajas. En la India, cuando una cámara ha aprobado un proyecto de ley, pero la otra cámara lo ha rechazado o no lo ha aprobado en un plazo de seis meses, el Presidente, siguiendo el asesoramiento vinculante del Gobierno, puede

convocar una sesión conjunta de ambas cámaras para tomar una decisión sobre el proyecto de ley por mayoría simple. A fin de reconciliar las diferencias entre las cámaras, la sesión conjunta posee un poder de enmienda limitado (Constitución de la India, artículo 108).

Llamamiento al pueblo

Los bloqueos entre las cámaras pueden resolverse mediante un llamamiento al pueblo. En Australia, por ejemplo, el Gobierno puede ordenar la doble disolución de las dos cámaras para invalidar un veto impuesto por la Cámara Alta. La Constitución del estado australiano de Nueva Gales del Sur establece que los desacuerdos entre las dos cámaras se resolverán mediante la celebración de un referéndum.

Poderes de veto para ciertos tipos de decisiones

En ocasiones, una cámara alta con poderes limitados sobre ciertos tipos de legislación puede tener amplios poderes sobre algunos tipos de decisión. Por ejemplo, una cámara alta puede tener poder de veto absoluto sobre las reformas constitucionales a fin de proteger los fundamentos del sistema constitucional frente a las mayorías titulares de la cámara baja, o puede tener poder de veto sobre la legislación relativa a los derechos lingüísticos, la condición de las minorías nacionales o asuntos de interés especial para las unidades territoriales subnacionales. En Bélgica, Alemania y Sudáfrica, por ejemplo, la Cámara Alta tiene únicamente competencias limitadas para la legislación ordinaria (prevalecerá la decisión de la Cámara Baja), pero tiene más peso en asuntos como reformas constitucionales y leyes relativas a las competencias de las unidades subnacionales, lo que refleja el papel de las segundas cámaras como representantes de las unidades territoriales.

Disposición especial para los proyectos de ley de carácter financiero

Si el poder ejecutivo no puede recaudar dinero, el gobierno no puede continuar trabajando. En un sistema presidencialista, la imposibilidad de aprobar un presupuesto puede provocar el cierre del gobierno y exponer al Estado a un autogolpe del poder ejecutivo o a otras formas de intervención al margen de la constitución. En un sistema parlamentario, el rechazo al presupuesto normalmente se considerará (en función de las normas vigentes) una retirada de confianza, lo que puede conducir a la dimisión del gobierno o a nuevas elecciones generales.

Muchas jurisdicciones reconocen una categoría especial de “proyectos de ley de carácter financiero”, que están relacionados con la tributación, los préstamos y los créditos (el gasto). Dada la importancia de la legislación financiera para el funcionamiento cotidiano del Estado, los proyectos de ley de carácter financiero pueden estar sujetos a un procedimiento legislativo especial orientado a evitar los

conflictos entre las cámaras por asuntos financieros. En Irlanda, por ejemplo, el Senado sólo puede demorar los proyectos de ley de carácter financiero durante un máximo de 21 días (frente a los 90 días aplicables a otro tipo de legislación). En Sudáfrica, el Consejo Nacional de Provincias puede modificar los proyectos de ley de carácter financiero, si bien estas enmiendas no son vinculantes, ya que pueden ser aceptadas o rechazadas por la sola decisión de la Asamblea Nacional (Cámara Baja) (artículo 75).

Destitución del Gobierno y confianza

A fin de evitar las situaciones en que una mayoría hostil de la cámara alta pueda forzar la dimisión del gobierno, muchas constituciones parlamentarias deniegan a la cámara alta la autoridad de aprobar una moción de censura y reservan el poder de crear o destituir al gobierno exclusivamente a la cámara baja, en reconocimiento de su primacía como órgano de representación de todo el pueblo.

Por ejemplo, la Ley Fundamental de Alemania establece que el/la Canciller (Primer/a Ministro/a) es elegido/a por el Bundestag (Cámara Baja) —no el Bundesrat— y rinde cuentas ante él. En Irlanda, la Cámara Alta sólo puede retrasar la aprobación de los proyectos de ley gubernamentales durante un máximo de 90 días; pasado este plazo, la mayoría de la Cámara Baja puede insistir en continuar con el proceso.

Tratados

Los tratados internacionales son una fuente importante de derecho, y en muchas jurisdicciones los tratados (o, al menos, algunas clases de tratado, como los que afectan a las leyes estatales domésticas, las finanzas públicas o la delegación de poderes a una organización internacional) requieren aprobación legislativa antes de su entrada en vigor. Esta aprobación puede materializarse en forma de ratificación legislativa o legislación habilitadora. En un sistema bicameral, ¿caso los tratados deben recibir aprobación por parte de las dos cámaras? En caso afirmativo, ¿cómo debería ser el proceso de resolución de controversias entre las cámaras? En el Japón, por ejemplo, los tratados se gestionan igual que la legislación financiera, es decir, la decisión de la Cámara Baja prevalece tras un plazo de 30 días.

Otros poderes no legislativos

Las segundas cámaras pueden tener otro tipo de poderes en el sistema político. Por ejemplo, puede que se requiera el consentimiento de la cámara alta para designar funcionarios clave, como los defensores del pueblo y los jueces. En colaboración con la cámara baja, la cámara alta puede elegir al jefe de estado. Una

segunda cámara también podría actuar como tribunal que juzgue a funcionarios impugnados o podría tener derecho a iniciar investigaciones públicas sobre casos de presunta negligencia administrativa. Estas disposiciones se estudian con más detalle en otros volúmenes de esta serie de Guías Introdutorias a la Elaboración Constitucional.

7. Ejemplos

Tabla 7.1. Parlamentos bicamerales

País	Composición de la cámara alta	Competencias	Efectos
<p>Alemania</p> <p>Democracia desde 1949 (unificación: 1990)</p> <p>República parlamentaria</p> <p>Federal</p> <p>Sistema multipartidario</p> <p>Población: 80,2 millones</p>	<p>Bundesrat</p> <p>Aproximadamente 60 miembros</p> <p>Delegaciones de gobiernos provinciales; voto en bloque</p> <p>Cierta sobrerrepresentación de las provincias más pequeñas</p> <p>Mandatos escalonados (basados en la duración de los gobiernos provinciales); sin disolución</p>	<p>El bicameralismo alemán permite que los gobiernos provinciales participen en la legislación federal y les concede un veto especial sobre la legislación relativa a los ámbitos de su poder ejecutivo o legislativo concurrente. Los proyectos de ley sobre poderes legislativos concurrentes y los proyectos de ley que deben ejecutarse en las provincias requieren la aprobación de las dos cámaras. En lo que respecta a otro tipo de legislación, el veto impuesto por una mayoría absoluta del Bundesrat puede ser revocado por una mayoría absoluta de la Cámara Baja; el veto impuesto por una mayoría de dos tercios del Bundesrat sólo puede ser</p>	<p>Las relaciones entre las cámaras dependen en gran medida de su composición en términos de partidos políticos. Desde la reunificación de Alemania en la década de 1990, con frecuencia el partido o la coalición con mayoría en la Cámara Baja ha sido minoría en el Bundesrat (debido a la falta de proporcionalidad de la representación y al escalonamiento de los ciclos electorales). Por este motivo, la Cámara Alta se ha convertido en un actor decisivo del sistema político, lo que en ocasiones permite que los partidos de la oposición veten, a través del Bundesrat, gran parte del programa legislativo gubernamental.</p>

País	Composición de la cámara alta	Competencias	Efectos
		revocado por una mayoría de dos tercios de la Cámara Baja. En la práctica, alrededor del 60 por ciento de la legislación requiere la aprobación de la Cámara Alta.	
<p>Australia</p> <p>Democracia desde 1901</p> <p>Monarquía parlamentaria</p> <p>Federal</p> <p>Población: 23,2 millones</p>	<p>Senado</p> <p>76 miembros: 12 de cada estado y 2 de cada territorio; todos elegidos de forma directa con una versión del voto único transferible</p> <p>Mandatos de seis años; cada tres años se elige a la mitad de los miembros, sujeto a un procedimiento de disolución doble</p>	<p>Se requiere el consentimiento del Senado para toda la legislación, pero el Senado no puede enmendar ni presentar proyectos de ley de carácter financiero. Si el Senado rechaza un proyecto de ley promulgado por la Cámara Baja por segunda vez, tras un intervalo de tres meses, o promulga un proyecto de ley con enmiendas que no acepta la Cámara Baja, el Gobernador General, actuando según las recomendaciones del Primer Ministro, podrá ordenar una doble disolución. Ambas cámaras se disuelven y se celebran elecciones nuevas. La nueva cámara vuelve a considerar el proyecto de ley objeto de disputa. Si el Senado se sigue oponiendo, se podrá referir el proyecto de ley a una sesión conjunta (en la que predomina la Cámara Baja, puesto que tiene un tamaño mayor).</p>	<p>Debido a los diferentes sistemas electorales y a la distribución sesgada de escaños por motivos geográficos, la mayoría popular del Senado puede diferir de la de la Cámara Baja, y a menudo los miembros de terceros partidos o partidos minoritarios sostienen el equilibrio de poder en el Senado. La doble disolución resulta onerosa (el partido del Primer Ministro podría perder su mandato) y sólo se ha recurrido a ella en siete ocasiones, la última en 2016. Esto significa que el Senado australiano es un órgano relativamente poderoso.</p>

País	Composición de la cámara alta	Competencias	Efectos
<p>España</p> <p>Democracia desde 1978</p> <p>Monarquía parlamentaria</p> <p>Cuasifederal (comunidades autónomas)</p> <p>Población: 46,5 millones</p>	<p>Senado</p> <p>208 miembros elegidos de manera directa según criterios territoriales (en su mayoría, cuatro por provincia) mediante voto limitado</p> <p>51 miembros elegidos de manera indirecta por los poderes legislativos de las comunidades autónomas, con cierta sobrerrepresentación de las unidades más pequeñas</p> <p>Mandatos de cuatro años, sujetos a disolución anticipada por el Jefe de Estado tras el asesoramiento del Presidente del Gobierno</p>	<p>El Senado puede, por mayoría absoluta, enmendar o vetar leyes aprobadas por la Cámara Baja. El Senado dispone de dos meses para ejercer este poder; en el caso de los proyectos de ley definidos como urgentes por la Cámara Baja o el Gobierno, este período se reduce a 20 días. Si el Senado no emite vetos ni enmiendas en ese tiempo, el proyecto de ley se promulga en la forma aprobada por la Cámara Baja. Las enmiendas legislativas aprobadas por el Senado pueden ser aceptadas o rechazadas por la Cámara Baja por un voto de mayoría simple. Si el Senado veta un proyecto de ley, la Cámara Baja puede revocar el veto, sin demora, por mayoría absoluta; si han transcurrido dos meses, la Cámara Baja puede revocar el veto por mayoría simple. Por consiguiente, el Senado puede, a lo sumo, retrasar los proyectos de ley durante cuatro meses como máximo, pero únicamente si una mayoría absoluta de los votos del Senado son contrarios al proyecto de ley y no hay mayoría absoluta en la Cámara Baja a favor de su aprobación.</p>	<p>Según el método de composición del Senado, las provincias y comunidades autónomas menos pobladas (que suelen ser más rurales y conservadoras) tienen una representación excesiva, lo que concede a los partidos conservadores un poder de veto pequeño, pero desproporcionado, respecto de los partidos de izquierdas. Esta representación excesiva apenas influye en las leyes ordinarias, ya que los poderes del Senado son limitados, pero puede influir en las funciones no legislativas de la cámara, como el nombramiento de los miembros del Tribunal Constitucional.</p>

País	Composición de la cámara alta	Competencias	Efectos
<p>Países Bajos</p> <p>Democracia desde 1917</p> <p>Monarquía parlamentaria</p> <p>Unitaria</p> <p>Población: 16,8 millones</p>	<p>Eerste Kamer</p> <p>75 miembros, elegidos por 12 consejos provinciales mediante representación proporcional</p> <p>Mandatos de cuatro años, concurrentes con los consejos provinciales (pero no necesariamente con la Cámara Baja)</p>	<p>Todos los proyectos de ley se inician en la Cámara Baja (Tweede Kamer), y la Eerste Kamer no puede modificar la legislación; solo puede votar a favor o en contra de un proyecto de ley en conjunto. A excepción de lo anterior, la Constitución no establece restricciones formales al poder legislativo de la Eerste Kamer para vetar la legislación, ni vías oficiales para que la Cámara Baja revoque esos vetos. Veto absoluto de las reformas constitucionales (requiere una mayoría de dos tercios en ambas cámaras).</p>	<p>Los poderes de veto, teóricamente extensos, están limitados en la práctica por una convención de deferencia hacia la Cámara Baja, sobre la base de la falta de legitimidad popular derivada del proceso de elección indirecta. Otras restricciones informales, como la membresía a tiempo parcial, también limitan su poder.</p>
<p>Rumania</p> <p>Democracia desde 1991</p> <p>República semipresidencialista</p> <p>Unitaria</p> <p>Población: 20,1 millones</p>	<p>Senat</p> <p>137 miembros, elegidos de forma directa para mandatos de cuatro años</p> <p>Miembros elegidos por sistema de representación proporcional personalizada (que es similar, salvo en el número de miembros y algunos detalles secundarios, a la Cámara Baja)</p>	<p>Se requiere la aprobación de las dos cámaras para toda la legislación, por mayoría simple en las leyes ordinarias y por mayoría absoluta en las leyes orgánicas. Cuando una cámara no ha tomado una decisión final sobre un proyecto de ley en un plazo de 45 días (o de 60 días en el caso de los códigos y las leyes complejas), el proyecto de ley se considera aprobado. Los proyectos de ley orgánica y los proyectos de ley de aplicación de la Constitución deben iniciarse en la Cámara Baja; los demás proyectos de ley se inician en el Senat. Las cámaras se reúnen en sesión conjunta para abordar ciertas decisiones no legislativas.</p>	<p>Rumania es un ejemplo de país en que ambas cámaras tienen poderes iguales o casi iguales, pero con método y calendario de elección similar, lo que normalmente se traduce en una composición política similar. Por tanto, el Senat duplica el trabajo de la Cámara Baja.</p>

País	Composición de la cámara alta	Competencias	Efectos
<p>Sudáfrica</p> <p>Democracia desde 1993</p> <p>República parlamentaria</p> <p>Descentralizada (nueve provincias)</p> <p>Población: 53 millones</p>	<p>Consejo Nacional de Provincias</p> <p>90 miembros con derecho a voto; una delegación de 10 miembros por cada provincia</p> <p>Combinación de delegados elegidos por poderes legislativos provinciales y delegados nombrados por poderes ejecutivos provinciales</p> <p>Diez miembros sin derecho al voto que representan al gobierno local en los ámbitos subprovinciales</p>	<p>El Consejo Nacional de Provincias tiene competencias concurrentes con la Asamblea Nacional (Cámara Baja) para los proyectos de ley relacionados con las provincias (apéndice 4, y otros sectores especificados en el apartado 3 de la sección 76). El veto del Consejo Nacional de Provincias sólo puede ser revocado por una mayoría de dos tercios de la Asamblea Nacional (proyectos de ley de la sección 76). Además, tiene derecho de veto de las reformas constitucionales propuestas (proyectos de ley de la sección 74). Las decisiones sobre estos asuntos se votan en bloque, y la aprobación requiere el voto de cinco de las nueve delegaciones provinciales (seis para una reforma constitucional). La decisión sobre otro tipo de legislación, incluidos todos los proyectos de carácter financiero, corresponde en última instancia a la Asamblea Nacional, y las enmiendas u objeciones propuestas por el Consejo Nacional de Provincias sobre estos asuntos pueden ser revocadas por mayoría ordinaria de la Asamblea Nacional. El Consejo Nacional de Provincias decide sobre estos asuntos mediante voto personal, y cada miembro recibe un voto.</p>	<p>Dado que cada provincia cuenta con un voto en la mayoría de los asuntos importantes, el Consejo concede a todas ellas el mismo poder de decisión en materia de legislación. Sin embargo, la predominancia del partido dominante en los poderes legislativos provinciales de ocho de las nueve provincias significa que el Consejo Nacional de Provincias suele ser congruente con la Asamblea Nacional y, por tanto, puede reducir su poder efectivo para restringir al Gobierno o proteger los intereses de las provincias.</p>

8. Preguntas para la toma de decisiones

1. ¿Cuál es el objetivo de la cámara alta: *reforzar* el poder del pueblo para controlar a su gobierno o *moderar* el poder de los líderes electos del pueblo?
2. ¿A qué propósito concreto intenta dar respuesta la cámara alta? ¿Con cuánta eficacia puede la misma institución cumplir propósitos diferentes? ¿Cómo se deberían priorizar y plasmar estos diferentes propósitos en la constitución y en los poderes de la cámara alta?
3. ¿Cuánto peso debe tener la cámara alta para dar respuesta a estos propósitos?
4. ¿Cómo contribuyen a este propósito las normas propuestas sobre la composición de la cámara alta?
5. ¿Cómo contribuyen a este propósito las normas propuestas sobre los poderes de la cámara alta y sobre la resolución de las controversias legislativas entre las cámaras?
6. ¿Es adecuado que la cámara alta tenga más peso (esto es, que a la cámara baja le resulte más difícil revocar sus decisiones) en algunos ámbitos legislativos que en otros?
7. ¿Cuál es la relación entre la cámara alta y el poder ejecutivo? Si se pretende que el poder ejecutivo sólo rinda cuentas ante la cámara baja, ¿se ha reflejado esto con claridad en el texto constitucional?

8. Si la cámara alta se ha diseñado para la sobrerrepresentación de las minorías o los grupos previamente excluidos, ¿se han considerado otras formas de inclusión o protección (por ejemplo, las cuotas electorales, el voto por mayoría concurrente)?
9. ¿Es el caso de que la cámara alta propuesta tenga poder pero no rinda cuentas? ¿Dificulta la gobernanza eficaz y estable, y reduce la rendición de cuentas del gobierno ante el pueblo?
10. ¿Qué alcance han tenido las consultas? ¿La cámara alta tiene el apoyo de todos los actores pertinentes?

Bibliografía

Dónde consultar las constituciones mencionadas en esta Guía Introductoria

Salvo que se indique lo contrario, la versión en inglés de los textos constitucionales mencionados en esta Guía Introductoria se ha consultado en el sitio web del “Constitute Project”, <<https://www.constituteproject.org/>>.

- Bulmer, W. E., “Minority-Veto Referendums: An Alternative to Bicameralism?” [Referendos de veto minoritario: ¿una alternativa al bicameralismo?], *Politics*, 31/3 (octubre de 2011), págs. 107-120.
- Lijphart, A., *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Democracies* (New Haven, CT: Yale University Press, 1999)/versión en español: Lijphart, A., *Modelos de democracia: Formas de gobierno y resultados en 36 países* (Barcelona: Editorial Ariel, 2000).
- Mill, J. S., “On Second Chambers”, en Mill, J. S., *Considerations on Representative Government* [Consideraciones sobre el gobierno representativo] (1861), <http://www.constitution.org/jsm/rep_gov.htm>, fecha de consulta: 14 de septiembre de 2016/versión en español: Mill, J. S., “Las cámaras altas”, en Mill, J. S., *Consideraciones sobre el gobierno representativo* (Madrid: Alianza Editorial, 2000).

- National Democratic Institute, "A Comparative Study of Second Chambers in Selected Countries" [Un estudio comparativo de las segundas cámaras en países seleccionados], octubre de 1996, <https://www.ndi.org/sites/default/files/032_ww_comparative_5.pdf>, fecha de consulta: 14 de septiembre de 2016.
- S. C. Patterson y A. Mughan (eds.), *Senates: Bicameralism in the Contemporary World* [Senados: el bicameralismo en el mundo contemporáneo] (Columbus, OH: Ohio State University Press, 1999).
- Russell, M., *Second Chambers Overseas: Lessons from Italy and Australia* [Las cámaras altas de ultramar: lecciones de Italia y Australia], University College London, The Constitution Unit, [s. f.], <<https://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/sites/constitution-unit/files/40.pdf>>, fecha de consulta: 14 de septiembre de 2016.
- _____, *A Directly Elected Upper House?* [¿Una cámara alta elegida de forma directa?], University College London, The Constitution Unit, [s. f.], <<https://discovery.ucl.ac.uk/id/eprint/32532/1/32532.pdf>>, fecha de consulta: 9 de diciembre de 2016.
- Reidy, A. y Russell, M., *Second Chambers as Constitutional Guardians and Protectors of Human Rights* [Las cámaras altas como guardianes constitucionales y protectores de los derechos humanos], University College London, junio de 1999, <https://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/sites/constitution-unit/files/44_0.pdf>, fecha de consulta: 9 de diciembre de 2016.
- Waldron, J., *Bicameralism* [Bicameralismo], Public Law and Legal Theory Research Paper Series [Serie de documentos de investigación sobre derecho público y teoría jurídica], documento de trabajo n.º 12-19, New York University School of Law, 15 de marzo de 2012, <<http://ssrn.com/abstract=2045646>>, fecha de consulta: 4 de septiembre de 2016.

Anexo

Acerca del autor

Elliot Bulmer trabaja como Oficial de Programas en el Programa de elaboración constitucional de IDEA Internacional. Es Doctor por la Universidad de Glasgow y tiene un máster de la Universidad de Edimburgo. Es editor de la serie Guías Introdutorias a la Elaboración Constitucional de IDEA Internacional y se especializa en enfoques comparativos del diseño institucional y constitucional.

Acerca de IDEA Internacional

El Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional) es una organización intergubernamental que promueve la democracia sostenible en todo el mundo. La misión de IDEA Internacional consiste en promover un cambio democrático sostenible ofreciendo conocimientos comparativos, respaldando las reformas democráticas e influyendo decisiones en el ámbito político.

¿Qué hace IDEA Internacional?

En las esferas de las elecciones, la elaboración constitucional, los partidos políticos, el género en la democracia y el empoderamiento político de las mujeres, y las autoevaluaciones democráticas; desarrollamos nuestra labor mediante tres ámbitos de actividad:

1. el suministro de conocimiento comparativo obtenido de la experiencia práctica sobre procesos de construcción de la democracia de diversos contextos en todo el mundo;
2. la asistencia a agentes políticos en la reforma de las instituciones y los procesos democráticos y la participación en procesos políticos cuando se nos invita a ello; y
3. la influencia en las políticas de construcción de la democracia mediante el ofrecimiento de nuestros recursos de conocimientos comparativos y asistencia a los agentes políticos.

¿Dónde actúa IDEA Internacional?

IDEA Internacional actúa en todo el mundo; tiene su sede en Estocolmo y cuenta con oficinas en las regiones de África y Asia Occidental, Asia y el Pacífico, América Latina y el Caribe, y Europa. IDEA Internacional goza de la condición de Observador Permanente ante las Naciones Unidas.

<<https://www.idea.int/es>>

Sobre ConstitutionNet

ConstitutionNet es una plataforma en línea de recursos, noticias y análisis sobre los procesos de elaboración constitucional de todo el mundo. Organizada por el Programa de elaboración constitucional de IDEA Internacional, ConstitutionNet proporciona diferentes recursos descargables gratuitos, por ejemplo:

- artículos de noticias actualizados relacionados con los procesos de elaboración constitucional en curso en todo el mundo;
- **“Voices from the Field”**, una serie de análisis de los procesos de elaboración constitucional realizados por autores nacionales;
- una recopilación de recursos primarios, como constituciones, proyectos de constitución, reglamentos y materiales de participación pública;
- una biblioteca digital organizada por temas de las publicaciones de IDEA Internacional sobre los procesos de elaboración constitucional, incluida la serie de Guías Introdutorias;
- vídeos de la serie **“Constitutions Made Simple”** que explican los principios básicos de la elaboración constitucional; y
- **perfiles de países**, que describen los principales eventos constitucionales de países seleccionados.

Estos recursos resultan útiles para la comunidad de la elaboración constitucional en todos los niveles, incluidos los miembros de los órganos constituyentes, los asesores internacionales y los académicos, así como los estudiantes, los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil que quieren entender los procesos de elaboración constitucional o influir en ellos.

Visite el sitio web de ConstitutionNet y regístrese para recibir el boletín mensual: <<http://www.constitutionnet.org>>.

Siga a ConstitutionNet en Twitter: @constitutionnet.

Más publicaciones de IDEA Internacional sobre los procesos de elaboración constitucional

Annual Review of Constitution-Building Processes: 2019 [Examen anual de los procesos de elaboración constitucional: 2019]

Informe, diciembre de 2020

Security Sector Reform in Constitutional Transitions [Reformas en el sector de la seguridad durante las transiciones constitucionales]

Informe sobre políticas, octubre de 2020

Interim Governance Arrangements in Post-Conflict and Fragile Settings [Arreglos de gobernanza interina en entornos posconflicto y frágiles]

Informe de eventos, septiembre de 2020

Indigenous Peoples' Rights in Constitutions Assessment Tool [Instrumento de evaluación de los derechos de los pueblos indígenas en las constituciones]

Guía, septiembre de 2020

Women Constitution-Makers: Comparative Experiences with Representation, Participation and Influence [Mujeres contribuyentes a la elaboración constitucional: experiencias comparadas con representación, participación e influencia]

Informe de eventos, agosto de 2020

Moving Beyond Transitions to Transformation: Interactions between Transitional Justice and Constitution-Building [Avanzar de la transición a la transformación: interacciones entre la justicia de transición y la elaboración constitucional]

Informe sobre políticas, noviembre de 2019

Chronology of the 1987 Philippine Constitution [Cronología de la Constitución de Filipinas de 1987]

Informe, noviembre de 2019

Territory and Power in Constitutional Transitions [Territorio y poder en las transiciones constitucionales]

Informe sobre políticas, enero de 2019

(S)electing Constitution-Making Bodies in Fragile and Conflict-Affected Settings [(S)elección de las entidades contribuyentes a la elaboración constitucional en entornos frágiles y afectados por conflictos]
Informe sobre políticas, noviembre de 2018

Electoral System Design in the Context of Constitution-Building [Diseño de sistemas electorales en el contexto de la elaboración constitucional]
Informe sobre políticas, noviembre de 2018

Semi-presidentialism and Inclusive Governance in Ukraine: Reflections on Constitutional Reform [Semipresidencialismo y gobernanza inclusiva en Ucrania: reflexiones sobre las reformas constitucionales]
Informe, abril de 2018

Substate Constitutions in Fragile and Conflict-affected Settings [Las constituciones subestatales en entornos frágiles y afectados por conflictos]
Informe sobre políticas, noviembre de 2017

Constitution-building in states with territorially based societal conflict [Elaboración constitucional en Estados con conflictos sociales de base territorial]
Informe de eventos, octubre de 2017

Substate Constitutions in Fragile and Conflict-affected Settings [Constituciones subestatales en entornos frágiles y afectados por conflictos]
Documento de debate, mayo de 2017

Estas publicaciones se pueden descargar en nuestro sitio web: <<http://www.idea.int/publications>>.

Acerca de esta serie

La serie en curso, **Guías Introductorias a la Elaboración Constitucional** de IDEA Internacional, tiene el objetivo de explicar cuestiones constitucionales complejas de manera rápida y sencilla.

1. What is a Constitution? Principles and Concepts* = [¿Qué es una constitución? Principios y conceptos]
2. Bicameralism^* [Bicameralismo]
3. Direct Democracy* [Democracia directa]
4. Judicial Appointments* [Nombramientos de la judicatura]
5. Judicial Tenure, Removal, Immunity and Accountability* [Cargos judiciales, destitución, inmunidad y rendición de cuentas]
6. Non-Executive Presidents in Parliamentary Democracies*^ [Presidentes no ejecutivos de democracias parlamentarias]
7. Constitutional Monarchs in Parliamentary Democracies^ [Monarcas constitucionales de democracias parlamentarias]
8. Religion-State Relation^ [Relaciones entre la religión y el Estado]
9. Social and Economic Rights^* [Derechos sociales y económicos]
10. Constitutional Amendment Procedures [Procedimientos de reforma constitucional]
11. Limitation Clauses^* [Cláusulas de limitación]
12. Federalism^* [Federalismo]
13. Local Democracy^* [Democracia local]
14. Presidential Veto Powers^ [Poderes de veto presidencial]
15. Presidential Legislative Powers [Poderes legislativos presidenciales]
16. Dissolution of Parliament [Disolución del parlamento]
17. Government Formation and Removal Mechanisms* [Formación del gobierno y mecanismos de destitución]
18. Emergency Powers*=# [Poderes de emergencia]

19. Independent Regulatory and Oversight (Fourth-Branch) Institutions*
[Instituciones reguladoras y de supervisión independientes (de la cuarta rama)]
20. Constitutional Recognition of Political Parties [Reconocimiento constitucional de los partidos políticos], por publicarse
21. Electing Presidents in Presidential and Semi-Presidential Democracies [La elección del presidente en las democracias presidenciales y semipresidenciales]

^ También disponible en árabe

* También disponible en myanmar

= También disponible en francés

También disponible en vietnamita

Descargar las Guías Introductorias:

<<http://www.idea.int/publications/>>.

Los diferentes volúmenes de las Guías Introdutorias para la Elaboración Constitucional pretenden contribuir a los procesos nacionales de elaboración o reforma constitucional ayudando a los ciudadanos, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, funcionarios públicos y miembros de asambleas constituyentes a tomar decisiones constitucionales informadas.

Además, proporcionan orientación al personal de las organizaciones intergubernamentales y a otros agentes externos en su intento de apoyar de manera informada y relevante al contexto a los decisores políticos locales.

Las Guías se han concebido como introducción para lectores no especializados y como recordatorio útil para lectores con conocimientos previos o experiencia en elaboración constitucional. Las Guías, organizadas temáticamente en torno a las decisiones prácticas que deben tomar los contribuyentes a la elaboración constitucional, tienen como objetivo explicar cuestiones constitucionales complejas de manera rápida y sencilla.



IDEA Internacional

Strömsborg

SE-103 34 Estocolmo

Suecia

Teléfono: +46 8 698 37 00

Correo electrónico: info@idea.int

Sitio web: <https://www.idea.int>

ISBN: 978-91-7671-385-3 (PDF)