

# Unicameralismo en Paraguay

## Una apuesta por la innovación

Fecha de recepción: 2 junio 2013

Fecha de aprobación: 30 junio 2013

**Resumen:** El diseño político-institucional de un Estado responde a las necesidades estructurales y coyunturales en un momento determinado. Cuando este sistema no funciona, se debe optar por modificarlo. En el caso paraguayo, se muestra cómo la elección de un sistema parlamentario bicameral no fue la adecuada para el país. Entre los motivos que se arguyen se halla la calificación del Estado como unitario y un falso proceso de descentralización; la simetría de competencias entre ambas cámaras que dificulta la fluidez en la aprobación de las leyes; la amplia iniciativa legislativa concedida a los parlamentarios que satura el Congreso con proyectos de ley; y el enrevesado procedimiento legislativo que obstaculiza la comprensión del mismo. De ahí la propuesta de pasar de un legislativo bicameral a otro de tipo unicameral.

**Palabras clave:** Parlamento, unicameralismo, Senado, Cámara de Diputados, iniciativa legislativa, procedimiento legislativo, descentralización.

**Abstract:** The political and institutional design depends on the structural and current needs of a country in a given time. If this system does not work, it must be changed. In the Paraguayan case it has been proved that the choice of a bicameral parliament was not the best one. The reasons must be found in the description of the country as unitary and related to this in the false process of decentralization; in the symmetric bicameral parliament that complicates the fluidity in

### Lino Xavier València i Montes

Licenciado en Derecho por la Universitat de València (España), especializado en Derecho Constitucional. Investigador de la Fundación Centro de Estudios Políticos y Sociales (España). Asesor en temas institucionales a diversos Gobiernos e instituciones de la región latinoamericana, así como en campañas electorales.

the procedure of passing legislation; in the broad legislative initiative granted to members of parliament that overloads the Congress with a big amount of bills, and in the complicated legislative procedure that avoids the understanding of the whole procedure. Therefore, our proposal is to change the current bicameral legislature for a unicameral one.

**Keywords:** parliament, unicameralism, Senate, House of Representatives, legislative initiative, legislative procedure, decentralization.



## La oportunidad de una reforma

Argumentos a favor y en contra de un parlamento bicameral o unicameral hay muchos y variados<sup>1</sup>. Lo cierto es que no existe una fórmula ideal que permita acertar en la elección idónea de una u otra forma a la hora de estructurar el legislativo nacional. En el ámbito político la mejor fórmula es la que funciona, independientemente de la ortodoxia o heterodoxia de su planteamiento; pero dicha fórmula no tiene por qué estar predeterminada, es decir, que hay que desterrar planteamientos de tipo maximalista como «lo mejor para ... es...». Sin embargo, la experiencia nos enseña, y de esta experiencia tenemos que aprender a desechar aquello que no funciona o no se adapta a las características particulares del país, además de vencer el temor a la innovación.

En la esfera política este temor es mayúsculo; todo cambio es visto como algo contraproducente, sospechoso, de imprevisibles consecuencias, sobre todo cuando las estructuras políticas están tan anquilosadas que cualquier pequeño movimiento es contemplado como un seísmo que hará que se derrumbe el sistema, en especial en lo tocante a las relaciones políticas, sociales y económicas de poder vigentes, y más en concreto a las relaciones interpoderes que son las que sustentan a la clase política<sup>2</sup>. No obstante, no

---

1 Un debate real acerca de la conveniencia o no de cambiar la organización parlamentaria se dio en Ecuador con motivo de la reforma constitucional que finalmente se plasmó en la Constitución de 2008. Al respecto véase: CASTRO PATIÑO, Iván: «Reflexiones sobre la bicameralidad o unicameralidad del Congreso», Revista Jurídica, N° 20, 2006, en [http://www.revistajuridicaonline.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=44&Itemid=27](http://www.revistajuridicaonline.com/index.php?option=com_content&task=view&id=44&Itemid=27). De igual modo en Perú: SALCEDO CUADROS, Carlos M.: «¿Unicameralidad o bicameralidad? Falsos dilemas en la discusión sobre la reforma del parlamento peruano», JUS. Doctrina & Práctica, N° 7, 2007, págs. 271-283.

2 Un esbozo de propuesta de cambio en la forma de gobierno en Paraguay (pasar de un sistema presidencial a otro de tipo parlamentario) que, a pesar de su oportunidad, no ha tenido mucho eco en el debate político del país fue el planteado por el profesor Mendonça una década atrás. Véase: MENDONÇA, Juan Carlos: «Del sistema presidencial al sistema parlamentario», en CAMACHO, Emilio y LEZCANO CLAUDE, Luis (compiladores), Comentario a la Constitución. Homenaje al Décimo Aniversario, Corte Suprema de Justicia, Asunción, 2002, págs. 19-44.

hay que confundir anquilosamiento con solidez. Una estructura está anquilosada (paralizada) cuando se convierte en un quiste o un tumor cuyo estancamiento perjudica más al conjunto en el cual está inserto que lo beneficia, y una vez realizado el diagnóstico se aconseja su extirpación. En cambio, solidez (que no solidificación) significa que las estructuras políticas son comúnmente aceptadas no sólo por la clase política sino por la población en general (lo que tampoco hay que confundir con que estén exentas de crítica) y que dentro de sus limitaciones son eficaces a la hora de resolver los problemas que van surgiendo a lo largo de su existencia. Y es precisamente cuando son incapaces de resolver estos problemas cuando hay que plantearse seriamente cambiarlas, transformarlas o sustituirlas por otras<sup>3</sup>.

Es verdad que nada nos asegura que el cambio o transformación va a ser exitoso; pero también es verdad que no promover ningún cambio nos asegura, en el mejor de los casos, una muerte lánguida, que no deja de ser muerte, y que a la larga se contagien todas las estructuras provocando el colapso final del paciente. Y entonces la recuperación no sólo es lenta y costosa, sino catártica, y todo se ha de reconstruir desde la nada, *ex novo*<sup>4</sup>.

El caso que nos ocupa, el paraguay, adolece de casi todos los males (inestabilidad política, conflictos sociales, disputas inter e intrapoderes, corrupción y prebendarismo... por citar sólo algunos de ellos)<sup>5</sup>. En particular, enfocando la cuestión en el tema que ahora nos preocupa, nos encontramos con un parlamento dueño y señor de sus actos, sin contrapeso real por parte de los otros poderes<sup>6</sup>, en un contexto en que sus decisiones son «soberanas» (entendido el concepto de soberanía a la antigua usanza, es decir, como soberanía divina y no delegada por el pueblo en sus representantes).

3 Quizás uno de los ejemplos más claros, por lo que respecta a un cambio de sistema político agotado en tiempos en que imperaba la democracia, sea el francés, cuando en 1958 se da por fenecida la IV República y se instaura la V República.

4 Un planteamiento interesante acerca de la construcción de instituciones políticas lo hace Sartori en su célebre obra *Ingeniería Constitucional Comparada*, en la que propone alternativas al, por ejemplo, sistema presidencialista por su rigidez en las relaciones interpoderes que en gran medida conducen al estancamiento y de ahí a la inestabilidad política. SARTORI, Giovanni: *Ingeniería Constitucional Comparada*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 2003.

5 Un pormenorizado estudio acerca del sistema político-institucional paraguay, donde se reflejan buena parte de estos males, lo encontramos en: PRATS, Joan (dir.): *Libro Blanco sobre la Reforma Institucional en Paraguay*, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya/ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2003.

6 Coincidimos con el profesor Mendonça en la crítica que realiza al actual sistema de equilibrios entre poderes del Estado en Paraguay cuando se refiere: «El Legislativo lleva una enorme ventaja –al menos cuantitativamente– en esta materia, puesto que es el menos controlado, pero es el que, notoriamente, tiene mayores formas de controlar». MENDONÇA, Juan Carlos: «El equilibrio de poder en la Constitución de 1992», en CAMACHO, Emilio y LEZCANO CLAUDE, Luis (compiladores), *Comentario a la Constitución. Homenaje al Quinto Aniversario*, Corte Suprema de Justicia, Asunción, 1997, pág. 44.

En cualquier caso, esta cuestión, por otra parte vital para la construcción de una democracia saludable, la vamos a dejar de lado para pasar a fijarnos en aspectos meramente formales que, a nuestro juicio, hacen que el sistema político paraguayo, más en concreto, su Poder Legislativo, se haya configurado como una institución que impide el normal desenvolvimiento de las relaciones interinstitucionales de forma armónica. Ello no quiere decir que el funcionamiento de los otros dos poderes del Estado (Ejecutivo y Judicial) quede exento de crítica, más bien al contrario, al conformar estos tres poderes el todo del sistema institucional, pero entrar en detalles sobre ello excedería con mucho el propósito de este breve estudio.

## **Bicameralismo en un Estado unitario**

En este momento me quiero centrar en la forma en cómo está estructurando el parlamento paraguayo (Congreso) y más concretamente en la realización de una crítica a su estructura bicameral (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores). El porqué de esta crítica es simple y nace de la pregunta siguiente: ¿es funcional a las necesidades del país el mantenimiento de un parlamento bicameral? La respuesta *a priori*, y sólo *a priori*, es no. Desentrañemos los porqués.

Uno de los más importantes argumentos, si no el principal, es que un parlamento compuesto por dos cámaras combina mejor la representación popular con la territorial. Esto es indudablemente cierto para aquellos países que se han constituido como estados federales, es decir, en los que la distribución vertical del poder queda repartida entre las estructuras del gobierno central (Poder Ejecutivo y Poder Legislativo federales) y las unidades territoriales que componen dicho estado (ejecutivos y legislativos *estadales*). Las modalidades en las que se reparte el poder entre la estructura federal y las estadales son múltiples y variadas y van desde un federalismo fuerte, en que las instituciones federales se reservan una serie amplia de competencias en exclusividad, dejando el resto a los sujetos estadales, a un federalismo débil, en que las instituciones federales apenas detentan unas cuantas competencias de vital importancia para el país, otorgándose el resto de competencias a los sujetos de la federación. Normalmente, las competencias que ostentan tanto la federación como los estados federados son de carácter ejecutivo y legislativo y a veces también judicial. Pero lo relevante para el caso es que en estos estados la conformación del parlamento es casi sin ninguna excepción de tipo bicameral<sup>7</sup>. En la tabla adjunta se puede ver

---

7 Un ejemplo regional de esta excepción es el constituido por la República Bolivariana de Venezuela que, siendo un estado federal en teoría, posee un parlamento unicameral: la Asamblea Nacional.

cómo han estructurado los países latinoamericanos sus legislativos y si son considerados estados federales o unitarios.

<b>País</b>	<b>Tipo</b>	<b>Parlamento</b>	<b>Nombre Parlamento</b>	<b>Cámara Baja</b>	<b>Cámara Alta</b>
Argentina	Federal	Bicameral	Congreso de la Nación	Cámara de Diputados	Senado
Bolivia	Unitario	Bicameral	Asamblea Legislativa Plurinacional	Cámara de Diputados	Cámara de Senadores
Brasil	Federal	Bicameral	Congreso Nacional	Cámara dos Deputados	Senado Federal
Colombia	Unitario	Bicameral	Congreso	Cámara de Representantes	Senado de la República
Costa Rica	Unitario	Unicameral	Asamblea Legislativa		
Cuba	Unitario	Unicameral	Asamblea Nacional del Poder Popular		
Chile	Unitario	Bicameral	Congreso Nacional	Cámara de Diputados	Senado
Ecuador	Unitario	Unicameral	Asamblea Nacional		
El Salvador	Unitario	Unicameral	Asamblea Legislativa		
Guatemala	Unitario	Unicameral	Congreso de la República		
Honduras	Unitario	Unicameral	Congreso Nacional		
México	Federal	Bicameral	Congreso de la Unión	Cámara de Diputados	Cámara de Senadores
Nicaragua	Unitario	Unicameral	Asamblea Nacional		
Panamá	Unitario	Unicameral	Asamblea Nacional		
Paraguay	Unitario	Bicameral	Congreso	Cámara de Diputados	Cámara de Senadores
Perú	Unitario	Unicameral	Congreso de la República		
Rep. Dominicana	Unitario	Bicameral	Congreso de la República	Cámara de Diputados	Senado
Uruguay	Unitario	Bicameral	Asamblea General	Cámara de Representantes	Cámara de Senadores
Venezuela	Federal	Unicameral	Asamblea Nacional		

De las dos cámaras que componen el parlamento, la cámara baja representa a los ciudadanos sin distinción del territorio en el que habiten; mientras que la cámara alta representa a los territorios sujetos de la federación.

Generalmente las cámaras bajas son denominadas Cámara de Diputados o de Representantes, mientras que las cámaras altas reciben el nombre de Senado. Y es en este punto cuando encontramos la primera incongruencia del sistema parlamentario paraguayo. Esta incongruencia, *prima facie*, no tendría por qué tener demasiada importancia a no ser que no queramos dotar de importancia a las definiciones terminológicas y conceptuales. La confusión radica en hacer creer que la Cámara Baja o Cámara de Diputados en Paraguay es la cámara de representación territorial por el mero hecho de que los distritos electorales por los que son electos los diputados coinciden con la división administrativa del país en departamentos, mientras que el Senado es electo en una única circunscripción nacional. Y si la tipología no miente, todo indica que Paraguay es un estado unitario, con lo que se desecha la opción de la representación territorial en el parlamento nacional, por mucho que la Constitución en su art. 221 se empeñe en afirmar lo contrario: «La Cámara de Diputados es la de la representación departamental». Ambas cámaras representan única y exclusivamente al pueblo de la Nación paraguaya, no a sus territorios, y si no fuera así, al menos debería haber sido el Senado el que ostentase la denominación de cámara de representación territorial<sup>8</sup>.

El porqué de esta afirmación tan contundente hay que encontrarlo en la misma Constitución<sup>9</sup>, en su art. 163, en el que se definen las competencias de los gobiernos departamentales, y en ningún caso éstos tienen verdaderas competencias legislativas ni ejecutivas, y muy dudosas serían las meramente administrativas<sup>10</sup>, es decir, que no se ha realizado una auténtica transferencia de competencias con capacidad de decisión autónoma hacia estas entidades<sup>11</sup>. Si coordinar las actividades con las de las distintas

8 En todos los países de América con un sistema federal bicameral (Estados Unidos, Canadá, Argentina, Brasil y México, a excepción de Venezuela que tiene un parlamento unicameral) es el Senado el que representa los intereses de los territorios que lo componen, no al revés, como sería el caso paraguayo, lo que da lugar a confusiones acerca del tipo de representación que ostentan ambas cámaras.

9 Además de que en el artículo 1 de la Constitución se afirma que la República del Paraguay se constituye en un Estado «unitario».

10 Tampoco la Ley 426/94 que establece la Carta Orgánica del Gobierno Departamental define auténticas competencias para los departamentos en sus Títulos IV (deberes y atribuciones del gobernador) y V (deberes y atribuciones de la Junta Departamental).

11 Como afirma Fretes Carreras: «Es importante destacar que el modelo de descentralización estatal (...) limita las atribuciones del gobierno departamental al ámbito político-administrativo, puesto que considera a éste como un experimento en el que se otorga a los habitantes del departamento la capacidad de elegir a autoridades sin libertad de ejercicio de atribuciones o competencias», FRETES CARRERAS, Luis A.: «La descentralización en la Constitución», en

municipalidades, u organizar los servicios departamentales comunes, o preparar el plan de desarrollo departamental que deberá coordinarse con el plan nacional o coordinar la acción departamental con las actividades del gobierno central son competencias que merezcan ser calificadas como simplemente administrativas sería todo un logro. El problema radica en que en Paraguay, por mucho que se haya predicado a su favor, no ha ocurrido un proceso de descentralización política del poder que merezca este nombre en beneficio de los departamentos, ni tan siquiera, me atrevería a decir, un proceso de desconcentración administrativa en el que el gobierno central cede o delega realmente competencias a los departamentales.

Por tanto, no sólo se mutan los conceptos internacionalmente asumidos en cuanto a la asignación de la representación (Senado: representación territorial; Cámara de Diputados: representación popular), sino que además se cae en el error de pretender que en un Estado unitario se vean representados los intereses territoriales a nivel parlamentario a través de la dedicación de una de las cámaras para estos fines.

Otro aspecto que nos hace dudar del verdadero significado del término descentralización, mucho más si pensamos en descentralización política, es cuando en el artículo 161 de la Constitución en su párrafo segundo se afirma que el gobernador representa al Poder Ejecutivo (entendemos que al nacional) en la ejecución de la política nacional. Una cosa es que el gobernador, como cabeza política de ese territorio, esté obligado a cooperar con el gobierno central y coordinar las políticas nacionales con aquél, y otra muy distinta es que sea su representante, puesto que si es su representante, en teoría no se le puede oponer y, por tanto, su gobierno pierde la consagrada «autonomía» que le concede el artículo 165. Esta incongruencia es consecuencia de no definir claramente las competencias de las que goza tanto el gobierno central en exclusividad como de las que gozan los gobiernos departamentales, esfera en la cual no puede haber intromisión por parte del gobierno central (por supuesto, no expresado de manera absoluta, ya que siempre va a haber un grado de supervisión por parte de las autoridades centrales sobre las subestatales). Además, con esta formulación se cae en el absurdo de que un gobernador electo popularmente, es decir, no nombrado por otra instancia política como podría ser el Ejecutivo nacional, deba responder políticamente ante un superior con el cual no podría ni tan siquiera compartir la formación política por la que fueron electos<sup>12</sup>.

---

CAMACHO, Emilio y LEZCANO CLAUDE, Luis (compiladores), Comentario a la Constitución. Homenaje al Quinto Aniversario, Corte Suprema de Justicia, Asunción, 1997, pág. 236.

12 Carlos Mateo Balmelli denomina a esa forma tan peculiar de concebir la descentralización

En contra de esta tesis se puede argüir que muchos estados unitarios también poseen parlamentos bicamerales; cierto, pero la existencia de dos cámaras suele responder a otras necesidades o circunstancias que no tienen nada que ver con el federalismo ni con la representación territorial de los entes subestatales<sup>13</sup>. La Cámara de los Lores inglesa es buen ejemplo de ello y se conserva como una reminiscencia del pasado en la que la aristocracia inglesa encontraba un espacio en el que hacer escuchar su voz y que actualmente ha sido relegada prácticamente a mera comparsa en el procedimiento legislativo en beneficio de la Cámara de los Comunes, conformando, por otra parte, un sistema unicameral camuflado de bicameralismo<sup>14</sup>; lo mismo podría decirse de España, en que el Senado –auténtica cámara de representación territorial de un Estado no unitario, sino autonómico que en lo esencial se asemeja muchísimo a un estado federal– apenas actúa como una cámara revisora de la legislación aprobada por el Congreso de los Diputados y cediendo, en todo caso, la decisión final sobre la aprobación de la legislación a esta última.

Esto nos lleva a la segunda crítica al sistema bicameral paraguayo, que se centra en el procedimiento conducente a la aprobación de la legislación.

## Bicameralismo simétrico

La premisa general de todo sistema bicameral, aunque también caben excepciones, es que la legislación parlamentaria, es decir, las leyes que genera el parlamento sin importar de donde provenga la iniciativa legislativa, tienen que ser aprobadas por ambas cámaras. Pero ¿qué ocurre en caso de discrepancia entre las cámaras –una está a favor y la otra en contra– a la hora de aprobar una ley? De forma resumida, pueden darse dos resultados

---

como «autonomía sometida». MATEO, Carlos: *El desarrollo institucional*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Asunción, 2004, pág. 90.

13 Al respecto pueden consultarse las siguientes obras acerca del bicameralismo en concreto en América Latina: LLANOS, Mariana: «El bicameralismo en América Latina», *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Tomo II, Konrad Adenauer Stiftung, Montevideo, 2003, págs. 347-377; GARCÍA MONTERO, Mercedes: «Instituciones y actividad legislativa en América Latina», Documentos CIDOB, Serie: América Latina, N° 23, Barcelona, 2008; FUCHS, Ruth y HÄGELE, Mirjam: «El bicameralismo en las constituciones de América Latina», Institut für Iberoamerika-Kunde, N° 7, Hamburgo, 2002; SÁNCHEZ, Francisco, DETLEF, Nolte y LLANOS, Mariana: *Bicameralismo, Senados y senadores en el Cono Sur latinoamericano*, Institut de Ciències Polítiques i Socials/Parlament de Catalunya, Barcelona, 2005 y OBRADOR, Rodrigo: «Bicameralismo/unicameralismo. ¿Una alternativa para Chile?», Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Serie Estudios, N° 6, Valparaíso, 2006.

14 Ni siquiera la peculiar organización territorial del poder británica, en la que cuatro unidades territoriales (Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte) constituyen el Estado, ha provocado la formación de una segunda cámara de representación territorial a pesar del profundo cambio acaecido hace unos años en que se «devolvieron» a Escocia, Gales e Irlanda del Norte (no así a Inglaterra) una parte importante de competencias antes ejercidas por el gobierno central británico.



posibles; o bien la ley no se aprueba porque una de las cámaras se opone, o bien se busca un mecanismo que produzca el desbloqueo. ¿Y qué mecanismo podría ser éste? También de forma resumida y simplista, normalmente el mecanismo que sirve para desbloquear el estancamiento legislativo es hacer prevalecer la voluntad de una cámara sobre la otra. Esto ocurre en aquellos sistemas en que los poderes de ambas cámaras son desiguales y una predomina sobre la otra. Las fórmulas de predominancia son variadas, pero por lo general se basan en que una vez es aprobada la ley por la cámara baja, pasa para su revisión a la cámara alta y si ésta se opone a la aprobación, pasa de nuevo a la cámara baja que en última instancia decide si aprueba la ley o no. Evidentemente, el procedimiento suele ser mucho más complejo (conformación de comisiones bicamerales de resolución de conflictos, votación cualificada en la cámara baja...), pero en esencia la idea que subyace es que el proceso legislativo no se puede paralizar por el expreso deseo de una de las cámaras. Esto es especialmente significativo en el caso de que la composición –política, ideológica, partidaria...– de ambas cámaras sea tan radicalmente opuesta que imposibilite la aprobación de las leyes<sup>15</sup>. En pocas palabras, si la cámara X vota «blanco», la cámara «Y» votará «negro», y en estas condiciones, como es lógico, es imposible que funcione el sistema, por ello se da preeminencia a una de las cámaras. Esto es lo que se conoce como bicameralismo asimétrico.

El caso contrario, el simétrico, es aquel en el cual las dos cámaras poseen poderes parejos, y es precisamente bajo esta forma de reparto igual del poder parlamentario cuando se produce la parálisis, en especial cuando la composición de las cámaras es radicalmente divergente. Una no puede superar a la otra porque el poder es compartido y ambas cámaras tienen las mismas prerrogativas, por lo que la decisión unilateral de una no puede prevalecer sobre la de la otra. En este caso también se articulan mecanismos de desbloqueo, pero la efectividad de los mismos dependerá únicamente de la voluntad de llegar a un consenso por parte de ambas cámaras. Si no hay consenso, no hay ley. Esto es lo que la doctrina denomina bicameralismo simétrico<sup>16</sup>.

---

15 Una muestra general de cómo operan los legislativos bicamerales y de la importancia de las segundas cámaras en el proceso político institucional de conformación de las leyes desde una perspectiva de defensa de los intereses de los entes subestatales la hallamos en: NAVARRO, Marc: «Intereses subestatales en legislativos bicamerales: sobre la cooperación interinstitucional en entornos descentralizados», *América Latina Hoy*, vol. 38, 2004, págs. 57-76. En su parte final este artículo se refiere a los parlamentos latinoamericanos con composición bicameral, incluido el paraguayo.

16 Un estudio sobre la simetría o asimetría de los parlamentos bicamerales americanos lo encontramos en: SCHIAVON, Jorge A.: «Bicameralismo, configuración institucional y partidaria en América Latina: un modelo de puntos y jugadores con veto para explicar la provisión de políticas públicas», *Foro Internacional*, vol. XLIV, 2004, págs. 126-149.

Así, el procedimiento legislativo paraguayo requiere de la participación por igual de las dos cámaras<sup>17</sup>. Sus poderes son parejos, ninguna predomina sobre la otra. La única diferencia, palpable a simple vista, consiste en el prestigio que da ser miembro del Senado. No obstante, esta diferencia en modo alguno es una diferencia político-institucional, sino más bien de estatus social entre la clase política: se tiene más caché, se es más conocido entre el público, en resumen, se es más famoso ostentado una senaduría que una diputación. Pero fijémonos en las funciones específicas que desempeñan una y otra cámara; en ningún caso son decisivas. Al Senado le competen una serie de atribuciones exclusivas, lo que significa que con su sola intervención a nivel parlamentario se puede tomar una decisión válida; ahora bien, estas atribuciones no son de carácter legislativo, sino de control de nombramientos o autorizaciones; lo mismo ocurre con la Cámara de Diputados. Entonces, en lo que incumbe al procedimiento legislativo sus poderes son iguales.

¡Y qué procedimiento legislativo! Complicado, enrevesado, confuso, farragoso, dilatorio y demás calificativos por el estilo. Parece que el cerebro que ideó este procedimiento tuviese en mente que sólo él y un grupito selecto de elegidos fuesen capaces de entenderlo para, de este modo, asegurarse un conocimiento casi exclusivo sobre esta área práctica del saber. Una pequeña pincelada a la forma en que se desarrolla el procedimiento legislativo desentrañará el porqué de tales calificativos mencionados más arriba. Empecemos desde el principio del procedimiento.

## La iniciativa legislativa

La iniciativa legislativa corresponde a cualquiera de las dos cámaras, al Poder Ejecutivo; a la iniciativa popular y en casos específicos a la Corte Suprema de Justicia de acuerdo al art. 203 de la Constitución. Hasta aquí nada extraño; todo concuerda con la racionalidad. Sin embargo, el procedimiento empieza a complicarse desde el momento en que se reconoce a cualquier senador o diputado –dentro de la iniciativa parlamentaria– la posibilidad de presentar de manera individual un proyecto de ley. Es así que dicha iniciativa recae sobre 125 (80 diputados y 45 senadores) cabezas «pensantes», multiplicándose astronómicamente las probabilidades de que se inunde, como de hecho ocurre, la mesa de entrada de ambas cámaras con un sinnúmero de proyectos legislativos absurdos o duplicados en su con-

---

17 Que en su función legislativa ambas cámaras tengan las mismas competencias, no quiere decir que tengan también las mismas atribuciones en otras áreas. Por ejemplo, el Senado tiene una especial intervención en ciertos nombramientos de cargos públicos (militares, embajadores, directores de binacionales...) según el art. 224 de la Constitución, mientras que la Cámara de Diputados es competente en materia de supervisión de los entes subestatales según el art. 222.

tenido, lo que lleva a un previsible colapso no sólo del funcionamiento administrativo del parlamento por la cantidad de papel que se utiliza, sino de la misma capacidad de procesamiento de tan ingente cantidad de documentación –alguna con información, pero la mayoría sin nada destacable o rescatable que aportar al mundo de las ideas– en las mentes de los honorables miembros del parlamento. Los únicos que se han de sentir contentos con el actual procedimiento deben de ser los asesores parlamentarios, que ven con buenos ojos la abrumadora cantidad de proyectos de ley sobre los cuales se requiere su opinión, consejo o experticia con la condición de que se pase previamente por caja antes de la emisión de su «veredicto».

Por ejemplo, en el periodo constitucional que va del primero de julio de 2008 al 31 de mayo de 2013, es decir, a falta de un solo mes para completarse este periodo constitucional desde la constitución del Congreso en aquella primera fecha, se registraron 2.978 proyectos de ley provenientes de todas las iniciativas, cuya distribución es la siguiente: el Poder Ejecutivo presentó 450 proyectos de ley, repartidos a razón de 155 proyectos presentados ante la Cámara de Senadores y 295 ante la Cámara de Diputados; la iniciativa parlamentaria tuvo lugar con la presentación de 2.517 proyectos, de los cuales 796 se originaron en el Senado y 1.721 en la Cámara de Diputados. La Corte Suprema de Justicia presentó apenas 11 proyectos, los cuales se concentraron todos ante el Senado, mientras que a través de la iniciativa popular no se registró ni un solo proyecto de ley. En la tabla adjunta se puede observar la distribución de los proyectos de ley presentados.

### Proyectos de ley presentados ante el Congreso (ambas cámaras)

Iniciativa	Senado	Diputados	Congreso
Poder Ejecutivo	155	295	450
Parlamentaria	796	1.721	2.517
CSJ	11	0	11
Popular	0	0	0
Total	962	2.016	2.978

Fuente: elaboración propia a partir de los datos obtenidos del Sistema de Información Legislativa (SIL) del Congreso.

Dejando de lado los proyectos de ley cuyo origen es extraparlamentario, o sea los provenientes de la iniciativa gubernamental, judicial o popular, nos encontramos con una masiva producción legislativa que presumiblemente no ayuda en nada a la calidad de los proyectos al primarse entre los parlamentarios la cantidad. Si dividimos el número de proyectos de ley presentados por senadores y diputados, es decir, 2.517 entre 125 legisladores, sale una media de 20,16 proyectos de ley por legislador. En apariencia esta

cantidad puede parecer no excesiva, apenas cuatro proyectos de ley por legislador y año, pero si a ello sumamos que cada proyecto de ley requiere de una tramitación individualizada en el Congreso (derivación a comisión, tratamiento en plenario en la cámara de origen, traslado a la cámara revisora y continuación del procedimiento siempre que no concluya en este segundo trámite, simplificando la tramitación), nos encontramos con que la capacidad de procesamiento de tanta información y la cantidad de tiempo que se tiene que dedicar a cada proyecto de ley son ingentes, por lo que no es extraño que se vayan acumulando a lo largo del tiempo proyectos de ley en los archivos del Congreso que nunca verán la luz por quedar en el olvido de algún cajón<sup>18</sup>.

¿Cómo se podría evitar esta saturación? Sencillo: restringiendo el derecho de iniciativa legislativa individual para adaptarlo a uno de carácter colectivo. Ello equivale a decir que la iniciativa legislativa de origen parlamentario debería quedar limitada a, por ejemplo, los grupos parlamentarios que componen las cámaras o a un grupo de parlamentarios no inferior a diez en el caso de la Cámara de Diputados y a seis en la de Senadores. Creo que esta fórmula podría ser efectiva a la hora de reducir el número de proyectos de ley a los que se da entrada. En cualquier caso, habría que matizar un poco más la propuesta, pero como nuestra opción de defensa es el unicameralismo no voy a entrar en más detalles. Tan sólo decir que en un parlamento con una sola cámara se debería aplicar de igual manera esta premisa: la prohibición de presentación individual de proyectos de ley con el objetivo de potenciar y fortalecer al colectivo formado por los grupos parlamentarios (bancadas) o a un colectivo mixto compuesto por parlamentarios de diferentes adscripciones políticas que en conjunto y de manera solidaria se responsabilizasen de la presentación de un proyecto de ley previamente consensuado. Y lo mismo debería ocurrir en el seno de los grupos parlamentarios, ya que previo a la presentación del proyecto, éste debería haber sido discutido, debatido y consensuado entre los miembros del grupo, actividad que, por otra parte, ayuda mucho a la adopción democrática de decisiones intrapartidarias. El objetivo de esta restricción radica

---

18 Ya a mediados de 2011, según un informe de la Dirección de Documentación y Archivo de la Cámara de Diputados del que se hace eco el diario *Última Hora*, se hallaban varados sólo en esta cámara 1.014 proyectos de ley presentados desde 2008. Véase: «Hay mil proyectos varados por lento despacho en Diputados», *Última Hora*, lunes, 12 de septiembre de 2011 en <http://www.ultimahora.com/notas/462673--Hay-mil-proyectos-varados-por-lento-despacho-en-Diputados>. A consecuencia de esta inundación de proyectos de ley en marzo de 2013 la Cámara de Diputados tuvo que tomar la decisión de archivar 350 de ellos que tenían dictamen de rechazo de la correspondiente comisión, a fin de depurar el número de proyectos existentes y aligerar la carga a la próxima legislatura. Véase: «Diputados se deshacen de 350 proyectos para alivianar carga a la nueva legislatura», *Última Hora*, jueves, 14 de marzo de 2013 en <http://www.ultimahora.com/notas/607241-Diputados-se-deshacen-de-350-proyectos-para-alivianar-carga-a-la-nueva-legislatura>

en desalentar el espectáculo con el que se deleita a los espectadores que acuden a presenciar una sesión parlamentaria en Paraguay, y se encuentran con que miembros del mismo partido votan sistemáticamente (no de manera ocasional) de forma dividida<sup>19</sup>: unos a favor de la aprobación de la ley y otros en contra<sup>20</sup>. Igualmente el espectador se sorprende de que, bajo las siglas del mismo partido, parlamentarios electos en las listas de ese mismo partido conformen grupos parlamentarios no sólo diferentes sino además opuestos<sup>21</sup>.

En este mismo sentido, otra medida que se podría tomar sería restringir la iniciativa legislativa en materia presupuestaria sólo al Poder Ejecutivo, sustrayendo este tipo de iniciativa a los parlamentarios, que se deberían limitar a aprobar o rechazar estos proyectos de ley, pero sin tener la atribución de presentarlos en este campo<sup>22</sup>. Lo mismo cabría decir de las pensiones gratificables, suprimiendo la atribución de presentación de proyectos de ley sobre este asunto a los parlamentarios<sup>23</sup>. De esta forma se aligeraría mucho la carga en el procedimiento legislativo, al desaparecer una buena cantidad de proyectos a iniciativa de los parlamentarios que buscan conceder pensiones a personas determinadas (las llamadas gratificables) o incrementar la nómina de funcionarios públicos a base de introducir ampliaciones presupuestarias.

19 No hay más que ver los registros de votación para comprobar este hecho. Por ejemplo, en Diputados consúltese la sección de su página web dedicada a los registros de votación llamada Sesión Digital en <http://www.diputados.gov.py/ww2/?pagina=sesiondigital>. Más complicado es comprobar este hecho en el Senado, ya que los senadores tienen por costumbre votar a mano alzada y, por tanto, generalmente no queda registro individual de los votos emitidos.

20 Al respecto, véase: GARCÍA MORENO, Mercedes y RUIZ RODRÍGUEZ, Leticia M.: «Coherencia partidista en las élites parlamentarias latinoamericanas», documento preparado para la Conferencia organizada por la Latin American Studies Association, Washington DC, del 6 al 8 de septiembre de 2001.

21 Por ejemplo, en enero de 2010, tanto en la Cámara de Senadores como en la de Diputados funcionaban dos grupos parlamentarios bajo las siglas de la Asociación Nacional Republicana (ANR «A» y ANR «B»); lo mismo ocurría con el Partido Liberal Radical Auténtico que tenía en ambas cámaras las bancadas PLRA «A» y PLRA «B». En junio de 2013, tanto la ANR como el PLRA han aumentado a tres sus bancadas en Diputados. Fuentes: Cámara de Senadores y Cámara de Diputados.

22 Este tema es tratado breve pero acertadamente por el profesor Mendonça en su artículo dedicado al equilibrio de poderes en Paraguay. Al respecto, véase: MENDONÇA, Juan Carlos: «El equilibrio de poder en la Constitución de 1992», en CAMACHO, Emilio y LEZCANO CLAUDE, Luis (compiladores), *Comentario a la Constitución. Homenaje al Quinto Aniversario*, Corte Suprema de Justicia, Asunción, 1997, págs. 45-48.

23 De los 737 proyectos de ley presentados por iniciativa de los senadores en el periodo comprendido entre el 1 de julio de 2008 y el 12 de marzo de 2013, 340 correspondían a concesiones o aumentos de pensiones gratificables, lo que representaba el 46% de todos los proyectos presentados entre esas fechas; mientras que de los 1.607 proyectos de ley presentados por iniciativa de los diputados en ese mismo periodo de tiempo, 244 correspondían a concesiones o aumentos de pensiones gratificables, o sea, el 15,2% del total para ese lapso temporal. Fuente: elaboración propia a partir de los datos proveídos por el Sistema de Información Legislativa (SIL) del Congreso.

Otra cuestión, en la que en estos momentos no podemos ahondar, es la referida a la formación de los grupos parlamentarios<sup>24</sup>. Manteniéndonos fieles a nuestra intención de reducir la cantidad de leyes que se presentan, tampoco podemos obviar la conveniencia de introducir criterios de discriminación positiva a la hora de discernir el número de parlamentarios que serían necesarios para poder presentar el proyecto. En efecto, si queremos potenciar la formación de grupos parlamentarios, tendremos que proporcionarles alicientes para su formación. Pero partamos de un ejemplo hipotético que disipe la nebulosa en la que nos estamos moviendo.

Supongamos que nuestro parlamento unicameral está compuesto por 100 miembros que han sido electos por siete formaciones políticas diferentes a razón de 32 por la lista A, 25 por la lista B, 18 por la lista C, 15 por la lista D, 7 por la lista E, 2 por la lista F y 1 por lista G. Al contrario de lo que ocurre ahora para la formación de grupos parlamentarios en que se requiere la participación de un solo miembro para la formación del mismo<sup>25</sup>, nuestra propuesta consiste en que para la creación de un grupo parlamentario sea necesaria la participación de varios miembros, por ejemplo 10, a cambio de concederle al grupo parlamentario el derecho de iniciativa legislativa, mientras que para disfrutar de este derecho de forma colectiva, pero no ejercido a través del grupo parlamentario, se requiera de una cantidad mayor de parlamentarios, por ejemplo 15. En nuestro ejemplo hipotético, la composición del parlamento podría bien ser la siguiente: cinco grupos parlamentarios (A, B, C, D y el compuesto por los miembros de las listas E+F+G que se denominaría grupo mixto). Todos ellos dispondrían del derecho de iniciativa legislativa, y además se podrían presentar proyectos de ley vía colectiva, no sometidos a la aprobación de un grupo parlamentario, siempre y cuando se recogiesen al menos 15 firmas de cualquiera de los miembros del parlamento (por ejemplo: 2 de la lista A; 5 de la lista B; 1 de la lista C; 3 de la lista D y 4 de los miembros del grupo parlamentario mixto compuesto por las listas E+F+G). Por supuesto, el número de parlamentarios necesarios para formar un grupo parlamentario, si el propuesto pareciese excesivo, se puede reducir, así como el número de firmantes necesarios para la presentación de un proyecto de ley, pero hay que tener en cuenta que una reducción excesiva desvirtuaría el propósito de esta medida, que no es otro que racionalizar en cantidad y calidad las presentaciones legislativas.

24 Al respecto, véase: GONZÁLEZ MADRID, Miguel: «Los grupos parlamentarios como centros de gravitación política», *Polis (nueva época)*, Vol. 6, N° 2, 2010, págs. 45-85.

25 Art. 34 del Reglamento Interno de la Cámara de Diputados. En el Reglamento del Senado no se ha encontrado ninguna referencia a la formación de grupos parlamentarios.

## El procedimiento legislativo

Adentrándonos en sí en el procedimiento legislativo, lo primero que nos llama la atención es la prolija redacción de su articulado y la cantidad de combinaciones que se pueden dar hasta que un proyecto de ley vea la luz y se convierta en ley, o bien quede archivado y muera en un cajón de la sede parlamentaria. Antes de analizar las posibles combinaciones hay que hacer una aclaración respecto a en qué cámara se inicia el procedimiento, y la aclaración es fácil: no hay tal aclaración, puesto que según contempla el art. 203 de la Constitución: «Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras del Congreso...». He aquí la primera dificultad: nunca sabremos con certeza dónde acudir para iniciar una investigación acerca de un proyecto de ley en concreto: ¿a la Cámara de Diputados o a la de Senadores? Si bien excepcionalmente se determina la cámara en que debe originarse la ley<sup>26</sup>, la norma común es la contraria: el origen de la ley puede hallarse tanto en una como en otra. Este es sólo el primer paso para la confusión, y aunque no relevante, sí significativo para el posterior desarrollo del procedimiento. De ahí que sea necesario denominar en la actual normativa constitucional acerca de la formación de las leyes no a las cámaras por su nombre, sino como Cámara de origen y Cámara revisora, porque unas veces será la Cámara de Diputados la de origen y otras veces la revisora y de igual modo ocurrirá con el Senado. Es obvio que con un parlamento unicameral este inconveniente desaparecería *ipso facto*.

Veamos, pues, una vez iniciado el procedimiento para la formación de las leyes, cuáles son estas combinaciones:

1. La más sencilla es la que se contempla en el art. 204 CP: aprobado un proyecto por la cámara de origen, pasará a la cámara revisora que si a su vez lo aprobase sin modificación alguna quedará sancionado el proyecto como ley a expensas de su promulgación y publicación por el Poder Ejecutivo.
2. La otra combinación, dentro de lo que cabe sencilla, es la contemplada en el art. 206 CP referente al rechazo total. Éste consiste en lo siguiente: una vez aprobado un proyecto por la cámara de origen, pasa a la revisora que lo rechaza totalmente, es decir, sin modificarlo. Pero en este caso el proyecto no queda archivado, sino que pasa de nuevo

---

<sup>26</sup> El art. 216 de la Constitución establece que será la Cámara de Diputados la que trate en primer lugar el proyecto de Presupuesto General de la Nación, dando traslado posteriormente a la Cámara de Senadores. Igualmente el art. 222.1 de la Constitución determina que es atribución exclusiva de la Cámara de Diputados iniciar la consideración de los proyectos de ley relativos a la legislación departamental y municipal. Por otra parte, le corresponde a la Cámara de Senadores iniciar la consideración de los proyectos de ley relativos a la aprobación de tratados y de acuerdos internacionales (art. 224.1 de la Constitución).

a la cámara de origen que debe ratificarse en su posición inicial, esta vez por mayoría absoluta, para que continúe la tramitación. Si no se alcanza la mayoría absoluta se reputa muerto el proyecto y archivado; pero si se alcanza, se le da traslado de nuevo a la cámara revisora que sólo podrá rechazarlo en esta ocasión por mayoría absoluta de dos tercios. Si se consigue dicha mayoría, muere el proyecto; si no se consigue, queda aprobado y reputado como sancionado. En este caso se puede decir que prevalece la posición de una cámara sobre la de la otra, pero a costa de una tramitación en el mejor de los casos de tres fases, si bien lo normal sería que se prolongase hasta la cuarta fase o, en terminología parlamentaria, trámite.

3. Pero cuando de verdad se complica el procedimiento es cuando a los parlamentarios de la cámara revisora se les ocurre introducir modificaciones al proyecto de ley aprobado en la cámara de origen, puesto que de nuevo caben tres combinaciones más. Así, aprobado el proyecto por la cámara de origen, se le da traslado a la revisora que lo modifica parcialmente y entonces puede ocurrir lo siguiente, a saber:
  - a. Que la cámara de origen acepte todas las modificaciones efectuadas por la revisora, con lo cual el proyecto queda aprobado;
  - b. Que la cámara de origen rechace, por mayoría absoluta, todas las modificaciones introducidas por la cámara revisora; entonces, el proyecto pasa otra vez a la revisora que podrá ratificarse, por mayoría absoluta, en sus modificaciones, con lo que el proyecto quedará aprobado tal y como se modificó; en cambio, si no se alcanzase dicha mayoría absoluta, el proyecto quedará aprobado en la versión de la cámara de origen;
  - c. Y aquí es cuando viene el auténtico galimatías: que la cámara de origen acepte unas modificaciones y rechace otras de aquellas introducidas por la cámara revisora; como es lógico se da traslado del proyecto a la cámara revisora que discutirá globalmente las modificaciones rechazadas por la de origen, y si se aceptan por mayoría absoluta el proyecto quedará aprobado en la versión pactada por ambas cámaras, pero si son rechazadas, prevalecerá la posición de la revisora ya manifestada con anterioridad.

En la tabla adjunta se muestra el total de combinaciones con el resultado final que se puede dar una vez se ha iniciado el procedimiento legislativo.



## Procedimiento legislativo

Combinaciones	C. Origen 1º Trámite	C. Revisora 2º Trámite	C. Origen 3º Trámite	C. Revisora 4º Trámite	Resultado
1	Aprueba	Aprueba sin modificaciones			Sancionado
2 a	Aprueba	Rechaza totalmente	Se ratifica por mayoría absoluta	Rechaza por mayoría absoluta de dos tercios	Archivado
2 b	Aprueba	Rechaza totalmente	No se ratifica por mayoría absoluta		Archivado
2 c	Aprueba	Rechaza totalmente	Se ratifica por mayoría absoluta	No rechaza por mayoría absoluta de dos tercios	Sancionado
3 a	Aprueba	Aprueba con modificaciones	Acepta todas las modificaciones		Sancionado
3 b	Aprueba	Aprueba con modificaciones	Rechaza todas las modificaciones por mayoría absoluta	Se ratifica por mayoría absoluta	Sancionado proyecto en versión CR
3 c	Aprueba	Aprueba con modificaciones	Rechaza todas las modificaciones por mayoría absoluta	No se ratifica por mayoría absoluta	Sancionado proyecto en versión CO
3 d	Aprueba	Aprueba con modificaciones	Acepta una parte de las modificaciones y rechaza otras	Acepta por mayoría absoluta modificaciones rechazadas	Sancionado
3 e	Aprueba	Aprueba con modificaciones	Acepta una parte de las modificaciones y rechaza otras	Rechaza modificaciones	Sancionado en versión CR

Fuente: elaboración propia.

Realmente este procedimiento es un lío. ¿Quién es capaz de aclararse con él excepto los «ingenieros» que lo crearon? El principio de transparencia en la gestión pública no debería excluir la esfera parlamentaria y como hito central de la función legislativa (la formación de las leyes) mucho menos

el procedimiento que se sigue en cuanto a la elaboración normativa de rango legal. Ello quiere decir que cualquier persona medianamente formada debe comprender sin demasiadas explicaciones cuál es el proceso para la aprobación de una ley: las fases por las que ha de pasar, en qué trámite se encuentra, dónde se origina, qué ocurre si es rechazada, las reglas de las mayorías que se ponen en juego para su aprobación, etc. Y el procedimiento legislativo paraguayo hace gala de tal oscurantismo que resulta difícil explicar a un profano en la materia (pero muy instruido en otras lides) cómo se desarrolla este laberíntico procedimiento; es más, incluso los expertos deben tener en mano constantemente la normativa procedimental a fin de saber en qué momento del procedimiento se halla una ley, qué mayoría se requiera para su aprobación y demás detalles de difícil desentrañamiento. Me atrevería a decir que hasta los parlamentarios agradecerían una simplificación del procedimiento y qué decir de los funcionarios administrativos del parlamento. Pero, aun así, el objetivo de simplificar el procedimiento no es en beneficio de estos colectivos, dentro de cuyas funciones recae la obligación de conocerlo al detalle –puesto que para ello se les paga con dinero público–, sino en beneficio de la población en general, que tiene derecho a saber sin mayores complicaciones la situación en que se halla un proyecto de ley y cuáles son las expectativas procedimentales –dejemos de lado las políticas– para su aprobación o rechazo.

En contra de esta teoría, se puede argumentar que el procedimiento legislativo de otros países con sistema bicameral de la región latinoamericana<sup>27</sup> es igualmente complicado, pero ello no justifica su mayor idoneidad.

¿Un parlamento unicameral mejoraría el actual diseño procedimental? Sin duda. Desde el momento en que partimos de la supresión de una de las cámaras legislativas, la simplificación es evidente. En primer lugar, ya no sería necesaria la voluntad de ambas cámaras para la aprobación de las leyes; en segundo lugar, se aligeraría el procedimiento, lo que supone un ahorro en tiempo y dinero.

Ahora bien, ¿la existencia de una sola cámara no conllevaría precipitación a la hora de aprobar los proyectos? No tiene por qué. Si el temor es a que un proyecto de ley no sea lo suficientemente debatido en sede parlamentaria antes de su aprobación final, éste es infundado. La técnica legislativa en los sistemas unicamerales impone, por regla general, la obligatoriedad de diversas lecturas, es decir, discusiones, de cualquier proyecto en cuestión

---

27 Un repaso a los diversos procedimientos legislativos en Latinoamérica lo podemos encontrar en GARCÍA MONTERO, Mercedes: «El procedimiento legislativo en América Latina», *América Latina Hoy*, N° 38, 2004, págs. 17-55. De la misma autora también se puede consultar: «La actividad legislativa en América Latina: sobre el papel reactivo y proactivo de presidentes y parlamentos», *Latinamerika Analysen*, Vol. 17, N° 2, 2007, págs. 1-31.

antes de su aprobación definitiva. Esta obligación, precisamente, se dirige a evitar el debate precipitado y, consecuentemente, la irreflexión acerca de la conveniencia o no de la ley, y una vez acordada la conveniencia se abre de nuevo un debate en cuanto a su contenido (modificaciones, adiciones, supresiones) que concluiría con la desestimación y archivo del proyecto o con su aprobación final. Éste sería un procedimiento de dos lecturas; razonablemente se podría ampliar a una tercera, en la que una vez aprobadas las modificaciones se debatiese el contenido global del proyecto<sup>28</sup>.

## Un ahorro económico

Una última consideración a tener en cuenta a favor del unicameralismo es la del ahorro económico. En un país de escasos recursos, como Paraguay, se antoja un capricho el mantenimiento de un sistema bicameral. Dos cámaras legislativas significa, si no doblar, sí al menos disparar el presupuesto de la institución parlamentaria<sup>29</sup>. Y no es precisamente, aunque en parte también, el desembolso que ocasionan al erario público los gastos en materia de remuneraciones, viáticos, etc. destinados al pago de sueldos y salarios de los diputados y senadores la principal erogación presupuestaria, sino el mantenimiento de un aparato administrativo paralelo, es decir, con doble estructura y una legión de funcionarios que cumplen funciones laborales de igual carácter en una cámara y en otra. El ahorro que supondría la transformación a un sistema unicameral sería, en principio, considerable, al eliminarse la duplicidad de funciones administrativas.

En la tabla adjunta se puede observar la evolución del presupuesto asignado al Poder Legislativo desde 2007 hasta hoy, desglosado por gastos entre el Congreso, es decir, el que le corresponde a la institución conformada por ambas cámaras, y cada una de las dos cámaras (Senado y Diputados) consideradas individualmente. Podemos observar cómo este gasto público se ha disparado en los últimos años, llegando casi a quintuplicarse, pasando de 128.000 millones de guaraníes a 608.000 millones. Esto significa que una buena parte de los recursos que se destinan al mantenimiento de un parlamento bicameral, si se eliminase una de las cámaras, podrían ser destinados a, por ejemplo, políticas sociales o a la inversión pública en

28 Un detallado ejemplo de procedimiento legislativo en un parlamento unicameral, en este caso el guatemalteco, lo podemos hallar en: LÓPEZ GARCÍA, Mario E.: *Manual de procedimientos legislativos y prácticas parlamentarias*, Congreso de la República de Guatemala/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Ciudad de Guatemala, 2012.

29 Un detallado estudio de cómo se gasta el dinero público presupuestado para un parlamento bicameral, aunque enfocado a una de sus cámaras, en el caso mexicano se halla en: CASAR PÉREZ, M. Amparo: «¿Cómo y cuánto gasta la Cámara de Diputados?», Centro de Investigación y Docencia Económicas, Serie: Uso y abuso de los recursos públicos, cuaderno N° 8, México D.F., 2011.

materia de infraestructuras, áreas en las cuales la inversión que realiza el Estado paraguayo es claramente deficitaria.

### Evolución del presupuesto asignado al Poder Legislativo

Año	Poder Legislativo	Congreso	Senado	Diputados
2007	<b>128.163.915.549</b>	35.577.895.701	33.590.794.625	58.995.225.223
2008	<b>174.558.261.103</b>	52.622.964.548	45.594.170.905	76.341.125.650
2009	<b>206.069.336.989</b>	54.326.600.729	61.484.720.586	89.258.015.874
2010	<b>304.185.296.923</b>	139.881.089.691	64.359.322.899	99.944.884.333
2011	<b>477.175.082.909</b>	233.599.049.495	95.701.093.078	147.874.940.336
2012	<b>550.153.349.885</b>	231.301.036.947	123.787.616.008	195.064.696.930
2013	<b>608.528.569.611</b>	253.691.324.480	129.942.796.972	224.894.449.359

Fuente: Presupuesto General de la Nación 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 y 2013.

Otro aspecto interesante relativo al ahorro sería la reducción del gasto en la organización de las elecciones por parte de la institución a la que le incumbe dicha competencia, el Tribunal Superior de Justicia Electoral; pero aún más importante sería el ahorro en las campañas electorales por parte de los partidos y los candidatos a ocupar un puesto en el legislativo, ya que, primero, al no existir más que una cámara todas las acciones y esfuerzos de campaña se concentrarían en ella, lo que evitaría dispersiones en el gasto, y segundo, al reducirse el número de escaños disponibles, sería de esperar que el número de candidaturas individuales con aportes significativos a la campaña se redujese también, al llevar el peso de la responsabilidad financiera de la misma el propio partido, eludiendo campañas electorales individualistas dentro de la campaña política del partido.

Por último, se podría aducir también en contra de la propuesta unicameral, que la tradición histórica del país es ajena a la unicameralidad en la organización de su legislativo. Si bien ha predominado la bicameralidad a lo largo de la historia parlamentaria paraguaya, no se puede desconocer que el país también ha tenido periodos en los cuales sólo existía una cámara legislativa<sup>30</sup>, el último de los cuales no se halla tan lejano en el tiempo (1940-1967).

30 La Constitución de 1844 instituía una única cámara legislativa, el Congreso o Legislatura Nacional, hasta su sustitución por la Carta Magna de 1870. De igual modo, la Carta Política de 1940 establecía un sistema unicameral con la Cámara de Representantes hasta la aprobación de la Constitución de 1967 en que se vuelve al sistema bicameral. Las características de este último sistema unicameral pueden consultarse en la reseña que hace el constitucionalista paraguayo Luis Lezcano Claude: LEZCANO CLAUDE, Luis: «Historia constitucional del Paraguay (periodo 1870-2012)» en <http://luislezcanoclaude.wordpress.com/2012/08/15/169/>.

## Conclusiones

Como se ha indicado al inicio de este trabajo, la opción por organizar un parlamento unicameral o bicameral depende, en gran medida, de las circunstancias políticas por las que pasa un país en el momento de diseñar su sistema institucional. Ahora bien, la opción por el bicameralismo se da casi siempre en aquellos estados compuestos, es decir, federales o con fuertes procesos de descentralización política y administrativa, en los cuales la cámara alta, comúnmente denominada Senado, representa los intereses de los territorios a nivel nacional. Por otro lado, los estados unitarios se debaten entre la conformación de parlamentos unicamerales o bicamerales: unos optan por la existencia de una sola cámara legislativa en su país y otros por la existencia de dos cámaras en respuesta a criterios de muy diversa índole.

En el caso paraguayo, la Constitución de 1992 optó por un sistema bicameral sin tener en cuenta la definición del Estado como unitario, al cual se le añadió una cláusula descentralizadora que en la práctica no ha funcionado como un verdadero mecanismo de descentralización del poder hacia los entes territoriales subestatales (departamentos). Por ello consideramos que desde el punto de vista de la estructuración territorial del Estado, la existencia de dos cámaras legislativas es superflua, ya que una sola cámara podría cumplir perfectamente la función legislativa, al carecer, de hecho, la otra cámara de un auténtico cometido de representación territorial, para convertirla, por tanto, sólo en un eslabón más del procedimiento legislativo.

Por otra parte, al atribuírseles a ambas cámaras las mismas competencias en el procedimiento legislativo, es decir, se diseña un bicameralismo simétrico, fácilmente se puede llegar al estancamiento político cuando la composición político-ideológica de ambas cámaras difiera radicalmente, con lo que la aprobación de las leyes podría llegar a constituirse en un grave problema al no haber acuerdo entre las cámaras acerca de la necesidad o no de aprobar una ley.

Por lo que respecta al procedimiento legislativo en sí, hemos visto que conceder iniciativa legislativa individual a los miembros del parlamento lleva a una situación de saturación que obliga a tomar medidas extraordinarias de depuración de proyectos legislativos que quedan olvidados en los cajones. De ahí, la propuesta de restringir la iniciativa legislativa a los grupos parlamentarios o a un colectivo suficientemente numeroso de parlamentarios, así como de limitar la iniciativa al Ejecutivo en materia presupuestaria, lo que acompañado de una sola cámara, aligeraría la carga actual a la que se ve sometido el parlamento.

En cuanto al procedimiento legislativo en su fase de tramitación conducente a la aprobación de la ley, se ha podido comprobar cómo la existencia de dos cámaras con iguales competencias torna en prácticamente incomprendible el procedimiento, por lo que en aras de los principios de simplificación y transparencia en la gestión pública sería recomendable suprimir una cámara para pasar a un legislativo unicameral con un procedimiento de debate y aprobación de las leyes de dos o tres lecturas.

Para concluir, el ahorro financiero para el Estado que supondría un parlamento unicameral parece más que evidente a la vista de cómo se ha disparado el presupuesto del Congreso en estos últimos años y de las deficiencias que tiene el Estado paraguayo en materia de inversión pública en políticas sociales o de infraestructuras, a las cuales se podría dotar de más recursos en parte aportados por el ahorro de suprimir una de las cámaras. Igualmente, tampoco podemos apoyarnos en la tradición histórica para defender la bicameralidad del Congreso.

En resumen, la apuesta por la innovación en materia institucional pasa por atreverse a romper moldes preestablecidos, sobre todo cuando del mantenimiento de los existentes se derivan más inconvenientes que ventajas. No es admisible, por tanto, sostener que, ante el miedo a lo desconocido, es preferible mantener un sistema que agoniza, en gran parte, pero no únicamente, por el deficiente diseño institucional primigenio. Por ello, transcurridos ya más de veinte años desde la puesta en marcha del sistema institucional paraguayo bajo un régimen democrático, es hora de debatir ya la idoneidad del mismo y de si cumple o no las funciones en la actualidad para las cuales fue diseñado. A mi juicio, en general es ya un modelo agotado, y en lo que respecta al tema abordado en este trabajo, es urgente su reforma para pasar a un modelo unicameral donde prime la calidad sobre la cantidad de las leyes, donde se simplifique el procedimiento legislativo y se dé transparencia a las actuaciones del parlamento.

Pero no nos engañemos, para ello es necesario un gran consenso político que desemboque en una reforma constitucional, por lo que las expectativas son sombrías, debido al interés de buena parte de la clase política en mantener el *statu quo* adquirido con la instauración del actual sistema político.

## Bibliografía

- CASAR PÉREZ, M. Amparo: «¿Cómo y cuánto gasta la Cámara de Diputados?», Centro de Investigación y Docencia Económicas, Serie: Uso y abuso de los recursos públicos, Cuaderno N° 8, México D.F., 2011.
- CASTRO PATIÑO, Iván: «Reflexiones sobre la bicameralidad o unicameralidad del Congreso», *Revista Jurídica*, N° 20, 2006, en [http://www.revistajuridicaonline.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=44&Itemid=27](http://www.revistajuridicaonline.com/index.php?option=com_content&task=view&id=44&Itemid=27).
- FRETES CARRERAS, Luis A.: «La descentralización en la Constitución», en CAMACHO, Emilio y LEZCANO CLAUDE, Luis (compiladores), *Comentario a la Constitución. Homenaje al Quinto Aniversario*, Corte Suprema de Justicia, Asunción, 1997, págs. 219-248.
- FUCHS, Ruth y HÄGELE, Mirjam: «El bicameralismo en las constituciones de América Latina», Institut für Iberoamerika-Kunde, N° 7, Hamburgo, 2002.
- GARCÍA MONTERO, Mercedes: «Instituciones y actividad legislativa en América Latina», Documentos CIDOB, Serie: América Latina, N° 23, Barcelona, 2008.
- GARCÍA MONTERO, Mercedes: «El procedimiento legislativo en América Latina», *América Latina Hoy*, N° 38, 2004, págs. 17-55.
- GARCÍA MONTERO, Mercedes: «La actividad legislativa en América Latina: sobre el papel reactivo y proactivo de presidentes y parlamentos», *Lateinamerika Analy- sen*, Vol. 17, N° 2, 2007, págs. 1-31.
- GARCÍA MORENO, Mercedes y RUIZ RODRÍGUEZ, Leticia M.: «Coherencia partidista en las elites parlamentarias latinoamericanas», documento preparado para la Conferencia organizada por la Latin American Studies Association, Washington DC, del 6 al 8 de septiembre de 2001.
- GONZÁLEZ MADRID, Miguel: «Los grupos parlamentarios como centros de gravitación política», *Polis (nueva época)*, Vol. 6, N° 2, 2010, págs. 45-85.
- LEZCANO CLAUDE, Luis: «Historia constitucional del Paraguay (periodo 1870-2012)» en <http://luislezcanoclaude.wordpress.com/2012/08/15/169/>.
- LÓPEZ GARCÍA, Mario E.: *Manual de procedimientos legislativos y prácticas parlamentarias*, Congreso de la República de Guatemala/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Ciudad de Guatemala, 2012.
- LLANOS, Mariana: «El bicameralismo en América Latina», *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Tomo II, Konrad Adenauer Stiftung, Montevideo, 2003, págs. 347-377.
- MATEO BALMELLI, Carlos: *El desarrollo institucional*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Asunción, 2004.
- MENDONÇA, Juan Carlos: «El equilibrio de poder en la Constitución de 1992», en CAMACHO, Emilio y LEZCANO CLAUDE, Luis (compiladores), *Comentario a la Constitución. Homenaje al Quinto Aniversario*, Corte Suprema de Justicia, Asunción, 1997, págs. 27-54.
- MENDONÇA, Juan Carlos: «Del sistema presidencial al sistema parlamentario», en CAMACHO, Emilio y LEZCANO CLAUDE, Luis (compiladores), *Comentario a la Constitución. Homenaje al Décimo Aniversario*, Corte Suprema de Justicia, Asunción, 2002, págs. 19-44.

- NAVARRO, Marc: «Intereses subestatales en legislativos bicamerales: sobre la cooperación interinstitucional en entornos descentralizados», *América Latina Hoy*, Vol. 38, 2004, págs. 57-76.
- OBRAADOR, Rodrigo: «Bicameralismo/unicameralismo. ¿Una alternativa para Chile?», Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Serie Estudios, N° 6, Valparaíso, 2006.
- PRATS, Joan (dir.): *Libro Blanco sobre la Reforma Institucional en Paraguay*, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Barcelona/Asunción, 2003.
- SALCEDO CUADROS, Carlos M.: «¿Unicameralidad o bicameralidad? Falsos dilemas en la discusión sobre la reforma del parlamento peruano», *JUS. Doctrina & Práctica*, N° 7, 2007, págs. 271-283.
- SÁNCHEZ, Francisco, DETLEF, Nolte y LLANOS, Mariana: *Bicameralismo, Senados y senadores en el Cono Sur latinoamericano*, Institut de Ciències Polítiques i Socials/Parlament de Catalunya, Barcelona, 2005.
- SARTORI, Giovanni: *Ingeniería Constitucional Comparada*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 2003.
- SCHIAVON, Jorge A.: «Bicameralismo, configuración institucional y partidaria en América Latina: un modelo de puntos y jugadores con veto para explicar la provisión de políticas públicas», *Foro Internacional*, Vol. XLIV, 2004, págs. 126-149.