

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS

Dr. MANUEL RAMON NAVARRO
RECTOR

Dr. ALVARO ANGULO BARRIOS
SECRETARIO-GENERAL

Dr. PEDRO PACHECO OSORIO
DECANO

Dr. JULIO VARELA ESCUDERO
SECRETARIO-FACULTAD

Dr. MIGUEL ESCOBAR MENDEZ
PRESIDENTE HONORARIO

S C I B
00018986

Dr. ALFREDO BETTIN VERGARA
PRESIDENTE DE TESIS

EXAMINADORES: DEPARTAMENTO DE
BIBLIOTECA

Dr. ALVARO ANGULO BOSSA UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

Dr. FABIO MORON DIAZ

Dr.

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS

"EL PODER LEGISLATIVO EN DERECHO COMPARADO"

TESIS PRESENTADA POR EL
SEÑOR RAMIRO PADUL PAN-
TOJA PARA OPTAR EL TITU-
LO DE DOCTOR EN DERECHO
Y CIENCIAS POLITICAS.-

T
228.34
F18

LA FACULTAD NO APRUEBA NI
DESAPRUEBA LAS OPINIONES-
EMITIDAS EN ESTA TESIS, -
TALES OPINIONES SON CONSI
DERADAS PROPIAS DE SU AU-
TOR. (Art.83 del Reglamento)

Tesis de Grado

EL PODER LEGISLATIVO EN DERECHO
COMPARADO

INTRODUCCION.-

1).-Los dos significados de la expresión "Poder Legislativo"

Quando se dice que el Poder Legislativo se ha pronunciado o que una Constitución consagra el principio de la separación, o sea, la del Poder del Estado en Ramas Ejecutiva, Legislativa y Jurisdiccional, la expresión es empleada en un sentido orgánico.-

Por el contrario, cuando una Constitución enuncia que el Poder Legislativo se ejerce por el Congreso o por el Parlamento o por el Rey y dos Asambleas: Cámara de Diputados y el Senado (Const. francesa de 1.875), presupone una definición funcional del Poder Legislativo, puesto que lo enfrenta como preexistente al Organo.-

Este trabajo no tiene otro objetivo que la Función Legislativa y no el Organo, puesto que esto nos llevaría a describir todas las funciones del mismo y, especialmente el control del Parlamento sobre la rama Ejecutiva del Poder Público.-

2).-LA FUNCION LEGISLATIVA.-

Definir, con un criterio puramente formal, la Función Legislativa, y decir, por ejemplo, que la ley es todo acto realizado por el Poder Legislativo, es difícil, si se tiene en --

cuenta que éste también cumple actos Administrativos y Jurisdiccionales. Tampoco se puede afirmar, por ejemplo, que es ley toda de decisión adoptada en forma legislativa por el Poder Legislativo, - porque si bien es exacto que no hay leyes sino cuando las vota - el Poder Legislativo, cumple actos administrativos desprovistos - de contenido legislativo.

En vista de estas dificultades, es conveniente analizar la ley - según un criterio material: Las leyes serían actos-reglas, disposiciones normativas obligatorias, de alcance general e impersonal, - que rigen la organización del conjunto del país, los derechos y deberes de los ciudadanos, la organización de los Poderes Públi--cos, etc.

La ley crea el orden regulador supremo del Estado por medio de decisiones destinadas a predominar sobre la restante actividad es--tatal, decisiones todas que tienen un carácter inicial o bien son derogatorias del orden legislativo vigente.

Ya que la ley lo rige todo, ya que es ella el instrumento de las --opciones en la sociedad política y ya que, en definitiva, todos -- los atributos de la soberanía se reducen al poder de hacer o de--rogar la ley, la cuestión capital es decir de dónde vendrá la ley -- quién enunciará la regla.

La Edad Media no conoció esta dificultad, que desaparecía bajo el respeto a la ley divina y porque las costumbres respondieron du--rante mucho tiempo a todas las exigencias de las relaciones so--

ciales. El Poder Legislativo, entendido como un verdadero poder creador y director de la vida social, es una prerrogativa relativamente reciente de los gobernantes, que apareció en el preciso instante en que surge la noción de Estado.

En Francia, por ejemplo, es en el siglo XVI cuando el Poder Legislativo comienza a aplicar el derecho de innovar, pero al mismo tiempo, los Estados Generales, reunidos Blois, reivindicaban la participación del pueblo, por medio de sus representantes, en la redacción de las leyes. No obstante, la soberanía que en todas partes reclaman para sí los pueblos en lucha con los reyes, no está inicialmente concebida como para justificar el ejercicio del poder, sino el control de ese ejercicio. Es esa la concepción que en el siglo XIX defendería John Stuart Mill, para quien lo importante no es que la voluntad del pueblo, a ese sólo título, se convierta en ley, sino de que ninguna ley pueda imponerse contra el consentimiento de los representantes del pueblo.

De este modo, la nación conservará intacta la más importante de sus libertades: la de no ser gobernada sino por leyes que hayan sido aceptadas por sus representantes electos.

2).--Sin embargo, no cabe ninguna duda de que la libertad individual estaría aún mejor garantizada si la ley no pudiese tener más autor que el pueblo. Esta evidencia ha sido consagrada por la Revolución francesa al considerar al Poder Legislativo como el privi-

legio esencial de la soberanía popular. A juicio de Juan Jacobo Rousseau, la soberanía popular no es enalienable. Lejos de fiarse, con respecto a la confección de las leyes por un cuerpo de pretendidos representantes, sólo ve la garantía de la libertad en un ordenamiento del Poder Legislativo del que están excluidos los Gobernantes.-

El poder de hacer la ley no puede pertocer más que al propio pueblo, actuando directamente. El Referéndum, procedimiento de democracia directa, permitiría pues obtener leyes que fueran la expresión de la voluntad general.

La Democracia Clásica ha sido más bien vinculada a las concepciones de Montesquieu, pero no podría olvidarse que si el autor del Espiritu de las Leyes ha aceptado confiar la obra legislativa a un cuerpo de representantes, entendió sin embargo, que éste fuese distinto de los gobernantes propiamente dichos, ya que la seguridad de los ciudadanos no puede ser garantizada sino a condición de que la ley no quede de modo alguno a merced de la autoridad ejecutiva. Una vez admitida que el único medio posible de expresión de la soberanía popular es la representación, ésta es de inmediato utilizada para contener la fuerza de aquella. Ello es natural porque la asimilación de la voluntad de la Nación a la de los representantes implica la consecuencia de que en caso de desacuerdo entre la Nación y la Asamblea de los representantes, es a ésta última a la que se le extiende el crédito, ya que se reputa que el cuerpo electoral ha hecho suyas, por adelantado, las decisiones de aquella.-

4).- Como acertadamente lo ha hecho observar Carré de Malberg, el -

regimen representativo no es en suma sino una ficción y de hecho lo que ha logrado establecer es la soberanía del Parlamento.- La noción de ley material es, en efecto, inaceptable para el derecho constitucional de la mayoría de los países, porque contradice la concepción del poder legislativo como poder soberano. Por más que el legislador haya visto atribuir una esfera limitada a su competencia en tanto que otras materias le serían sustraídas, el es supremo y libre en cuanto a sus disposiciones y puede dar a la ley cualquier contenido que le parezca oportuno. A este respecto resulta edificante un rápido examen de la situación en algunos Estados.

En Gran Bretaña no existe límite alguno para la acción de la ley; todo es materia legislativa. El gobierno nisiquiera posee poder reglamentario.

En los Estados Unidos no se encontraría ni en los textos ni en la doctrina una definición de la ley según sus caracteres intrínsecos. Los Acts realizados por el Congreso dentro de la esfera de su competencia, tienen todos la misma fuerza, ligada solamente a la forma en que hayan sido emitidos.-

En Suiza, la doctrina declara compartir la opinión de Carré de Malberg, según la cual el Poder Legislativo puede elevar a la calidad de materia legislativa todo objeto susceptible de reglamentación al que quiera abocarse, tratarlo por sí mismo o incorporarlo así al dominio de la legislación estatutaria.

El Derecho Público Belga se caracteriza por la extensión incesante de la competencia del Poder Legislativo, extensión que ha llevado a consagrar el principio de la plenitud de competencia del Poder Legislativo.

En Francia, finalmente, por lo menos hasta 1.948 y sobre todo hasta 1.958, parecía igualmente imposible delimitar a priori, de manera permanente, el dominio de la ley y el de la reglamentación.

6).-El desarrollo incesante de las intervenciones de los Estados en el orden económico y social, ha colocado a los Parlamentos ante una tarea cada vez más pesada y de un carácter cada vez más técnico y, en consecuencia, las asambleas representativas no están ya en condiciones de cumplir atribuciones concebidas en función de las necesidades legislativas restringidas de un Estado liberal. Esta evolución, consagrada tanto por el reconocimiento de un poder reglamentario autónomo al jefe del Estado como por diversas técnicas de delegaciones legislativas al ejecutivo, ha encontrado su culminación en la Constitución francesa del 4 de octubre de 1.958, que ha delimitado las esferas de acción de la ley y de la reglamentación, elevando al poder reglamentario del Ejecutivo al rango de poder normativo de derecho común.

7).-Seguiremos en este plan:

En la imposibilidad de adoptar un sistema de democracia directa, los Estados deben recurrir al régimen representativo. Plántese entonces el problema de la utilidad o de la oportunidad del Bicameralismo.-

C A P I T U L O I

-L A D E M O C R A C I A D I R E C T A-

8).-Si bien es cierto que el principio de la soberanía nacional, introducido por la Revolución francesa de 1.789 en el derecho público de numerosos países occidentales, implica casi necesariamente la adopción del regimen representativo, choca éste con numerosos escollos y cabe por ello preguntarse, puesto que se trata de conocer la voluntad popular, para hacerla prevalecer: ¿cuándo se desea saberlo que el pueblo quiere sobre tal cuestión legislativa o política, no es más simple y más lógico preguntárselo a él mismo, antes que invitarlo a elegir representantes que lo digan por él ?.-Desgraciadamente, aunque sólo élla haga efectiva la soberanía popular, la democracia directa rara vez es practicable, ya que diversos obstáculos se oponen a que el pueblo ejerza la totalidad del poder legislativo.- No obstante esos obstáculos, existen diversos procedimientos ,llamados de democracia semidirecta ,que permiten reservar para el pueblo el poder de decidir sobre las cuestiones más importantes, en particular, en materia legislativa.

9).-Se trata especialmente:

A).-DEL REFERENDUM.-

Asocia al pueblo al ejercicio de la función legislativa, puesto que el valor obligatorio de la ley discutida y votada por una asamblea representativa está subordinado a la aceptación de esta ley --

por la mayoría del pueblo. Pero, por extendido que esté el Referendum, constituyente (Suiza, Austria, Dinamarca, Italia), no permite el mismo hablar de una participación inmediata del pueblo en la gestión de los asuntos públicos, que solamente están garantizados por el referendum legislativo:

a). - En Suiza todos los Cantones practican hoy el referendum (dos tercios bajo la forma obligatoria, un tercio en forma facultativa), habiendo penetrado aquel en el derecho Federal con la Constitución de 1.874, sólo bajo su forma facultativa: " Las leyes federales y las resoluciones federales de alcance general deben ser sometidas a la aceptación o al rechazo del pueblo cuando así lo requieran 30.000 ciudadanos u 8 Cantones (Art, 89, Parágrafos 2.-3). -

b). - En Francia, después de haber sido considerado por largo tiempo como incompatible con el principio del sistema representativo, el referendum constituyente ha sido introducido en las Constituciones de 1.946 y 1.958. -

Para evitar que leyes particularmente importantes para el futuro de la Nación puedan ser votadas por una mayoría ocasional, el art. 11 de la nueva Constitución instituye el referendum legislativo - en cuanto al Presidente de la República - pero sólo él -- puede someter ciertos proyectos de ley al referendum.

c). - En los Estados Unidos. - La Democracia directa acusa un gran desarrollo, pero sólo en los Estados, cuyas legislativas están desacreditadas en razón de su incompetencia o de su corrupción, lo

que explica desde luego la anormal frondosidad de las Constituciones, que tienen por fin poner fuera del alcance de aquellas a numerosas disposiciones.- Muchos Estados han hecho obligatorio el referendum obligatorio en su Constitución (en varios de ellos no pueden ser contraídas deudas superiores a cierta suma, sin consultar al pueblo).-

En numerosas constituciones aparece el referendum facultativo como imitación de las instituciones suizas.-

d).- Italia conoce el referendum derogativo (art. 75): 500.000 electores o cinco (5) Consejos Regionales pueden pedir un referendum para la derogación total o parcial de cualquier ley votada por el Parlamento. La Constitución no fija término para el ejercicio de este derecho y la eventual derogación no se produce sino "exnunc".

e).- En Alemania como en los Estados Unidos, la Constitución Federal ignora el referendum pero los Lander le otorgan un lugar muy importante.-

13).-B).- DE LA INICIATIVA POPULAR.-

Este sistema permite a un número de ciudadanos dirigirse a la asamblea legislativa para pedirle una ley sobre una materia determinada, o en caso de negativa, plantear al pueblo la pregunta de si debe legislarse sobre el asunto, en cuyo caso la asamblea se ve obligada a responder, por el contrario de lo que pasa con la simple petición graciosa.

En Italia, por medio de la iniciativa, 50.000 electores pueden redac

tar un proyecto de ley, artículo por artículo, Ha de notarse sin embargo que si la propuesta implica aumento de gastos, debe indicarse los medios para hacer frente a los mismos (art.81).

En Suiza ciertas Constituciones Cantonales con la técnica de la iniciativa formulada, autoriza a un número mínimo de ciudadanos para redactar un proyecto de ley, artículo por artículo, y presentarlo a la asamblea legislativa, que está obligada a someterla a la votación popular, quedando a salvo a favor de la asamblea el derecho de hacer oposición o de presentar un contraproyecto.-

-CAPITULO II-

=EL BICAMERALISMO=
=====

11).-Una vez que se ha optado por el régimen representativo, el problema que sigue siendo más discutido y que concierne a la organización del cuerpo de representantes de la Nación, es el número de asambleas.

El debate entre partidarios y adversarios del Bicameralismo tiene un sentido político, porque, aparte del caso especial de las segundas cámaras federales que son una consecuencia lógica de la estructura misma del Estado Federal, el bicameralismo es un procedimiento polivalente que sirve:

a).-Unas veces para defender los intereses de clase (p.ej. las cámaras altas aristocráticas que, como la Cámara de los Lores, reflejan la voluntad de la aristocracia de mantener en pie una represen

(11)

tación separada de la del conjunto del pueblo);

b).-Para frenar la evolución hacia la democracia, como sucedió con la aparición de las Monarquías Constitucionales en el siglo -- XIX, que debilitaban a las asambleas populares aumentando los elementos conservadores preponderantes en la segunda cámara;

c).-Para defender los intereses corporativos mediante el recurso de segundas cámaras profesionales;

d).-Para perfeccionar, en un Estado Unitario democrático que practique el sufragio universal, la organización de un poder legislativo comunmente situado en el cuadro de la separación de los poderes.

-CAPITULO III-

LAS SEGUNDAS CAMARAS FEDERALES

12).--A).--Alemania Occidental. Los Landcr participan en la legislación y en la administración del Bund por intermedio del Consejo Federal--Bundesrat--(Art. 50).-

Si bien es una asamblea legislativa, ha conservado la característica esencial de sus predecesores, como es el estar formado por los representantes de los poderes ejecutivos, puesto que se componen de los miembros de los Länder, nombrados y removidos por estos gobiernos (Art. 51).

No obstante no estar o existir una igualdad numérica entre éstos, como por ejemplo entre los Estados Norteamericanos en el Senado, los pequeños resultan muy favorecidos en relación con los grandes.-

(12)

Cada Land puede enviar al Consejo Federal tantos miembros como tenga, con voz, pero el voto de un Land no puede ser emitido sino en bloque, puesto que debe traducir la voluntad de su gobierno.

Ni en materia legislativa ni en sus relaciones con el gobierno posee el Bundesrat un verdadero poder de decisión. Tiene sólo un papel consultivo y el derecho de apelar a un comité de mediación constituido por miembros de las dos asambleas o de emitir un veto suspensivo que, sin ser dirigente, impone el voto por mayorías calificadas. Su acuerdo es, sin embargo, declarado necesario en una serie de casos en los cuales los intereses financieros y patrimoniales de los Länder se hallan en juego y para las modificaciones de la Constitución.

El artículo 81 llega a conferir al Bundesrat un poder legislativo de una especie particular que lo coloca por encima de la Dieta, ya que en el caso en que ésta rehúse confianza al Canciller en cuanto a un proyecto de ley que él hubiera declarado urgente, el Presidente podría, a pedido del Canciller, declarar el estado de emergencia legislativa y entonces, si la Dieta rechaza nuevamente el proyecto que se le presenta, el Presidente puede, con acuerdo del Bundesrat, transformarlo en ley y promulgarlo bajo su propia autoridad. De este modo, una ley rechazada por dos votaciones consecutivas por la mayoría de la Asamblea popular podrá, no obstante ser promulgada por voluntad de los órganos elegidos por ella y de funcionarios de los gobiernos de los Länder.

En cuanto a la naturaleza jurídica del Bundesrat, no parece que el -

(13)

modo como se organiza haga de él un órgano de representación del pueblo (no son elegidos por el sufragio universal): el Consejo Federal no es una parte del Parlamento sino una verdadera Cámara de los Länder, una asamblea que contrapesa el centralismo del BUND y cuyo verdadero lugar constitucional está más bien entre el Parlamento y el Gobierno Federal.

13.-B).-Estados Unidos.-El artículo 10. de la Constitución atribuye al Congreso todos los poderes legislativos.-Esta compuesto por una Cámara y un Senado, representando éste a los Estados confederados en un pie de igualdad. Mientras que hasta 1.925 la Cámara había sido el centro de gravedad legislativo; después de ese año el Senado ha adquirido una importancia creciente, hasta el punto de que hoy, sin en verdad predominante, pesa en forma decisiva.

Se atribuye el ascendiente senatorial a su mayor experiencia en los asuntos públicos y a la duración más larga de su mandato, así como también a la renovación por tercios cada dos años, lo que hace que el Senado esté siempre al día.

14.-C).-Suiza.-La Asamblea Federal, que jerce la autoridad suprema de la Confederación, está compuesta por dos consejos:- el Consejo Nacional, compuesto por diputados del pueblo, elegidos en cada Cantón a razón de uno por cada 24.000 habitantes, y el Consejo de Estados, compuesto por 44 Diputados, a razón de dos por Cantón; ambos deliberan separadamente pero tienen las mismas atribuciones.

buciones y gozan de una igualdad total en el ejercicio de ellas.-

Por medio de esta representación igualitaria de los Cantones el Concejo de los Estados expresa la realidad de plenitud estatal de los Cantones, el dualismo político-jurídico del Estado Federal.

Incurriría sin embargo en error quien creyese que los Diputados del Concejo de los Estados representan a los Cantones.- Tanto de hecho como de derecho, votan sin instrucciones, al igual que sus colegas del Concejo Nacional (art. 91) y constituyen un órgano de formación de la voluntad de la Confederación y no un órgano de manifestación de la voluntad de los Cantones.

-CAPITULO IV-

LA CAMARA DE LOS LORES EN GRAN BRETAÑA

15).-Se suele caracterizar la Cámara de los Lores señalando el contraste entre los honores que la rodean y su escasa importancia política.

Hasta tanto no se estableció el sufragio universal, la Cámara Alta concretó la votación política de la clase privilegiada--Aristocracia-terrateniente o burguesía negociante---, pero el Reform Act de 1.832, al extender el derecho del sufragio y asegurar la democratización progresiva de la Cámara Baja, marcó el comienzo de la declinación de la Cámara de los Lores.

El régimen parlamentario se organiza progresivamente como un diálogo

go exclusivo entre el gabinete y la Cámara Baja, mientras que los Lores ven disminuir progresivamente sus atribuciones legislativas.

Desde el siglo XIX se había impuesto una doble tradición:-- por una parte, los Lores no disponían ya de facultades para modificar un ley sobre finanzas, y, por otra parte, aunque tienen en principio las mismas facultades que los Comunes en lo concerniente a las leyes ordinarias, los Lores debían ceder cada vez que se hacía evidente que la opinión de los Comunes coincidía con la de la Nación.

No obstante ello, los conflictos no eran escasos y alcanzaron su más alto grado de intensidad con el debate del presupuesto, conducido en 1.909 por Lloyd George, Canciller Liberal del Exchequer.-

16).-El triunfo de los Comunes culminó en el Parliament Act de 1.911, que distingue:

a).-Los Money Bills o proyectos financieros, los cuales una vez aprobados por los Comunes pueden ser promulgados un mes después de su remisión a la Cámara de los Lores; cualquiera que sea la actitud de esta al respecto;

b).-La leyes ordinarias, con relación a las cuales el derecho de los Lores se reduce a un veto transitorio, quebrándose su oposición si durante el mismo período, los Comunes votan el mismo texto en tres sesiones sucesivas a condición de que esas tres votaciones estén distribuidas dentro de un término máximo de dos años.

Este complicado procedimiento que exige al Parlamento numerosos -

debates y votaciones, permite a ambas Cámaras reflexionar y perseguir un compromiso, en defecto del cual y al cabo de dos años son los elegidos por la Nación los que tendrán la última palabra 17).- Pronto se reveló ser insuficiente esta reforma y un nuevo Parliament Act redujo en 1949 a un año la duración del veto que puede oponer la Cámara de los Lores, transformando a ésta al decir de algunos en una "Cámara de reflexión sin verdadero poder legislativo".-

No es ésta, sin embargo, la opinión general y Harold Laski, por ejemplo, se complacía en denunciar el anacronismo insostenible que constituye esta fortaleza común de la riqueza, representando un bicameralismo tan pronto puramente técnico, cuando un gobierno conservador obtiene la mayoría en los Comunes, tan pronto político cuando los laboristas están en el poder y se trata de trabar la acción de los Comunes.-

No debe exagerarse, sin embargo, la eficacia del bicameralismo en época de gobierno laborista. La completa libertad de que dispone el Gabinete para fijar el calendario parlamentario inmediatamente después de las elecciones y por toda la duración del término, le da los medios de eludir el control soberano de los Lores durante los trece últimos meses. Adviértese así que el régimen británico está más cerca del unicameralismo que del sistema de las Cámaras.-

Con respecto al restablecimiento eventual de un bicameralismo -

verdadero, parece improbable que ocurra, tanto por la aceptación del "statu quo" actual por los conservadores y los laboristas cuanto por la incompatibilidad irreductible entre una segunda Cámara poderosa y el "two party system".-

-CAPITULO V-

LA SIGNIFICACION ACTUAL DEL BICAMERALISMO EN BELGICA

18).- Si los constituyentes de 1831 adoptaron el bicameralismo fué esencialmente a imitación del sistema británico, para que hubiese un poder moderador.-

La dificultad de crear, después de una revolución popular, una aristocracia comparable a la inglesa hizo que la calidad de la nobleza fuese reemplazada por condiciones de elegibilidad más estrictas que la de la otra Cámara, tanto en lo concerniente a la edad como a la fortuna.-

La reforma constitucional de 1893 respetó esos principios pero amplió los límites de la elegibilidad y diversificó los modos de elección agregando, a los senadores elegidos directamente, senadores provinciales cuya designación no estaba sujeta a ninguna condición censitaria.-

La reforma de 1921 asentuaría la diferenciación entre el senado y la Cámara instituyendo la cooptación y determinando cate-

gorias de elegibles directos.-

Sin embargo, y por indiscutible que haya sido el espíritu de los constituyentes de dar primacía jurídica a la Cámara sobre el Senado, la evolución de las relaciones entre ambas Cámaras, va desde 1830, de una diferenciación netamente marcada a una entidad casi absoluta en su competencia, su reclutamiento, sus métodos, su reglamento y su disciplina.-

Después de la revisión de 1821, se suprimió el segundo inciso del artículo 27, la Cámara y el Senado tienen la misma competencia en materia legislativa.- Pudiendo, pues, ser dotado en primer término por el Senado un proyecto sobre cualquier materia, es en ese caso la Cámara la que se convierte en Cámara de reflexión.-

En cuanto a la composición de las dos Cámaras, no difiere sensiblemente salvo en los textos.- Por una parte la designación por los concejos provinciales y la cooptación, tinidas concesiones al principio de representación regional, implican una cuña de a lo sumo un dos a tres por ciento en la composición política de las dos Cámaras.- Por otra parte, no puede ser diputado quien no pueda ser incluido por lo menos en una de las categorías de elegibles del Artículo 56 bis.- La condición censitaria, en particular, en lugar de seguir constituyendo una barrera se ha convertido, por imperio de la evolución económica y monetaria, en el mas amplio camino de acceso.-

-19-

Finalmente, la diferencia de edad es sólo teórica, ya que las 3/4 partes de los diputados tienen por lo menos 40 años al día de su elección, y todo conduce a creer que las dietas de los senadores no seguirán siendo por mucho tiempo inferiores a las de los diputados.-

Si a estas consideraciones se agrega que la sumisión de los senadores apenas menor a la de los diputados a las consignas de los partidos, lleva a hacer estudiar y resolver con un mismo enfoque los problemas sucesivamente planteados a las dos Cámaras, uno se ve fuertemente obligado a concluir que el bicameralismo belga tiene un carácter puramente formal.-

Resulta bien débil el argumento basado en la preocupación de mejorar la técnica legislativa, si se piensa que es muy poco frecuente que la asamblea revisora acepte modificar los textos votados por la otra Cámara.-

De hecho, la gran utilidad del bicameralismo en nuestro país reside en el doble debate parlamentario que implica, permitiendo plantear por segunda vez, íntegramente, en otro momento y a veces bajo otra atmósfera, problemas a los que se ha dado una primera pero provisoria solución ante la otra Cámara.- De este modo el bicameralismo constituye un medio para apelar más eficazmente a la opinión pública.-

C A P I T U L O VI

=====

LOS PAISES NORDICOS

=====

Como lo hizo Grecia en 1935, la mayoría de los países nórdicos suprimieron directa y sencillamente el bicameralismo de tipo clásico.-

Tal es ciertamente el caso de Finlandia en 1919 y de Dinamarca en 1953. En cuanto a Noruega, el Lagthing y el Odelsting no son Cámaras sino más bien dos secciones de un Parlamento -el Storting- por otra parte plenamente homogéneo.-

La Nación elige, en efecto, al Storting por sufragio universal en un escrutinio único y es esta asamblea la que, en seguida, se divide por sí misma en dos secciones que sesionan separadamente.- Podría hablarse, en tales condiciones, de un bicameralismo que no fuese sino formal?

20.- Suecia es el único país nórdico que ha conservado su sistema bicameral instaurado en 1866, para reemplazar al antiguo-RIKSAG, de los estados, constituido por cuatro estados. La primera Cámara que es elegida por los miembros de los concejos provinciales y por los consejeros municipales de las ciudades no representadas en los concejos provinciales, y que se renueva anualmente por octavo --La duración del mandato es de ocho años-- Representa, a los dos estadios superiores (nobleza y clero).- Como todas las elecciones se realizan mediante escrutinio proporcional --factor que favorece doblemente al partido más grande, puesto que se trata de elecciones y directas--Los social demócratas suecos tienen en contra una mayoría n. socialista en la segunda Cámara elegida directamente, pero pueden -

apoyarse sobre una mayoría en la primera Cámara y, con la ayuda de algunos votos comunistas, obtener una mayoría en las votaciones que ambas Cámaras deben efectuar en común.-

Las dificultades que se derivan del sistema se ven resultan, fundamentalmente, de que las dos Cámaras tienen la misma competencia.-

Todos los asuntos son preparados por comisiones las que son comunes para ambas Cámaras, y los proyectos producidos por esas comisiones son sometidos simultáneamente a la decisión de ambas Cámaras.- Tanto la una como la otra ejercen una influencia pareja sobre la decisión adoptada.-

C A P I T U L O V I I

I T A L I A

21.- El senado italiano goza de una situación privilegiada. Aunque presenta diferencias con respecto a la Cámara, es igual a ella tanto en la actividad legislativa como en el control político del gobierno.-

No obstante, mientras la Cámara es elegida por sufragio univer

sal y directo (Art 56), el senado se elegido sobre una base regional, en cuanto a los diversos colegios electorales no deben rebasar los limites territoriales de su respectivas regiones y de que cada una de estas debe tener, por lo menos, seis representantes, con excepcion del valle de Aoste, que por su pequenez no tiene sino uno solo (Art 57).- Ha de reconocerse que nos encontramos alliante un colectivo muy endeble de la uniformidad de la representacion, puesto que la Constitucion dispone que, al igual que los diputados, los senadores son elegidos por sufragio universal y directo

Es asi como cada asamblea tiene su origen en el sufragio popular directo. El Senado, aunque elegido sobre una base regional no representa las regiones, es decir, esas instituciones constitucionales cuya articulacion constituye la organizacion territorial de la Republica, pero si al pueblo en su totalidad, con el mismo titulo que la Camara de diputados.-

C A P I T U L O V I I I
 =====

F R A N C I A
 =====

22.- Despues de haber sido la pieza maestra de la Constitucion de 1875, el Senado encontro en 1946 una atmosfera hostil al establecimiento de un bicameralismo autentico. El Consejo de la Republica formaba parte, sin duda, del Parlamento, pero no habia alli sino un simple titulo honorifico, puesto que el Art 30. se habia cuida-

do de reservar a los diputados de la Asamblea Nacional (A.N) el ejercicio de la soberanía del pueblo. La única función de esta Cámara de reflexión, asamblea adjunta privada de una voluntad autónoma, era la de perfeccionar la voluntad de la A. N., de corregir sus eventuales errores y de atemperar el efecto eventual de sus decisiones.-

No gozando sino de una competencia legislativa limitada y de un derecho de veto meramente teórico y no pudiendo prevalerse de la responsabilidad del gobierno, el C.R. vio operarse a su favor una recuperación, consagrada por la ley electoral del 23 de Septiembre de 1948, que restableció el escrutinio mayoritario y reconstituyó el carácter tradicional de la 2a. Cámara en Francia, a saber el de órgano representativo del interior rural y comercial.-

Finalmente, la reforma constitucional del 30 de Noviembre de 1954 puso término a la vejatoria inferioridad del C. R. en materia de iniciativa legislativa; aumentó sus posibilidades de resistencia por la institución de la "navette" entre las dos asambleas; pero mantuvo al C.R. dentro de su competencia consultiva, ya que el restablecimiento de la "navette" no llegaba hasta devolverle todas las prerrogativas del antiguo Senado de III República.-

El art 24 de la Constitución de 1958 ("El Parlamento comprende la A.N. y el Senado") parece llevar a término la evolución comenzada bajo la IV República que, desde 1948, tenía -

en el C.R. senadores sin Senado, al punto de que, si a de creerse a Merced Prélot, "la Constitución de 1958 es el primer término de un senado.-

De primera intención, uno se siente bastante tentado a compartir esta opinión cuando se considera las condiciones de reclutamiento, las que tienden a diferenciar lo esencialmente al Senado de la A.N. y ellos sobre todo en lo que respecta al mecanismo del sufragio universal y directo.- (El senado es elegido por sufragio universal directo. Asume la representación de las colectividades territoriales de la República, Art 24).-

Los 307 senadores son elegidos, por nueve años, con renovación trienal por tercios, ya sea por escrutinio mayoritario indirecto en los Departamentos que eligen menos de cuatro senadores, ya sea por representación proporcional en los otros, por los delegados de los Concejos Municipales (Al rededor de 104.500.), por los 3250 concejeros generales y los 465 diputados de la A.N.-

Por severo que sea el juicio formulado por Maurice Duverger sobre este Senado. (Una Cámara de agricultura en una República de notables), debe reconocerse su carácter conservador y la imagen deformada que da de la representación nacional.-

23.- En cuanto a los poderes del Senado, es cierto que si bien ha sido conservado el bicameralismo, esto ha sido por la preo-

ocupación de revalorizar un Senado cuyo papel principal, ha dicho Michel de Debre es de sostener al gobierno en el caso oportuno, contra una asamblea demasiado desbordante por estar demasiado dividida.-

No solo recibe el Senado mas honores y esta equiparado a la A.N. en numerosos dominios, pero, es sobre todo en el terreno de la votación de la ley donde ha sido reforzada la gravitación del Senado. Mientras que en 1946 solo la A.N. votaba la ley y el consejo de la República no participaba sino a titulo consultivo, la nueva Constitución confía el veto de la Ley al Parlamento en su conjunto y, en principio, una ley no existe sino es votada por las dos asambleas en idénticos términos (Art 45), después de un ir y venir que puede ser extremadamente largo.-

Esta igualdad entre las dos asambleas no es, sin embargo, absoluta ni sistemática.- En efecto:

1o.- En materia legislativa se trata más bien de una igualdad condicional, dependiendo del gobierno que se opere o no, según que ello le sea indiferente, le sirva o le moleste en su política.-

Es así como el Senado no puede "enterrar" los textos que le remita la A.N. o librarse al juego de hacerlos ir y volver, más que cuando el Gobierno no decide "descongelar" -

el procedimiento legislativo y anular en caso necesario la voz del Senado recurriendo a una "Comisión mixta paritaria (art 45), tomada de la Constitución de Bonn (art 77, inc. 20

20.- En la esfera de la responsabilidad gubernamental, ha sido mantenida la inferioridad política del Senado a pesar de las fórmulas engañosas de los Arts 20 ("el gobierno es responsable ante el Parlamento...") y 49 ("El Primer Ministro tiene la facultad de pedir al Senado la aprobación de una declaración de política general").-

El Senado no puede, ni de hecho ni en derecho, tomar la iniciativa en materia de crisis ministeriales; en el Senado no se halla "Comprometida" la responsabilidad del gobierno.-

24.- Ya es hora de terminar. Independientemente de la necesidad técnica y política de las segundas Cámaras federales, hay una tendencia general --concordante por cierto con la evolución democrática-- que conduce al debilitamiento de las Cámaras Altas (Gran Bretaña), ya sea a su supresión (Noruega, Grecia, Dinamarca) o a su transformación en asambleas democráticas que ni siquiera una elección indirecta impide considerar como simples desdoblamientos políticos de la Cámara Baja (Bélgica, Holanda, Italia) hasta el punto de que lo que subsiste todavía es un bicameralismo desvalorizado, pu-

ramente formal y prácticamente sin influencia sobre la sustancia de las decisiones estatales.-

Ni siquiera la reciente evolución francesa debe engañar; si el Senado de 1958 es una potencia, será, como lo hemos visto, una potencia "condicionada", ya sea indiferente al Gobierno, ya a su servicio, pero que no podría serle hostil.-

Se plantea así el importante problema del sentido actual de la utilidad del bicameralismo.-

Dentro del marco del Estado liberal, su adopción revela el deseo de aportar a la representación nacional un correctivo capaz de atenuar la violencia de la impronta del pueblo sobre sus elegidos, de equilibrar el peso del número indiferenciado por la influencia de ciertas clases o de ciertos intereses y de introducir entre el pueblo y la ley "la instancia de la sabiduría".-

Pero con el advenimiento de la "democracia gobernante" y el acceso real del pueblo en el escenario político, queda en pie otro argumento en favor del bicameralismo que es su superioridad en el proceso de elaboración de las leyes y hasta qué punto es fundado ese argumento? Cabe dudarlo.-

C A P I T U L O I X

=====

EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACION DE

L A S L E Y E S

=====

25.- Como lo observa Georges Burdeau, si la democracia es el régimen en el cual el pueblo hace la ley, la diferencia es grande entre la ley dictada por los ciudadanos reunidos en el ágora y lo que sale del laboratorio parlamentario.-

El procedimiento legislativo no es más que una prueba a la cual quedan sometidos los representantes. Se trata en definitiva de deducir de los datos que provee la elección una voluntad que, revestida de forma legal, será impuesta políticamente como voluntad del pueblo. De ahí que los procedimientos adquieran tal importancia: no sólo tienen por efecto frenar el desarrollo del proceso sino que los estadios sucesivamente recorridos -- estudio en comisión, modificaciones, compromisos, etc.-- llevan a menudo a una obra sin duda perfecta -- como técnica parlamentaria, pero en la cual el pueblo quizás tenga dificultades en reconocer sus aspiraciones iniciales.-

Agreguemos que el procedimiento parlamentario puede modificar el sentido de una Constitución!

El reglamento es sólo en apariencia la ley interior de las Asambleas. En realidad es un instrumento dudoso en manos de los partidos: a menudo tiene más influencia que la propia Constitución sobre la marcha de los asuntos públicos.-

En toda Europa occidental el reglamento tiene su punto de partida en la voluntad soberana del Parlamento. Aunque se ha

convertido en un fenómeno completamente natural de la vida parlamentaria, que no necesita justificación ni requiere basarse en una competencia expresamente conferida por una regla orgánica, tal regla de competencia se halla sin embargo en varias constituciones.-

Debe aún señalarse una de las más asombrosas innovaciones de la nueva Constitución francesa de 1958. Por primera vez penetra una constitución en el "sancta sanctorum" del templo parlamentario y decide cómo se harán las cosas. Es así como la libertad de las asambleas es considerablemente reducida tanto en lo que hace al contenido cuanto respecto a la formación de su reglamento.-

Por una parte, en efecto, la nueva Constitución contiene numerosas disposiciones sobre puntos que hace poco regidos sólo por el reglamento; por otra parte, el art 61 prevé el control de la constitucionalidad de los reglamentos, por el Consejo Constitucional, antes de ser puestos en aplicación, lo que tiene por efecto mantener al Parlamento dentro de los estrictos límites que le asigna la Constitución, mientras que hace poco todavía, tratándose de "medidas de orden interno" emanadas del Gobierno o de decisiones sobre las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento, la aplicación de la teoría de los "actos de gobierno" hacía imposible ningún recurso jurisdiccional.-

C A P I T U L O X
=====

L A I N I C I A T I V A L E G I S L A T I V A
=====

26.- Salvo en los Estados Unidos (en teoría al menos)-----
 la iniciativa legislativa corresponde al Ejetutivo y al Parla -
 mento, pero la iniciativa gubernamental lleva mucha delantera -
 Ello es natural si se piensa que la tecnicidad incesantemente -
 acrecida de los problemas da a los ministros-- que en forma ex-
 clusiva disponen de servicios técnicos, de estudios y de inves-
 tigaciones-- una superioridad aplastante en las discusiones par-
 lamentarias y en la elaboración de los proyectos de ley. Y el -
 avance creciente del Estado sobre la vida económica aumenta sin
 cesar la complejidad de las leyes modernas y, paralelamente, el
 papel de los estudios técnicos, hasta el punto de que todo ocu-
 rra como si los diputados es uviesen al respecto aun en la eta-
 pa artesanal, mientras que el gobierno está en la de la indus -
 tria científicamente orgabizada.-

Por otra parte, es cada vez menos frecuente que un gobierno del
 cual por hipótesis la política forma un todo-- pueda aceptar un
 proyecto que no emane de él. De ahí que la inictativa parlameta
 ria esté prontamente adquiriendo un alcance que la aleja de su-
 significación primitiva: es sin duda la presentación de un pro-
 yecto pero es también---una ofensiva contra el Gobierno que, -

llevado así a plantear la cuestión de confianza, deja de ser el agente ejecutivo que hace cumplir las leyes, para convertirse en "la autoridad que las impone".-

27.- En Bélgica, desde 1939 hasta 1949, 591 proyectos de ley fueron aprobados, entre los cuales solo había 55 de origen parlamentario; durante el período 1956-1957 hubo 268 proyectos de ley contra sólo 15 proposiciones.-

Y los autores belgas subrayan = por otra parte, que en la legislación en el amplio sentido de la palabra, es evidente la desproporción entre las leyes y las resoluciones de carácter general dictadas por el Gobierno, no distinguiéndose las leyes, sino por el contrario aquéllas, por la importancia de su contenido.-

28.- En Gran Bretaña, la Cámara de los Comunes es el elemento preponderante del Parlamento, al cual ni los Lores ni el Rey pueden resistir, y el Parlamento puede hacerlo todo, pero, políticamente, la influencia de los Comunes se ha reducido a medida que el Gabinete extraía, del "mandato" de la nación, una autoridad acrecida. Por ello la multiplicidad aparente vela la realidad: el monopolio gubernamental.-

En efecto, el poder de iniciativa de la Corona, no puede evidentemente ser utilizado sino de acuerdo con el Gobierno. En cuanto a las proposiciones presentadas por un "private member"

ber" o a las de la Cámara actuando colectivamente, no tienen ninguna posibilidad; su iniciativa no podía ser eficaz si no es implícita o expresamente aprobada por el gabinete.-

29.-En Francia, la participación del Parlamento y el Gobierno en el derecho de iniciativa ha sido considerado siempre como conforme al espíritu del gobierno parlamentario. Bien que una iniciativa individual tenía menos posibilidad de triunfar -- que la proveniente del gobierno. Francia no conoció, a diferencia de Inglaterra, bajo la tercera o cuarta república la posibilidad de la iniciativa legislativa por el Ejecutivo.

La Constitución de 1.958 marca una evolución decisiva y da al gobierno una gravitación preponderante en la iniciativa legislativa.

Inaudablemente, la iniciativa de las leyes corresponde concurrentemente al primer ministro y a los miembros -- del Parlamento, pero:

1o.-El derecho de iniciativa de los parlamentarios está limitado en su objeto, puesto que sus proposiciones y modificaciones son inadmisibles si su aprobación tuviera -- como consecuencia una disminución de los recursos públicos o la agravación de una carga pública;

2o.-El artículo 41 autoriza al gobierno a oponer la inadmisibilidad a toda proposición de ley o modificae-

ción que considerase no caer bajo el dominio de la ley, o que fuese contrario a una delegación del Poder legislativo que - le acuerda el artículo 38.

30.-La discusión de los proyectos gubernamentales tiene acordada la prioridad de derecho, así lo dice el artículo 48 y,

40.-Si el Parlamento no se ha pronunciado dentro de los 70 días sobre un proyecto de ley financiero, el gobierno no puede poner en vigor sus disposiciones mediante una ordenanza, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 47 de la Carta.

29).-También en Suiza el papel del Parlamento consiste esencialmente, de hecho, en aprobar los textos elaborados por la administración y presentados por el Consejo Federal.

Este hace uso de su derecho de iniciativa enviando un mensaje al Consejo Nacional o al Consejo de los Estados. Este mensaje constituye una exposición de motivos y contiene antecedentes al asunto o las precisiones técnicas necesarias. En anexo adjunto al texto de un proyecto o de un compromiso internacional a ratificar.

En cuanto a los diputados, su derecho de iniciativa puede manifestarse ya sea por una moción: proposición que tiende a obligar al Consejo Federal a presentar un proyecto, reviste carácter imperativo y debe ser votada por ambas cámaras; o por

un Postulado: proposición que se limite a invitar al Poder Ejecutivo a que estudie una cuestión y presente un proyecto al respecto.

La presentación por un Diputado de un proyecto enteramente redactado (bajo forma de moción) es en verdad excepcional. Por su actividad legislativa, el Consejo Federal es el órgano director de la vida política del País. Únicamente él, salvo muy raras excepciones, presenta al Parlamento proyectos de leyes o de resoluciones ya redactadas y es por ello el verdadero responsable del orden del día de cada sesión.

30).- Finalmente, en los Estados Unidos, la Constitución reserva a los Congressmen el derecho de iniciativa y se lo rehusa al Presidente, quien además está privado de la posibilidad de catuar por medio de sus ministros en razón de la incompatibilidad existente entre el estado de parlamentario y el de secretario ejecutivo.

La regla constitucional ha sido no obstante ampliamente deformada por la práctica. Desde el principio Washington y Hamilton que la Constitución autorizaba, a pesar de todo, al Presidente a hacer preparar proyectos de ley y a someterlos al Congreso. Habiendo ello herido la susceptibilidad del Congreso, los Presidentes consideraron después que podían pedir al Congreso que votara una ley que tuviese tal finalidad pe

ro sin permitirle un proyecto en forma.

El uso, sin embargo, ha consagrado en esta materia el predominio de la autoridad presidencial y el movimiento legislativo no está hoy en día menos dirigido por el Ejecutivo que en los países que consagraron constitucionalmente la participación en la iniciativa.

Está en un error quien cree que un miembro de la Cámara o el Senado es el verdadero autor de la proposición que presenta. Todas las Públicas Bills importantes, con frecuencia bajo su forma definitiva, emanan del Ejecutivo, es decir, de la Casa Blanca, de uno de los Departamentos ejecutivos o de servicios autónomos--agencias independientes, government corporations. etc---limitándose los Congressment al papel de intermediarios.-

En cuanto a las demás proposiciones----en especial, las private bills----la inspiración viene de personas, grupos u organizaciones ajenas a los círculos gubernamentales.

31).-Entonces, de quién vienen los proyectos y las proposiciones de leyes ?.

En la fuente de ellas uno encuentra en todos los países a miembros de la administración, expertos, grupos d. intereses, comités de estudio de los partidos, etc.

La preparación del proyecto, no obedece generalmente a ninguna-regla, lo que si bien se piensa, no puede dejar de sorprender,--

puesto que todo proyecto, por el sólo hecho de existir, orienta la discusión en un sentido que le sea favorable.

Los múltiples pressure groups (sindicatos obreros, organizaciones patronales, etc) lo han comprendido bien y ponen un cuidado particular en la elaboración de memorias, en las cuales concretan sus conversaciones con los ministros, los miembros de los ministerios o los altos funcionarios.

En la mayoría de los países---especialmente en Francia y en Bélgica---los grupos de presión se jactan de influir en la legislación, pero en los Estados Unidos su influencia ha sido --consagrada por el legislador.

El lobby norteamericano es el conjunto de los representantes de intereses particulares que se esfuerzan por lograr que una ley sea votada o no lo sea. Está tan fuerte y eficazmente organizada que ningún proyecto de ley que se refiera a cuestiones económicas puede ser introducido sin que los lobbyists alerten inmediatamente a las organizaciones o agrupaciones que ellos representan.

32).-Suiza es uno de los países en los cuales el proceso de preparación de los proyectos de ley ha sido institucionalizado. Cuando un proyecto concierne a un problema importante o requiera conocimientos técnicos particulares, el Consejo Federal pide a un experto (a menudo a un profesor universitario o a -

un pequeño grupo de especialistas que redacten un anteproyecto, el cual se hace entonces público a fin de provocar las reacciones de los parlamentarios, de la prensa y de las principales agrupaciones económicas y sociales.-

A menudo llega el Consejo Federal a hombrar una comisión-- más numerosa que comprende a los parlamentarios de los dos Consejos, a representantes de las agrupaciones interesadas especialistas y funcionarios y que está encargada de discutir el anteproyecto y de modificarlo armonizando las diversas tendencias reunidas. El proyecto así elaborado es entonces revisado por el departamento responsable, el que eventualmente requiere el asesoramiento de otros departamentos. La Cancillería Federal estudia en seguida si el proyecto no da lugar a observaciones desde el punto de vista de la coordinación legal y de su constitucionalidad. Antes de adoptar una decisión sobre el texto del proyecto y el mensaje que le acompaña, el Consejo Federal realiza una consulta formal a los diversos departamentos interesados y no se pronuncia hasta que el departamento responsable haya tomado posición ante las observaciones hechas por los demás o las modificaciones sugeridas por ellos.-

Parece indudable que estas comisiones, que trabajan sin pu

blicidad y en las cuales participan prácticamente todos los medios interesados, constituyen organismos técnicamente calificados para ayudar a la administración al mismo tiempo que, políticamente, su existencia debe simplificar en forma considerable las condiciones de discusión y de votación por las Cámaras.-

35.- Finalmente, en Gran Bretaña conviene señalar el papel del "office of the Parliamentary Counsel", servicio común de estudios legislativo situado junto al gobierno.-

En efecto, la realización del programa legislativo británico se opera según el siguiente esquema:

10. Un Comité ministerial del programa legislativo ("Future-Legislation Committee") formula, de acuerdo a los pedidos de los diversos ministros una lista provisoria de los proyectos requeridos, sometida a la aprobación del Gabinete.-

20.- Después que el discurso del trono haya presentado el programa legislativo definitivo del período, un comité interministerial ("Legislation committee") prepara los diversos proyectos de los diversos proyectos.-

30.- Esta preparación técnica concierne precisamente a una quincena de jurisconsultos (7 consejeros parlamentarios y 8-

asistentes), que componen el "Office of the Parliamentary Counsel", creado en 1889 para reemplazar las consultas jurídicas antes formuladas a simples abogados comunes. Es este Office el que redacta los proyectos, los que en seguida son sometidos a cada ministro interesado, a los Comités interministeriales restringidos y finalmente al Gabinete.-

34.- Este procedimiento reemplaza en suma, en Gran Bretaña a la intervención de los órganos consultivos encargados en numerosos países de asesorar al gobierno en los concernientes a los proyectos de ley que se propone presentar al Parlamento.-

En general es el Consejo de Estado al que incumbe esta misión, especialmente en Francia, en Italia, en Bélgica, en Holanda, en el Gran Ducado de Luxemburgo, en Grecia, en Turquía, en Egipto, etc.-

Hay por cierto otros organismos consultivos, representativos de los intereses económicos y sociales, de composición paritaria. Citemos en Bélgica el Consejo Central de la Economía y el Consejo Nacional del Trabajo; en Francia, el Consejo Económico y Social y, en Italia, el Consejo Nacional de la Economía y del trabajo.-

Mientras que en Bélgica es facultativa la consulta a esos-

organismos y se hallan desprovistos de un verdadero derecho de iniciativa, la nueva Constitución francesa de 1958 ha querido asociar más estrechamente con los trabajos legislativos a los representantes de las organizaciones sindicales y profesionales que sesionan en el Consejo Económico y Social, previendo por una parte la consulta obligatoria de este sobre todo plan o todo proyecto de ley de planificación que revista carácter económico o social y dando, por otra parte, al citado Consejo la posibilidad de designar a uno de sus miembros para exponer directamente ante el Parlamento la opinión del Consejo.-

En cuanto a la Constitución italiana (art 99), va más lejos aún, ya que el Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo organismo consultivo de las Cámaras y del Gobierno "tiene iniciativa legislativa" y puede contribuir a la elaboración de la legislación económica y social según los principios y dentro de los límites fijados por la ley".-

35.- Las Comisiones.- A pesar de sus inconvenientes, las comisiones son sin duda la única manera de asegurar un mínimo de competencia y de continuidad al trabajo parlamentario. La cantidad, la amplitud, la complejidad de los problemas que se plantean actualmente, exigen la división racional del trabajo y una especialización de sólo la permanencia -

de las comisiones permite obtener, al mismo tiempo que asegura la formación de los miembros novicios.-

Las comisiones constituyen, pues, un fenómeno de fraccionamiento político del cuerpo parlamentario, destinado a permitir una suerte de instrucción con motivo de cada iniciativa legislativa, una discusión previa y finalmente la preparación de un informe que será sometido a la Cámara para servir de base a la discusión de la asamblea en pleno.-

En principio, se trata de que toda cuestión sea estudiada en comité limitado, que conozca mejor el objeto de la discusión, y de tratar eficazmente --ya que con más rapidez y de una manera técnicamente más apropiada-- todos los detalles de los textos legislativos.-

Ahora bien, es indiscutible que en ciertos países por lo menos --y en todo caso en Francia y en los Estados Unidos-- en lugar de contribuir a que se racionalice el procedimiento legislativo, la politización de las comisiones parlamentarias, su creciente estabilidad, la lentitud de su procedimiento interno no solamente han hecho más pesado aquel procedimiento, sino aún debilitado el alcance de la iniciativa legislativa gubernamental.-

La evolución del problema en Francia y el examen de los siste-

mas practicados en diversos países --especialmente en Gran Bretaña, en Suiza y en Italia -- arrojarán luz sobre este aspecto.-

36.- Francia se ha distinguido durante mucho tiempo por el imperialismo de sus comisiones parlamentarias que se apresuraron a usurpar una autoridad que no tenía proporción con su responsabilidad.-

Mientras que el siglo XIX no había conocido sino comisiones efímeras "que morían una vez terminada su misión especial", el número creciente de textos a informar condujo a la permanencia y a la especialización de comisiones designadas por representación proporcional desde 1910.-

Para la reforma de 1946 se constitucionalizó el sistema y se reforzó aún más la hegemonía de las 19 comisiones permanentes, compuestas cada una por 44 miembros en la Asamblea y por 10 en el Consejo de la República, formadas de antemano para el estudio eventual de todos los problemas que caigan bajo su competencia y que los son distribuidos por el Presidente de la Asamblea.-

Estas comisiones se han constituido en autoridades rivales de la Asamblea plenaria y sobre todo de los ministros en ejercicio. En el plano de la elaboración de la ley, tienden

a desplazar a la Cámara entera porque, inducidos a considerarse como organismos autónomos, estudian o entierran los proyectos en tanto sus informes significan ya la decisión.-

Es por ello que la Constitución de 1958 a mirado con desfavor el sistema de las comisiones permanentes especializadas y ha restringido considerablemente la libertad de la Asamblea en cuanto al número, a la composición y a la competencia de las comisiones.- El artículo 46, por una parte limita a 6 el número de comisiones permanentes y, por otra parte, solo le da la competencia para el estudio de los proyectos y proposiciones de leyes si el gobierno o la asamblea no, lo ha confiado a una comisión especial.-

37.- El sistema norteamericano de las comisiones se aproxima al practicado antaño en Francia, por el papel decisivo de los comités prácticamente autónomos, que no representa al Presidente ni al Congreso. En efecto, obligado el Congreso a asumir integramente la elaboración de las leyes, por la exclusión total del ejecutivo en materia legislativa, y en busca de un método de trabajo que se adapte a la reparación de los textos, ha llegado a hecho al desprendimiento de la representación popular mediante la Constitución de "Stading committees", que se han aoderado de la totalidad del Poder Legislativo.-

Desde 1946, la Cámara ha asistida por 19 comisiones permanentes que cuenta de 20 a 30 miembros, y el Senado por 15 comisiones, - de 13 miembros cada una.

Todos los proyectos de ley presentados en una Cámara son automáticamente atribuidos a la comisión competente y nadie sabe cuándo saldrá de ella el proyecto. De hecho, los únicos proyectos - que tienen una posibilidad de prosperar son los que, presentados por un miembro de la comisión, son girados a ésta, que los estudia sin desmayo y los somete luego a la Cámara.-

Ha de anotarse todavía que son las comisiones las que ejercen - el poder de investigación reconocido al Congreso conforme a la doctrina inglesa, es decir, el poder de ordenar la comparencia de cualquier persona susceptible de esclarecer al Congreso en - su tarea.-

Si bien teóricamente no pueden ser realizadas las investigaciones sino con fines legislativos, en la práctica es con frecuencia olvidado el vínculo entre esta finalidad y el objeto preciso de la encuesta y las investigaciones están enderezadas a veces contra el Ejecutivo.-

38.- En Gran Bretaña las comisiones jamás han sido potencias políticas como en Francia, pero sí auxiliares tanto del Gobierno - como del Parlamento. Nunca asumieron el carácter de órganos per

manentes y sistematizados, compuestos por especialistas que controlan con vigor y aun indiscreción una rama de la actividad gubernamental.-

En ningún país es tan limitado su papel, porque en principio la preparación del trabajo de la sesión corresponde al "Committee of the whole House", pero no pudiendo ésta ser suficiente para todo, han de agregársele órganos más especializados; --los "select committees", comisiones especiales nombradas con motivo del estudio de un "bill" de carácter técnico o de una encuesta; --los "joint committees", o comisiones mixtas, y los "standing committees", o comisiones permanentes pero que ofrecen la originalidad de no ser especializadas, de modo que no pueden rivalizar con los ministerios.-

Nunca se señalará suficientemente que estas comisiones permanentes-- a las cuales son remitidos automáticamente desde 1907 todos los proyectos de ley-- sólo han sido creadas para dividir el trabajo de la Cámara entera; concebidas por, tanto, como partes de ésta, con estas por un personal de no especialistas, en parte variable, están llamadas a emitir sobre las cuestiones legislativas financieras a que se abocan un juicio general del mismo orden que el de la propia Cámara implicando la forma en que son integradas la seriedad de -

una mayoría gubernamental, ellas no tratan de ejercer una competencia autónoma para hacer prevalecer sus puntos de vista y se atienen al texto sin querer alterar su alcance mediante modificaciones.-

39.- En Alemania federal la especialización de las comisiones está particularmente avanzada. Empero, si bien es cierto que hacen --silenciosa y oscuramente pero con --eficacia -- lo esencial del trabajo legislativo, orientando la decisión de la Asamblea mediante el juego de las resoluciones y recomendaciones, no son en modo alguno omnipotentes, pudiendo el Bundestag desposeerla provisionalmente de su tarea para confiársela a una comisión de encuesta.-

Compuestas en proporción a la importancia de los sectores y comprendiendo de 15 a 31 miembros, estas comisiones realizan sesiones que no son públicas ni secretas y, a imagen de los "Hearings" norteamericanos, pueden hacer preceder sus reuniones por sesiones informativas abiertas a la prensa y al público, a las cuales son invitados los expertos y los representantes de los intereses ("Interessenvertreter"), como lo establece por otra parte el Art 73 del reglamento.-

-47-

40.- De los países del Benelux no hay mucho que decir, salvo que al lado de las comisiones permanentes, que corresponden en principio a los departamentos ministeriales hay "secciones que casi ya no funcionan en la práctica (en Holanda) o que no intervienen (en Bélgica), sino en proyectos o proposiciones de leyes de interés general o político.-

El papel de las comisiones es sólo preparatorio, pero son no obstante ellas las que dan la forma definitiva a los proyectos. En Bélgica, por lo menos, es el texto de la comisión el que sirve de base para la discusión en la sesión plenaria.

41.- En Suecia, ya se trate de comisiones especiales, de comisiones mixtas o de las comisiones permanentes, todas ellas son comunes a las dos Cámaras.-

Están obligadas a expedir un dictamen sobre todas las proyectos que les son girados y contrariamente a la práctica norteamericana ninguna proposición podría ser ahogada por negligencia o mala voluntad de una comisión sueca.-

No obstante sería erróneo deducir de ello que estas comisiones son simples organismos de preparación legislativa.-

Disponen a veces de:

a) Facultades de control, pudiendo cada comisión plantear an

te las Cámaras hasta la cuestión de la responsabilidad de un miembro del consejo de ministros.-

b) Facultades de decisión: es así como la comisión de la Banca adopta medidas reglamentarias para la administración del Banco Nacional, mientras que la comisión de la Constitución decide en caso de desacuerdo entre las Cámaras sobre la comisión permanente a la cual debe ser remitido un proyecto.

c) Y aun de un verdadero derecho de iniciativa parlamentaria pudiendo 3 comisiones plantear ante las Cámaras ciertas cuestiones ajenas a la esfera abarcada por los proyectos que les son sometidos. En 1954 fueron presentados de este modo 13 proyectos.-

Destacamos finalmente que los informes de las comisiones permanentes suecas tienen un valor decisivo en el 90% de los casos y que, representando a las dos Cámaras y a sus diversas tendencias políticas, constituyen una especie pequeño Parlamento, cuyos miembros son considerados como expertos al abrigo de toda preocupación política.-

4.- El Parlamento Italiano, además del procedimiento normal (estudio del proyecto de ley por una de las 11 comisiones permanentes, que despliegan una actividad solamente preparatoria y no deliberante), utiliza un procedimiento acelerado-

-49-

(el término acordado a la comisión se reduce de dos meses a uno) y, sobre todo un procedimiento descentralizado en el cual por una vez las comisiones actúan no para preparar sino para resolver.-

En efecto, en virtud del Art. 72 de la Constitución, las Cámaras deben confiar el estudio y la aprobación de un proyecto o de una proposición de ley a la Comisión competente y esta comisión, en ese caso, no se limita a estudiar el proyecto y a presentar su informe a la asamblea, sino que procede por sí mismo a la aprobación definitiva del texto que le es sometido.-

A pesar de las garantías adoptadas no ha faltado las críticas a este procedimiento: menoscabo de la autonomía de las asambleas plenarias, práctica contraria a la regla constitucional, peligro de inflación legislativa, facilidades dadas por este camino a la presión de los grupos e intereses.-

Sea como sea, las estadísticas parecen elocuentes.-

43.- Podíamos hablar igualmente de las modalidades de la elección de los presidentes de las comisiones parlamentarias de la utilidad del contacto entre las Comisiones y el Ejecutivo, de los argumentos en favor o en contra de la publicidad de las sesiones, el peligro consiste en destacar los fun

cionarios ante las grandes comisiones parlamentarias ect.-

Mientras tanto, el sistema de las comisiones plantea dos graves problemas de hecho:

10.- Por una parte los peligros de la especialización no son imaginarios: se trata sobre el peligro de que la comisión identifique al interés general con los intereses de los grupos particulares de la sociedad que caen bajo su competencia y, a ese respecto, no podría negarse que la especialización constituye un factor favorable para el establecimiento de relaciones demasiado estrechas entre comisiones y "pressure groups".-

20.- Por otra parte, en todos los Estados son las conclusiones de las comisiones-- es decir, el texto del proyecto tal como ellas lo proponen-- las que son sometidas a las deliberaciones de la Asamblea plenaria, pero mientras en Gran Bretaña, en Suiza y en Alemania occidental, por ejemplo, esas conclusiones no implican jamás cambios fundamentales en la economía de los proyectos gubernamentales, en los Estados Unidos y en Francia (antes de 1958) constituyen verdaderos contra-proyectos. Ello no es tan grave en cuanto a las proposiciones de iniciativa parlamentaria pero parecería que, en lo concerniente a los proyectos guber-

namentales, la función de las comisiones es estudiarlos y proponer modificaciones y no sustituirlos por contraproyectos, debilitando así el poder de iniciativa legislativa del Ejecutivo.-

C A P I T U L O X I

+=====+

EL PAPEL DEL PRESIDENTE DE LA
ASAMBLEA

44.- El presidente de la Asamblea desempeña en todos los Estados un papel preeminente (mantenimiento del orden, hacer observar el reglamento, aclarar el uso de la palabra, fijar a veces el orden del día etc). Sólo rara vez es un simple ordenador de los debates y casi siempre su verdadero "animador", el director de los trabajos de la Asamblea. Sin embargo, el concepto de la posición personal del presidente varía según los Estados. La autoridad excepcional del "speaker" de la Cámara de los Comunes deriva esencialmente de su imparcialidad. En efecto, hacia 1870, se impuso la idea de que una vez elegido el "speaker" no es ya un hombre de partido: no es ni hombre del Gobierno ni de la oposición; es el hombre de los Comunes. Absteniéndose de votar, salvo en caso de empate, es el jefe de los ceba

tes. To os los discursos se dirigen a él; es él quien da la palabra, aplica la recopilación de precedentes y las reglas de procedimiento, decide la naturaleza (financiera o no) - de un "bill" -, atribuye el examen de los "bills" a las diversas comisiones y comités, " nombra" eventualmente a un - diputado a título de sanción.

45.- Mientras que, como se ve, el "speaker" británico se - ha convertido en un moderador enteramente imparcial, alejado de todo partido, por el contrario la presidencia norteamericana es, desde sus comienzos, francamente partidaria. - El "speaker" de la Cámara se esfuerza sin duda por tratar - noblemente a la oposición, pero la oposición a su igual británico, se identifica activa y abiertamente con la organización de su partido en la Cámara, como un engranaje indispensable en la máquina de la mayoría.-

46.- La orden del día.- La virtud del principio de libre - y total discusión en las Asambleas parlamentarias se ve evidentemente afectado por las condiciones en las cuales se desarrolla hoy en día el estudio de los textos legislativos.- En efecto, por una parte, el número y la complejidad de los textos) proyectos conducen forzosamente al retraso y a la - incompetencia de las asambleas.-

Por otra parte, habiéndose convertido las leyes en el instrumento de toda política, su discusión no puede ser ya abandonada a los azares de la sesión parlamentaria: el Gobierno debe asegurar la dirección de ella y, ante todo, debe poder elegir el momento del estudio de los textos sometidos a la Cámara, bajo pena de ver anularse virtualmente su derecho de iniciativa legislativa por las disposiciones reglamentarias que rigen la fijación de la Orden del Día.

De hecho, en Gran Bretaña y en Suiza, la orden del día fijada por el gobierno, que puede así establecer un programa legislativo de largo aliento.

En los Estados Unidos es fijado por el Rules Committee, que se ha arrogado un poder tan discrecional que sin su acuerdo el Ejecutivo no podría hacer tratar un texto.

En la Europa Continental las asambleas son en principio las que deciden sobre su orden del día.

En la Francia de la 3a. y de la 4a. República esta práctica resultó hasta tal punto ser causa de lentitud y de ineficacia que la nueva Constitución de 1.958 cambió el antiguo sistema establecido (art.48) que la orden del día comprende, por prioridad, en el orden que el gobierno ha fijado, el tratamiento de los proyectos de ley presentados por el gobierno y de las proposicio--

nes de ley por él aceptadas; una sesión por semana está reservada por prioridad a las preguntas de los miembros del Parlamento y a las respuestas del Gobierno.

C A P I T U L O X I I

LOS DEBATES PARLAMENTARIOS
=====

46).-Con relación a los Debates Parlamentarios propiamente dichos, hemos de señalar que con excepción de los países del Benelux, y de Francia, la mayoría de los países practican el sistema de las tres lecturas.

Así, en Gran Bretaña, la primera lectura no es sino una formalidad rápida consistente en la lectura del sumario del proyecto y la indicación por el ministro interesado del día previsto para la segunda lectura, imprimiéndose luego el texto.

La segunda lectura es la fase más importante durante la cual se discuten el principio mismo de la ley y sus líneas generales, comenzando después de ello el estudio en comisión. Después de esta segunda lectura, el bill ha sido aprobado en general; es entonces cuando se inicia la discusión precisa de los diversos artículos y las modificaciones son propuestas e im-

pugnados. Después propone el Speaker que sea sometida a la Cámara, con o sin modificaciones, el informe de la comisión y normalmente ello inicia un nuevo debate, después del cual, a menudo el mismo día, tiene lugar la tercera lectura con una discusión corta, pues la victoria esta ya conseguida. Se comprobará que en la práctica la 1a. y 3a. no constituyen, en la mayoría de los casos, sino formalidades, mientras que las discusiones de la segunda quedan muy reducidas por el trabajo de las comisiones.

47).-En Francia, con la evidente preocupación de fortalecer al Ejecutivo, asegurándole el monopolio de la dirección de los trabajos parlamentarios, los constituyentes de 1.958 hicieron un considerable esfuerzo de racionalización relativo al ordenamiento de los debates.

10.-Desde entonces es el texto del proyecto de ley el que sirve de base para la discusión y no, como en el pasado el informe de la comisión.

20.-Para limitar la duración de las discusiones y hacer menos fácil la práctica norteamericana del filibusterig, el nuevo reglamento ha prohibido la lectura de los discursos y que sea excepcional la lectura de los informes.

30.-Se ha hecho casi imposible el recurso a métodos

dilatorios o a modificaciones abusivas.

40.-Para luchar contra el ausentismo se ha impuesto el voto personal.

50.-En cuanto a la votación, momento solemne en el cual el pueblo toma su decisión y de cuyo resultado nace la ley, la lógica querría que en la organización de los escrutinios se hiciera todo lo posible para permitir a la mayoría que se pronuncie en forma incontrovertible y aún para obligarla a manifestarse con vigor.-

Ahora bien, estas dos garantías no parecen que se dieran reunidas, como lo demuestra un estudio comparativo de E. Blamont y ello en razón de la regla llamada de quorum de los presentes- así como por la lentitud y las incertidumbres de los diversos modos de escrutinio.

C A P I T U L O X I I

=====

S A N C I O N Y P R O M U L G A C I O N

=====

48).-El voto de una ley por el Parlamento no siempre basta -- para su perfeccionamiento.

a).-El jefe del Ejecutivo aún interviene con la mayor --

frecuencia en la elaboración de la ley, en pié de igualdad con las asambleas elegidas, mediante la sanción, es decir por su -- consentimiento, a la vez, su voto, podría decirse, absolutamente necesario para la formación y, por lo tanto, para la validez del acto legislativo.

Así ocurre en Gran Bretaña y los Estados del Benelux, en los -- cuales no afirmar la ley votada por el Parlamento equivaldría por la autoridad del rey, de la reina o de la gran duquesa a -- un veto disfrazado, alto teórico, sin embargo, en un régimen Par -- lamentario.

Por el contrario, en los Estados Unidos, el veto presidencial -- es ejercido y se muestra eficaz, aunque meramente suspensivo. -- Dentro de los diez días de votada la ley, el Presidente puede -- oponer su veto, lo que obliga al Congreso a una segunda delibe -- ración, en la cual el proyecto debe ser aprobado por las dos -- terceras partes de ambas cámaras para superar la resistencia -- presidencial.

En Finlandia, el Presidente de la República dispone de tres me -- ses para acordar su sanción, en defecto de la cual se considera -- que ha sido negada. El presidente sólo puede, empero, retardar -- la puesta en vigencia de una ley, porque aún si no la sanciona -- la misma entra en vigor si es aprobada en el curso de la se -- sión de la cámara posterior a nuevas elecciones. --

49).-En Francia, en Italia y Alemania el Jefe del Estado simplemente promulga la ley, es decir, autentica su texto, comprueba la regularidad procesal de su aprobación y la hace obligatoria. Con ello, el jefe del Ejecutivo no realiza tarea de voluntad legislativa sino que se limita a reconocer que la ley efectivamente ha nacido.

Sin embargo, de hecho, ese poder de promulgar la ley, teóricamente menos importante que la sanción, resulta eficaz porque implica - un derecho de veto nada teórico.

Promulgada sólo las leyes constitucionalmente votadas (art.82), el Presidente de la República Federal de Alemania Occidental decide por sí mismo si esta condición está cumplida, ejerciendo -- así un verdadero control constitucional.

El Presidente Italiano debe promulgar la ley en el término de - un mes (art.73), pero puede oponerle un veto suspensivo--por motivos de legitimidad o aún de oportunidad---que el Parlamento - no puede vencer sino después de una nueva deliberación(art.74). La Constitución francesa ha adoptado el mismo sistema.-

-C A P I T U L O XIV-

-EL P A R L A M E N T O-

Este capitulo esta destinado a helizar el Parlamento de Gran Bretaña, Estados Unidos (Congreso), Francia, Suiza y Unión Soviética desde el punto de vista Jurídico-Formal, o sea, su composición y sus principales funciones.

E L P A R L A M E N T O E N G R A N B R E T A Ñ A . - S U C O M P O S I C I O N . - F U N C I O N E S .

50).-Desde el punto de vista Jurídico-Formal, el término Parlamento designa la reunión de tres instituciones: el Rey, la Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes, o sea, "Rey en Parlamento", como expresiva del Poder Legislativo.-

Como el rey no pueda oponerse o vetar una ley, su participación es puramente formal.

En lo pertinente a la Cámara de los Lores, hay que tener en cuenta que su asentimiento no es necesario para legislar sobre materias financieras y, para las restantes, sólo tiene un veto de un año.

El Gobierno al perder la confianza de la Cámara de los Lores no lo obliga dimitir.-

51).--LA CAMARA DE LOS LORES.--

La Cámara de los Lores está formada por cerca de ochocientos Pares (800), la más numerosa en el mundo después del Soviet Supremo, con la siguiente distribución:

1o.-Pares Espirituales.--Dos Arzobispos y veinticuatro Obispos de la Iglesia Anglicana. Entre los Obispos, los de tres Diócesis: Londres, Durham y Winchester son permanentes; el resto, según un orden de antigüedad y con arreglo a las vacantes que se produzcan.

2o.-Pares Temporales:--

Que se dividen así:

a).--Pares Hereditarios del Reino Unido, es decir, títulos de nobleza hereditaria inglesa (duques, marqueses, condes, vizcondes y barones). La Corona tiene facultad para crear esta clase de pairías, lo que constituyó en otro tiempo una arma política para en caso de necesidad crearse una mayoría en los Lores. Estos pares no tienen número fijo.--

b).--Dieciséis representantes de los Pares de Escocia, elegidos por éstos para cada Parlamento. Entre los pares--es decir--entre la nobleza de Escocia hay algunos que son a la vez pares del Reino Unido, y como tales tienen asiento --

entre los Pares hereditarios; pero hay otros que no lo son, para los cuales el Acta de Unión de 1.707 reservó 16 pares o puestos en el Parlamento.

c).-Representantes Vitalicios de los Pares de Irlanda, en número de veintiocho (28), según el Acta de Unión de 1.800; pero desde la creación del Estado Libre de Irlanda no se han celebrado nuevas elecciones, por haber sido suprimido el principal órgano para ellas (el Lord Canciller de Irlanda); por consiguiente, es un grupo a extinguir, lo que según Jennings, tendrá lugar hacia 1.980.

d).-Siete Lores Jueces o Lores de Apelación, cuya misión es cumplir las funciones judiciales de la Cámara. Su magistratura es vitalicia y son designados por la Corona entre aquellos que hayan ejercido durante dos años un alto cargo judicial o hayan practicado la abogacía durante quince.

Se afirma con frecuencia que esta cámara representa la --- Aristocracia inglesa en la Constitución, pero si con ello se quiere decir que esta integrada por nobleza tradicional por títulos, ello sólo es verdad en parte, por cuanto de los 681 pares existentes en 1.936, sólo 47 lo eran en virtud de ennoblecimientos anteriores a 1.689, y de estos, sólo 16 a 1.485.

En resumen: que incluyendo a los eclesiásticos, resulta que la mitad de la Cámara de los Lores han sido tan recientemente ennoblecidos, que difícilmente se la pueda calificar de Aristocrática por larga tradición, Además, muchos de los Lores hereditarios no asisten a las sesiones, llevando, en general, el peso de las mismas los pares de primera generación. Lo que sí se pueda afirmar, es que la Cámara de los Lores representa -- más bien a la parte rica de la población que a la pobre.

F U N C I O N E S .-

52).-Tiene funciones Legislativas, Judiciales y de Fiscalización del Ejecutivo.

1).-Judiciales.-

Como tal, constituye el más Alto Tribunal del Parlamento, con las siguientes funciones:

a).-Como Tribunal de Apelación, constituye la suprema instancia en materia penal y civil;

b).-Actua en primera instancia y única instancia en los casos siguientes: para las personas acusadas por los Comunes de altos delitos y transgresiones, y para los pares acusados de traición y felonía.

2).-Legislativas.-

Apte esta Cámara como en la de los Comunes, puede iniciarse -

cualquier proyecto de ley que no tenga caracter fiscal,--Hasta 1.911 era doctrina general que los Lores poseían en materia legislativa ordinaria, los mismos derechos que los comunes.

Ejercen sus funciones legislativas dentro de los siguientes límites:

a).--Todo ley de caracter financiero aprobado por los Comunes es ley aunque sea rechazado por los Lores.

b).--Todo proyecto de ley de alcance general se convierte en ley cuando es aprobado en dos legislaturas sucesivas y sancionada por el rey, aunque no haya tenido el consentimiento de los Lores.

3).--Función Fiscalizadora.--

Esta función es muy restringida para la Cámara de los Lores en el aspecto de la responsabilidad gubernamental, puesto que el gobierno no está obligado a dimitir cuando le es retirada la confianza por esa Cámara.

53).--LA CÁMARA DE LOS COMUNES.--

Está integrada esta Cámara por más de seiscientos (600) miembros elegidos por sufragio universal sin distinción de sexo, directo, secreto, por distritos y mayoritario.--Están descalificados para hacer parte de la Cámara de los Comunes,-- los pares, los clérigos de las iglesias anglicanas, escocesa y

y católica; las personas que disfruten de pensiones por gracia de la Corona; las que tengan relaciones comerciales contractuales con el Estado, y la mayoría de los funcionarios.

La Representación of the people Act 1.948 suprimió la antigua representación corporativa, integrada por siete (?) representantes de las Universidades (dos por Oxford, dos por Cambridge, uno por Londres y dos por las restantes).

Sin embargo, los grupos de presión influyen en amplia medida en la obra legislativa, tanto de los Comunes como de los Lores, y muchas veces resulta que un proyecto objetado en la Cámara, sea aprobado después por pactos o transacciones con las entidades interesadas.-

54). -Mr. Speaker.-

Le compete certificar, fuera de las funciones naturales de su cargo, como es la de presidir la Cámara, si un bill tiene carácter financiero y, si ha de ser, en consecuencia, sustraído al veto de la Cámara de los Lores. Es elegido por los Comunes al comienzo de cada Parlamento, siendo como su reelección, de manera que el cargo se convierte en vitalicio.

55). -FUNCIONES.-

Resumiendo las atribuciones así:

- a). -Tiene el monopolio sobre la legislación de carácter financiero, incluido el presupuesto.

b).--Sus proyectos legislativos de alcance general tienen el veto de la Cámara de los Lores por un año.

c).--Para la restante legislación, tiene las mismas facultades que la Cámara de los Lores, es decir, ley que propongan los Comunes debe ser aprobada por los Lores y viceversa.

d).--Somete a responsabilidad al gobierno en los diversos aspectos de su actividad. Si le retira la confianza, el gobierno se ve obligado a dimitir.

56).--EL CONGRESO EN LOS ESTADOS UNIDOS.-SU COMPOSICION.-FUNCIONES.-

Los poderes legislativos en los Estados Unidos están confiados a un Congreso compuesto de un Senado y una Cámara de Representantes.-El primero representa a los Estados como entidades autónomas, y la segunda, al pueblo de los Estados Unidos.

Cada Diputado debe ser elegido por el distrito de su residencia, fenómeno este que le da un marcado carácter localista.- Son elegidos por un período de dos años por el pueblo de los diferentes Estados, proporcionalmente a su población respectiva. En cuanto a las calificaciones personales del elector se remite a la legislación de cada Estado para tomar parte en la elección de la Cámara.-El Estado no puede restringir el voto por razones de raza, color o sexo.

57).- EL SENADO.-

Desde 1.913, cuando fué incorporada la enmienda 17, su elección se verifica por el pueblo de los Estados; la calidad electoral es la misma que para los representantes, y el procedimiento depende de la ley de los Estados.

Se presentan diferencias entre ambas Cámaras en cuanto a su importancia y significado.

Los Senadores son elegidos por seis años, mientras que los representantes lo son por dos, circunstancia que otorga al Senado más tiempo para dedicarse a los problemas generales de la política, en tanto que los representantes una vez elegidos, -- por razón del tiempo, tienen que estar pensando en la reelección.

El hecho de que los representantes tengan que postularse por el Estado donde residen, impide hacer una selección, mientras que los senadores son escogidos de circuncripciones más amplias y su candidatura es ya un proceso de selección.

La Cámara de Representantes se renueva cada dos años totalmente, mientras que el Senado lo es por tercios, lo que le da mayor continuidad y unidad.

En el aspecto de número, la Cámara se compone de 435 miembros, en tanto que el Senado lo es por 96, lo que le da a sus sesiones un carácter más íntimo.

El mayor relieve del Senado, ya que está en condiciones de desarrollar una política más continua y efectiva que la Cámara de Representantes.

El país permanece hasta cierto punto indiferente ante la Cámara de Representantes y muestra, en cambio, un marcado interés por las sesiones del Senado.

A pesar de que el Presidente puede eludir la acción del Senado en lo que respecta a relaciones internacionales, esto puede llamar la atención sobre dichas materias y obstaculizar la acción presidencial; no obstante afirmar, que la acción de la Cámara de Representantes, como lo observa Cozmin, ha ganado en poder efectivo en materia de política exterior.

58). Organización.

La Cámara de Representantes es presidida por el Speaker el cual es designado formalmente por la Cámara, pero en realidad por el partido que tiene la mayoría.

Otra característica del Parlamento Americano es el considerable influjo que tienen las Comisiones, sobre todo en la Cámara. El pleno en la Cámara es falta de significación si se tiene en cuenta la falta de oposición, por la carencia de garantías para que se manifieste ésta.

59). F U N C I O N E S.

Es un órgano funcionalmente legislativo pero, debido al -

principio de la separación de poderes, le competen también otras funciones, tales como:

a).-Funciones Político-Judiciales: el impeachment con referencia al Presidente, vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos en caso de traición, cohecho u otros crímenes y delitos.

Admitir nuevos Estados en la Unión y para adquirir territorios, declarar la guerra, la ratificación de tratados, etc.-

b).-Funciones Legislativas.-

Ambas Cámaras son iguales y coordinadas en sus facultades legislativas. La única excepción son las leyes tributarias que han de iniciarse en la Cámara de Representantes; pero el Senado puede proponer enmiendas totales o parciales que alteren el proyecto.

c).-Funciones Fiscales.-

La Constitución de los Estados Unidos autoriza al Congreso para imponer y percibir ciertas contribuciones con el fin de pagar las deudas y proveer a la defensa común y bienestar general de los Estados Unidos.

60).-EL PARLAMENTO EN LA REPUBLICA FRANCESA.-COMPOSICIÓN.---

F UNCIONES.-

Se compone de la Asamblea Nacional y del Consejo de la-

República, denominación esta que fué abolida por la Constitución de 1.958, quedando así; Asamblea Nacional y Senado.-

Antes de la Constitución a que hacemos referencia, la Asamblea Nacional estaba integrada por 544 diputados de Francia Metropolitana, nueve de los departamentos de Guadalupe, la Martinica y la Reunión, 50 por Argelia y 36 por los territorios de Ultramar, elegidos por sufragio directo y universal, sin distinción de sexo, proporcional y por distritos, a razón de un diputado por cada 50.000 electores o fracción y su mandato de cinco años. El Consejo de la República se componía de 320 miembros, de los cuales 253 son de la metrópoli o la representaban, de las Colonias de América y de Reunión; 14 de los departamentos Argelinos, y el resto de ciertas zonas de la Unión francesa y su mandato era de seis años y renovados por mitad cada tres.

Con la reforma Constitucional de 1.958, quedaron conformados así:

El Senado integrado por 274 miembros, elegidos por sufragio indirecto y representan a las colectividades territoriales de la República y a los franceses residentes en el extranjero.-

La Asamblea Nacional de Diputados compuesta de 482 miembros elegidos por sufragio universal, secreto y directo, y, según la

Ordennaza 58-954 del 13 de octubre de 1.958, por distritos unipersonales y por votación uninominativa mayoritaria.

Se reune en sesiones ordinarias el Parlamento, dos veces al año comenzando el primer período el primer martes de octubre y termina el tercer viernes de diciembre; el segundo, se inicia a partir del último martes de abril y dura tres meses como máximo.

61).-FUNCIONES.-

Son muy limitadas, lo que significa justamente el procedimiento inverso del seguido por un Gobierno parlamentario donde lo que se discute y define es la potestad reglamentaria, ya que la constitución define aquellas materias que son objeto de regulación por ley y, por tanto, de competencia legislativa del -- Parlamento. Además, el Gobierno puede solicitar al Parlamento autorización para legislar sobre materias, que según la Constitución, son del dominio de la ley.

62).-OTRAS ATRIBUCIONES.-

Se pueden enumerar así:

- a).-La declaración de guerra;
- b).-Prolongación del Estado de Sitio más allá de 12 días;
- c).-Ratificación o aprobación de los tratados o acuerdos-comerciales , los que comprometan las finanzas del Estado y los que impliquen cesión, canje o adjudicación de territorios.

ORGANO LEGISLATIVO EN SUIZA.-ASAMBLEA FEDERAL; CONCEJO NACIONAL Y EL CONSEJO DE ESTADOS.-

63).-C O M P O S I C I O N .-

La Asamblea Federa esta compuesta de dos (2) secciones: El Consejo Nacional, que representa al pueblo suizo como totalidad, y el Consejo de Estados, que representa a todos y cada uno de los Cantones.

64).-EL CONSEJO NACIONAL.-

Esta integrado por diputados elegidos por cuatro años - por el pueblo suizo y a través de sufragio universal, directo y proporcional.-

Corresponde un Diputado a cada 22.000 habitantes o fracción superior a 11.000 y, en todo caso, cualquier Canton debe tener por lo menos un Diputado.-

65).-EL CONSEJO DE ESTADOS.-

El consejo de Estados está compuesto por cuarenta y cuatro (44) Diputados, a razón de uno por cada Cantón o uno por cada medio Cantón.-

Es el Organo por medio del cual se verifica la participación de los Estados miembros en la formación y actualización política de la Federación.-

A diferencia de la otra Cámara, la elección de sus miembros no esta regulada por el derecho federal, sino por el Cantonal.

En la mayoría de los Cantones son directamente elegidos -- por el cuerpo electoral, salvo en algunos, como Berna. St. -- Gall, Friburgo, donde lo son por los Parlamentos.

Como consecuencia de la diversidad del derecho cantonal electoral, el Consejo de Estados carece de periodo electoral fijo, de manera que la duración del mandato de cada uno de sus miembros varia de cantón a cantón, de uno a cuatro años en general, tres.

66).-F U N C I O N E S - P R E C I S A S .-

Se refieren a las tres funciones capitales del Estado:

a).-Legislativas.-

En este aspecto le corresponde dictar leyes y decretos sobre las materias asignadas por la Constitución a la competencia federal y, además, las que se refieren a la organización y modo de elección de las autoridades, y a la creación de nuevos departamentos administrativos federales. Así, pues, les corresponde legislar sobre cualquier competencia o materia federal, todo ello a reserva del referendum y de la Iniciativa.-

b).-Gubernamentales y Administrativas.-

Actúa en este aspecto no sólo por regulaciones jurídicas, sino también por actos gubernamentales o administrativos, de manera que su competencia se extiende:

En lo pertinente a política exterior, a tomar medidas de seguridad, mantener la independencia y neutralidad de Suiza, ratificar tratados y alianzas, declarar la guerra y concluir la paz. En relación con estas misiones, le corresponde disponer del ejército federal y el nombramiento del General en Jefe.

Fijar el presupuesto anual, la aprobación de cuentas y la autorización de empréstitos.

La defensa de la constitución federal y las de los Cantones; las medidas para la seguridad, tranquilidad, orden internos de Suiza.

Alta vigilancia de la Administración y de la justicia federal, siendo responsable en este aspecto el Consejo ante la Asamblea por el conjunto de su administración.

c).-Judiciales.-

Entender de las reclamaciones contra las decisiones del Consejo Federal, relativas a conflictos administrativos, que se haya reservado la asamblea en virtud de una ley federal.

ORGANOS LEGISLATIVOS EN LA URSS.-COMPOSICION.FUNCIONES.-

67).-EL SOVIET SUPREMO DE LA U.R.S.S.-

Esta compuesto de dos cámaras, dotadas de poderes iguales: el Soviet de la Unión y el Soviet de las Nacionalidades. La primera se integra de representantes de la totalidad del pueblo soviético, a razón de un diputado cada 300000 habitantes, formando un total de 682 miembros; la segunda línea viene a significar la Cámara Federal, y se compone de representantes de las unidades federales, elegidos por el cuerpo electoral de estas a razón de 25 diputados por República, formando un total de 657 miembros. En una y otra Cámara el mandato dura 4 años.-

68.- Atribuciones.-

Encarna el poder supremo del estado y, en consecuencia, ejerce todas las atribuciones de la federación que no sean competencia concreta de otros órganos, los cuales, en todo caso, le están subordinados de modo mediato o inmediato.-

Con arreglo a la constitución, le corresponde de modo exclusivo el poder legislativo. No existe veto, y las normas jurídicas creadas por otros órganos (Decreto y disposiciones) han de hacerse en los términos y como desarrollo de -

las leyes por él establecidas.- Como guardián de la legalidad de tales disposiciones subordinadas funciona el Presidium del Soviet Supremo.-

En la esfera ejecutiva, elige el Presidium del Soviet Supremo al Tribunal Supremo, al Gobierno y a cada uno de los ministros, responsables individual y colectivamente ante él;- puede, además, nombrar comisiones de investigación para toda clase de asuntos, a las que la totalidad de las instituciones y funcionarios están obligados a atender.-

69.- Funcionamiento.-

Tanto para las sesiones ordinarias (dos por año) como para las extraordinarias, es convocado por el Presidium.-

Las reuniones de ambas Cámaras comienzan y se clausuran simultáneamente.- Sus poderes son exactamente iguales y, en caso de desacuerdo, se sigue el siguiente procedimiento:

- a) Se nombra una Comisión mixta, y, si esta no llegara a un acuerdo,
- b) Se somete la cuestión a un segundo examen de las Cámaras; pero si su resultado continua siendo negativo, entonces,
- c) El Presidium disuelve las Cámaras y convoca nuevas elecciones para un plazo de dos meses.- Este es el único caso en que se admite la disolución extraordinaria.- Este plazo de -

dos meses rige a sí mismo para el caso de disolución por expirar el tiempo del mandato.-

=====//=====
=====

B I B L I O G R A F I A

COPETE LIZARRALDE, Alvaro: Lecciones de Derecho Constitucional Edic. Lerner Bogotá D.E.-

GARCIA PELAYO, Manuel: Derecho Constitucional Comparado, Manuales de la Revista de Occidente, Sexta Edición.-

A. FLAMME-----: El Poder Legislativo en Derecho Comparado, Boletín de Derecho Comparado Universidad Central Ecuador.-

CONSTAIN, Alfredo: Elementos de Derecho Constitucional, Edit, Temis-Bogotá.-1.959.-

BODENHEIMER, Edgar: Teoría del Derecho, trad. de Vicente Herrero Fondo Cultura Económica, México, 1.942.-

DUVERGER, Maurice: Los Partidos Políticos, París 1.951.-

Walther Taimer: Historia de la Ideas Políticas.-

DUGUIT, León: Manual de Derecho Constitucional, trad. de José Acuña 2a. edi. esp. Madrid, 1.926.

JELLINEK, Jorge: Teoría General del Estado, trad. Fernando de los Ríos, Edit. Albatros, Buenos Aires.-

PEREZ, Francisco de Paula: Derecho Constitucional Colombiano, - Edit. A. B. C. - Bogotá 1.952.-

MOLINA, Gerardo: Derecho Constitucional, conferencias dictadas en la Universidad Libre. Bogotá.-

TASCON, Tulio Enrique: Derecho Constitucional Colombiano, Edit- Minerva, Bogotá, 1.939.-