



Universidad del Azuay

Facultad de Ciencias Jurídicas

Escuela de Derecho

**ANÁLISIS REFLEXIVO DE LA VIABILIDAD
DEL BICAMERALISMO EN ECUADOR**

Autor:

Diego Andrés Cárdenas Morocho

Directora:

Dra. Ana Isabel Malo Martínez

Cuenca – Ecuador

2024

DEDICATORIA

Este logro se lo dedico a mi papá Milton Cárdenas, a mi mamá Vilma Morocho, a mi hermano Omar Cárdenas y a mi hermana Sofia Cárdenas. Esto no hubiera sido posible sin
ustedes.

Y a todos aquellos que tuvieron altas expectativas en mí.

Y a mí mismo; cree un poquito más en ti.

AGRADECIMIENTO

Los agradecimientos se quedan cortos ante la cantidad de personas que me han apoyado tanto directa como indirectamente y algunos inclusive sin saberlo.

A mi familia, que creyeron en mí y me han apoyado incondicionalmente, que han estado a mi lado en cada paso que he dado; sobre todo en mi vida universitaria, su apoyo moral fue el que me motivó esforzarme un poquito más y no rendirme. A mi padre y mejor amigo, que es quien me ha criado como persona y ha formado en gran medida mi carácter, ya quisiera ser un poco de la gran persona que tú eres. A mi madre, quien con su amor incondicional y sus pequeños gestos diarios ha ido sin saberlo apoyando la realización de mis proyectos, este logro también es tuyo. A mi hermano que en el marco de sus posibilidades supo levantarme el ánimo. A mi hermana quien solamente con su sonrisa me alegra el día y me da motivos para seguir adelante.

A mi directora de tesis, Dra. Ana Isabel Malo, que aún con las dificultades que se presentaron en la realización de este trabajo no dejó de apoyarme y guiarme adecuadamente.

A mis amigos, Victoria Villacis, Alejandra Vásquez, Paz Pérez y Doménica Garzón por creer en mí en los momentos en los que ni yo mismo me tenía fe, en verdad gracias.

A todos mis compañeros de aula con quienes compartí gran parte de mi vida y de quienes aprendí varias cosas.

A la Ing. Alexandra Bermeo, profesora de metodología, por el acompañamiento dado en la realización de este proyecto.

A mis profesores, quienes con suma paciencia supieron enseñarme. En especial al Dr. Pablo Galarza, a la Dra. Ana Isabel Malo, a la Dra. Ana María Bustos y al Dr. Juan Morales, quienes hicieron enamorarme de la carrera.

RESUMEN

La democracia es un sistema a través del cual las decisiones políticas que son de interés de la colectividad toda de un estado, se toman teniendo como base el principio de “la mayoría para decidir”. En el caso que nos ocupa, la asamblea nacional, quien ejerce el poder legislativo en Ecuador afianzada en el principio democrático, ha experimentado varias problemáticas que en los últimos años han expuesto su falta de representatividad. Es por lo expuesto que, el presente trabajo tiene por objetivo analizar una posible solución a los problemas que aquejan a la cámara de representantes ecuatoriana, realizando un análisis reflexivo acerca de la viabilidad del bicameralismo en Ecuador, para lo cual se ha descrito la arista histórica del bicameralismo; también se ha delineado a breves rasgos, la última etapa bicameral en Ecuador con la finalidad de esbozar las razones de su existencia y las motivaciones de su posterior caída; y, finalmente se han expuesto los beneficios prácticos que un sistema bicameral podría llegar a tener en un Estado de tipo unitario como lo es Ecuador. Se concluye que, la falta de legitimidad del legislativo es un problema multicausal, lo cual dificulta circunscribir la solución a una sola, pues se requiere una reforma integral, en este contexto el bicameralismo es una opción interesante en cuanto los beneficios de este pueden llegar a ser importantes en la realidad nacional actual.

Palabras Clave: Bicameralismo, Cambio institucional, Órgano legislativo, Senado, Reforma constitucional.

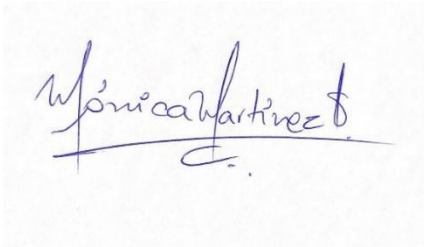
ABSTRACT

Democracy is a system in which political decisions, made in the interest of the entire state, are based on the principle of "majority rule." In Ecuador, the National Assembly, responsible for exercising legislative power according to this democratic principle, has faced several challenges in recent years, highlighting its lack of representativeness. This paper aims to explore a potential solution to the problems affecting the Ecuadorian legislature by analyzing the viability of bicameralism.

The study begins with a historical overview of bicameralism, briefly outlining the last bicameral phase in Ecuador to understand the reasons for its existence and the factors leading to its eventual dissolution. It then discusses the practical benefits that a bicameral system could offer in a unitary state like Ecuador. The research concludes that the lack of legitimacy in the legislature is a multi-causal issue, and a single solution is insufficient; instead, comprehensive reform is needed. In this context, bicameralism presents a promising option, with potential benefits that could address the current challenges facing the nation.

Keywords: bicameralism, institutional change, legislative body, senate, legislative reform

Approved by

A handwritten signature in blue ink that reads "Mónica Martínez Sojos" with a horizontal line underneath.

Lcda. Mónica Martínez Sojos, Mgt.

Cod. 29598

ÍNDICE

DEDICATORIA.....	II
AGRADECIMIENTO.....	III
RESUMEN.....	IV
ABSTRACT	V
ÍNDICE DE FIGURAS.....	VII
ÍNDICE DE TABLAS.....	VII
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1	3
1. EL BICAMERALISMO: NOCIONES PRELIMINARES	3
1.1 Definición y elementos fundamentales.....	4
1.2 Tipos de bicameralismo	8
1.3 Dimensiones de análisis de la importancia de establecer sistemas bicamerales	13
1.4 La justificación del bicameralismo en Montesquieu	17
CAPÍTULO 2	20
2. NACIMIENTO Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL BICAMERALISMO.....	20
2.1 Breve historia del nacimiento de los parlamentos en los estados democráticos	21
2.2 Inglaterra como germen fundamental del sistema parlamentario de doble cámara ...	24
2.3 Estados Unidos y la bicameralidad.....	28
2.4 Breve alusión al bicameralismo en el mundo contemporáneo y su funcionamiento .	32
CAPÍTULO 3	35
3. HISTORIA DEL SISTEMA BICAMERAL EN ECUADOR Y ANÁLISIS DE LA POSIBILIDAD DE SU REINCORPORACIÓN.....	35
CONCLUSIONES.....	54
REFERENCIAS	57

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 El Bicameralismo como Variable Independiente de Acuerdo con Tsebelis y Money	12
Figura 2 Figura de índice de confianza de los ciudadanos en el congreso de 1996 a 2023	42

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 Tipos de Bicameralismo Atendiendo a la Tipología de Lijphart	10
---	----

INTRODUCCIÓN

La democracia es la base del Estado de Derecho, y es el sistema que se utiliza alrededor del mundo con el objetivo de legitimar el ejercicio representativo. El órgano legislativo, comúnmente llamado asamblea o congreso, tiene un papel relevante en este sentido, pues es a través del mismo que se toman muchas de las decisiones políticas dentro de un estado. A pesar de su importancia, esta función del estado no responde efectivamente a los intereses de sus electores, ni materializa el sentir ciudadano.

La importancia del legislativo radica en los derechos y garantías que se ven materializados a través de normativa emitida en su seno. La división del poder, tienen como objetivo el mejoramiento de las condiciones sociales a través de su ejercicio representativo y responsable. La cámara de representantes en este sentido juega un rol importantísimo tanto como función del estado tendiente a limitar los excesos de las demás funciones cuanto como canalizador del ejercicio de representación mediante la creación, reforma y derogatoria normativa.

En la actualidad, el legislativo presenta en la realidad ecuatoriana algunos problemas que limitan su efectivo actuar. El hiperpresidencialismo, la falta de legitimación y los problemas entre partidos políticos son algunas de las varias causas de su errático proceder. Ante estos inconvenientes se plantea, entre las soluciones, la incorporación de una nueva cámara en su seno, así aparece en el escenario de discusión el tema del bicameralismo.

El bicameralismo es, en principio, la división del legislativo en dos cámaras, lo cual trae consigo determinados beneficios de orden práctico que podrían resultar interesantes en la realidad actual ecuatoriana. Esta forma que puede adoptar la cámara de representantes genera una discusión teórica sobre todo en estados de tipo unitario, en los cuales no está del todo claro su inclusión. Por ello, es importante estudiar el contexto en el que puede llegar a incluirse y si es compatible o no con determinados tipos de estado y formas de gobierno. En un sistema parlamentarista como el británico o de tipo de estado federal como lo es el estadounidense, es aplicable la configuración bicameral y no se discute su inclusión, más bien lo contrario, se hace necesaria su incorporación.

En el presidencialismo en estados de corte unitario como el nuestro hay polémica respecto a su incorporación, toda vez que, la voluntad general se entiende como única y ésta está formada a través de la suma de voluntades de los ciudadanos, con lo cual no podrían existir dos cámaras, pues ¿Qué voluntad representa la segunda cámara? Las críticas también van dirigidas en torno a la base de representación del senado, pues al existir una voluntad contraria a la general puede esta ser nociva a efecto de realizar cambios profundos dentro de un estado.

En América Latina el modelo bicameral no ha sido considerado un objeto amplio de estudio, pues el análisis de las instituciones políticas se centra principalmente en el papel del Ejecutivo. Por su parte, en Ecuador el modelo bicameral no ha entrado en debate sino hasta recientemente y como consecuencia de la crisis del parlamento, esta situación puede ser apreciada por la ciudadanía como un intento desesperado de relegitimar al poder legislativo. A pesar de estas circunstancias, es importante el estudio y debate de la implementación del bicameralismo en estados de tipo unitario como el nuestro y su circunscripción en la realidad Latinoamericana, la cual, es totalmente distinta de la europea que, dicho sea de paso, ha omitido de sus estudios comparativos a la institución bicameral Latinoamericana que mantiene matices propios.

CAPÍTULO 1

1. EL BICAMERALISMO: NOCIONES PRELIMINARES

Estudiar las funciones del Estado es comprender, la razón de ser y el grado de importancia de las mismas en el sistema democrático. Esta división del ejercicio material de los poderes, de acuerdo con Montesquieu, se traduce en una forma de contener y frenar el poder absoluto, ello tiene su base en el postulado de que, *el que hace las leyes no sea el encargado de aplicarlas ni ejecutarlas; que el que las ejecute no pueda hacerlas ni juzgar de su aplicación; que el que juzgue no las haga ni las ejecute* (Gordillo, 1967). De esta premisa es que nacen las funciones legislativa, ejecutiva y judicial.

Cada una de estas funciones puede ser objeto de estudio de manera independiente, sin embargo, el presente trabajo se centrará en el estudio y análisis de función legislativa y del bicameralismo como mecanismo o medio a través del cual se pueda lograr un proceso legislativo y fiscalizador más sesudo y responsable. Al efecto, es necesario entender que el poder legislativo, por una parte, es aquella función del estado encargada de legislar, es decir, promulgar, expedir e interpretar leyes y, por otra, es un canalizador del ejercicio de representación y agente fiscalizador (Möckenförde, 2020).

Justamente una de las formas en la que se puede organizar este poder legislativo es a través del bicameralismo, lo cual, significa que la función legislativa sea compartida por dos órganos (Bulmer, 2020). Este postulado implica que, el punto de partida para hablar de bicameralismo es la existencia de dos cámaras dentro de la función legislativa, sin embargo, a esta premisa hay que añadirle ciertos rasgos que complementan las deliberaciones legislativas y que tienden al mejoramiento de aspectos relacionados con la técnica legislativa y el sistema de pesos y contrapesos (Llanos, 2003).

Es en este contexto que, el sistema bicameral no solo implica la bifurcación del legislativo, sino que da cuenta de una serie de factores que inciden no solo en el proceso parlamentario sino en el comportamiento de los miembros de ambas cámaras, los cuales tienen diversos incentivos en distintos niveles de la toma de decisiones, ello se da en razón de los matices que se generan al apostar por el sistema bicameral, a diferencia del unicameral (Reynoso, 2009).

En suma, la división del ejercicio de los poderes que parte de la premisa de que el hombre tiende a abusar del poder cuando lo detenta, trae consigo la división del poder en la estructura tripartita de ejecutivo, legislativo y judicial, teniendo consecuentemente que asignárseles a órganos distintos el ejercicio de dichas funciones a efecto de materializar la teoría de pesos y contrapesos. Centrando el análisis en el órgano legislativo vemos que el mismo se puede organizar sobre la estructura de una doble cámara legislativa, lo que marca el génesis del bicameralismo mas no su complementación total, ya que, esta institución contiene determinados matices que influyen en diferentes áreas ya sean del proceso de toma de decisiones o en el comportamiento y afinidad de los miembros que la componen.

1.1 Definición y elementos fundamentales

Las instituciones entendidas como un conjunto de reglas tanto de carácter formal e informal que limitan las acciones y estrategias de los diversos actores políticos, al moldear a través de incentivos, sus intereses o preferencias, son de especial importancia para entender y explicar el funcionamiento de los sistemas políticos y la provisión de legislación o políticas públicas dentro de los mismos (Uriate Zazueta, 2013). Estas instituciones, en principio, planteaban el debate en torno a qué sistema constitucional era mejor para la estabilidad política y económica de un estado (presidencialista o parlamentario), sin embargo, el estudio de las mismas se ha complejizado a tal grado de que, se habla de las diversas configuraciones constitucionales que integran la distribución de facultades dentro del órgano legislativo.

Entendido el concepto de institucionalidad, se hará referencia a las formas en las que se puede organizar el poder legislativo. Una de ellas es el unicameralismo, el cual, es una forma a través de la cual el parlamento concentra sus funciones en una sola cámara y, el procedimiento legislativo y fiscalizador se da en el seno de la misma. Esta estructura institucional está presente en la mayoría de los países Latinoamericanos con una forma de organización centralizada (Saavedra-Jaramillo et al., 2021).

El unicameralismo tiene como elemento central la representación de los intereses nacionales, agilizando con ello el proceso legislativo y fiscalizador. El concentrar estas funciones en una sola cámara trae como consecuencia que, los asuntos que requieran tratarse con suma urgencia lo hagan de manera más rápida, ya que, no se tiene un segundo organismo que impida o vete un proyecto de ley. La representación en esta clase se sistema

constitucional es de carácter universal, ya que, el legislativo da cuenta de los intereses de la población en general.

Por otro lado, tenemos la institución del bicameralismo en el cual el poder o función legislativa es compartida por dos organismos. Ello se traduce en que las funciones de legislar, interpretar, fiscalizar y servir de contrapeso a las demás funciones del estado sean compartidas por dos cámaras. Que la segunda cámara cumpla con las mismas funciones que la primera, trae como consecuencia una de las principales críticas al sistema bicameral y es que, se duplica el trabajo o labor legislativa haciendo que el proceso se vuelva más lento y engorroso e inclusive se estancan determinadas circunstancias que en principio deberían resolverse de manera prioritaria.

Para justificar la demora en el tratamiento de asuntos que requieran de cierta urgencia en una legislatura bicameral, hay que referir a un elemento de la esencia misma de las segundas cámaras, esto es el elemento de integración y representación. Sobre estos elementos se puede afirmar que las segundas cámaras legislativas al tener criterios de representación e integración distintos dan cuenta de una mejora en la calidad legislativa y, reflejan a un sector diverso de la población que también merece ser escuchado.

Los referidos elementos de integración y representación diversa suponen que cada una de las cámaras responde a una perspectiva democrática que integra distintos mecanismos de representación, es decir, desde esta perspectiva existe mayor variabilidad de opiniones en el ámbito legislativo, ello porque se incluyen mecanismos de representación que tiendan a manifestar opiniones de grupos sociales marginados o de determinados sectores, territorialmente hablando de la población (Iriarte Baron, 2022). Este elemento trae como consecuencia que la base de representación de la cámara alta sea distinta a la de la cámara baja.

Varios países dotan al senado del elemento de representación territorial, el cual consiste en que el sujeto representado es la comunidad de ciudadanos pertenecientes a una determinada sección territorial, este tipo de representación es generalmente utilizada en los estados de tipo federal a efecto de dotar de representación a cada estado que forma parte de la federación, sin embargo, este elemento no es excluyente en estados unitarios. Otros países hacen girar a este elemento de representación alrededor de los intereses de determinados

grupos sociales, tal es el caso del nacimiento mismo de esta institución en Inglaterra, en la que la cámara alta nace para representar los intereses de una clase social privilegiada, justamente de ahí su nombre *House of Lords* (Altamirano Santiago, 2010). Empero, ya sea se considere la representación territorial o la representación de determinados grupos sociales, este elemento trae consigo diversidad de opiniones e intereses en el seno del quehacer legislativo, evitando, por ejemplo, que un partido político que gane la mayoría de los escaños imponga su ideología o que se dé la llamada “tiranía de la mayoría”, esta última de acuerdo con Mill parte de la consideración de que la porción del pueblo que ejerce el poder no es siempre la misma sobre la que dicho poder recae y, por tanto, al tomarse una decisión en base a una mayoría numérica, puede esta mayoría atentar contra la otra parte de la población y darse el despotismo (1859).

El elemento de representación viene dado en el contexto de las críticas surgidas en torno a las segundas cámaras, ya que, se plantea el cuestionamiento de que ¿Si la primera cámara representa los intereses legítimos de una mayoría dentro del territorio, a quién representa la segunda cámara? Esta pregunta podemos sortearla con el elemento de representación territorial o de intereses diversos a los de la cámara baja, por ejemplo, la cámara alta, en un estado unitario, podría tener un criterio de representación territorial (Iriarte Baron, 2022), en el que cada sección territorial, llámese provincia, región o cantón, tenga uno o varios escaños de representación en el Senado, lo que significaría tomar más en cuenta las necesidades de determinadas regiones dotándolos de autonomía y promoviendo la descentralización. En consecuencia, se disminuye la tendencia centralista, es decir, tener representación en el senado que refleje o de cuenta de las necesidades propias de cada provincia hace que este se concentre en aquellas necesidades propias de la sección a la que representan, dando más independencia a cada nivel de gobierno.

Por su parte, el elemento de integración hace referencia a quienes son parte del órgano legislativo y el mecanismo a través del cual consiguen un escaño en el mismo, en el caso del unicameralismo el principio básico es el de votación universal y la base de votantes son todos los ciudadanos del Estado. En la cuestión bicameral, podemos tener una configuración distinta, ya que, se puede exigir más requisitos para ser senador y estos pueden ser elegidos de una base de representación distinta a los de la cámara baja, por ejemplo, que la cámara

alta represente a determinados grupos marginados o ciertas organizaciones de trabajadores o empleadores, mientras que la cámara de diputados represente a los ciudadanos a nivel nacional.

Ahora bien, el integrar ambas cámaras bajo los mismos parámetros resultaría en las críticas planteadas al inicio de este capítulo, esto es, como se justifica la necesidad del bicameralismo en estados unitarios como el nuestro si es que no se cumplen finalidades tales como la descentralización y la representación de intereses diversos, toda vez que si se le asigna al Senado un número de representantes asociados al elemento poblacional, efectivamente se debilita la existencia de un congreso bicameral, ya que, se podría afirmar válidamente que sería mejor no incluir una segunda cámara en razón de que ambas representan a una misma población (Iriarte Baron, 2022).

Estos elementos no solo justifican la existencia de la cámara alta en estados de tipo no federal, sino que la dotan de legitimación ante la población en un estado de tipo unitario en el sentido de que al cumplir con los objetivos de mejorar la calidad legislativa y servir como una cámara de enfriamiento y reflexión, esta adquiere validez frente a los miembros de un Estado, es decir, la forma de integración del senado adquirirá validez en la medida en que logre eficacia respecto de los fines planteados.

La diferencia en la composición de ambas cámaras marca un punto de inflexión en la justificación misma del bicameralismo, el hecho de que las mismas tengan una base de representación distinta, puede en un inicio inclusive contrariar los principios democráticos centrales, pero ello no tendría que ser un problema, siempre y cuando dichas formas de composición funcionen efectivamente, a esta conclusión llega Fernandois en su artículo, El Senado en el Derecho Comparado, en el que se destaca que:

La presencia de tantas y tan variadas fórmulas para la función constitucional del Senado, para su integración y generación, en un escenario internacional que sigue siendo inmensamente bicameral, permite concluir que, en la medida que este cuerpo legislativo se oriente eficazmente a los objetivos que se le señalaron, y encuentre legitimidad frente a los suyos, ninguna fórmula de integración o generación puede considerarse a priori improcedente (pp. 313, 1997).

Es en este contexto que, elementos tales como la forma de integrar el senado y una representación diversa, resultan importantes al tomar en cuenta el andamiaje sobre el que se

asienta la estructura bicameral. Las principales críticas al bicameralismo van dirigidas en el sentido de que, la representación diversa es contraria a varios principios democráticos, y aún más, el integrar el senado con determinados grupos sociales o grupos de poder puede resultar contra mayoritario. A pesar de estas críticas, se debe tener en cuenta que, estos elementos no deben considerarse como improcedentes de facto en cuanto la segunda cámara cumpla con los objetivos planteados para su creación.

1.2 Tipos de bicameralismo

Al referirnos en el apartado anterior a que los elementos que sirven de base para el planteamiento de sistemas bicamerales son la representación e integración, cabe entonces preguntarnos ¿A quién representa cada cámara y cuánto poder tiene cada una? En función de estas dimensiones se puede hablar de un estándar del estudio comparativo de los sistemas bicamerales y, en consecuencia, se consigue afirmar que en función de estas variables los sistemas bicamerales se pueden clasificar según su grado de congruencia y simetría.

Frente a la preocupación de establecer una tipología que dé cuenta de los tipos de democracias Lijphart retoma los conceptos clásicos de división y equilibrio de poder dentro de las legislaturas. En este sentido, el trabajo del tratadista neerlandés se centra en el análisis de los sistemas bicamerales y la influencia que esta institución tiene dentro del gobierno; así partiendo del supuesto de que la existencia de una segunda cámara afecta no solo a la relación entre ejecutivo y legislativo sino también contribuye a la existencia de modelos democráticos distintos, Lijphart clasificará los sistemas bicamerales atendiendo a la concentración o dispersión del poder, estableciendo finalmente categorías respecto de sistemas bicamerales fuertes o débiles (Llanos, 2003).

La congruencia se refiere a la base de representación de cada cámara, es decir, que los métodos a través de los cuales se eligen a los miembros de la segunda cámara son distintos o están diseñados para sobrerrepresentar a ciertas minorías (Lijphart, 2012). Si ambas cámaras tienen la misma base de representación y la misma forma de elección se habla de un sistema bicameral congruente. Y, por el contrario, si es que estas variables son distintas entre ambas cámaras se habla de sistemas bicamerales incongruentes.

La simetría por su parte refiere al poder o atribuciones que el orden constitucional le otorga a ambas cámaras y la legitimidad democrática de las mismas. En este sentido, las legislaturas bicamerales pueden clasificarse como simétricas o asimétricas. Las legislaturas de carácter bicameral que tengan las competencias y la legitimidad democrática iguales o moderadamente desiguales serán simétricas, mientras que, las que no tengan estas características iguales serán asimétricas (Lijphart, 2012).

Las dimensiones de simetría y congruencia a criterio del autor, y desde el punto de vista institucional, nos permiten clasificar a los sistemas bicamerales atendiendo a su fortaleza o debilidad institucional. Sin embargo, el trabajo de Lijphart no tiene intenciones explicativas, de hecho, al referir a un concepto de fortaleza este hace mención a que podemos intuir aquella en la medida en que un sistema bicameral logre dispersar los poderes, pero permitiendo llegar a consensos al generar las políticas públicas (Bertino, 2012). Más allá de esta definición descriptiva no se puede encontrar una verdadera explicación que de luces respecto a que aspectos o particularidades se deberían considerar al clasificar un bicameralismo como fuerte o débil, simplemente existen dos dimensiones sobre las que el autor considera que se puede intuir su fortaleza o debilidad.

Por otro lado, estas dimensiones de estudio clasifican a los sistemas bicamerales en fuertes o débiles dándoles una categoría superior a aquellas legislaturas bicamerales consideradas fuertes y menor a aquellas que no lo son. Por tanto, estos enfoques tienen una alta carga valorativa respecto de qué tipo de sistema bicameral sería idóneo, sin embargo, un análisis integral permite dar cuenta de que, el comportamiento de los miembros de ambas cámaras no solo depende del factor institucional sino además de otras variables que, a criterio de Lijphart no resultan tan relevantes (Bertino, 2012). Temas como la duración del mandato de los miembros de las cámaras, la forma de resolver problemas intercamerales o el tamaño de las cámaras influyen en la producción legislativa, en la mejora de la calidad legislativa y en la inclusión o exclusión de determinadas políticas públicas.

Aún con las consideraciones realizadas en los párrafos precedentes, y teniendo como base los criterios de simetría y congruencia podemos clasificar a los sistemas bicamerales atendiendo a su fortaleza o debilidad institucional. Tenemos así, un bicameralismo fuerte, semi-fuerte, débil e insignificante.

Un bicameralismo fuerte se caracteriza porque su forma de composición genera preferencias políticas distintas entre ambas cámaras legislativas (incongruente) y, además, las cámaras tienen prerrogativas constitucionales similares (simetría). El bicameralismo semi-fuerte se distingue porque ambas cámaras tienen competencias constitucionales similares (simetría) y a su vez la forma en la que se componen y la base de representación no crea diferencias sustanciales en lo que respecta a sus preferencias (congruencia). El bicameralismo débil se singulariza porque, la composición de ambas cámaras se realiza de modo distinto (incongruencia) y, además, una cámara se impone por sobre otra, en cuanto a atribuciones constitucionales y legitimidad democrática se refiere (asimetría). Finalmente, los bicameralismos insignificantes son aquellos en los que existe asimetría en lo que atañe a sus prerrogativas constitucionales y, congruencia o convergencia de intereses entre ambos organismos, ya que, parten de la misma base de representación (Bulmer, 2020). Esta clasificación podemos apreciarla de mejor manera en la tabla 1.

Tabla 1
Tipos de Bicameralismo Atendiendo a la Tipología de Lijphart

Dimensiones de estudio	Competencias constitucionales y legitimidad democrática similares en ambas cámaras (Simetría)	Competencias constitucionales y legitimidad democrática distintas en ambas cámaras (Asimetría)	Composición de las cámaras de manera similar/misma forma de elección de sus miembros (Congruencia)	Composición de las cámaras de manera distinta/diferente forma de elección de sus miembros (Incongruencia)
Tipo de bicameralismo				
Fuerte	X			X
Semi-fuerte	X		X	
Débil		X		X
Insignificante		X	X	

Fuente: Bertino (2012)

Por otra parte, aparecen Tsebelis y Money quienes, en su libro *Bicameralism*, desde una dimensión explicativa analizan la importancia de la institución del bicameralismo en el mundo y concluyen que, a pesar de las variedades de bicameralismos existentes en cuanto a su diseño institucional, el bicameralismo constituye una variable que, por sí misma, nos aclara el panorama sobre los resultados del proceso legislativo (Salone Moreno, 2000). En otras palabras, los referidos autores piensan que, la sola existencia de una segunda cámara

legislativa aún con las muy reducidas funciones que esta pueda tener, siempre trae consigo a un actor de veto importante. Aún si las referidas funciones de la cámara alta fuesen de naturaleza meramente dilatoria, el factor tiempo es crucial en el quehacer político, por lo cual la cámara que tenga más poder respecto de la otra deberá ceder en ciertos aspectos (Penadés & Urquizu-Sancho, 2007).

En esta línea de pensamiento estos autores hacen alusión a dos variables sobre las cuales se debería centrar el análisis explicativo de los diversos modelos bicamerales. Estas son, las dimensiones de ***La Política y La Eficiencia***.

La dimensión de *la política* se centra en los intereses y pensamientos diversos en ambas cámaras, y a su consecuente reconocimiento, de acuerdo con esta dimensión las decisiones en el proceso legislativo favorecen a una cámara y perjudican a otra. Este foco de análisis supone que, al tener intereses divergentes respecto de un punto, las cámaras no llegarán a ponerse de acuerdo y, por lo tanto, una cámara deberá imponerse sobre la otra a efecto de poder modificar el estatus quo (Tsebelis, 2002).

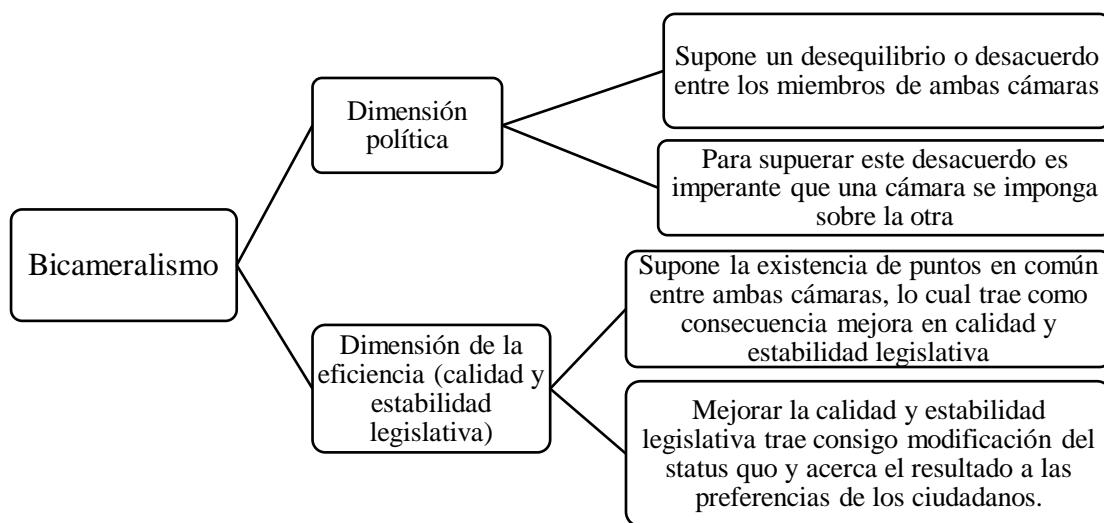
Con base en esta dimensión de análisis, se critica al factor de congruencia referido por Lijphart, pues, un bicameralismo con una configuración partidaria distinta en ambas cámaras propicia el desacuerdo y hace difícil que se llegue a un consenso. Sin embargo, este factor será poco relevante si se toma en consideración, la dimensión *política*, ya que, la sola existencia de la institución del bicameralismo trae consigo un actor de veto importante cuya función se centra en el equilibrio del poder, y en consecuencia poco importa si ambas cámaras parten de la misma base de representación o si lo hacen de forma que la segunda cámara represente a determinados territorios o ciertas minorías, una deberá imponerse sobre la otra.

En cuanto a lo que respecta a la simetría se debe señalar que las prerrogativas constitucionales asignadas a determinada cámara no resultan realmente importantes pues, la dimensión política supone la existencia del balance del poder.

Por su parte, el aspecto de *la eficiencia* nace del supuesto de la existencia de preferencias en común entre ambas cámaras. Esta dimensión se centra en analizar dos cuestiones: la calidad y la estabilidad legislativa. Se pretende alcanzar el consenso de producción legislativa entre ambas cámaras que tendrá una lógica repercusión en la calidad

y perdurabilidad de dicho proceso. Esta mejora en la calidad legislativa supone un movimiento en el estatus quo que a su vez acerca el resultado a las preferencias de los representantes de la ciudadanía. También, supone la existencia de varios medios para alcanzar el consenso entre ambas cámaras, siendo este el que menos costos traiga (Salone Moreno, 2000). Lo referido en líneas anteriores se puede analizar de mejor manera en la Figura 1.

Figura 1
El Bicameralismo como Variable Independiente de Acuerdo con Tsebelis y Money



Fuente: Tsebelis (2002)

En suma, las categorías de bicameralismos partiendo de las consideraciones de Tsebelis y Money, suponen la existencia de un actor de veto importante dentro del orden institucional, esto independientemente de los poderes constitucionales o la forma de composición de ambas cámaras. Dicho actor contribuye a centrar el debate legislativo en una de las dimensiones de análisis antes mencionadas sea en la política o en la de la eficiencia y, que, en cualquier caso, la supuesta imposibilidad de que ambas cámaras lleguen a determinados acuerdos puede llegar a menguarse al centrar el debate en una de estas dimensiones (Tsebelis, 2002). Esta teoría tiene un orden explicativo importante al referir a las cámaras como actores políticos, sin embargo, deja de lado variables institucionales que pudieran influir en el comportamiento de este tipo de legislaturas.

1.3 Dimensiones de análisis de la importancia de establecer sistemas bicamerales

Para analizar la importancia de establecer sistemas bicamerales, en primer lugar, se debe referir a los beneficios que una configuración institucional bicameral puede traer al quehacer legislativo, entendido como una tarea que necesariamente incluye dos actividades, la construcción y actualización del marco jurídico de un Estado y la gestión de necesidades sociales mediante la adopción de políticas públicas que respondan a las necesidades de los electores (Rivera, 2018). En segundo lugar, se debe tomar en cuenta el fundamento o razón de ser que tienen los beneficios al decantarse por un sistema bicameral para alegar efectivamente que, la existencia de un sistema bicameral marca la diferencia respecto de aquel en el que existe una sola cámara legislativa. Por último, se mencionan algunas de las críticas hechas por diversos autores.

Uno de los principales fundamentos en pro de los sistemas bicamerales es el de la mejora en la calidad legislativa y la continuidad de la estabilidad democrática. En este sentido, se dice que la existencia de una doble cámara en el poder legislativo, trae como consecuencia que la segunda cámara se convierta en una instancia de reflexión y revisión (Arretche, 2010). La reflexión más profunda se genera porque regularmente la cámara alta tiene diversos métodos de composición respecto de la primera, ello atendiendo a que, los requisitos para ser miembro del senado son mucho más rigurosos que los requisitos para ser diputado, el tiempo de duración del mandato puede aceptar métodos diversos, tales como, la renovación parcial y, que la composición en número de la segunda cámara suele ser menor al de la primera, lo cual, puede conducir a una discusión más sesuda y prolífica .

Siguiendo la misma línea de pensamiento, Sánchez López et al. en su estudio, hacen mención a la funcionalidad de las cámaras y, mediante una encuesta de preguntas abiertas en la que se trata de probar la teoría de si es que los senadores tienen algo así como una “identidad colectiva” o “identidad institucional” formulan la siguiente interrogante ¿Qué cámara funciona mejor?, cabe recalcar que dicha encuesta fue realizada a los senadores de los países de Chile, Argentina, Brasil y Uruguay; las respuestas a esta interrogante coincidieron en que, la cámara alta o el senado funciona mejor que la cámara de diputados, salvo en el caso argentino, donde la respuesta fue un poco menos contundente (2005).

Al esbozar las razones por las que los senadores consideraban que su cámara funcionaba mejor que la de los diputados, cada senador dió más de una respuesta, sin embargo, se las puede agrupar en base a su similitud. Las razones más importantes se podrían resumir en las siguientes: La representación de diversos intereses; el tamaño de las cámaras; la edad, experiencia y mayor madurez de los miembros del senado; el carácter revisor de la cámara alta, etc. Con estas características podemos dar cuenta de que los senadores tienen la visión de que son una cámara revisora como instancia de control, revisión o reflexión, lo que se traduce en mayor calidad legislativa, ya que, la cámara baja es generalmente más pasional que el senado.

Por otro lado, la posición contraria afirma que, en lugar de mover todo un aparato institucional para la mejora en la calidad legislativa, existiese una suerte de cuasi segunda cámara que funcione de manera especializada, se tendrían los mismos resultados que si tuviésemos una doble cámara. Por ejemplo, la representación funcional o comunitaria podría estar asentada en una especie de consejo socioeconómico que agrupe a representantes de trabajadores y empresarios; también, la representación territorial podría darse con reuniones de los representantes de cada unidad territorial verbigracia, el caso canadiense, en el que existe instituciones tales como, el Consejo de la Federación o la Conferencia de Ministros.

A pesar de que pudiese existir una instancia que no necesariamente detente funciones legislativas, la diferencia fundamental radica en que, estos organismos solo funcionan como una especie de consejeros, más su decisión por sí sola no configuraría ninguna obligatoriedad, y ni siquiera tendría legitimidad democrática más allá de la de los miembros que la conforman. Al ser la cámara de diputados más numerosa podría tender a ser pasional, las opiniones que los legisladores presentaren en el legislativo podrían servir más de plataforma política que como mecanismo de solución a determinados problemas.

Otro argumento a favor de las segundas cámaras legislativas es que, su existencia proporciona contrapesos adicionales en el proceso legislativo y con relación a las demás funciones del estado. Es en contrapeso en el procedimiento legislativo en cuanto si existe una sola cámara legislativa y un solo partido es quien detenta la mayoría en la misma, sobre todo en Ecuador, la cámara de representantes se convierte únicamente en un “sello de goma” de los proyectos de ley enviados por el ejecutivo. Es también un contrapeso a las demás

funciones del estado, sobre todo al ejecutivo, en cuanto, la segunda cámara no está compuesta por los mismos actores políticos que la primera, la cual, generalmente tiene la mayoría en base a qué partido haya ganado las elecciones presidenciales y, por tanto, la fiscalización es más complicada dependiendo está de la cohesión en el partido político o de las coaliciones que se generen en el seno de la asamblea.

El control político es diferente, dependiendo si el sistema de gobierno es parlamentario o presidencialista, sin embargo, lo podemos definir como la facultad que los órganos constituidos tienen de frenar, vigilar, revisar y sancionar aquellos actos que pretendan excederse de la propia esfera de competencias o de las de otros órganos, de acuerdo con las facultades que determine el orden jurídico. En un sistema parlamentario el control que el poder legislativo puede ejercer sobre el ejecutivo es bastante más amplio que en un sistema presidencialista, ya que, existe una relación estrecha entre ambos poderes, ello porque es el parlamento quien designa al jefe de gobierno basado en la confianza. Por otra parte, el control en un sistema presidencialista cuando existe una sola cámara, la mayoría parlamentaria tiende a componerse por los miembros del partido político de quien gana las elecciones presidenciales, lo que trae como consecuencia el poco o nulo contrapeso ejercido al ejecutivo (Huerta Ochoa, 2001).

Por su parte Hernán Salgado refiere que, el control atendiendo a su naturaleza es jurídico en la medida en que, de la constitución que es norma fundamental, emanan las facultades de control que tienen los diversos órganos del estado respecto de otros (2003). Sin desmerecer el carácter jurídico del control, se puede con base en sus diferencias referir a un control eminentemente político y a otro eminentemente jurídico. Una de las diferencias entre estos tipos de control es la objetividad del órgano juzgador, en el que se incluyen criterios de independencia e imparcialidad; en un control eminentemente jurídico existe objetividad en tanto el control se fundamenta en normas de derecho previamente establecidas y que tienen una valoración determinada, por otro lado, un control eminentemente político, en el que participan personas adscritas a un partido político, quienes no necesariamente tienen conocimientos jurídicos, puede haber temas como la disciplina partidista, compromisos o alianzas políticas, que imposibiliten la existencia de un control objetivo y por ende, imparcial e independiente.

Con respecto al tema de control en los sistemas bicamerales Sánchez López et al. en su estudio hacen mención a los factores políticos que inciden en mayor o menor medida en los sistemas de control de los senados. Según ellos, el control viene vinculado a los mecanismos a través de los cuales se hace efectivo el mismo, un ejemplo de ellos son las comisiones de control, sobre las cuales los senadores de países como Argentina y Uruguay tienen opiniones pesimistas en cuanto al mecanismo como control efectivo, ya que, los factores políticos son más determinantes respecto de otros factores objetivos al momento de la realización de los procesos de control. Brasil por el contrario es un país en el que sus senadores tienen una buena apreciación respecto de este mecanismo de control. Cabe destacar que, cada país de acuerdo a su realidad o historia puede tener diversos puntos de vista respecto de los diversos mecanismos de control como mecanismos eficaces (2005).

Por su parte Ulloa Torres hace mención en su estudio comparado a que, el control al ejecutivo existe, únicamente si hay diferencias en cuanto al origen y propósito de las ramas ejecutiva y legislativa (2017). Es en este sentido que se podría afirmar que, al tener el bicameralismo variadas formas de composición, hace de este un modelo viable al hablar de contrapeso efectivo respecto del ejecutivo e inclusive dentro del mismo órgano legislativo.

Los dos principales argumentos por los cuales se justifica la existencia del bicameralismo mencionados en líneas anteriores, esto es, que el bicameralismo es un mecanismo adicional en el sistema de pesos y contrapesos, lo cual supone estabilidad democrática y mejora en la calidad legislativa, y que a través del mismo se establecen distintos mecanismos de representación, ello con independencia de la forma de organización del estado. A pesar de aquello, pueden existir otros justificativos tales como el legado histórico o la aplicación de diversos principios de representación (Bulmer, 2020). El legado histórico, responde a que, en algún punto de su historia un estado haya implementado la institución del bicameralismo y que este se haya mantenido ya sea por el peso que tienen las instituciones del estado para la autoconservación o por la tradición de las mismas. La aplicación de un mayor y más variado número de principios de representación es otro de los elementos de los que se compone el bicameralismo, y da pie a que se apliquen diversos principios de representación.

En resumen, entre las desventajas de un sistema bicameral está, la duplicación en el proceso legislativo lo que trae como consecuencia un trámite más lento, un costo superior de mantenimiento que en el populacho refleja inconformidad, tal es el caso de Ecuador donde cualquier ahorro está bien visto, sobre todo si el mismo proviene del salario de funcionarios públicos y, no concentra la responsabilidad democrática en una sola asamblea electa (Comisión de Venecia, 2024).

1.4 La justificación del bicameralismo en Montesquieu

Justificar de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española es dar motivo o razones que sostengan una proposición. Para este trabajo, justificar implica evocar las razones por las que, para Montesquieu, un sistema parlamentario de doble cámara era necesario en el sistema de pesos y contrapesos, pues confería un cierto aire de moderación. Aún cuando las ideas de este autor sean un tanto controvertidas en la actualidad, pues justifican la existencia de una segunda cámara legislativa como medio de representación de intereses de las clases dominantes de la época, se analizarán los aportes de varios teóricos en su afán de interpretar la obra de Montesquieu y, la justificación de una separación de poderes en el seno mismo de la cámara de representantes.

Montesquieu, al analizar el constitucionalismo y más en concreto, la carta magna inglesa, parte de la premisa de que este es un instrumento a través del cual se garantiza la libertad política de los ciudadanos (Anselmino, 2016). Ahora bien, el poder político que, en teoría está llamado a proteger y garantizar la libertad, puede atentar contra ésta en la medida en que, el poder sea detentado por una sola persona u organismo y no tenga límites. De acuerdo a él, este problema lo solucionaba la constitución inglesa con su distribución social y jurídica del poder.

La teoría de separación del poder político jurídicamente concebida, más que una separación propiamente dicha, buscaba una no confusión o no identidad respecto de los órganos que detentan el poder. Una separación absoluta del poder supondría el absurdo de que las competencias de cada órgano del estado serían de exclusivo arbitrio de los mismos en consecuencia no existiría ningún contrapeso a las decisiones que dicho órgano tomase (García, 2014). Siguiendo a De Goytisoló, lo que trató de crear Montesquieu fue un equilibrio

constitucional que fuese a su vez un equilibrio social, de modo que cada clase fuese representada en el seno del legislativo y que pudiese hacer valer sus propios intereses (1988).

Según afirma Fuentes, de la concepción de la separación de poderes acuñada por Montesquieu deriva un principio fundamental que ha sido relegado a un segundo plano, esto es la división social del poder, misma que para algunos autores tenía asidero únicamente por el momento histórico en el que nace y por la admiración que Montesquieu le tenía a la monarquía constitucional inglesa, sin embargo, de acuerdo con la autora chilena este principio puede ser pensado con independencia del modelo estamental inglés y, además que tiene plena vigencia en las formas de organización de los estados modernos (2011).

Para Montesquieu la sociedad inglesa se basaba en su constitucionalismo, pues la gente tenía variados y diversos intereses, lo que provocaba que, si alguno de los tres estamentos en los que la sociedad estaba dividida, estaba subrepresentado o no tenía representantes, los otros dos lo avasallarían con sus deseos e intereses. Para el filósofo francés, el principio de la virtud, presente en la república que supone el respeto por las leyes y la igualdad de sus ciudadanos, era imposible que estuviera presente en una sociedad tan heterogénea como la inglesa, lo que trae como consecuencia que el legislativo se divida y tanto los nobles como los comunes tenga su propia instancia de representación (Montesquieu, 2018).

Este equilibrio social o lo que se llama división social del poder, referido en líneas anteriores, es justamente el principio que permite al *autor de las luces* sostener que, la libertad entendida como la facultad de un individuo de hacer únicamente lo que las leyes le facultan, se garantiza únicamente a través de la división jurídica de las funciones. Partiendo de la premisa de la libertad, se justifica que los nobles ingleses tengan asegurada su representación, en cuanto su libertad, en la sociedad heterogénea en la que viven puede verse truncada por la voluntad popular.

Por su parte, Eisenmann al referir a lo que, para Montesquieu significaba el gobierno moderado, expuso lo siguiente:

El gobierno moderado era para él un gobierno en donde la elaboración del orden social y, más generalmente, la dirección de la colectividad, el gobierno de la sociedad no pertenecería, en última instancia, a un órgano simple cuerpo o individuo, *sino a un órgano compuesto, formado de los diferentes factores sociales a los cuales él pretendía otorgar el medio de hacer valer*

sus concepciones e intereses, o de sus representaciones, *y cuyas decisiones expresarían, por consiguiente, la voluntad común y concordante*; serían el fruto del acuerdo de estos diferentes elementos, y podrían hacerse así una mutua oposición, limitarse, es decir, compelerse los unos a los otros sobre una línea media igualmente aceptable por todos los ciudadanos, igualmente respetuosa de sus intereses (2000, p.p. 447).

Por otra parte, hay quienes piensan que la teoría de separación del órgano legislativo en dos cámaras, desde la perspectiva de Montesquieu, responde únicamente al momento histórico en el que nace y al origen del mismo, ya que, el autor francés fue un noble. Para Olarieta, el principio de separación de poderes tiene en él no solo la implementación de un principio jurídico, sino además una articulación formal de una cuestión política que subyace en este, el acceso de la burguesía al poder. Entendemos así, que la separación de poderes implica una separación de clases sociales y sus diferentes formas expresan distintos modelos de presencia de la burguesía en uno de los órganos del Estado (1998).

En suma, las divergencias existentes en un modelo de estado liberal, que tiene como finalidad garantizar la libertad de sus ciudadanos trae como lógica consecuencia la división al interior de la sociedad que se expresa a través del conflicto. Para conciliar este conflicto y al mismo tiempo garantizar la libertad es que nace el principio de división social del poder, el cual, a través de otorgar un espacio de representación a grupos sociales en una constante pugna política, logra transformar el conflicto en acuerdo, obligando a los representantes de cada grupo social, en una posición de dependencia mutua, a llegar a un acuerdo y con ello, satisfacer a la mayoría de la población y lograr mayor legitimación (Fuentes, 2011). Al vivir en una sociedad heterogénea plagada de intereses diversos y muchas veces contrapuestos, la propuesta de Montesquieu y su fundamento para incluir dos cámaras en el legislativo que representen dichos intereses, podría eventualmente generar un aire de moderación y acuerdo.

CAPÍTULO 2

2. NACIMIENTO Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL BICAMERALISMO

Las instituciones como conjunto de reglas que regulan el comportamiento de los actores políticos, no tienen un proceso de nacimiento espontáneo, es decir, no se originan en una circunstancia específica en un momento bien determinado, sino que son producto de una evolución constante de varios pensamientos que se van formando y consolidando a lo largo del tiempo. Y en el caso del bicameralismo es una experiencia que a Gran Bretaña le tomó una larga y sangrienta experiencia política.

La Europa de los siglos XIII a XVI era una sociedad estamental a saber, una sociedad organizada en bloques que se conforman por individuos con determinadas condiciones económicas y jurídicas. Estas sociedades eran claramente jerarquizadas en cuanto los estamentos se organizaban en razón de la clase social a la que pertenecían sus individuos, en consecuencia, el primer y segundo estamento contaban con más privilegios que el tercero. La representación política de estos estamentos era función de las cortes, asambleas o los estados generales, los cuales, respondían a la lógica de que aún cuando el monarca era quien ostentaba el poder absoluto, no debía por ello no tener en cuenta a sus súbditos, quienes únicamente tenían la función de consejeros.

Los estamentos medievales eran corporaciones organizadas con base en sus intereses comunes, con la característica de que cada corporación se organizaba en un órgano independiente a través de sus representantes, es decir, los representantes de dos estamentos no convivían en un solo órgano. Sin embargo, estas organizaciones en asambleas eran importantes desde el punto de la negociación de favores en su beneficio, si bien lo hacían por separado, es decir, los representantes de la nobleza, los del clero y los del “tercer estado” negociaban cada quien de manera independientemente con el monarca, ello traía consigo que en cierta forma deban ponerse de acuerdo en determinados aspectos (Miliddi, 2011).

En el caso particular de Inglaterra su sociedad se organizó de manera mixta, es decir, que fue un tipo de organización en la que convivían los representantes de la burguesía y de la nobleza. Con este contexto general, podemos referir que el bicameralismo, tiene su origen

fundamental en las asambleas estamentales de la edad media, sobre todo en Inglaterra, cuando en 1339 los *commons* comenzaron a reunirse de manera separada con el clero bajo. Y bajo estas circunstancias los nobles harían lo mismo, creando estos un puente entre los comunes y el monarca, sirviendo como intermediarios entre el monarca y la población en general (Miliddi, 2011). Este es el primer atisbo que se tiene del bicameralismo y que se sustenta, como ya se dijo en el capítulo anterior, en la necesidad de la representación de los intereses de los nobles frente a las decisiones arbitrarias del monarca.

Por su parte, en los Estados Unidos de América, lugar en el que esta institución se utilizó como un mecanismo de representación territorial de las entidades federales del nuevo país, el bicameralismo nace por la necesidad de integración e igualdad que tenían los estados federados frente a sus semejantes. De ahí que al bicameralismo se lo tenga de consecuencia necesaria e inmediata de una forma de organización territorial federal (Rodríguez, 2010).

En resumen, el nacimiento de la institución del bicameralismo no fue un nacimiento espontáneo en un momento plenamente identificado. A pesar de la dificultad de establecer el génesis de la legislatura bicameral, varios autores coinciden en que su cuna es Inglaterra, en la que la forma de gobierno mixto basada en la existencia de un solo órgano que acogía tanto a comunes como a nobles, propiciaba que el órgano legislativo se dividiera en dos garantizando así la representación de cada estamento. Su evolución y configuración se extiende a América, lugar en el que tomaría una definición distinta y sería entendido como necesidad diferente, por lo menos en ciertos estados, frente a la organización federal.

2.1 Breve historia del nacimiento de los parlamentos en los estados democráticos

El concepto de democracia es uno tan antiguo como actual, y trae consigo la aplicación de diversos principios, entre los cuales se encuentra el de votación universal de todos los ciudadanos de un estado, quienes eligen a determinados representantes que son quienes toman las decisiones políticas en nombre de la comunidad toda. En relación estrecha con el concepto de “gobierno del pueblo”, surge la necesidad de la creación de un órgano a través del cual se pueda hacer efectiva la democracia, nace así el parlamento. Este órgano responde precisamente a la necesidad de legitimar el sistema democrático, permitiendo que las decisiones que afectan a los ciudadanos sean tomadas ya sea de manera directa o a través de

sus representantes. De este modo, el parlamento garantiza que las decisiones reflejen los intereses y la voluntad del pueblo.

En la ciudad de Atenas, Grecia, entre los años 594 a 462 a.C. se marcó el inicio y desarrollo del concepto de democracia. Solón (594 a.C.) estableció las bases de la constitución democrática ateniense, la cual buscaba una especie de conciliación entre la nobleza y el pueblo, sin embargo, la nobleza aún mantenía una posición preponderante. Fue Efialtes (462 a.C.) quien dio un gran salto en el concepto de democracia y la definió como “gobierno del pueblo”. Este pueblo se organizaba y reunía a través del principal órgano democrático, la asamblea, misma en la que los ciudadanos atenienses participaban de manera directa. En esta asamblea se tomaban decisiones fundamentales tales como, la designación de magistrados, aprobar las leyes y decidir sobre la guerra y la paz (Rodríguez & Francés, 2010)

El concepto de democracia ateniense trajo consigo la necesidad de un organismo en el que todo el pueblo pueda participar de las decisiones políticas. Este concepto arcaico de democracia, se plasmó en la creación de la asamblea, lugar en el que todos los ciudadanos atenienses se reunían y con voto de mayoría tomaban las decisiones de manera directa (Fernández Barreiro, 2009). Sin embargo, esta asamblea reunía en ella todas las prerrogativas de decisión, lo que provocaba una acumulación del poder, además que esta organización no se daba dentro de un estado, entendido como una estructura institucional y administrativa pública, sino dentro de la *Polis*, es decir, una ciudad comunidad, no una ciudad-estado.

Cabe destacar que, para algunos autores el concepto de *Polis* no está directamente vinculado con el de Estado, ya que, a decir de ellos, la *Polis* sólo tuvo un apartado coercitivo de orden público rudimentario y, por ende, el monopolio de la fuerza presente en la noción de Estado se encontraba ausente en la *polis* griega (Gallego, 2008). Esta característica distintiva trae aparejado lo rudimentario que era el sistema democrático, así como la poca coerción real que tenía la asamblea, aún con sus amplias funciones.

Posteriormente, ya en la Edad Media, nacen las asambleas dentro de los reinos feudales con la finalidad de dar consejo al monarca y apoyarlo con temas de financiamiento. Estas asambleas no tienen fundamento democrático y sirven como meros consejeros reales.

En los siglos XVIII Y XIX es cuando surge una idea más pulida y acorde a la visión actual de democracia, producto especialmente de dos acontecimientos, la independencia de los Estados Unidos de Norteamérica y la revolución francesa. Aparejado a la democracia moderna y con base en la teoría de separación de poderes acuñada en la ilustración y teorizada por Locke y Montesquieu es que se da la necesidad de la creación de un órgano colegiado que detente la función legislativa.

Se plasma entonces en la constitución estadounidense de 1787 la teoría clásica de separación de poderes; en la sección primera de su primer artículo afirma que el poder legislativo será detentado por un órgano colegiado llamado Congreso, y que el mismo se dividirá en senado y cámara de representantes. En la sección segunda y tercera del mismo artículo se establece quienes pueden ser parte de la cámara de representantes y quienes del senado, respectivamente, el tiempo de mandato y su forma de elección. En la sección octava se establecen las competencias del congreso.

Por su parte en Francia, por inspiración del movimiento independentista de Estados Unidos, se dió paso a un proceso que implicaría la finalización de la monarquía absolutista para la formación de una república democrática. Este proceso implicó la liberación francesa de la opresión de la que habían sido objeto por varios años, ello a través de tomar cauces más democráticos al reunir a los representantes de los estados en un órgano colegiado que posteriormente redactaría uno de los textos más importante de la modernidad, y el precursor de las posteriores declaraciones de derechos, la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano.

Desde el punto de vista institucional el organismo encargado de este cambio fue la asamblea nacional constituyente francesa de 1789, la cual reunió a varios representantes de los tres estados con la finalidad de crear una constitución con base en la libertad, igualdad y fraternidad. Esta asamblea fue la responsable de asumir el tránsito de una Francia monárquica a una republicana y la asamblea pasó a ser la máxima representante del poder político (Alvear Téllez, 2019).

Siguiendo a Norberto Bobbio, entendemos a la democracia como un conjunto de reglas procedimentales para la toma de decisiones políticas, las cuales, tiene su base en la regla de la mayoría para decidir y la participación del mayor número de ciudadanos posibles en la

toma de dichas decisiones (Córdova, 2006). A más de esta definición, el autor italiano afirma que hablar de democracia es hablar de un ideal, en consecuencia, la democracia aplicada a un determinado contexto social es distinta de otras, es decir, existen diversos tipos de democracias. El principio de “la mayoría para decidir”, es importante en el sentido de establecer la forma a través de la cual esa mayoría tome determinadas decisiones.

Las formas que puede adoptar la democracia son directa o representativa, lo que significa el modo a través del cual los ciudadanos toman las decisiones que les atañen, sea personalmente o a través de representantes. El poder legislativo, comúnmente llamado asamblea o parlamento, es la institución que más debe representar el ideal democrático, en la medida en que sus miembros son voz de la voluntad popular, lo cual se puede concluir de la definición etimológica de la palabra parlamento, nacida del vocablo francés, “*parlement*” que deriva del vocablo “*parler*” que significa hablar (Valenzuela Guzmán, 2008).

En resumen, el ideal del pensamiento democrático como forma de gobierno a través de la cual la mayoría poblacional de un estado tome las decisiones políticas que le atañen, tiene especial vínculo con la institución parlamentaria que, desde sus orígenes en la antigua Grecia y Roma toma un rol indeclinable en estas sociedades organizadas a efecto de dar sentido al concepto de “gobierno del pueblo”, lo cual se traduce en la creación de la asamblea griega. Las sociedades antiguas como Grecia y Roma plantan el germen del concepto de democracia, el cual, con el pensamiento de varios teóricos de la ilustración como Locke, Montesquieu y Rousseau viene evolucionando para convertirse en una forma de gobierno en la que, el pueblo es el soberano y como tal a este le corresponde la facultad de legislar, en la medida en que la soberanía implica la capacidad o poder supremo que no puede ser otro que el del pueblo (Garau, 2003).

2.2 Inglaterra como germen fundamental del sistema parlamentario de doble cámara

No es de sorprenderse que al buscar el fundamento de varias de las intuiciones políticas actuales nos encontremos que su punto de origen sea Inglaterra. El aporte que este país supone a las diversas teorías de orden político-institucional es de tal importancia que, del análisis que de su constitución hace Montesquieu nace la teoría de separación de poderes

como garante de la libertad de los miembros de un estado ante el despotismo, además de la teoría de los pesos y contrapesos democráticos (Pereira, 2010).

El parlamentarismo, y más en concreto el bicameralismo no escapan de que su germen fundamental haya sido Inglaterra. La sociedad inglesa era una sociedad feudal, en la que los barones del rey tenían sus tierras en feudos, a saber, un contrato por el cual los soberanos y los grandes señores concedían tierras o rentas en usufructo obligándose quien las recibía a guardar fidelidad de vasallo al donante, con base en esta forma de organización, era el rey quien detentaba la propiedad en Inglaterra y sus súbditos eran únicamente usufructuarios de la misma (Flórez, 1999). Esta forma de organización trajo como consecuencia que el monarca debiese estar preocupado por cada feudo de manera independiente, lo cual resultaba imposible, razón por la que éste delegaba varias funciones de índole administrativo a sus súbditos más cercanos.

La delegación de funciones se organizó a través de instituciones como *el Magnum Concilium*, *el Commune Concilium* y *los sheriffs*, que eran cuerpos colegiados con ciertas facultades conferidas por el monarca en temas administrativos. Con el tiempo, estas facultades se ampliaron, permitiendo que estos órganos resolvieran problemas locales y regionales, liberando al monarca de la necesidad de atender asuntos menores. Este sistema de delegación fue establecido por el rey Henry II Plantagenet (Iribarne, 1959).

Posteriormente fue el rey John I, sucesor de Henry II, quien, ignorando las directrices de gobierno trazadas por su padre instauró, entre 1199 a 1216, una verdadera monarquía absolutista, caracterizada por prácticas autoritarias y despóticas. Este despotismo generó un descontento generalizado entre la nobleza inglesa, que, con el apoyo del rey de Francia, Philippe II, se rebeló contra John I en mayo de 1215 y tomó Londres. En respuesta, John I se vio obligado a negociar con los barones rebeldes, otorgándoles privilegios que anteriormente sólo disfrutaban los monarcas ingleses. Este acuerdo entre el monarca y los barones se conoce como la Carta Magna de Juan sin Tierra (Machiado, 2008).

Entre las concesiones del monarca para con sus súbditos destaca la cláusula 14 que reza lo siguiente:

Clausula N.º (*14) Para obtener el consentimiento general al establecimiento de un "auxilio" salvo en los tres casos arriba indicados o de una "fonsadera=contribución económica" haremos convocar individualmente y por carta a los arzobispos, obispos, abades, duques y barones principales. A quienes posean tierras directamente de Nos haremos dirigir una convocatoria general, a través de los corregidores y otros agentes, para que se reúnan un día determinado (que se anunciará con cuarenta días, por lo menos, de antelación) y en un lugar señalado (Carta Magna 1215, 1215).

Esta cláusula se la puede entender en el sentido más arcaico de lo que posteriormente sería la cámara de los comunes, ya que, de la misma se desprende que el ayuntamiento tiene la prerrogativa de intervenir en temas de "auxilio" o de contribución económica, y para ello necesitará reunirse mediante una convocatoria general.

La Carta Magna de 1215 continuó en vigor y fue interpretada por algunos monarcas, como Luis IX y Edward I, como un medio para asegurar la lealtad de sus súbditos. Fue especialmente Edward I quien, enfrentando la necesidad de recursos para financiar las campañas militares en Gales y Escocia, convocó a sus súbditos bajo las disposiciones de la Carta Magna. Este requerimiento de su acuerdo para aprobar contribuciones económicas fomentó la institucionalización de reuniones más frecuentes entre el monarca y sus súbditos, dando origen a lo que se conocería como el Parlamento Modelo.

Edward II, quien gobernó de 1307 a 1327, enfrentó serios problemas tanto militares como políticos debido a su falta de experiencia en estos ámbitos. Esta carencia de habilidades contribuyó a la independencia de Escocia de Inglaterra, una situación que se agravó hasta el punto en que el Parlamento comenzó a ejercer una presión constante sobre el monarca, negándole las solicitudes de fondos necesarios para sus campañas militares. Esta dinámica debilitó al rey tanto política como militarmente, al mismo tiempo que fortaleció al Parlamento (Ferrero, 1963).

Posteriormente, tras una serie de eventos históricos, Edward III ascendió al trono de Inglaterra (1327-1377). Durante su reinado, el Parlamento inglés comenzó a configurarse en lo que hoy se conoce y entiende como sistema bicameral. En 1339, Edward III dividió el Parlamento en dos cámaras separadas: la Cámara de los Lores, que incluía a arzobispos, obispos y altos barones, y la Cámara de los Comunes, que agrupaba a los caballeros de los

condados y a los burgueses de las villas. Esta división marcó el inicio del poder estructurado del Parlamento y estableció las funciones específicas de cada una de las cámaras (Santin Peña, 2018).

En cuanto a los poderes de cada cámara, se puede observar una notable asimetría. La Cámara de los Lores monopolizaba los debates sobre las peticiones tributarias de la corona, a pesar de que eran los Comunes quienes generaban la riqueza del pueblo inglés. Esta exclusión de los Comunes provocó un creciente descontento entre ellos, llevándolos a designar un portavoz, el cual era importante para expresar ante el rey su postura sobre asuntos importantes y, para defender y representar sus propios intereses. Esta figura sería la precursora del presidente de la Cámara de los Comunes (Ahumada, 2005).

Nacen en este contexto histórico, la cámara de los lores y la cámara de los comunes, quienes desde sus inicios, con la constitución de 1215 ya contaban con ciertas prerrogativas importantes, las cuales, con el paso del tiempo irían adquiriendo cada vez más importancia, teniendo inclusive la potestad de hacer dimitir al monarca de turno o condenar a muerte a aquellos que estuviesen en contra de este órgano colegiado, así sucedió de hecho con el “parlamento maravilloso” y el “parlamento despiadado” (Tapia, 2020).

Es fundamental señalar una cuestión clave: la realidad inglesa, tanto en el pasado como en la actualidad, difiere notablemente de la forma de gobierno, el partidismo y la organización política en Ecuador. Aunque el bicameralismo tiene su origen en Inglaterra y ha demostrado ser funcional, este desarrollo no es estático; es, de hecho, dinámico y ha evolucionado a lo largo de siglos. Comparar casi mil años de desarrollo institucional en Inglaterra con poco menos de 200 años de república ecuatoriana es complicado, además de que las estructuras de gobierno son completamente diferentes.

El parlamentarismo británico, en contraste con el sistema presidencialista ecuatoriano, tiene una justificación histórica en Inglaterra, donde el órgano legislativo ha evolucionado en respuesta a su contexto político y social. La tradición de un gobierno representativo, el desarrollo parlamentario y el bipartidismo de facto, han sido los factores que han facilitado la existencia de este sistema en el país europeo. Por otro lado, el presidencialismo en América Latina, y en particular en Ecuador, surge de razones históricas, políticas y sociales propias

del continente, vinculadas a la difusión de las ideas de la Ilustración y del republicanismo (Soberg & Mainwaring, 1997).

Esta particularidad, combinada con el sistema monárquico, dificulta la aplicación del modelo bicameral británico en Ecuador. Aunque en la actualidad el rey reina, pero no gobierna, su figura fue un pilar en el desarrollo del Estado, ya que la monarquía ha ido transformándose a lo largo del tiempo. Si bien la distinción entre una república y una monarquía constitucional de tipo parlamentaria no siempre es clara —dado que el monarca en este último sistema desempeña funciones meramente simbólicas y carece de poder real, que recae en el parlamento—, esta figura resulta ajena a la realidad política ecuatoriana.

Este trabajo no tiene como objetivo evaluar las ventajas y desventajas de un modelo monárquico parlamentario en contraste con uno presidencialista republicano. Sin embargo, es posible afirmar que la realidad histórica, social y política influye en el diseño institucional de los diferentes órganos del Estado. En este sentido, como se mencionó anteriormente, es complejo que las instituciones políticas – en este caso el bicameralismo – de un país, con sus propios arreglos institucionales, sean viables de la misma manera en un contexto tan diferente.

2.3 Estados Unidos y la bicameralidad

A diferencia de Inglaterra, pero con una importancia similar, Estados Unidos desarrolló su sistema bicameral sobre la base del federalismo. Se sugiere que esta referencia al modelo bicameral se debe a que muchas de las colonias británicas ya habían adoptado este arquetipo institucional en sus legislaturas antes de la Declaración de Independencia y la Constitución de 1787. Por lo tanto, no resultó sorprendente que el nuevo Estado adoptase esta estructura legislativa. Sin embargo, a diferencia del sistema bicameral inglés, el estadounidense emergió como una necesidad derivada del federalismo como forma de Estado, incorporando características distintivas al modelo bicameral.

La configuración del modelo federalista en los Estados Unidos no fue tarea sencilla, ya que implicaba que los estados miembros debían ceder amplias facultades al gobierno central. Además, la cuestión de cómo debía estructurarse el Congreso —ya fuera de manera proporcional al número de ciudadanos de cada estado o mediante una representación

igualitaria— era de vital importancia en la formación del nuevo Estado. Ambos problemas representaban un desafío considerable para los estados, que debían esforzarse enormemente para adaptarse a los cambios propuestos (Grau, 2011).

La circunstancia que dio vida al modelo federal fue la constitución estadounidense de 1787, misma que nació de los debates surgidos en la convención de Philadelphia de mayo de 1787. Estos debates que en un inicio se planteaban como una revisión a los Artículos de la Confederación y Unión Perpetua adoptados en el seno del segundo Congreso Continental de las trece colonias de 1775, se convirtió rápidamente en un plan más ambicioso, que partió a su vez del “Plan de Virginia” redactado por James Madison, un documento que entre otras cosas destacaba la división tripartita del poder, un gobierno central fuerte y una legislatura bicameral.

El plan de Virginia proponía un cambio institucional significativo al abogar por la creación de un gobierno federal robusto. Esto implicaba una forma de doble soberanía, donde coexistirían tanto la autoridad del gobierno federal como la de los gobiernos estatales. Para lograrlo, los estados debían ceder parte de sus facultades. Además, el plan establecía un sistema de representación proporcional en ambas cámaras legislativas, lo que beneficiaría a los estados con mayor densidad poblacional en detrimento de los menos poblados (Bianchi, 2021).

Esta representación proporcional suponía varios problemas de acuerdo, sobre todo con respecto a los estados más pequeños. En respuesta a esta iniciativa aparece el plan de New Jersey, presentado en la sesión del 15 de junio de 1787, el cual planteaba una cuestión totalmente diferente a la del Plan de Virginia, entre sus propuestas se encontraba la de una legislatura unicameral en la que cada estado tendría un voto, un ejecutivo pluripersonal y un tribunal superior elegido por el ejecutivo. A pesar del intento de contrarrestar la posición a favor del plan de Virginia, el plan de New Jersey no tuvo asidero.

La aprobación del plan de Virginia, el martes 19 de junio, suponía el triunfo de los estados grandes, sin embargo, faltaba por definir las cláusulas del texto y, para ello el punto clave se situaba en la forma de composición y elección de los miembros de las cámaras legislativas. Siendo ese el punto, y aún no habiéndose resuelto el tema de la representación de ambas cámaras, es que Roge Sherman propuso que, la cámara de representantes se

compusiera de manera proporcional a la población de cada estado, mientras que el senado tendría una representación equitativa en la que cada estado tuviese un voto. Esta propuesta ocurrida un 11 de junio fue desechada rápidamente.

A pesar de este radical rechazo a la propuesta de Sherman y ante el desacuerdo aún existente en cuanto a la forma que debía tomar cada cámara, Charles Pickney, propuso la formación de una comisión, integrada por un miembro de cada estado, la cual, debía emitir un informe respecto de la mejor forma de componer las cámaras. Este informe, presentado el 5 de julio de 1787, se conoció como “El Gran Compromiso”, el cual recomendó a la convención que, 1) en la Cámara de Representantes la representación sea proporcional a la población tomando una base de 40000 habitantes; los estados que no tuvieran esa población tendrían un representante; las leyes de contenido económico debían originarse en la Cámara de Representantes sin posibilidad de ser enmendadas por el Senado; y 2) en el Senado, cada estado tendría igual cantidad de votos.

Aún con las disidencias entre los representantes de los estados más grandes, se acogió el “Gran Compromiso” y se dio forma a la manera en la que se debe componer el Congreso. El senado pone de relieve una igualdad formal y material de todos los estados miembros, ya que, el voto de cada unidad federal en el senado tiene el mismo valor. La cámara de representantes por su parte, al componerse de manera proporcional otorga un espacio donde los intereses de la comunidad de los Estados Unidos se vean representados (Bianchi, 2021).

Sin embargo, el voto al Gran Compromiso no fue unánime, y más bien se aprobó con la minoría posible, 6 votos a favor y 5 en contra. En estas circunstancias, era necesario explicar el alcance de la nueva constitución a efecto de menguar las críticas surgidas y legitimar entre los ciudadanos el texto. Esta tarea explicativa fue realizada por James Madison, Alexander Hamilton y John Jay, quienes en una serie de artículos publicados en el *The Independent Journal of New York*, conocidos luego como *El Federalista*, explicaron el alcance del texto constitucional.

Este sistema de doble cámara a más de otorgar un lugar de representación a los estados miembros de la unión, crea un verdadero sistema de check and balances en cuanto busca balancear los efectos de las mayorías populares con los intereses de los estados. Este balance se explica en la serie de Artículos publicados por James Madison, Hamilton y Jay en *El*

Federalista donde se establece que el sistema de balance estadounidense es interesantísimo que se explica en dos consideraciones: la primera, es que la realidad americana supone la existencia de una especie de doble poder del pueblo, un poder de tipo federal ; la segunda, es que en la república no es solo importante proteger al pueblo de la opresión de los gobernantes sino de proteger a una parte de la sociedad contra las injusticias de la otra.

En resumen, el origen y la creación del estado democrático estadounidense, así como los debates sobre la configuración del Congreso, alcanzaron su punto culminante en la Convención de Filadelfia de 1787. En esta convención, se establecieron las reglas que regirían el parlamento y se definió su forma de integración. Al igual que en Inglaterra, este arreglo reflejó la realidad histórica del nuevo país.

Las trece colonias disfrutaban de un alto grado de autonomía, a pesar de ser parte de Gran Bretaña, y poseían diversas competencias administrativas. Inicialmente gobernadas por la corona británica, comenzaron a desarrollar un sentido de pertenencia al nuevo continente. Este sentimiento, junto con el hecho de ser considerados colonos en lugar de ciudadanos ingleses y la imposición de altos impuestos, contribuyó a su deseo de separación. Sin embargo, a pesar de estos factores, las trece colonias eran bastante independientes entre sí.

Esta realidad llevó a que cada nuevo estado buscara preservar su autonomía e independencia, lo cual hizo que la composición del parlamento adquiriera una importancia fundamental. En el caso ecuatoriano, tras su separación de la Gran Colombia en 1830, el naciente país conformado por lo que otrora fuera la Real Audiencia de Quito, conformada por los departamentos de Quito, Guayas y Azuay, se distanció del modelo de estado propuesto por Simón Bolívar. Esto se debió, en gran medida, a la falta de una identidad común entre los estados nacientes, ya que, de acuerdo con Echeverri et al. “Ecuador y Panamá mantienen una relación un poco más distante. En Guayaquil, Cuenca y Quito el proyecto colombiano fue entendido como un arreglo original entre neogranadinos y venezolanos, al que se los sumó tras la batalla de Pichincha en 1822” (2018, p. 21) y, a los muy marcados intereses de las localidades antes mencionadas.

En este contexto, Ecuador adoptó un modelo de estado unitario como respuesta al separatismo regional. Así, en el reglamento de elecciones establecido en la Asamblea Constituyente de Riobamba en 1830, se determinó una representación igualitaria para cada

departamento que conformaba el nuevo estado, es decir, diez congresistas por cada uno de ellos (Ojeda Segovia, 2000). Estos arreglos surgieron en respuesta a la crisis latente provocada por los intereses contrapuestos de los departamentos.

Debido a estas circunstancias, se impulsaron diversas reformas administrativas, económicas y sociales con el objetivo de unificar el estado ecuatoriano, lo que a su vez reforzó el unitarismo. Al comparar Ecuador y Estados Unidos en términos de su modelo legislativo, es evidente que la organización del estado ecuatoriano es completamente diferente al modelo norteamericano. El federalismo, por su naturaleza, requiere la existencia de una segunda cámara. Sin embargo, como se ha analizado a lo largo de este trabajo, la implementación del modelo bicameral estadounidense en Ecuador podría complicar aún más la representación de las diversas regiones y grupos sociales en un país que ya enfrenta retos significativos en este aspecto.

2.4 Breve alusión al bicameralismo en el mundo contemporáneo y su funcionamiento

Con la llegada de una concepción democrática nueva a partir del siglo XVII, que abogaba por una representatividad universal y la igualdad ante la ley, el modelo bicameral clásico inglés comenzó a resultar insostenible. La idea de que las clases privilegiadas decidieran el destino de la mayoría contradecía los principios democráticos de igualdad, libertad y sufragio universal, por lo que, resultaba contradictorio que los estados democráticos nacientes adoptaran específicamente el modelo parlamentario inglés. Asimismo, y con el nacimiento de estados democráticos federales, el bicameralismo adoptó un tinte más utilitario a este tipo de estados.

Con el cambio en las consideraciones sobre el modelo democrático, el bicameralismo empezó a perder relevancia a principios y finales del siglo XX. “Mientras que en 1961 el bicameralismo representaba el 59% de los sistemas legislativos, esta proporción disminuyó al 46% en 1976, al 34% en 1986 y al 33% en 1996” (Sáenz Royo, 2017, p. 509). Esta tendencia refleja cómo el bicameralismo fue perdiendo terreno con la adopción de nuevos principios democráticos, junto con la aparición de estados con legislaturas unicamerales y la eliminación de segundas cámaras en varios países.

A pesar de esta tendencia de supresión de la segunda cámara legislativa en el siglo XX, el bicameralismo experimentó un repunte en el siglo XXI. En 2014, los estados unitarios mostraron una preferencia por el modelo bicameral. Sin embargo, esta preferencia no necesariamente refleja una relación directa entre la democracia moderna y el bicameralismo, dado que muchos de los países que adoptaron una segunda cámara en los últimos años o no tienen sistemas democráticos consolidados o son regímenes dictatoriales (Sáenz Royo, 2017).

Coakley examina esta tendencia que tienen determinados estados de instaurar una segunda cámara legislativa en su estudio *The Strange Revival of Bicameralism*. En su análisis, investiga la reversión de la predisposición a suprimir las segundas cámaras legislativas en el siglo XXI, para ello analiza la forma en la que se componen las segundas cámaras, su poder relativo y su forma de inclusión, sobre todo, en estados de tipo unitario. Concluye que, aunque se hayan eliminado algunas cámaras altas en estados federales, esto no implica que el modelo bicameral sea incompatible con el federalismo. Sin embargo, en los estados unitarios, la situación es menos clara pues el modelo bicameral ha surgido en estados con sistemas democráticos imperfectos (Coakley, 2014).

Por su parte, Elgie & Baturo, en su estudio *Bicameralism and Bicameral Reforms in Democracy and Dictatorship in Comparative Perspective* concluyen que el bicameralismo está en declive, pero sólo en términos del porcentaje de 29 países –no en términos de números– y sólo en democracias. Encuentran que las democracias rara vez reforman el bicameralismo. Cuando lo hacen, suelen ser democracias en transición, ansiosas por reemplazar la antigua legislatura autoritaria por una nueva y democrática, ya sea unicameral o bicameral. Por el contrario, las dictaduras reforman sus segundas cámaras con mucha más regularidad, generalmente después de golpes militares, o guerras civiles y, a menudo, junto con cambios constitucionales para concentrar el poder ejecutivo (2018).

Reino Unido, cuna del bicameralismo, no ha sido la excepción en cuanto a las modificaciones institucionales del bicameralismo se refiere. La *Parliament Act* de 1911 fue de las reformas más importantes, pues con ella la cámara de los lores perdió su capacidad de veto suspensivo relativo al tratamiento de leyes presupuestarias, lo cual dio origen a que en futuras reformas se disminuyese el tiempo de veto que tenía la cámara alta en materias

distintas a la presupuestaria. Posteriormente, con la *Parliament Act* de 1999 se redujeron radicalmente las funciones de la segunda cámara legislativa, además que, con esta ley se redujeron los escaños hereditarios de la cámara alta sustituyéndolos por espacios vitalicios. Actualmente, existen diversas voces que abogan ya sea por la supresión de la cámara alta o de su reforma total, pasando de una cámara de origen nobiliario a una cámara representativa (Ahumada, 2005).

Acercándonos a la realidad Latinoamericana, el fenómeno bicameral ha tenido asidero en variados tipos de estado. Uruguay, Chile, Colombia, Brasil, Paraguay, Argentina, México y República Dominicana, son los países en los que figura el modelo bicameral, y como se puede observar este arreglo constitucional se da tanto en países, federales como unitarios, grandes y pequeños, mientras que el unicameralismo predomina en estados pequeños y unitarios, salvo Perú y Venezuela (Llanos, 2003).

Retomando las variables de incongruencia-congruencia y simetría-asimetría, Llanos señala que los modelos bicamerales latinoamericanos podrían considerarse en general como fuertes. Sin embargo, al clasificar cada modelo de forma individual, surge la pregunta de cuál de ellos es el más fuerte entre los fuertes. Para abordar esta cuestión, el autor mexicano amplía los criterios de análisis basados en la congruencia o incongruencia y la simetría o asimetría. Ello lo lleva a concluir que el estudio de los sistemas bicamerales latinoamericanos es particular, y no responde a tendencias extranjeras.

CAPÍTULO 3

3. HISTORIA DEL SISTEMA BICAMERAL EN ECUADOR Y ANÁLISIS DE LA POSIBILIDAD DE SU REINCORPORACIÓN

La historia del constitucionalismo ecuatoriano, en general, y las experiencias relacionadas con la estabilidad de las instituciones políticas y el funcionamiento de los órganos del Estado, en particular, han estado marcadas por cambios significativos. Estos cambios han sido impulsados por las coyunturas políticas de la naciente república. En Ecuador, el factor político ha predominado, lo que ha llevado a que las instituciones, y en especial la Constitución, se ajusten principalmente a los intereses de un pequeño grupo. Esta dinámica se refleja en las 21 constituciones promulgadas hasta 2008 (Chimborazo et al., 2021).

Basándonos en la influencia de las figuras políticas en la historia constitucional ecuatoriana, podemos clasificar el constitucionalismo del país en dos grandes etapas. La primera, referente al constitucionalismo clásico, que abarca desde la creación de la República hasta la Revolución Liberal de 1906, mientras que la segunda se refiere al constitucionalismo social, que inicia con la Constitución de 1929 y se extiende hasta la actualidad.

Con este contexto, el presente capítulo abordará, en primer lugar, las constituciones ecuatorianas que implementaron el modelo bicameral. A continuación, se analizará cada una de las constituciones que incluyeron una segunda cámara, con especial énfasis en la última época del bicameralismo. Por último, se examinarán los motivos que llevaron al fin del modelo bicameral, así como una reflexión sobre la realidad actual para determinar si sería viable un retorno a este modelo y, de ser así, qué arreglo institucional resultaría más óptimo a la realidad ecuatoriana actual.

El bicameralismo ha estado presente en la mayoría de las constituciones ecuatorianas. De las 21 constituciones, 12 adoptaron un modelo bicameral, mientras que 9 optaron por el unicameral, lo que demuestra que el bicameralismo predominó en la mayor parte de la historia republicana de Ecuador (Observatorio Legislativo & Fundación Ciudadanía y Desarrollo, 2022). Las constituciones de 1830 y 1851, en el contexto del nacimiento de la

República, buscaban una unificación simbólica de los distritos que conformaban el nuevo estado ecuatoriano, por lo que establecieron un modelo unicameral, basado en la distribución proporcional de escaños entre los antiguos departamentos de Quito, Guayas y Cuenca.

Es importante también considerar el modelo de representación, ya sea territorial o proporcional a la población, independientemente de la organización legislativa. La primera etapa del constitucionalismo ecuatoriano se caracteriza por un modelo de representación territorial proporcional, que abarca desde 1830 hasta 1861. La segunda etapa, que va de 1861 a 1929, combina un modelo de representación territorial para el Senado y uno poblacional para la Cámara de Diputados. La tercera etapa, desde 1929 hasta 1970, introduce un modelo de representación corporativa funcional (Reynoso, 2019).

En 1835, se crea el primer Congreso bicameral en Ecuador, en respuesta a la constante tensión política entre los antiguos departamentos de Guayas, Quito y Cuenca. El Senado mantuvo una representación proporcional de estos departamentos, con cinco senadores por cada uno, totalizando 15 senadores. Por su parte, la cámara de diputados tendría una composición similar en cuanto a sistema de representación se refiere (Constitución del Ecuador de 1835, 1835).

La estructura bicameral del Congreso ecuatoriano, según la Constitución de 1835, se puede clasificar como un bicameralismo semifuerte, de acuerdo con la tipología de Lijphart. Las competencias de ambas cámaras eran similares, salvo por las facultades exclusivas asignadas a cada una. La composición de los miembros de ambas cámaras se realizaba de manera similar, tanto en lo que respecta a la metodología de elección como respecto de la base sobre la que eran elegidos los representantes, en este caso ambas con criterios de elección de representación territorial.

Es crucial, para un análisis más completo del sistema bicameral, examinar el método de elección de estos representantes. En la primera etapa republicana de Ecuador, se implementó un sistema de elección indirecta, esto es que, los ciudadanos en primera instancia elegían en asambleas a quienes luego elegirían a su vez a los congresistas en cuestión, este método es contrario al de elección directa, en la cual los ciudadanos votan de personalmente y sin intermediarios al candidato de su agrado.

El sistema de representación bicameral inicial en Ecuador mostraba deficiencias significativas, tanto institucionales como en términos de representatividad y legitimidad. Los requisitos para ser considerado ciudadano resultaban excluyentes para la diversidad social del país. Además, los criterios para ser representante favorecían a la élite criolla, limitando la representación de otros sectores de la población.

La Constitución de 1843 introdujo un congreso bicameral con dos cambios notables en la composición de la Cámara de Representantes. En primer lugar, esta cámara contaba con 30 escaños, mientras que el Senado estaba formado por 27 miembros. En segundo lugar, se modificó el método de elección de los senadores, quienes empezaron a ser elegidos directamente por los ciudadanos, a diferencia de los miembros de la Cámara de Representantes, elegidos de manera indirecta a través de asambleas electorales provinciales.

El número y la composición similar de ambas cámaras facilitaron la búsqueda de acuerdos y negociaciones, dado que compartían una estructura casi idéntica. La elección directa de senadores promovía una conexión más cercana entre la población y sus representantes, ello pese a que los requisitos de ciudadanía que se requería para tener el derecho de votar era aún restringido. Sin embargo, en la siguiente constitución se revertiría esta forma de elección directa, que sería reinstaurada en las posteriores.

Entre las constituciones de 1861 y 1906, se establecieron normas semejantes para la composición del Senado y la Cámara de Representantes. En el Senado, se buscaba una representación territorial proporcional, con dos senadores por provincia. La representación en la Cámara de Representantes se basaba en criterios de densidad poblacional, mientras que el Senado reflejaba una representación más diversificada. Sin embargo, a pesar de estas características, constitucionalmente los senadores estaban impedidos de representar los intereses de las secciones a las que pertenecían, una limitación que se replicaría en constituciones posteriores.

Aún con las limitaciones en la composición del congreso, Ecuador continuaba fortaleciendo su bicameralismo, no sólo en términos de representación territorial, sino también en la defensa de ciertos intereses. La imposición de requisitos de renta significaba no sólo la exclusión de ciertos grupos del parlamento, sino también la influencia de poderosos grupos económicos en las decisiones políticas. Por ello, en la primera etapa del

bicameralismo en Ecuador, el funcionamiento del sistema no se orientó hacia el beneficio de la ciudadanía en general, sino que más bien favoreció a grupos hegemónicos.

Por las razones expuestas anteriormente, no podemos considerar que el bicameralismo en Ecuador, especialmente en sus inicios, haya sido verdaderamente funcional a la democracia. En su primera etapa, el bicameralismo se centró en representar los intereses de los colonos criollos de Azuay, Guayas y Quito, y en fomentar un sentido de unidad. Incluso en las constituciones que adoptaron un modelo unicameral, se buscaba garantizar una representación equitativa para estos departamentos.

Un avance significativo hacia lo que se podría considerar una segunda etapa del constitucionalismo en Ecuador ocurrió con la Constitución de 1929. En el contexto de la Revolución Juliana, que surgió en respuesta a la plutocracia y a los regímenes excluyentes, se promulgó una carta magna que introdujo el constitucionalismo social, caracterizado por un catálogo de derechos sociales y culturales, así como por la intervención del Estado para garantizar su cumplimiento. Sin embargo, esta constitución también incluyó diversas innovaciones jurídico-electorales.

Los discursos parlamentarios de 1929 se centraron en implementar cambios profundos, especialmente en lo que respecta a los derechos políticos. Se propuso la inclusión de mujeres y analfabetos como sujetos del derecho al voto, y aunque las mujeres finalmente fueron incluidas, los requisitos de alfabetización limitaron el ejercicio del voto a una población predominantemente analfabeta, sobre todo en el caso del género femenino.

El sistema de representación establecido en la constituyente de 1929 redefinió el concepto de bicameralismo. No solo por los avances en derechos políticos, sino también por el tipo de representación que se implementó. La primera carta magna social configuró un modelo bicameral con una representación funcional, en la que los grupos sociales históricamente excluidos encontraban un espacio en el congreso, particularmente en el Senado. Este sistema estuvo influenciado por las corrientes europeas de representación de minorías.

Este modelo de representación funcional parte de la premisa de que la representación política, entendida desde la perspectiva del Estado liberal, es errónea al considerar que la

voluntad política es un agregado de voluntades individuales. Esta definición es equivocada, ya que, según las doctrinas de la representación funcional, la voluntad política es producto de una pluralidad de núcleos sociales que, aunque diferenciados, comparten una "voluntad común". Por lo tanto, diversificar el Senado debía, en teoría, resultar en una armonización del interés general (Salgado Pesantes, 1998).

A pesar de estas innovaciones en la estructura del órgano legislativo, que podrían haber significado un importante avance en términos de representación y modernización del Estado, la realidad era diferente. Aunque se amplió la ciudadanía para promover una participación más diversa en los procesos electorales, la restricción de participación a los analfabetos en un país con alta tasa de analfabetismo resultó en que menos de la mitad de la población tuviera la posibilidad de votar. Además, el carácter opcional del voto, tras décadas de fraude y falta de cultura electoral, se tradujo en que solo el 41.6% de las 372,861 personas aptas para inscribirse lo hicieran, y de ellas, solo la mitad ejerció su derecho al voto (Grijalva, 2011).

La primera etapa de un "bicameralismo democrático y plural" fue más una proyección jurídica que una realidad palpable. A pesar de que la representación funcional debía ser un avance significativo en un país caracterizado por su diversidad y pluralismo desde la época republicana, no se logró concretar de manera efectiva. Como señala Maiguashca, citado por Grijalva (2011), "los senadores por los obreros, campesinos e indígenas fueron elegidos por asociaciones controladas, de una u otra forma, por las élites políticas" (p. 127).

La Constitución de 1929 fue sucedida por la de 1945 que buscó implementar un cambio significativo al establecer un congreso unicameral. Estos cambios institucionales son a menudo empleados para facilitar transformaciones más rápidas. Una característica notable de esta nueva constitución es que mantuvo la representación funcional, pero en una única cámara, lo que demuestra que no es necesario contar con una segunda cámara para que las organizaciones sociales desempeñen un papel relevante en las decisiones políticas del país.

La última constitución que introdujo un modelo de parlamento bicameral fue la de 1967, surgida tras la Junta Militar que gobernó de 1963 a 1966. Este gobierno de facto llevó a cabo reformas significativas, acompañadas de una fuerte represión. En noviembre de 1966,

Clemente Yerovi, quien había sido designado presidente interino por la junta, convocó a una asamblea nacional constituyente para redactar un nuevo texto constitucional.

En este contexto, tras tres años de gobierno militar, se pretendía regresar a la democracia adoptando un modelo constitucional que volvía a dividir el legislativo en dos cámaras. Sin embargo, este bicameralismo persistió en una época caracterizada por la inestabilidad política e institucional, ya que el regreso de un gobierno de facto en 1972 socavó no solo el modelo bicameral, sino también el andamiaje constitucional en su conjunto. Por estas razones, no es posible considerar que este congreso desempeñara un papel relevante en la promoción de reformas importantes.

Cabe señalar que en esta constitución se mantuvo la representación funcional, añadiendo además la representación territorial. Como se mencionó anteriormente, esta forma de representación ha sido una constante en las constituciones del siglo XIX; no obstante, esta es pionera en la combinación de ambas variables. El Senado, compuesto por ambas formas de representación, y la Cámara de Representantes, orientada a la representación poblacional, reflejaban un bicameralismo robusto.

Esta fue la última constitución que estableció el modelo bicameral, en gran medida influenciada por el avance de ideas socialistas que buscaban reforzar el papel del estado como garante de los derechos de la población. Sin embargo, en un periodo marcado por varias dictaduras militares, que aunque no fueron tan sangrientas como otras en América Latina, resultaron lo suficientemente determinantes como para impedir una representación real en el órgano legislativo. Es decir, el modelo bicameral no llegó a consolidarse como tal, pese a su duración e innovación en temas de representación.

Para responder a esta imperiosa necesidad de cambio, la Constitución de 1979 estableció un congreso unicameral. Salgado Pesantes sostiene que el unicameralismo se entiende como una vía para implementar cambios de manera más ágil, mientras que el bicameralismo se percibe como un sistema que tiende a mantener el status quo (1998).

El cambio se establece como la principal vía para fomentar un apego hacia ciertas tendencias políticas, y este cambio se materializa a través de dos circunstancias clave: el proceso constituyente y la configuración de los órganos del Estado. La efectividad del

segundo depende del primero; es decir, cada vez que se propone un cambio, se recurre a la necesidad de "renovar" y "cambiar" una constitución que se considera inapropiada. Este cambio constitucional incluye a los órganos del estado y su composición, tanto más que en la actual constitución de 2008 se establecen 5 funciones del estado.

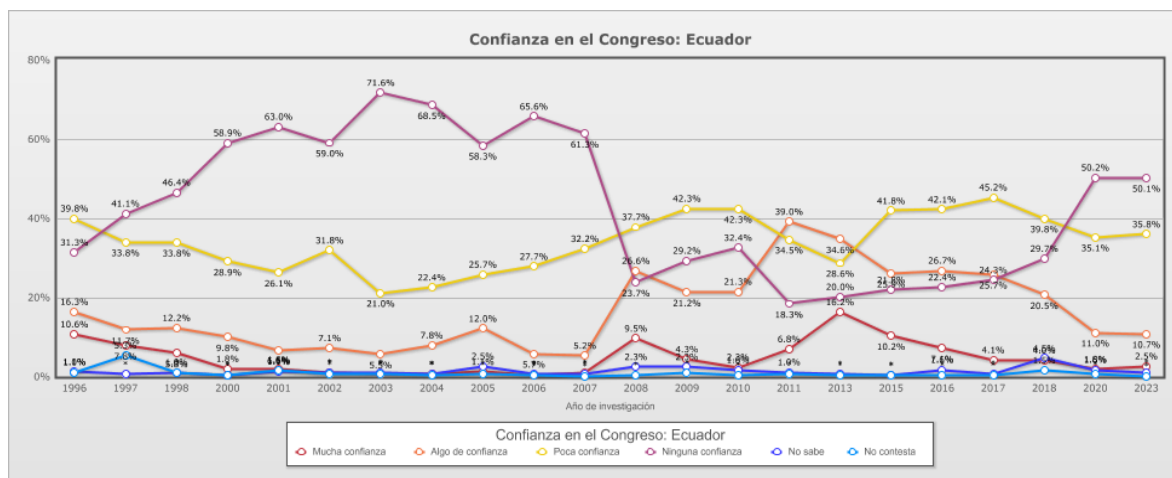
Al analizar las constituciones que establecieron un modelo bicameral, se puede concluir que el bicameralismo en el Ecuador ha sido, en gran medida, superficial. Aunque la mayor parte de la historia republicana del Ecuador estuvo marcada por una tendencia hacia el bicameralismo, este nunca reflejó la realidad ecuatoriana. En primer lugar, durante la primera etapa del constitucionalismo ecuatoriano, caracterizada por una doctrina clásica de mínima intervención estatal, derechos políticos limitados y una fuerte influencia colonial, el congreso, independientemente de su estructura, no desempeñó un papel en el fortalecimiento del sistema democrático. En segundo lugar, el emergente constitucionalismo social tampoco logró reflejar la diversidad del país; aunque se establecieron mecanismos de representación más inclusivos o con requisitos menores para ser representante, la realidad material seguía siendo muy distinta a la formal.

Por otro lado, el unicameralismo ha marcado gran parte de la actual etapa de la democracia moderna. Sin embargo, la adopción de este sistema legislativo no ha generado cambios significativos, a pesar de que inicialmente se promovía como un símbolo de transformación y eficiencia. Como señala Salgado Pesantes, el sistema parlamentario de una sola cámara ha demostrado no ser eficaz ni rápido; al contrario, importantes reformas que requerían atención urgente han sufrido demoras en su tratamiento, incluso con un solo órgano legislativo (1998).

De hecho, esta situación de baja legitimidad y funcionalidad reducida se refleja en el nivel de confianza de los ecuatorianos hacia las instituciones políticas en general, y hacia el congreso unicameral en particular. En los últimos 28 años, la percepción social ha fluctuado entre una confianza nula y poca confianza, lo que respalda la tesis de que el congreso no responde de manera efectiva a los intereses de la población. Esta circunstancia se ilustra de manera más clara en la Figura 2.

Figura 2

Figura de índice de confianza de los ciudadanos en el congreso de 1996 a 2023



Fuente: Latinobarómetro (2024)

De esta información se puede extraer una conclusión importante, a pesar de que el congreso es elegido democráticamente y de acuerdo con las preferencias de los electores, este órgano no ha logrado ganarse la confianza del pueblo que lo elige. Surge entonces la interrogante: ¿cómo puede un órgano que debería representar los intereses de sus electores carecer de su confianza?

El término "mandante" subraya el concepto de representación, y el mandato, en términos jurídicos, implica confianza. Esta falta de confianza se traduce en el desprecio ciudadano, lo que lleva a la necesidad de vetar a los legisladores en función de su desempeño. La desconfianza hacia las instituciones públicas y los órganos de gobierno surge de la percepción de que los organismos estatales, supuestamente encargados de proteger el interés general, en realidad responden a intereses particulares. Este sentimiento de "maltrato" que experimenta la ciudadanía está vinculado a una insatisfacción general con los servicios públicos, a la escasa credibilidad en los políticos y a la falta de la cualificación necesaria para desempeñarse como funcionarios, entre otras circunstancias.

Siguiendo esta línea de pensamiento, el unicameralismo no ha logrado cumplir ni siquiera con su función más básica, la representación. Esto se refleja en la escasa o nula confianza que los ciudadanos tienen en la asamblea, a pesar de que el principio de votación universal debería respaldarla (La Hora, 2007). Así, se puede afirmar que, como se mencionó

en capítulos anteriores, no importa la forma o composición del legislativo, sino los resultados que este produzca, los cuales son cruciales para generar una mayor confianza.

En un contexto político marcado por las tendencias de turno y por mayorías apresuradas, el unicameralismo no ha logrado materializar efectivamente los beneficios que se le atribuyen (Mejía Acosta, 2009). La rapidez en el tratamiento de las leyes, sumada a los constantes bloqueos por parte de tendencias políticas opuestas, ha limitado el avance en temas jurídicos. Esto significa que la calidad de las leyes promulgadas en los últimos años, desde el regreso a la democracia en Ecuador, ha estado marcada por errores y falta de rigor técnico. Además, los conflictos políticos en una sola cámara, dominada por intereses particulares, han obstaculizado la modernización del país en áreas económicas, mercantiles, tributarias y laborales.

La reducción de costos es un beneficio atribuible al unicameralismo, sin embargo, ello no incide en la calidad legislativa. En lo que sí impacta es en la percepción ciudadana, que siente que su dinero se malgasta en una institución que, según la mayoría, es ineficiente y que no ha producido cambios significativos en el país. Surge entonces la pregunta: si se mejora la calidad legislativa, se fomenta un diálogo reflexivo y responsable, y se concretan los cambios prometidos, ¿realmente el gasto sería un impedimento para crear una segunda cámara?

En la actualidad, tras la constitución de 2008, la situación parece reflejar la de hace 30 años. Sin embargo, hay una diferencia fundamental la nueva constitución ha reducido aún más el papel del legislativo como órgano efectivo de control. La creación de una nueva función estatal encargada de designar altos funcionarios y ejercer ciertas atribuciones de control que le eran propias, junto con un hiperpresidencialismo latente, han puesto en entredicho la relevancia del legislativo.

Estas circunstancias, que agravan el funcionamiento de este órgano crucial del Estado, junto con la mencionada falta de confianza, han generado debates sobre el regreso de la bicameralidad en Ecuador. De hecho, en el marco del Proyecto de Reforma Parcial a la Constitución de la República del Ecuador, presentado por el Comité por la Institucionalización Democrática en 2021, ya se planteó esta idea. Es importante destacar que, además de los cambios institucionales relacionados con el legislativo, esta comisión

también propuso la eliminación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, y la independencia de fiscalía.

Este análisis fue profundo y resultó en la reunión de destacados doctrinarios ecuatorianos y figuras políticas relacionadas con el bicameralismo en la región. Basándose en las opiniones de expertos y en las experiencias de países vecinos como Colombia y Chile, la comisión llegó a la conclusión de que el bicameralismo era una opción viable. Sin embargo, otros advirtieron, de manera válida, que la implementación de la bicameralidad en Ecuador no resolvería los problemas existentes; por el contrario, podría agravarlos aún más. Elizabeth Cabezas argumentó que, habiendo un pasado histórico bicameral y no habiendo sido este efectivo en cuanto al fortalecimiento del principio democrático ni a la calidad en la emisión de leyes, no es factible la incorporación del mismo en el país (Asamblea Nacional de la República constitucional de Ecuador, 2021).

Es menester en este sentido analizar la forma de composición del legislativo con un eventual retorno a la bicameral, pues este aspecto influye significativamente en la calidad legislativa. En el caso que nos ocupa, el Comité por la Institucionalización Democrática propuso diversas formas de componer la segunda cámara, la configuración institucional que resaltó fue tener una segunda cámara compuesta por lo que hoy son los asambleístas nacionales, un total de 30, mientras que la cámara baja se compondría de lo que hoy son los asambleístas provinciales (Asamblea Nacional de la República constitucional de Ecuador, 2021).

La configuración propuesta por el Comité no cambia en absoluto la composición del legislativo, tanto más que únicamente hace lo que la constitución de 1945 hizo en su momento, pero a la inversa, en lugar de establecer una variabilidad en la representación, mantiene la misma. Mientras la constitución de 1945 estableció un modelo monocameral en la que cabía la representación funcional, esta propuesta establece un modelo bicameral en el que la base de representación sea la misma, pero esté distribuida dos cámaras. Hay que recordar que los problemas de confianza de la población en la función legislativa derivan, en parte, de la percepción generalizada de la falta de apego de los políticos para con sus mandantes. Es decir, poco o nada se puede sentir representada la población si es que los

criterios para la elección de sus representantes se mantienen indelebles y solamente se cambian los requisitos para aspirar al cargo.

La propuesta presenta diferencias significativas en los requisitos para ser miembro del Senado, los cuales son más adecuados a un sistema bicameral. Para ser senador, se exigiría una edad mínima de 35 años, un título profesional y al menos 10 años de experiencia profesional con "notoria probidad". En contraste, los representantes podrían ser elegidos a partir de los 21 años, sin las otras dos exigencias. Estos criterios otorgan al Senado un carácter más maduro y experimentado.

La Corte Constitucional del Ecuador analiza estos requisitos en relación con las circunstancias que podrían limitar el ejercicio de derechos, conforme al artículo 442 de la constitución del Ecuador, en su Dictamen N°4-19-RC/19. En este contexto, la Corte aplica el test de proporcionalidad y el test de igualdad para determinar si los requisitos de edad, formación, notoria probidad y no tener auto de llamamiento a juicio en contra, restringen derechos y garantías constitucionales y, por tanto, podrían o no ser incorporados al arreglo bicameral.

Al evaluar el requisito de edad, la Corte utiliza el test de proporcionalidad para verificar si la exigencia de edad en el Senado y en la Cámara de Representantes persigue un fin constitucionalmente válido, es idónea y necesaria, y mantiene un equilibrio adecuado entre la protección y la restricción de derechos. Se concluye que, dado que la Cámara de Representantes permite la elección a partir de los 18 años, un aumento en este requisito vulneraría el principio de no regresión de derechos. Sin embargo, en el caso del Senado, al no haber una condición previa y al requerir esta de un mayor grado de experiencia, este requisito no resulta contrario al principio de proporcionalidad ni a la no regresión de derechos.

En relación con el requisito de tener conocimientos académicos de nivel superior y al menos 10 años de experiencia con "notoria probidad", la Corte parte de la premisa de que, en el marco de la igualdad, una discriminación es justificable si su fin es legítimo, el trato desigual es idóneo y necesario para alcanzar ese fin, y la aceptación de dicho fin es al menos equivalente a la intensidad de la limitación del derecho a la igualdad y no discriminación. Por lo tanto, los requisitos deben cumplir con estas condiciones para ser considerados válidos.

Los objetivos de la comisión eran dos, mejorar la calidad del servicio público y la administración en actividades que requieran conocimientos técnicos, y que el Senado se encargue de dictar las normas para la valoración de los méritos de los candidatos a ocupar altas funciones públicas. En relación al primer objetivo, la Corte sostiene que este fin no se ajusta a la función legislativa ordinaria, ya que el Senado es un órgano de representación democrática, no un ente técnico en sentido estricto. Respecto al segundo objetivo, la Corte señala que establecer tales requisitos podría ser plausible y adecuado; sin embargo, el fin no es proporcional a la limitación del derecho a la igualdad y no discriminación, ya que solo un porcentaje muy reducido de la población podría acceder al cargo de Senador. Además, el requisito de "notoria probidad" plantea problemas en cuanto a su valoración subjetiva.

Es importante destacar que, según análisis comparativos sobre los requisitos para ser miembro del Senado, casi ningún régimen establece exigencias educativas para este cargo (Llanos, 2003). Las excepciones se encuentran, como manifiesta la Corte Constitucional, en regímenes dictatoriales y autoritarios, que tienden a restringir el ejercicio de derechos, especialmente las libertades.

Desde la perspectiva de la plausibilidad de dichos requisitos, resulta inapropiado establecer condicionantes de carácter académico. El cuerpo legislativo no solo está compuesto por representantes, sino también por asesores que pueden orientar a los legisladores en áreas en las que carecen de conocimientos. Además, no se puede garantizar que una persona, por poseer conocimientos en un área específica, sea igualmente capaz de desempeñar adecuadamente las funciones de senador.

En cuanto a los requisitos relacionados con la ausencia de un auto de llamamiento a juicio, esta prohibición atenta contra el principio de presunción de inocencia. La idoneidad de una persona para ocupar el cargo de representante no debe depender de la existencia de un procedimiento judicial. El impedimento debe estar vinculado a una sentencia firme, y no a un auto que únicamente determina si la causa tiene mérito para ser tratada en juicio, que es donde se decidirá la situación jurídica del, hasta ese momento, aún procesado.

A pesar de estos pronunciamientos de la Corte Constitucional respecto de la imposibilidad de establecer ciertos requisitos para ser asambleísta, es evidente que se necesita una reforma integral a efecto de mejorar la calidad de sus miembros. Dicha reforma debe

estar dirigida no únicamente a los requisitos para ser senador, sino para ser legislador en general. La “probidad notoria”, el régimen de partidos políticos y la importancia de las ideologías juegan un papel significativo en tal sentido. Es por ello, que en este apartado se analizarán estas circunstancias de actualidad a la luz del modelo bicameral.

Al respecto del concepto de “probidad notoria”, es importante destacar el mismo en cuanto puede ser un punto de apoyo importante a efecto de tener senadores o diputados mejor cualificados. A pesar, de que como ya se dijo, este término implica un cierto grado de incertidumbre, debemos recordar que la aplicación de preceptos jurídicos indeterminados no es ajena al campo del derecho parlamentario.

Al tener una valoración en base a un principio, como lo es el de “probidad notoria” es importante establecer, en primer lugar, quien es el encargado de tal valoración. El juez es quien, en términos generales llega a emplear los principios jurídicos indeterminados en un caso concreto, pero el juez, por su experiencia y experticia puede discernir y entender de mejor manera la aplicabilidad del principio. Por otro lado, queda la interrogante de ¿Qué organismo o persona sería el encargado de calificar la “probidad notoria” de una persona que aspira al cargo de legislador?

El segundo punto importante es determinar el concepto y las reglas sobre las cuales se va a realizar tal valoración ello a efecto de conocer su alcance. De acuerdo con Reyes “la probidad es la rectitud y moralidad a que tiene que ajustarse la conducta humana, y en lo público, la que debe observarse en el ejercicio de funciones públicas”(1995, p. 79). En tanto, la actitud debe regirse por parámetros de moralidad, es importante destacar que en el ámbito público la moralidad viene dada por el respeto irrestricto de los principios que gobiernan al estado de derecho, verbigracia, el interés público por sobre el privado, el servicio a las personas y el amparo y protección de los derechos, entre otros.

Por su parte, el concepto de notorio de acuerdo con la Real Academia de la Lengua Española, implica el conocimiento público de determinada circunstancia. En tal sentido, la probidad debe estar acompañada de notoriedad, es decir, que sea sabido por todos o por la mayoría de personas que el comportamiento de un agente se somete a los parámetros de moralidad, honradez y rectitud en el desempeño de su cargo, o en el ámbito público en general.

Este es un parámetro o medida importante sobre la cual se puede destacar a determinadas personas a efecto de que cumplan a cabalidad la función de legisladores. Sin embargo, este parámetro sería doblemente reforzado en tanto, existan cambios institucionales importantes sobre el legislativo. A este criterio se suma Verdugo Silva, el cual, concluye que la inclusión de un requisito de probidad notoria para ser asambleísta supone un avance importante pero que el mismo debe ir acompañado de cambios institucionales fuertes (2024).

El bicameralismo en este sentido, puede significar no solo la mejora de la calidad de los miembros que componen la cámara de diputados, sino la inclusión de mejores actores en el senado. La inclusión de una segunda cámara propiciaría tener requisitos más estrictos que únicamente el de probidad notoria, pues la no existencia de una segunda cámara de manera previa daría paso a establecer casi cualquier requisito tendiente a mejorar la calidad de sus miembros. Por su parte, al tener ya requisitos constitucionales previos para ser diputado vetaría al legislador de realizar cambios en tal sentido, tal como se dijo en el apartado anterior.

Desde el punto de vista del control, aún cuando se estableciese este requisito de probidad notoria, actualmente impulsado en la asamblea, el partidismo y la pugna de intereses particulares seguirían jugando un papel importante. Es decir, en cuanto el control sobre el ejecutivo se realice en una sola cámara, siendo esta juez y verdugo, si existen coincidencias ideológicas o partidarias en su seno, para con el presidente de turno, es imposible la existencia de control, mientras que la existencia de una segunda cámara con requisitos más estrictos y con distinta composición propiciaría un cambio en el comportamiento de los miembros de la cámara baja, al sentirse presionados por sus pares senadores.

El régimen de partidos políticos es la base fundamental sobre la cual se sostiene la democracia moderna. Estos partidos surgieron junto al nuevo modelo democrático, con el propósito de servir como canales para el ejercicio de los principios democráticos. En este sentido, son los partidos quienes ejercen el poder a través de la representación, actuando en beneficio de quienes los eligen, teniendo como base a sus respectivas ideologías. Sin embargo, este concepto teórico dista mucho de la realidad palpable.

En Ecuador, el régimen de partidos y sus normativas han evolucionado poco. El sistema electoral, que constituye la esencia de estos partidos, se desarrolló bajo condiciones adecuadas y propicias para la participación, aunque esto es un fenómeno reciente, ya que

durante muchos años se excluyó a diversos sectores sociales (Sánchez López, 1999). La creación de un tribunal electoral en 1945 y una ley especializada en materia electoral representaron avances significativos, aunque el corporativismo, el populismo y el clientelismo han obstaculizado su fortalecimiento.

El corporativismo se manifiesta en la forma en que grupos de poder ejercen influencia en el ámbito público, buscando asegurar su representación en las instituciones gubernamentales. En Ecuador, el acceso al poder ha estado marcado por un parlamento bicameral que, además de la representación funcional, incorpora una representación corporativista que incluye instituciones no políticas, como las fuerzas armadas y la policía nacional.

El populismo, en los últimos veinte años, se ha caracterizado por lemas como "que se vayan los mismos de siempre" o "que se vayan todos", lo que ha llevado a un electorado volátil a elegir líderes carismáticos que han reforzado el presidencialismo, convirtiéndolo en una amenaza para la libertad y los derechos de los ciudadanos (Andrango, 2013). En este contexto, no ha existido un régimen de partidos capaz de mitigar estas situaciones, evidenciándose incluso en casos recientes en los que figuras ajenas a la política tradicional han conseguido escaños en la Asamblea bajo el estandarte de "asambleístas independientes".

El clientelismo representa una relación de asimetría vertical, donde se produce un intercambio entre políticos y electores, en el que la ciudadanía espera recibir bienes, servicios o favores a cambio de su voto (Yanchatipán, 2020). Esta dinámica, ajena y perjudicial para la institucionalidad estatal, ha dado lugar a importantes casos de corrupción, alimentados por promesas de obras y beneficios durante las campañas, socavando el régimen de partidos que se suman a estas prácticas, a menudo sin considerar las ideologías que les dieron origen.

Los "ismos", entendidos como un sufijo con connotación peyorativa, que en ciencia política implica una visión sesgada del mundo que parte de un aspecto particular, en este caso se hace alusión a los fenómenos de populismo, clientelismo y el corporativismo (Forbes México, 2020). Estos en Ecuador son parte de la causa de la crisis del órgano legislativo en general, pues estos han generado que no exista pertenencia de los ciudadanos a un determinado partido político afianzado en una ideología. Además, las consignas populistas y clientelistas han propiciado un electorado volátil propenso a decantarse por nuevos líderes

que prometen “cambios profundos” y que, sin embargo, terminan siendo parte del problema inicial. Ello gravita al legislativo, el cual al poder componerse por figuras no políticas que acceden al cargo únicamente en virtud de su popularidad ha desgastado la calidad legislativa.

Un cambio integral en el régimen de partidos propiciaría que dichas prácticas vayan menguando y que sea la ciudadanía en general, la que en base al modelo democrático tome las riendas del poder público que por derecho le corresponde. Ahora bien, este cambio debe propiciar la participación de los ciudadanos mediante asambleas o foros de debate, que por sí solos no generan un cambio sustancial. Al tener un sistema de democracia representativa lo que se debe buscar es el acercamiento de los electores para con sus representantes, los cuales además deben rendir cuentas, cabe entonces plantear la interrogante ¿Cómo lograr el acercamiento entre los sectores populares y sus mandantes?

A la pregunta planteada podemos resolverla con los mecanismos de participación directa como la facultad de iniciativa de proyectos de ley o con mecanismos de control como la revocatoria del mandato o los referéndums de veto minoritario. El problema que presentan estos mecanismos no deviene específicamente de su naturaleza sino de la forma de llevarlos a cabo, es decir, que no habiendo una cultura política, de interés en temas políticos y de gobernanza es poco probable que estos instrumentos propicien un cambio profundo en el sistema político del Ecuador.

Sánchez señala que los mecanismos de participación ciudadana en Ecuador son limitados en cuanto a la materia de la que pueden ser objeto, en cuanto a la participación de los ciudadanos en los proyectos de ley iniciados ya sea por el ejecutivo o el legislativo y en los casos de solicitud del control previo de constitucionalidad (2010). Tal es el caso de que, cuando un proyecto de ley de iniciativa legislativa pueda resultar perjudicial a los intereses de alguien, se puede acudir a la comisión y presentar argumentos a favor o en contra del proyecto, empero la participación de la ciudadanía en el procedimiento legislativo se agota con acudir a la comisión y se restringe a la presentación de argumentos, de los cuales no se tiene la obligación de tomarlos en cuenta.

A criterio del citado autor, la democracia deliberativa entendida como un proceso de construcción de dialogo que propicia tomar decisiones mayoritarias, es importante en el marco del estado de derecho y a pesar de sus limitaciones, el incluir instrumentos de

participación ciudadana en los distintos niveles del procedimiento legislativo (iniciativa, constitutiva y constitutiva de eficiencia) es importante a efecto no solo de lograr tomar decisiones más ajustadas a la realidad sino para establecer verdaderos controles democráticos a los órganos del estado encargados de garantizar los derechos fundamentales y la libertad.

Estos mecanismos son importantes a efecto de evitar arbitrariedades y mejorar la calidad legislativa. Teóricamente el bicameralismo es el mecanismo adecuado para lograr aquello, en cuanto la segunda cámara se convierte en una instancia de revisión. Si bien, mecanismos como el control previo a cargo de la ciudadanía pueden resultar relevantes lo cierto es que, la mayoría de la población no estaría interesada en un control de constitucionalidad de todos los proyectos de ley, sino únicamente de aquellos que les afecten y, aún si les interesase deberían tener un mínimo de conocimiento respecto de las normas constitucionales a efecto de verificar si efectivamente una norma puede llegar a ser inconstitucional, ya que resultaría inoficioso y materialmente imposible que la corte constitucional analice cada proyecto de ley. Lo más sensato sería que desde el legislativo la norma se expidiese con un alto grado de calidad y respeto a la constitución, lo cual se propiciaría con una segunda cámara de reflexión y revisión.

En cuanto a los mecanismos de control directo, los casos en los que se dado la revocatoria del mandato son escasos, y en aquellos en los que se ha materializado ha sido en contra de autoridades de elección popular de menor envergadura. Mientras que, una segunda cámara legislativa compuesta de manera incongruente, puede propiciar un control a pares, es decir, “el poder controla al poder”, y si bien es la ciudadanía en general la que lo detenta son los representantes quienes lo ejercen. Existiendo además un control interno al órgano legislativo que, actualmente no tiene mayores consecuencias en su actuar apresurado y personalista.

En cuanto a las ideologías entendemos a estas como el conjunto de ideas y proposiciones que sustentan una determinada posición, tendientes a un fin determinado. Estas en la realidad ecuatoriana han perdido de una forma u otra el rumbo, no en el sentido de que los ciudadanos no tengan una ideología claramente definida, sino que los políticos no la tengan clara e irrespeten sus valores más básicos. Si bien, la mayoría de personas que aspiran a un cargo de elección popular, incluidos los asambleístas, se catapultan a procesos

electorales bajo el auspicio de un partido que en su nombre plasma determinada ideología, ya en el cargo, quienes fueron elegidos distan mucho de la base en la que se asienta el partido. Situaciones como los llamados “camisetas” dan a entender que los representantes no tienen una verdadera ideología.

Las ideologías son importantes pues son la base sobre la que los partidos políticos aspiran a un cargo bajo determinado discurso. Las ideologías dan certidumbre al electorado de cuáles son los objetivos y los medios que tentativamente van a utilizar los gobiernos de turno para administrar el país. De la misma manera, crean un vínculo más profundo entre elector-elegido pues sus ideales van encaminados en la misma dirección, o al menos tentativamente. Sin embargo, el que un aspirante a asambleísta no sepa definirse ideológicamente, ya sea por miedo o populismo, crea un vacío importante en cuanto al conocimiento de las acciones a tomar por éste, ni las finalidades a las que aspira. Es decir, a sabiendas que los representantes no son lo que dicen ser y solo utilizan a los partidos políticos como medio para alcanzar un cargo público, el elector no tiene más remedio que resignarse a elegir “lo menos malo”.

En resumen, las ideologías políticas deben estar alineadas con los partidos políticos para lograr una representación efectiva. La conexión entre elector y elegido, basada en afinidades ideológicas, resulta valiosa para el sistema democrático, ya que promueve procesos legislativos más integradores. Desde la perspectiva del control, las ideologías son esenciales; incluso con una mayoría parlamentaria del presidente en funciones, las coaliciones entre miembros de la oposición pueden resultar significativas. Sin embargo; la falta de un proceso diferenciador entre partidos y movimientos políticos, que pueden, de acuerdo al código de la democracia, presentar indistintamente a un candidato; la falta de rigidez en los requisitos para formar un movimiento, que resulta más fácil teniendo como consecuencia la aparición de varios nuevos movimientos en cada proceso electoral y; la pérdida de importancia de los partidos, han propiciado la actual crisis del legislativo.

En síntesis, el presente capítulo abordó a manera de corolario la historia del bicameralismo en Ecuador, la cual se relaciona con las etapas del constitucionalismo en el país. Estas etapas a su vez se relacionan con la realidad socio-económica del país, la cual en sus inicios estuvo marcada por la limitación de derechos de participación y políticos en base

a criterios de clase social, luego pasamos a un constitucionalismo social que amplió el catálogo de derechos pero que en la práctica tardó en materializarlos y, por último, la etapa final del bicameralismo que estuvo marcada por constantes dictaduras militares e inestabilidad política que propiciaron su derrumbe e inclusión del unicameralismo como forma de cambio rápido.

Además, se analizó la última etapa del bicameralismo en el país, que en definitiva cayó por la intersección de varios factores, tales como, la inestabilidad política, los constantes fraudes electorales, la falta de respuesta de los órganos del estado a las necesidades sociales y el ansia de cambio. El unicameralismo en tal sentido se presentó como una solución viable a la realidad existente, pues el fundamento de la unicameralidad es la rapidez con la que se efectúan los cambios.

También se abordó el proceso de reforma de 2021 que impulsó la Comisión para la Institucionalización Democrática, planteando entre sus propuestas el tema de la incorporación del modelo bicameral en Ecuador. Este proceso fue interesante pues reabrió el debate en Ecuador acerca de un cambio institucional de tal magnitud. A pesar de ser un proceso importante, no otorgó un panorama claro respecto de sus motivaciones, las cuales se concentraban en especializar a un órgano que no es especialista, sino político.

Finalmente se analizaron ciertos factores que pueden tener incidencia en la falta de confianza en las instituciones del estado, con independencia de la estructuración del legislativo. Se hizo referencia a los “ismos” (populismo, clientelismo, corporativismo), como una circunstancia que ha estado presente en los últimos años y que ha llevado a que el sistema de representación se fracture pues son los líderes carismáticos quienes a través de sus discursos logran alcanzar con su partido político varios curules en la asamblea. El sistema de partidos juega un rol importante en cuanto medio de representación de intereses. Y, las ideologías, actualmente ausentes en varios partidos, no dan certidumbre respecto de las acciones que estos podrían llegar a tomar ni otorgan un verdadero sentimiento de apego.

CONCLUSIONES

El objetivo de este trabajo se circunscribe en la posibilidad de la reincorporación del bicameralismo en el Ecuador. Para ello, se debe referir a las motivaciones y razonamientos que sustentan la tesis de que el bicameralismo podría ser una opción viable en la realidad ecuatoriana.

En primer lugar, se debe hacer alusión a la realidad actual de la asamblea nacional como órgano del estado y como agente canalizador del ejercicio de representación que como se logró apreciar el panorama es bastante pesimista. Las causas de aquello son varias pero podemos destacar; la falta de un régimen de partidos fuerte, pues si bien son las organizaciones políticas las que, con el cumplimiento de ciertos requisitos pueden candidatar a una persona a un cargo de elección popular, queda a su arbitrio la elección de candidatos que muchas veces son parte de las mismas por objetivos personalistas; la falta de una ideología concreta dentro del partido, que da lugar a los llamados “camisetas”; la falta de candidatos serios y comprometidos al ejercicio de representación; el hiperpresidencialismo, que limita en gran medida el actuar efectivo en el sistema de control parlamentario; entre otros.

En síntesis, la falta de creencia en el órgano legislativo y su nula efectividad en la resolución de ciertos problemas es multicausal. Al ser un problema con varias aristas, no podemos circunscribir la solución a una sola, pues sería necesario no solo una reforma en la forma de organización del legislativo, sino al sistema de partidos y al sistema electoral en general.

En segundo lugar, se puede argumentar válidamente la existencia de un modelo bicameral previo en Ecuador, y que este no ha logrado solucionar los problemas que en su momento arribaban al escenario institucional. Sin embargo, del análisis se desprende que, este modelo, en su primera etapa se caracterizó por una especie de representación federal, pues los escaños en el congreso se dividían de manera proporcional entre los antiguos departamentos. En su segunda etapa, ya en el constitucionalismo social, se instauró la representación funcional que, como manifiestan varios autores ecuatorianos no fue efectivamente llevada a cabo, pues grupos de poder económico eran los que estaban detrás de estas organizaciones. Y, en la última etapa, el escenario cambió por la necesidad de una

transformación rápida, luego de varias décadas de dictadura militar. Lo cual, sumado a que la configuración institucional no propiciaba cambios sustanciales, nos da un bicameralismo bastante ausente.

En tercer lugar, es importante hacer referencia a que el bicameralismo aplicable tanto en el modelo monárquico parlamentario europeo, como en el federal presidencialista estadounidense es inaplicable en Ecuador, pues la realidad es distinta. Sin embargo, hay que destacar que la diferencia entre Inglaterra y Estados Unidos también es grande, a pesar de sus rasgos comunes, y ello no ha impedido que ambos estados adopten el modelo bicameral, lo cual da entender que la maleabilidad del bicameralismo es su punto fuerte y, por ende, no es excluyente de aplicarse en un estado unitario como lo es Ecuador.

Si bien, la discusión teórica respecto de la viabilidad del bicameralismo en estado unitarios aún persiste, y no existe un consenso claro es importante su estudio. Teóricos como Llanos, Bertino, Reyes y Nolte, dan cuenta de la realidad del bicameralismo en Latinoamérica, la cual, nos resulta más cercana por nuestro pasado común, y no es menos cierto que el bicameralismo no es un modelo caduco, todo lo contrario, en el Cono Sur se sigue implementando y moldeándolo de tal manera que sea aplicable a realidades complejas y solucione ciertas circunstancias en los que el unicameralismo flaquea.

En cuarto lugar, el régimen de partidos que es la base sobre al cual se asienta el ejercicio de representación es un problema que el bicameralismo por sí solo no soluciona. Es decir, si se continúa teniendo un sistema que propicia la participación de cualquier persona en base a su popularidad los problemas van a mantenerse; además, si se tiene, por un lado, pocos requisitos para formar organizaciones políticas, sobre todo movimientos, y por el otro, requisitos más fuertes para eliminarlos, no es factible crear una segunda cámara que se componga por los miembros de estos partidos. Aunque queda la posibilidad de restringir la participación de partidos y movimientos en base al cumplimiento de requisitos más rígidos en la segunda cámara, la primera continuará componiéndose de la misma manera y, por ende, persistirán los problemas.

Se debe agregar que un proceso legislativo con más calidad implica mayor tiempo, lo que en Ecuador no supone un problema. Esto se da pues en general los proyectos de ley de iniciativa popular mediante consulta o de sentencias de corte constitucional referidos a

derechos fundamentales, no son actualmente tratados de manera urgente y rápida, característica sine qua non de un sistema unicameral. En pocas palabras, qué más da la existencia de una segunda cámara que ralentice el proceso legislativo, si actualmente, con una sola cámara los proyectos de ley “urgentes” no son tratados como tal.

Circunstancia como el regionalismo y el centralismo que han sido permanentes en los últimos años en Ecuador, podrían llegar a disminuirse con una segunda cámara legislativa. Un senado compuesto con base en el criterio de representación territorial-proporcional, sin limitación de representar intereses provinciales o regionales, es importante a efecto de que tanto las leyes estén especializadas en resolver problemas concretos en regiones que necesitan soluciones diversas, cuanto al proceso de dialogo que llegue a darse entre las distintas regiones y sus preocupaciones. Es decir, se puede propiciar el acuerdo y ayuda mutua en ciertos proyectos de ley, además de generar un incentivo adecuado al Ejecutivo, pues el presidente va a estar más presionado por otro órgano con igual poder que el suyo, que con alcaldes, prefectos o asambleístas aislados que tratan de representar a su territorio.

REFERENCIAS

- Ahumada, M. (2005). *Informes sobre segundas cámaras en Europa: La cámara de los Lores*.
- Altamirano Santiago, M. (2010). El significado e implicaciones del bicameralismo en la dinámica institucional con especial referencia al caso mexicano. *Desafíos*, 22, 105–142.
- Alvear Téllez, J. (2019). La democracia moderna: El ocaso del gobierno del pueblo. *Actualidad Jurídica*, 39, 27–53.
- Andrango, J. (2013). Crisis de partidos políticos: la constante en la democracia ecuatoriana. *El Outsider*, 1, 3–3.
- Anselmino, V. (2016). La división o separación de poderes (de la teoría clásica a lo que ocurre en la realidad). *Revista Anales de La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, 46, 188–203.
- Arretche, M. (2010). Federalism, Bicameralism, and institutional Change: General trends and One Case-study *. *Brazilianpolicalciencereview*, 4, 10–31.
- Asamblea Nacional de la República constitucional de Ecuador. (2021). *Proyecto de reforma a la Constitución no alcanzó los votos para ser aprobado*.
- Bertino, M. Paula. (2012). Los estudios legislativos y la cuestión bicameral. *POSTdata*, 17, 195–207. http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1851-96012012000100007&script=sci_arttext
- Bianchi, A. B. (2021). El congreso de los Estados Unidos. Desde sus orígenes hasta la crisis de 1930. *Revista Jurídica Austral* |, 2(2), 323–443.
- Bulmer, E. (2020). Bicameralismo. In *Bicameralismo*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance. <https://doi.org/10.31752/idea.2021.11>
- Carta Magna 1215 (1215).
- Chimborazo, A., Vilcacundo, X., & Ribadeneira, C. (2021). Los controles y balances en la historia constitucional ecuatoriana. *Revista de Investigación Enlace Universitario Enero-Junio 2021*, 20, 45. <https://doi.org/10.33789/enlace.20.1.84>
- Coakley, J. (2014). The Strange Revival of Bicameralism. *Journal of Legislative Studies*, 20(4), 542–572. <https://doi.org/10.1080/13572334.2014.926168>
- Cordova, L. (2006). *La democracia ideal en el pensamiento de Norberto Bobbio y las democracias reales en América Latina*. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2198/6.pdf>
- De Goytisoló, J. V. (1988). La distribución de poderes según Montesquieu. *Anuales de La Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, 283–291.
- Echeverri, M., Ortega, F. A., Straka, T., & Trujillo, D. H. (2018). Editorial La invención de la república: La Gran Colombia. In *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura* (Vol. 45, Issue 2, pp. 17–31). Universidad Nacional de Colombia. <https://doi.org/10.15446/achsc.v45n2.71025>
- Eisenmann, C. (2019). El espíritu de las leyes y la separación de poderes. *Anuario Jurídico Instituto de Investigaciones Jurídicas*, 2, 429–453. <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/11038>

- Elgie, R., & Baturo, A. (2018). Bicameralism and Bicameral Reforms in Democracy and Dictatorship in Comparative Perspective. *Taiwan Journal of Democracy*, 14(1), 1–29.
- Fernandois, A. (1997). El senado en el derecho comparado. *Revista Chilena de Derecho*, 24, 277–313.
- Fernández Barreiro, A. (2009). Democracia griega y república romana: La cultura jurídica como elemento diferenciador y su proyección en el derecho público europeo. In *AFDUDC* (Vol. 13).
- Ferrero, R. (1963). Gran Bretaña y Estados Unidos. *Derecho PUCP*, 22, 21–37.
- Flórez, G. C. (1999). De la sociedad feudal a la génesis del estado moderno en Europa occidental. *Agenda Internacional*, 6, 113–122.
- Forbes México. (2020, July 13). *Los “ismos.”*
- Fuentes, C. (2011). Montesquieu: teoría de la distribución social del poder Montesquieu: Theory of the Social Distribution of Power. *Revista de Ciencia Política*, 31, 47–61.
- Gallego, J. (2008). *La pólis griega antigua y el moderno concepto de Estado*. <http://hdl.handle.net/11336/177729>
- Garau, E. (2003). Rousseau y la democracia. *Ceiba*, 2, 62–69.
- García, J.-R. (2014). Montesquieu y la separación “del” poderes en América Latina. *Perfiles de Las Ciencias Sociales*, 2, 125–156.
- Gordillo, A. (1967). Capítulo II: Las funciones del estado. In *Derecho administrativo de la economía* (pp. 60–70).
- Grau, L. (2011). *El constitucionalismo Americano: Materiales para un curso de historia de las constituciones* (primera). Universidad Carlos III.
- Grijalva, A. (2011). *Constitucionalismo en Ecuador*.
- Huerta Ochoa, C. (2001). Teoría del control. In *Mecanismos constitucionales para el control del poder político* (2nd ed., pp. 93–115).
- Iriarte Baron, Á. (2022). Congreso bicameral: Garantía de descentralización. *Revista de Derecho y Ciencias Sociales*, 26, 9–34.
- Iribarne, M. F. (1959). La cámara de los Lores en el siglo XX. *Revista de Estudios Políticos*, 5–34.
- La Hora. (2007). *Fracaso de la unicameralidad*.
- Lijphart, A. (2012). *Patterns of Democracy* (Sencond). Yale University.
- Llanos, M. (2003). El bicameralismo en América Latina. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 347–377.
- Machiado, J. (2008). ¿Qué es la carta magna de Juan sin Tierra? *Panalysis Centro de Estudios de Derecho TM*, 3, 1–20.
- Mejía Acosta, A. . (2009). *Por el ojo de una aguja : la formulación de políticas públicas en el Ecuador*. FLACSO Ecuador.

- Miliddi, M. F. (2011). El problema del Estado y el parlamento estamental en la Edad Media. *I Encuentro de Investigadores Jóvenes Sobre Sociedades Precapitalistas*, 1–11.
- Mill, J. S. (1859). *Sobre la libertad*.
- Möckenförde, M. (2020). *Diseño del poder legislativo*.
- Montesquieu. (2018). *El espíritu de las leyes* (Partido de la Revolución Democrática, Ed.; Primera edición).
- Observatorio Legislativo, & Fundación Ciudadanía y Desarrollo. (2022). *Mirada ciudadana a la institucionalidad de la asamblea nacional*. <https://www.ciudadaniaydesarrollo.org/>
- Ojeda Segovia, Lautaro. (2000). “*La descentralización en el Ecuador*”: avatares de un proceso inconcluso. Abya-Yala : CEPLAES.
- Olarieta, A. (1998). *Dos modelos de separación de poderes*.
- Penadés, Alberto., & Urquizu-Sancho, Ignacio. (2007). *La reforma del Senado*. Fundación Alternativas.
- Pereira, A. (2010). ¿Cómo es y qué hace el parlamento? In *El ejemplo constitucional de Inglaterra* (Primera edición, pp. 119–144).
- Reyes, J. (1995). Probidad y corrupción. *Revista de Derecho*, VI, 79–92.
- Reynoso, D. (2009). Las variedades del bicameralismo en América Latina. *Mirada: Investigación En Ciencias Sociales*, 2(4), 09–50. <https://p3.entendiste.ar/index.php/mirada/article/view/380>
- Reynoso, D. (2019). La dependencia histórica de los criterios territoriales de representación, Ecuador 1830-2013. In *Perfiles Latinoamericanos* (Vol. 27, Issue 54, pp. 111–136). Flacso Mexico. <https://doi.org/10.18504/PL2754-005-2019>
- Rivera, P. (2018). Reflexiones sobre el quehacer legislativo en Mexico. *Revista Del Departamento de Ciencias Sociales y Humanidades*, 1–32.
- Rodríguez, B., & Francés, P. (2010). *La democracia*.
- Rodríguez, J. E. (2010). La influencia de la emancipación de estados unidos en La independencia de Hispanoamérica. *Revista Ecuatoriana de Historia*, 25–43.
- Saavedra-Jaramillo, C., Saavedra-Jaramillo de Sedamano, M., & Medina-Sotelo, C. (2021). Bicameralidad o Unicameralidad: El dilema del Parlamento Peruano. *593 Digital Publisher CEIT*, 6(2–2), 216–227. <https://doi.org/10.33386/593dp.2021.2-2.567>
- Sáenz Royo, E. (2017). El bicameralismo en el siglo XXI. *Teoría y Realidad Constitucional*, 2, 507–526.
- Salgado Pesantes, H. (1998). ¿FIN DEL SISTEMA UNICAMERAL ECUATORIANO? www.juridicas.unam.mxhttps://biblio.juridicas.unam.mx/bjvLibrocompletoen:https://goo.gl/ZWq53V
- Salgado Pesantes, H. (2003). *Teoría y práctica del control político. El juicio político en la Constitución ecuatoriana*.

www.juridicas.unam.mxhttps://biblio.juridicas.unam.mx/bjv://www.iidh.ed.cr/Librocompletoun:https://tinyurl.com/y4othfp3

- Salone Moreno, J. (2000). George Tsebelis y Jeannette Money BICAMERALISM, Cambridge, Cambridge University Press, 1997. *Política y Gobierno*, 7, 262–265.
- Sánchez López, Francisco., Nolte, Detlef., & Llanos, M. (2005). *Bicameralismo, senados y senadores en el Cono Sur latinoamericano*. Parlament de Catalunya.
- Sánchez, S. (2010). *Nuevas instituciones del derecho constitucional ecuatoriano* (S. Naula, Ed.; Vol. 2). Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos.
- Santin Peña, O. (2018). *Orígenes del parlamentarismo inglés y su relación con la corona*.
- Soberg, M., & Mainwaring, S. (1997). Presidentialism and democracy in Latin America. In *Cambridge University Press*.
- Tsebelis, G. (2002). *Jugadores con Veto. Como funcionan las instituciones políticas* (Segunda).
- Ulloa Torres, C. (2017). Las legislaturas como agentes de fiscalización. Un análisis comparado de las capacidades de control en Ecuador, Perú y Bolivia. *Revista de Ciencia Política*, 55, 103–132.
- Uriate Zazueta, A. (2013). Institución y cambio constitucional. In A. C. Instituto Nacional de Administración Pública (Ed.), *El cambio institucional en la administración pública en México y en Sinaloa* (pp. 39–77). www.juridicas.unam.mxhttp://biblio.juridicas.unam.mx
- Valenzuela Guzmán, A. (2008). *La revolución francesa* [Maestría]. Universidad San Carlos.
- Yanchatipán, J. G. (2020). El clientelismo político en el Ecuador, un abordaje conceptual desde el esquema constitucional. *Rehuso*, 5, 156. https://doi.org/10.5281/zenodo.6812475