



UNIVERSIDAD TÉCNICA DE AMBATO
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
POSGRADO

**PROGRAMA DE MAESTRÍA EN DERECHO
CONSTITUCIONAL**

**MODALIDAD DE TITULACIÓN: PROYECTO DE
DESARROLLO**

**Trabajo de Titulación previo a la obtención del Grado Académico de
Magister en Derecho Constitucional**

**Tema: LA IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA BICAMERAL
EN LA ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL
ECUADOR**

Autor: Abogado Washington Oswaldo Guamán Gaibor

Director: Doctor Edison Ramiro Guerrero Zúñiga Magíster

Ambato – Ecuador

2022

UNIVERSIDAD TÉCNICA DE AMBATO

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

**PROGRAMA DE MAESTRÍA EN DERECHO
CONSTITUCIONAL**

INFORMACIÓN GENERAL

**TEMA: LA IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA BICAMERAL
EN LA ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL
ECUADOR**

AUTOR: Washington Oswaldo Guamán Gaibor

Grado Académico: Abogado de los Juzgados y Tribunales de la
República

Correo electrónico: washingtonguaman88@gmail.com

DIRECTOR: Doctor Edison Ramiro Guerrero Zúñiga Magíster

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN

- Derecho Constitucional

A LA UNIDAD ACADÉMICA DE TITULACIÓN DE LA FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD TÉCNICA DE AMBATO.

El Tribunal receptor del Trabajo de Titulación, presidido por el Doctor Ángel Patricio Poaquiza Poaquiza Magíster, Presidente y Miembro de Tribunal e integrado por los señores: Abogada María Cristina Espín Meléndez Magíster, Doctor Melinton Fernando Saca Balladares Magíster, Miembros de Tribunal designados por la Unidad Académica de Titulación de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad Técnica de Ambato, para receptor el Trabajo de Titulación con el Tema: **“LA IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA BICAMERAL EN LA ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR”**, elaborado y presentado por el señor Abogado Washington Oswaldo Guamán Gaibor, para optar por el Título Académico de Magíster en Derecho Constitucional; una vez escuchada la defensa oral del Trabajo de Titulación el Tribunal aprueba y remite el trabajo para uso y custodia en las bibliotecas de la UTA.

Dr. Ángel Patricio Poaquiza Poaquiza, Mg.
Presidente y Miembro del Tribunal

Ab. María Cristina Espín Meléndez, Mg.
Miembro del Tribunal

Dr. Melinton Fernando Saca Balladares, Mg.
Miembro del Tribunal

AUTORÍA DEL TRABAJO DE TITULACIÓN

La responsabilidad de las opiniones, comentarios y críticas emitidas en el Trabajo de Titulación presentado con el tema: “**LA IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA BICAMERAL EN LA ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**”, le corresponde exclusivamente al Abogado Washington Oswaldo Guamán Gaibor, Autor bajo la Dirección del Doctor Edison Ramiro Guerrero Zúñiga Magíster, Director del Trabajo de Titulación, y el patrimonio intelectual a la Universidad Técnica de Ambato.

Ab. Washington Oswaldo Guamán Gaibor

AUTOR

C.I. 0502926694

Dr. Edison Ramiro Guerrero Zúñiga, Mg.

DIRECTOR

C.I. 1803019262

DERECHOS DE AUTOR

Autorizo a la Universidad Técnica de Ambato, para que el Trabajo de Titulación, sirva como un documento disponible para su lectura, consulta y procesos de investigación, según las normas de la Institución.

Cedo los Derechos de mi Trabajo de Titulación, con fines de difusión pública, además apruebo la reproducción de este, dentro de las regulaciones de la Universidad.

Ab. Washington Oswaldo Guamán Gaibor

AUTOR

C.I. 0502926694

ÍNDICE GENERAL DE CONTENIDOS

Contenido	Pág.
PORTADA.....	i
INFORMACIÓN GENERAL.....	ii
A LA UNIDAD ACADÉMICA DE TITULACIÓN DE LA FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD TÉCNICA DE AMBATO. FIRMA TUTORES	iii
AUTORÍA DEL TRABAJO DE TITULACIÓN	iv
DERECHOS DE AUTOR	v
ÍNDICE GENERAL DE CONTENIDOS.....	vii
ÍNDICE DE CUADROS.....	ixx
ÍNDICE DE TABLAS	x
DEDICATORIA	xi
AGRADECIMIENTO	xiii
RESUMEN EJECUTIVO	xiii
EXECUTIVE SUMMARY.....	xvv
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I.....	3
EL PROBLEMA	3
1.1. Tema.....	3
1.2. Planteamiento del Problema.....	3
1.2.1. Contextualización.....	3
1.2.2. Análisis crítico	5
1.2.3. Formulación del problema	6
1.2.4. Interrogantes de la investigación.....	7
1.2.5. Delimitación del objeto de investigación.....	7
1.3. Justificación.....	7
1.4. Objetivos	8
1.4.1. General	8
1.4.2. Específicos	8
CAPÍTULO II	9
MARCO TEÓRICO.....	9

2.1. Antecedentes Investigativos (Estado del Arte)	9
2.2. Fundamentación Legal	14
Internacional.....	14
Ámbito Nacional	17
2.3. Fundamentación Filosófica	22
2.4. Definiciones y Marco Teórico	27
La Función Legislativa.....	27
Legislatura.....	30
Parlamento.....	30
Ventajas del Parlamento Monocameral	34
Críticas al Sistema Unicameral	34
Bicameralismo.....	38
Las Vicisitudes del Bicameralismo.....	38
Justificación del Bicameralismo	40
CAPÍTULO III	46
METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN	46
3.1 Enfoque	46
3.2 Modalidad Básica de la Investigación.....	46
3.3 Nivel o Tipo de Investigación	47
3.4 Población y Muestra.....	48
3.5 Descripción de los instrumentos utilizados.....	48
3.5.1 Análisis de Contenido:	48
3.6. Descripción y Operacionalización de variables	49
3.7 Recolección de información.....	55
3.8 Procedimiento para análisis e interpretación de resultados.....	55
CAPITULO IV	56
ANÁLISIS DE RESULTADOS	56
4.1 Resultados	56
CAPÍTULO V	69
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	69
5.1. Conclusiones	69
5.2. Recomendaciones.....	70

Bibliografía.....	73
ANEXOS	82

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1.- Representación del análisis de contenido de la investigación	48
Cuadro 2.- Variable Independiente: Sistema bicameral	51
Cuadro 3.- Variable Dependiente: Legislatura unicameral	53

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.- <i>Ventajas del sistema bicameral</i>	57
Tabla 2.- <i>Obstáculos para una reforma bicameral</i>	60
Tabla 3.- <i>Problemas de la función legislativa unicameral en Ecuador</i>	63
Tabla 4.- <i>Ventajas de la función legislativa unicameral en Ecuador</i>	66

DEDICATORIA

Dedico la presente investigación a mi madre Alicia Guadalupe, ya que, ella es mi motivación diaria y la causa por quién siempre quiero seguir y salir adelante, siempre querido retribuir en algo todo lo que he recibido de su parte.

Asimismo, ofrezco este trabajo a todos mis seres queridos, quienes siempre me han ayudado en cada uno de mis retos y sueños, han sido mi inspiración para culminar el presente estudio.

Washington Oswaldo Guamán Gaibor

AGRADECIMIENTO

Agradezco a mis padres Vicente y Guadalupe, a mis hermanos Paúl y Gonzalo, y a mis Tías Sulay y Norma quienes me han impulsado en cada momento incentivándome a ser mejor día a día, siendo mi ejemplo constante de humildad, trabajo y lucha diaria, y fundamentalmente por ser mi apoyo incondicional al momento en que decidí afrontar este reto personal.

De igual manera mi agradecimiento a la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad Técnica de Ambato, por abrirme las puertas a seguir soñando y creciendo profesionalmente.

Sin dejar a un lado la gratitud con todos los integrantes de mi círculo familiar, por ser mi soporte y sostén, en este tiempo de estudio constante.

Washington Oswaldo Guamán Gaibor

UNIVERSIDAD TÉCNICA DE AMBATO
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
MAESTRÍA EN DERECHO CONSTITUCIONAL

TEMA:

LA IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA BICAMERAL EN LA ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA ECUADOR.

AUTOR: Abogado Washington Oswaldo Guamán Gaibor

DIRECTOR: Doctor Edison Ramiro Guerrero Zúñiga Magíster

FECHA: 18 de julio del 2022

RESUMEN EJECUTIVO

El parlamento unicameral conlleva dificultades y desventajas que reducen el cumplimiento de las funciones que el sistema político espera del mismo. El trabajo investigativo tuvo como propósito analizar la contribución de la implementación del sistema bicameral en la función legislativa del Ecuador. El enfoque empleado fue de tipo mixto, con acopio y recolección de información y datos para su análisis. Fue además cuantitativo y enfocado a recabar documentación y aptitudes hacia el fenómeno abordado. Se efectuó un análisis de Derecho Comparado, con una tipología descriptiva.

Se analizaron documentos sobre el sistema legislativo ecuatoriano e internacional. La población fueron profesionales del derecho ecuatoriano; fue tomada una muestra por conveniencia, de 22 profesionales del derecho, conocedores de la rama constitucional.

Se diseñó un cuestionario auto ministrado, de selección simple, con opciones de respuesta SÍ o NO, con 16 ítems formulados interrogativos.

Los resultados de la encuesta arrojaron, para la dimensión ventajas del sistema bicameral, una aptitud unánimemente positiva de la muestra encuestada respecto a los indicadores formulados. En la dimensión obstáculos para una reforma bicameral, 77,3% manifestó que la carta magna ecuatoriana sí dispone de una organización dúctil para hacer posible una transformación codificada en el establecimiento del representativo de doble cámara. En la dimensión problemas de la función legislativa unicameral en Ecuador, casi por unanimidad los encuestados estuvieron de acuerdo con la existencia de todos los problemas plasmados en los indicadores. Mayoritariamente no hubo aptitud positiva ante las posibles ventajas de la función legislativa unicameral en Ecuador. Se concluye que, en Ecuador, una reforma hacia el parlamento bicameral para disponer de la función legislativa estatal con mejores mecanismos reflexivos y moderados para elaborar leyes, así como mecanismo para la división de poderes, es factible.

Descriptor: Parlamento Bicameral, Parlamento Unicameral, Función Legislativa, Constitución del Ecuador, Reforma Constitucional, Derecho Constitucional, Derecho Comparado, Reforma Bicameral, División de Poderes, Organización Dúctil.

UNIVERSIDAD TÉCNICA DE AMBATO

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

MAESTRÍA EN DERECHO CONSTITUCIONAL

THEME:

THE IMPLEMENTATION OF A BICAMERAL SYSTEM IN THE NATIONAL ASSEMBLY OF THE REPUBLIC OF ECUADOR.

AUTHOR: Abogado Washington Oswaldo Guamán Gaibor

DIRECTED BY: Doctor Edison Ramiro Guerrero Zuñiga Magíster

DATE: July 18, 2022

EXECUTIVE SUMMARY

The unicameral parliament entails difficulties and disadvantages that reduce the fulfillment of the functions that the political system expects of it. The purpose of the investigative work was to analyze the contribution of the implementation of the bicameral system in the legislative function of Ecuador. The approach used was of a mixed type, with the collection and collection of information and data for analysis. It was also quantitative and focused on collecting documentation and skills towards the phenomenon addressed. An analysis of Comparative Law was carried out, with a descriptive typology.

Documents on the Ecuadorian and international legislative system were analyzed. The population were professionals of Ecuadorian law; a convenience sample of 22 law professionals, familiar with the constitutional branch, was taken. A self-administered

questionnaire was designed, with simple selection, with YES or NO response options, with 16 interrogative formulated items.

The results of the survey showed, for the dimension advantages of the bicameral system, a unanimously positive aptitude of the surveyed sample with respect to the formulated indicators. In the dimension obstacles to a bicameral reform, 77.3% stated that the Ecuadorian Constitution does have a flexible structure that makes a constitutional reform that establishes a bicameral legislature feasible. In the problems dimension of the unicameral legislative function in Ecuador, the respondents almost unanimously agreed with the existence of all the problems reflected in the indicators. For the most part, there was no positive attitude towards the possible advantages of the unicameral legislative function in Ecuador. It is concluded that, in Ecuador, a reform towards the bicameral parliament to have a National Assembly with better mechanisms for reflection and moderation in the production of laws, as well as a mechanism for the division of powers, is feasible.

Keywords: Bicameral Parliament, Unicameral Parliament, Legislative Function, Constitution of Ecuador, Constitutional Reform, Constitutional Law, Comparative Law, Bicameral Reform, Division of Powers, Flexible Organization.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo investigativo tuvo como fundamento propositivo analizar la contribución de la implementación del sistema bicameral en la función legislativa del Ecuador.

En base a lo señalado, esta investigativa se estructuró en los apartados mencionados seguidamente:

El Capítulo I consistió en la problemática del tema investigativo referente a la contribución de la implementación del sistema bicameral en la función legislativa del Ecuador. Dicho capítulo contiene la contextualización, donde se consideró el sistema parlamentario y su transformación de la estructura unicameral actual a una organización de tipo bicameral. En el análisis crítico, se procedió a esbozar las tensiones dialécticas entre las visiones de parlamento unicameral y bicameral. Luego se formuló el problema investigativo a partir de la posibilidad de implementación del bicameralismo en Ecuador, para posteriormente se realizar las interrogantes del estudio con base a los aspectos ventajosos y desventajosos de cada uno de los prototipos parlamentarios. Se delimitó el objeto de investigación que se correspondió con el sistema legislativo. En la justificación se expuso la relevancia de la temática examinada. Adicionalmente se elaboró el objetivo general y los objetivos específicos pertinentes derivados de las variables investigativas.

Luego, el Capítulo II correspondió al marco teórico, seleccionando en primer lugar los antecedentes provenientes de estudios previos, para evidenciar el estado del arte. La fundamentación legal se estructuró en los ámbitos internacional y nacional. Se procedió además a establecer la fundamentación filosófica del parlamento y sus prototipos, para luego abordar las definiciones correspondientes dentro del marco teórico, específicamente: la función legislativa, legislatura, parlamento, ventajas del parlamento monocameral, críticas al sistema unicameral, bicameralismo, las vicisitudes de dicho sistema parlamentario y la justificación del mismo.

Por otra parte, el Capítulo III tuvo que ver con la metodología de investigación. Se dejó claro la orientación y la particularidad primordial de investigación, además del

nivel y tipo. Fue detallada la población de estudio y la respectiva muestra. Se describieron los instrumentos utilizados y se procedió a estructurar la operacionalización de la variable. Adicionalmente, se detalló el acopio de información y el procedimiento para el análisis y exégesis de los resultados.

El Capítulo IV estuvo centrado en el análisis de los resultados. Consistió en el producto conseguido y derivado de la interpretación y reflexión de la totalidad de los capítulos desarrollados inicialmente. Igualmente, se aplicaron los enfoque cualitativo y cuantitativo a los datos alcanzados de la aplicación del instrumento investigativo, los cuales se organizaron en tablas de distribución de frecuencia y porcentual.

Finalmente, el Capítulo V, referido a las conclusiones y recomendaciones, dejó establecidas las inferencias derivadas de los objetivos específicos de investigación. Esto con sustento en las derivaciones de los datos alcanzados de la encuesta aplicada y el análisis socio jurídico, comparado y doctrinal emanado del Derecho constitucional. Además, las recomendaciones surgieron de los principales hallazgos que se evidenciaron.

CAPÍTULO I

EL PROBLEMA

1.1. Tema

La Implementación de un Sistema Bicameral en la Asamblea Nacional de la República del Ecuador

1.2. Planteamiento del Problema

1.2.1. Contextualización

El trabajo desarrollado estuvo enfocado en analizar la factibilidad de plasmar reformas en el Poder Legislativo de Ecuador. Se consideró para el sistema parlamentario su transformación de la estructura unicameral actual a una organización de tipo bicameral. Se buscó examinar la conveniencia y pertinencia de la restitución al sistema bicameral anterior a la implementación del texto constitucional ecuatoriano del año 1979.

Este planteamiento encuentra explicación en aspectos como que la Carta Magna ecuatoriana de 2008 se adhiere a un presidencialismo con separación de poderes transgredida y desequilibrada, pues contempla dispositivos para conferir al presidente más poder con respecto a los demás órganos de Estado, principalmente el legislativo (Chiriboga Mosquera, 2018). Quizá se trata del texto constitucional que en menor medida se corresponde con la teoría de Montesquieu, alejándose de los contrapesos y frenos que limitan a los poderes entre sí. La acumulación de funciones que el ejecutivo condensa deja en plano menor a un debilitado poder legislativo.

Lo anterior es tendencia para todos los países latinoamericanos, quienes en las últimas tres décadas cambiaron o modificaron sus textos constitucionales, con una propensión al aumento de las competencias legislativas para los presidentes. La coartada para tales prácticas encuentra pretexto en conceder a los gobiernos dispositivos efectivos para legislar en eventuales escenarios de crisis (Cárdenas Castillo, 2021).

Mediante el respaldo de la legislación comparativa se buscó determinar los componentes implicados en la implementación de un parlamento bicameral. Para sustentar esto se recurrió a la vertiente doctrinaria vinculado con la temática abordada y las garantías que están asociadas al establecimiento de este tipo de parlamento. La revisión de las singularidades de las funciones legislativas fue incorporada junto a los roles que desempeña en ella cada uno de sus integrantes.

Se ponderó la pertinencia de la bicameralidad, por lo que se examinó cómo funciona un Parlamento formado por dos cámaras, con funciones específicas propias de este tipo de organizaciones. Se precisaron a tales efectos un conjunto de reglas interiores que renueven las funciones del sistema parlamentario y realice aportes relevantes al ordenamiento jurídico de Ecuador. Adicionalmente, se reflexionó sobre la temática estudiada desde una perspectiva histórica, entendiendo los cambios en función de la dinámica social. Durante el transcurrir histórico Ecuador ha tenido cuatro constituciones que contemplaron un parlamento bicameral, siendo estas las correspondientes a los años 1906, 1929, 1946 y 1967 (Chiriboga Mosquera, 2018)

Para profundizar el análisis, se estudió la problemática jurídica planteada desde la perspectiva de la pertinencia de un sistema bicameral como la opción viable y eficiente que se propone para el Poder Legislativo ecuatoriano. Se consideraron las ventajas y posibles aspectos desventajosos que un modelo como el planteado ha traído según la experiencia de otros países, mediante el método comparado.

Así, para el caso peruano, entre las bondades del bicameralismo se aprecia que este permite a representantes de grupos sociales amplios promulgar disposiciones legales, lo que en política supone un consenso más sólido (Bullard González, Iñiguez Ortiz, & López Montreuil, 2019). Contar con dos cámaras permite además una producción legislativa mayor categoría, gracias a procedimientos de indagación y meditación de mayor calidad.

Cabe acotar que en Latinoamérica el bicameralismo está vigente en Argentina, Chile, Colombia, Bolivia, Brasil, Haití, México, Paraguay, Uruguay y República Dominicana. Además de Ecuador, Perú, Venezuela y Nicaragua tienen parlamento de una sola cámara, aunque en el pasado fueron bicamerales.

En el mismo tenor, el análisis crítico–jurídico se direcciona por el análisis de las deficiencias o disfuncionalidades que doctrinarios y especialistas en la materia hayan determinado en la función legislativa del parlamento ecuatoriano. Esto tal y como funciona en la actualidad, con su estructura unicameral influenciada por las modificaciones constitucionales ocurridas durante la historia de la vida republicana del Ecuador. Para cumplir esta tarea se recurrió al estudio sobre la fundamentación normativa y doctrinaria que respalda el uso de un sistema bicameral. Se tomaron en cuenta las recomendaciones en función de que los roles de los parlamentarios mejoren gracias a las características de los procesos en un parlamento con dos cámaras.

Se intentó estimular el debate sobre la pertinencia de efectuar una reforma, así como abrir el camino para una disertación profunda sobre el tema. Se incluyó la postura de doctrinarios destacados en la materia para configurar una línea de investigación dirigida al mejoramiento de la función legislativa en Ecuador. Por eso fue de utilidad precisar el contexto legal y la coyuntura en la cual se desarrolla la función legislativa en Ecuador en la actualidad.

1.2.2. Análisis crítico

El parlamento es por excelencia una institución deliberante. En los congresos bicamerales, bastante extendidos en Latinoamérica, se efectúan las deliberaciones en dos cámaras. En Ecuador esa cualidad para deliberar se profundizó a partir de 1835 con el parlamento bicameral compuesto por senadores y diputados (Ayala, 2018).

Las discusiones se efectuaban en ambas cámaras hasta producir textos de manera consensual, como parte del proceso de creación de las leyes.

Con la consolidación de sociedades con rasgos modernos en el mundo se conformaron Estados con sistema de parlamento bicameral, con el fin organizar la rama legislativa del poder. Esto puede explicarse por la organización federal de tales Estados, o como consecuencia de la representación política ciudadana y la necesidad de compensarla con representación proporcional de los Estados miembros de la federación (Taco Herrera, 2020).

Fue de utilidad tener en cuenta el debate en torno a la representación al momento de sumergirse en el análisis parlamentario según si el congreso cuenta con una o dos cámaras. Se ha señalado un tenso debate entre dos posturas adversas, la primera con el argumento de la representación geográfica característica de la ordenación federal de corte estadounidense (Reynoso, 2019). En tanto que la segunda posición, que caracteriza a sistemas liberales democráticos, acentúa el principio de la representación individual. En países con Estados como Ecuador, que no son federales sino unitarios, la disputa entre ambos argumentos tiende a ser más aguda, pero queda evidencia de la relevancia del aspecto territorial y la representación.

La unicameralidad significa la desaparición de la cámara del senado, también conocida como alta, situación que puede complicar el correcto funcionamiento de la democracia. Un parlamento con una sola cámara significa que las funciones del senado, correspondientes a vigilar a la cámara baja y eludir pugnas entre el ejecutivo y el congreso, se disipan (Taco Herrera, 2020). Las conductas individuales de los legisladores y su desempeño legislativo tienen que ver con las normas para instituir procedimientos y estructurar al parlamento, por ello el déficit de control sobre sus funciones compromete la transparencia democrática.

Es de suponer que las instituciones políticas instauran modelos que limitan la conducta de los diputados, quienes como políticos profesionales tienen aspiraciones individuales. Los miembros de un congreso son un componente primordial para que la democracia funcione, porque a su cargo está tomar decisiones esenciales para las políticas públicas. Destaca entonces que el límite con que se encuentra inicialmente un político para precisar sus conductas son las reglas institucionales, las cuales en un parlamento unicameral pudieran constreñir menos que con el bicameralismo (Montilla, 2017).

1.2.3. Formulación del problema

El análisis de la implementación del sistema bicameral en la función legislativa del Ecuador fue el propósito que guio este estudio. De aquí emanaron los objetivos específicos conjuntamente con las preguntas que direccionaron su configuración.

1.2.4. Interrogantes de la investigación

¿Por qué se requiere mejorar el sistema legislativo ecuatoriano a través de un parlamento bicameral?

¿Cuáles son las funciones específicas de cada cámara y qué tipo de reglamentación interna puede modernizar sistema parlamentario en Ecuador?

¿Cuáles son las particularidades de las funciones legislativas y el rol que desempeña en ella cada uno de sus integrantes?

1.2.5. Delimitación del objeto de investigación

El objeto investigativo es el sistema legislativo, en particular la implementación de bicameralismo en la Asamblea Nacional del Ecuador.

Campo: Legislación ecuatoriana y latinoamericana relativa a la materia parlamentaria.

Área: Derecho Constitucional

Aspecto: implementación de bicameralismo en la Asamblea Nacional del Ecuador.

1.3. Justificación

Esta actividad investigativa se justifica desde una perspectiva teórica pues la prosecución de sus objetivos aporta elementos de análisis jurídico y doctrinal para entender los sistemas parlamentarios y diferenciar claramente el sistema unicameral del sistema bicameral, detallando las ventajas y desventajas de cada uno; comprendiendo su implementación en periodos históricos diversos que atraviesan diferentes sociedades. De allí, la aportación teórica también incluye la disertación sobre la conveniencia del establecimiento del bicameralismo insertado en la estructura del marco constitucional ecuatoriano y su comparación con otros modelos.

En otro orden de ideas, la investigación se argumenta desde una perspectiva práctica porque analiza diversas concepciones sobre el sistema legislativo ecuatoriano actual y la contribución de la implementación del sistema bicameral. Esto en la función

legislativa del Ecuador, con lo cual sienta una referencia respecto al estudio comparado que se necesita desplegar y así inferir una transformación en el sistema legislativo.

Esta investigación también tiene una justificación de orden metodológico, pues combina métodos propios del método cualitativo y el análisis documental, con rasgos especiales correspondientes a las técnicas de análisis jurídico. El basamento está en la doctrina y la norma jurídica para servir de modelo a futuros estudios que dispondrán de herramientas y constructos metodológicos aplicable según las características de su objeto de estudio. También sirve de antecedente académico para el desarrollo de otras investigaciones análogas y para la configuración de una propuesta concreta de modificación del sistema parlamentario ecuatoriano a nivel constitucional.

1.4. Objetivos

1.4.1. General

- Analizar la contribución de la implementación del sistema bicameral en la función legislativa del Ecuador.

1.4.2. Específicos

- Determinar los problemas de la función legislativa en el sistema parlamentario ecuatoriano actual.
- Identificar las ventajas y desventajas del sistema bicameral en comparación con el actual sistema unicameral en Ecuador.
- Evaluar la fundamentación jurídica y doctrinaria que respalda la aplicabilidad de una estructura bicameral como contribución a la función legislativa ecuatoriana.

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

2.1. Antecedentes Investigativos (Estado del Arte)

Ramírez Quezada (2021) formuló un estudio comparado entre las dos formas tradicionales en que un parlamento se organiza, esto es, bicameralismo y unicameralismo, comenzando con los antecedentes de tipo histórico, concepciones en torno a sus peculiaridades, tipologías y modelos de su consumación, requisitos para impulsar su funcionamiento y los alegatos en defensa de cada uno.

A la vez, se examinaron los partidos políticos y movimientos electorales ecuatorianos, su conducta hacia el interior de dichas organizaciones, al igual que sus actuaciones en el poder legislativo a través de las últimas cuatro décadas. Se empleó el método documental, con la realización del acopio de antecedentes e información contenida en libros y artículos científicos. Adicionalmente se aplicó el método transcriptivo, pues para sustentar el análisis se citaron definiciones, trabajos y contribuciones de una serie de autores (Ramírez Quezada, 2021).

Las conclusiones de dicho estudio arrojaron que uno y otro sistema tienen sus puntos a favor y en contra, que su certeza estriba en los escenarios aportados por el Estado en el que se lleven a la práctica, además de las funciones de los factores con intereses políticos, con sus acciones específicas. Como resultado del contexto sociopolítico presente que vive Ecuador, se considera que implementar una reforma normativa legal direccionada hacia un parlamento de dos cámaras es plasmable y razonable en la búsqueda de una Asamblea Nacional preeminentemente reflexiva y moderada, procurando estabilidad en una atmósfera inestable caracterizada por la fragilidad institucional de los partidos políticos (Ramírez Quezada, 2021).

Sáenz Royo (2017) en su trabajo analizó la propensión del bicameralismo a inicios del siglo XXI, además de los últimos debates relativos al Senado para el caso de los Estados unitarios y aquellos catalogados como Federales. Evidenció cómo, a pesar de la apariencia inicial, la disminución de la fuerza del senado se extiende en las democracias actuales.

A partir de que el poder soberano fuera atribuido a la nación por parte de revoluciones de corte liberal y se conformara un gobierno basado en la representación y por ende se cristalizara el ideal de que el poder político se encuentre en el pueblo, el bicameralismo, que está conformado por dos cámaras (Congreso de Diputados y Senadores) sería altamente debatido en el derecho comparado. En el pleno ejercicio de la elección, que es facultad del pueblo y que permite una real soberanía popular, sin duda se harán más patentes las contradicciones entre la voluntad única del pueblo y su manifestación doble. Siendo así que este sistema legislativo de Bicameralismo a partir de los años de 1.900, sufrió un gran desencanto únicamente en aquellos países en donde regía un modelo unitario.(Sáenz Royo, 2017).

Por su parte Serra (2019), exploró la relación entre el bicameralismo y la doctrina de la separación de poderes desde los hechos acaecidos en Perú, considerado el presidencialismo más parlamentario de América Latina. En 1992, la Asamblea Constituyente del Perú propuso establecer una sola cámara, junto con una Comisión (o Comité) Permanente que tomaría la mayoría de las competencias del antiguo Senado peruano.

La Comisión Permanente peruana posee larga data, en vista que su antecedente se encuentra en la Diputación Permanente de la Constitución de Cádiz. Tuvo un doble propósito con su capítulo pues pretende determinar: si la Comisión Permanente puede concebirse como una segunda cámara bajo las justificaciones y los fundamentos previstos en la literatura; y si el bicameralismo puede tenerse como un hito fundamental de la teoría la separación de poderes, y en qué medida (Serra, 2019).

En su estudio, Castro Rubiatti (2018) tuvo como objetivo analizar los sistemas bicamerales en tres países latinoamericanos, cuyo sistema une el proceso legislativo y federal: México Argentina y Brasil. Un gran número de las investigaciones sobre el Legislativo centra su atención en cómo acontecen los comportamientos de la cámara baja. Sin embargo, un gran número de países adopta la legislatura bicameral en su organización legislativa. Esta forma de organización legislativa caracteriza a nueve países latinoamericanos. Se analizaron los bicameralismos por parte de los puntos de veto del Senado en el proceso legislativo.

Se trató de comprender cómo los elementos de los regímenes institucionales, entendidos como diversas huellas institucionales que influyen sistemáticamente en el comportamiento de los factores políticos, dentro de los tres Estados, contribuyen para el papel de fortalecimiento o deterioro de cada una de las respectivas Cámaras Altas (Castro Rubiatti, 2018). Esto una vez que los elementos que componen el régimen institucional de cada país es esencial para definir la orientación y las capacidades de dichas cámaras para trabajar con puntos de veto.

En otras palabras, se analizaron los impactos de los elementos en la composición de la constitución de los regímenes institucionales -las facultades del Presidente, el grado de descentralización política territorial, la composición partidista y la organización del proceso legislativo- tienen sobre las Cámaras Altas, privilegiando las consecuencias de los aspectos de decisiones centralizadoras, tomando en consideración que tal fenómeno está asociado a la disminución del papel del Senado en este proceso (Castro Rubiatti, 2018).

Romaniello (2019) argumenta que las últimas décadas han visto un cambio considerable desde el modelo reflexivo de élite de las cámaras altas al modelo territorial, representativo. Ello ha catapultado la representación como concepto en el foco del discurso referente al bicameralismo. Tras este cambio de funciones reflexivas a representativas, se asumió que el bicameralismo permanecería dentro del dominio exclusivo de los sistemas federales. Pero los números han desafiado esta hipótesis. A mediados del siglo XX, las legislaturas bicamerales estaban en declive. No obstante, el nuevo siglo ha presenciado un renacimiento global de las legislaturas bicamerales.

Irureta Henríquez (2017) refiere que las dificultades de las segundas cámaras en la Europa de la centuria pasada y el antagonismo hacia los senados en estados federalistas abrió la discusión sobre los dispositivos de fundamentación y cometido de los senadores. Una crisis del bicameralismo, en el contexto político chileno a las puertas de una reforma relativa a la constitución, obliga a razonar en la temática de cómo justificar en los territorios unitarios el modelo bicameral. Se intentó así analizar los criterios argumentación doble cámara actualmente. Se hizo revisión crítica de los criterios para justificar bicameralismo en Chile en la Constitución de 1980 y los motivos para conservarlo en 2005 con la reforma constitucional.

La controversia respecto al unicameralismo se remonta a la historia de las ideas filosóficas, constitucionales y políticas. Apoyaron la unicameralidad pensadores entre los que destacan Bentham y Sieyès. Entre tanto, por la bicameralidad se inclinaron en Inglaterra Blackstone, mientras en Estados Unidos lo hicieron Hamilton, Madison y Jay (Ibañez Rosaz, 2019).

La legislatura y el poder ejecutivo son instituciones que en los sistemas de corte presidencial están separadas. Quien preside el congreso se elige separadamente del jefe de gobierno, pero algunas veces gobierno y legislatura están dirigidos por dos partidos mayoritarios diferentes. Eso quizá complique posibles acuerdos entre los dos poderes estatales para concretar la legislación propuesta en ley (Barnes & Beall, 2021).

En Latinoamérica poca atención se ha prestado a la conformación y mantenimiento de mayorías presidenciales bajo sistemas bicamerales. Más precisamente, cómo el control o no de una mayoría bicameral afecta la supervivencia de los gabinetes de coalición (Albala, 2017). Esto también se aplica a los estudios parlamentarios, ya que muy pocos estudios, con resultados inconsistentes, han considerado el posible impacto del control de dos cámaras sobre la supervivencia de la coalición. Dicho déficit es sorpresivo al tener en cuenta que no es una característica poco común el bicameralismo, especialmente en América Latina.

Además, en las políticas presidenciales el bicameralismo suele ser simétrico, es decir, ambas cámaras están acostumbradas a compartir poderes, atributos e influencia similares. Así, el bicameralismo simétrico constituye una de las diferencias más importantes entre el parlamentario y muchos sistemas presidenciales latinoamericanos. Esta característica implica un procedimiento de dos rondas en el trámite para formular políticas por el presidente, aumentando así una "sombra de lo inesperado" (Albala, 2017).

Por lo tanto, si un presidente controla una de las dos cámaras, o incluso ambas, esto puede no ser suficiente para asegurar que se aprueben las políticas ni para garantizar la supervivencia de la coalición. Por lo tanto, parece que el control de dos cámaras es una condición relevante tanto para el trámite para enunciar estrategias como para la gobernanza coalicionista.

Parece que, hasta hace poco, la ciencia política ha prestado poca atención al bicameralismo más allá de las teorías de coalición. Esto es sorprendente, ya que el bicameralismo es una característica constitucional bastante común. Esto porque, una tercera parte del total de legislaturas a escala mundial se componen de dos cámaras (Albala, 2017).

Coakley (2014) descubrió que mientras que el 82 por ciento de los estados federales en su muestra de estudio tenían legislaturas bicamerales en 1996, el 76 por ciento tenían legislaturas bicamerales en 2014. Durante el mismo período, la proporción de legislaturas bicamerales en estados unitarios (y regionales) aumentó del 26 al 35 por ciento. Por lo tanto, si como cuestión de realidad empírica más de un tercio de los estados unitarios tienen legislaturas bicamerales, sería demasiado simplista definir el bicameralismo como un fenómeno puramente federal. Desafortunadamente, el concepto de bicameralismo generalmente se ha reducido al de una legislatura compuesta por dos cámaras.

De hecho, es a través de esta concepción bastante simplista que varios académicos han analizado el bicameralismo, usando la lente de la teoría de los 'jugadores con veto' como un elemento de proceso potencial que puede motivar el comportamiento estratégico. Sin embargo, Tsebelis citado por Albala (2017) considera a las dos cámaras como dos jugadores con veto potencialmente distintos si, y solo si, las dos cámaras son incongruentes (es decir, los contingentes de los partidos en las dos cámaras no son iguales). Los académicos que siguen esta línea de pensamiento enfatizan que al incrementar la cantidad de jugadores, la dualidad de las cámaras afecta el trámite de enunciación de políticas, generando demoras o impedimentos (Dahl, 2014).

Sin embargo, esta concepción genérica esconde variaciones considerables en los tipos de bicameralismo que requieren un análisis más específico, porque no todos los sistemas bicamerales están diseñados exactamente igual. Así, Lijphart (2012) realizó una tipología rompedora de las distintas formas de bicameralismo. Este enfoque distribuye los diferentes tipos de bicameralismo en torno a dos dimensiones principales: 01. simetría/asimetría de cámara; y 02. En la segunda cámara su representatividad/legitimidad.

La primera condición (la distinción simetría/asimetría) se relaciona con determinar si dos cámaras tienen poderes, atributos o influencia similares en el sumario de formulación de políticas. Es poco común el bicameralismo simétrico, apareciendo Estados Unidos como uno de cuatro países donde las cámaras tienen poderes simétricos (Barnes & Beall, 2021). La siguiente condición da por sentado el mecanismo de selección de los integrantes en la cámara, comúnmente denominada Senado. Lijphart (2012) demuestra que en numerosos sistemas parlamentarios los senadores son seleccionados en vez de elegidos.

Los cambios en sistemas de dos cámaras pueden estudiarse en torno a la congruencia. Esta se asocia con los distritos electorales que representan las cámaras y la forma de elegirlos, en esencia, la estructura política de cada cámara. Que las dos cámaras sean o no congruentes depende de cómo se elijan los representantes. Una legislatura se considera congruente cuando los legisladores de ambas cámaras representan los mismos distritos electorales (Barnes & Beall, 2021). La cámara baja generalmente se elige a través de elecciones directas, pero no siempre con la cámara alta pasa igual, pues los legisladores alcanzan el curul mediante de una variedad de medios: nombramientos por parte del gobierno o monarca actual; votaciones indirectas o directas; y mecanismos tradicionales hereditarios.

2.2. Fundamentación Legal

Internacional

El bicameralismo alemán con una segunda cámara compuesta por unos 60 miembros, es el Bundesrat. En sus competencias admiten que los gobiernos de provincias intervengan en la legislación federal, un veto especial respecto a las normas que conciernen al plano del poder ejecutivo o legislativo concurrente que detenta (Bulmer, 2020). Las propuestas de instrumentos jurídicos respecto a fuerzas legisladoras concurrentes y proposiciones de leyes por ejecutarse en los distritos requieren la aprobación de las dos cámaras.

Sobre la tipología de legislativa, el bloqueo dictaminado por mayoría dominante del Bundesrat pusiera revocarse mediante la generalidad absoluta de la primera cámara; la

veda aplicada mediante mayoría de las dos terceras partes del Bundesrat únicamente se revoca mediante dos tercios de la segunda cámara.

En el funcionamiento parlamentario en Alemania, la interacción entre los cuerpos pende mayoritariamente de estructura de partidos que tengan. A partir de que Alemania se reunificó, frecuentemente la agrupación o asociación con predominio en la primera cámara fue minoritaria dentro del Bundesrat (Bulmer, 2020). Por tal razón, la segunda cámara devino en factor determinante para el régimen político, lo cual a veces posibilita que las agrupaciones opositoras vedan, median el Bundesrat, elevada porción de la programación legislativa de gobierno.

La predisposición constitucional contemporánea coloca el foco en distinguir la competencia de cada cámara y de detallar las decisiones que están bajo competencia las dos en los casos que se efectúen asambleas conjuntas. Generalmente alguna cámara pudiera prevalecer sobre la otra, tal y como sucede con la Cámara de los Comunes en correlación a la de los Lores en el Reino Unido, del Congreso de los Diputados por encima del Senado en España, o el Bundestag respecto al Bundesrat como dictamina la Ley Federal de Bonn (Ibañez Rosaz, 2019).

En gran parte del conjunto de los países latinoamericanos, el papel del congreso históricamente no ha sido el de proponer o vetar leyes, menos aún para hacer el papel de una rama apartada y equiparable al gobierno (Kline, Wade, & Wiarda, 2018). Las funciones del Congreso no pueden entenderse si no se parte del supuesto de un órgano con cierta independencia pero que tradicionalmente se ha visto sometido al presidente y, al lado del ejecutivo, parte del mismo sistema orgánico e integrado del Estado. No obstante, en años recientes el congreso en varios países de América Latina ha conseguido un nuevo poder y autonomía.

Sobre presidencialismo, diversos estudios concuerdan en que el grado y diversidad del presidente se define de manera diferente en la constitución de cada país, mientras los pioneros midiendo el poder presidencial con base en un examen transnacional de estos documentos escritos fueron, según Müller-Rommel y Vercesi (2020). Estos encontraron un poder presidencial bidimensional que podía ser legislativo o no. El poder legislativo se conceptualiza como:

- El poder del presidente para vetar la legislación.
- Crear leyes nuevas o derogar las preexistentes.
- Introducir proyectos de normas con exclusividad.
- Instruir la ley de presupuesto anual y proponer referéndums.

El poder no legislativo se define como el poder del presidente sobre la formación del equipo ministerial, la destitución del mismo, seleccionar o remover ministros en particular y la disolución de la asamblea (Müller-Rommel & Vercesi, 2020).

También se identificaron regiones del mundo con un fuerte poder presidencial, regiones donde los presidentes tenían un gran poder legislativo y regiones con un bajo poder presidencial. Relevantes investigaciones comparativas utilizaron el enfoque constitucional para hacer operativo el poder ejecutivo de los presidentes, al menos en los últimos 20 años (Müller-Rommel & Vercesi, 2020).

En algunos países (Chile, Colombia, Costa Rica) el congreso ha disfrutado durante mucho tiempo de considerable independencia y fuerza. Varios congresos inclusive han llegado bastante lejos como para retar al ejecutivo y lograr imponerse. En 1992–1993, congresos en Brasil y Venezuela destituyeron presidentes por irregularidades fiscales. El congreso brasilero usó acusaciones de corrupción para expulsar a Dilma Rousseff en 2016 (Kline, Wade, & Wiarda, 2018).

La costumbre parlamentaria en el país chileno se encuentra indubitablemente coligada con la estructura de dos cámaras. Mediante una aguda e indeleble discusión relativa a su manera de hechura, facultades y atribuciones particulares, el Congreso, durante el vigor constitucional de 1833, 1925 y 1980, estuvo integrado sin variación por doble cámara. Dicha congruencia instituida constituyó hito histórico importante a tener en cuenta cuando se discute a la hora de justificar la doble cámara (Irureta Henríquez, 2017).

La doctrina reglamentaria acostumbrada en Chile acude a dicho criterio tradicional en la justificación del bicameralismo en el Congreso. De hecho, Cea, citado por Irureta Henríquez (2017), sustenta que el parlamentarismo que cada país acoge, sin dudas se encuentra unido al trayecto histórico, de cultura política y vivencia de las naciones.

En la determinación de las funciones de la cámara alta chilena intervinieron esencialmente el criterio histórico que los miembros de la Comisión adjudicaban a la cámara alta, además del apresuramiento en conformar organizaciones no políticas. La Comisión acordó que las atribuciones principales para distinguir la cámara alta consistirían en: proceder como una instancia revisora, ser una cámara moduladora y establecer como órgano el freno de los proyectos legislativos iniciados en la cámara baja (Irureta Henríquez, 2017).

En la historia del país andino de Perú, quienes han ejercido el poder gubernamental y por ende de una u otra manera han controlado la organización estructural de los diferentes poderes del Estado, han confiado en la óptima funcionalidad y aplicabilidad del Bicameralismo, más sin duda es innegable que conforme cambian las ideologías de quienes depende la estructura estatal, por su puesto esa estructura será susceptible de cambios; es así que en el gobierno peruano de inicios de la década de los noventa, con el uso de la ley suprema constitucional vigente en esos momentos, deciden apostar al sistema legislativo unicameral, con promesas de cambios positivos en los resultados propios que debe brindar el congreso de la nación, más sin embargo la historia habla de resultados negativos para la población, lo condujo a presenciar reiterados errores y luchas en el Estado por parte de sus poderes (Teves, 2021).

Ámbito Nacional

El primer acto Constitucional de la región ecuatoriana data 1830, inmediatamente después de la independencia. Desde esa fecha se contabiliza un total de 20 constituciones que dictan las garantías para la ciudadanía y organizan la distribución del poder para el Estado.

El texto constitucional de 1861, empleaba una estructura bicameral, donde la diversificación de representantes era instituida en forma que la segunda cámara se integraba por un par de senadores provinciales en cada territorio, en tanto que la cámara baja, se completaba mediante 1 diputado por cada 30.000 pobladores, conformando una técnica representativa empleada en aquella época.

Ecuador, con la Carta Magna de 1945, pese a una presencia constitucional monocameral, contemplaba, asimismo que fuesen seleccionados en forma popular, lo que se designó diputaciones funcionales siendo elegidos: 4, desde universidades y trabajadores, 3 por parte de agricultores, 2 de los educadores de básica además de, empresarios, negociantes y población campesina, y posteriormente 1, por parte de los docentes de secundaria de la esfera privada y pública, desde los integrantes de periodismo, agrupaciones indígenas, e institución castrense.

Desde el año 1980 en el Ecuador reside el poder legislativo en la Carta Magna, cuando se reúnen 23 Asambleístas en un convento de Dominicos en la ciudad de Riobamba. El objetivo del encuentro se centró en la redacción de la Constitución Política del Ecuador, que dando origen así a la función legislativa en el país, con la creación del congreso nacional, que a lo largo de la historia ha variado su denominación desde Asamblea Nacional, Cámara Nacional de Representantes, Congreso Nacional Bicameral, Congreso Nacional Unicameral, y finalmente se le conoce como Asamblea Nacional y funciona como un sistema unicameral (Pólit Villarroel, 2021).

Como todo acto legislativo en Ecuador también tiene el carácter y la competencia de legislar y elaborar el sistema de leyes que requiere la sociedad democrática para su actuar y regida por la Ley Orgánica de la Función Legislativa (LOFL) (2008), acorde con lo establecido por la AN y conformada por 137 asambleístas.

Dicha competencia la conforma el Consejo de Administración Legislativa conocido como CAL, dirigido por quien preside el cuerpo, un par de vicepresidentes y cuatro vocales, y como secretario funge el de la Asamblea Nacional. El Consejo de la Legislatura examina todos los planes y proyectos además de manejar la parte administrativa de la Institución. Por lo tanto, la Asamblea Nacional se divide en dos plazas: la primera exclusivamente legislativa, que maneja el sumario de elaboración de la Ley, y la segunda lo administrativo, que sirve de sustento a toda la entidad en la parte de gestión administrativa (Asamblea Nacional, 2008).

En tal sentido, es competencia en Ecuador de la función legislativa de acuerdo al artículo 3 de la LOFL (Asamblea Nacional, 2008) determinada su naturaleza como

unicameral, mantener la personalidad legal e independencia financiera-económica, de administración, de presupuesto y de gestión, estando integrada:

Según el Artículo 4 por assembleístas serán elegidos para un período de funciones de cuatro años, en representación de: 15 legisladores quienes habrán pasado por un escrutinio público en todo el territorio ecuatoriano; de igual forma 2 representantes en cada territorio provincial, debiendo hacer hincapié en que en el caso de los territorios provinciales se sumará un legislador cada vez que se supere los 200.000 ciudadanos o también la fracción por encima de los 150.000 ciudadanos, y finalmente aquellos legisladores que provengan de las fuentes regionales cabildos territoriales seccionales y aquellos electos en territorios externos del Ecuador (Asamblea Nacional, 2008).

Debido a las lagunas normativas que presentaba la LOFL en octubre del 2020, la AN aprobó de manera unánime una reforma para mitigar los efectos de las jurisprudencias que tenían procesos de fiscalización sin fondo normativo además de diversos procedimientos parlamentarios en deriva. Aunado a ello, se pretendió establecer un modelo de gestión abierto con mecanismos de evaluación normativa, transparente, donde figure la responsabilidad y la ética en cada uno de los representantes (Fundación Ciudadanía y Desarrollo, 2020).

A juicio de Zaidá (2017) el acto administrativo debe ser una potestad del Estado y es el centro del monopolio del ejercicio. Siendo un acto unicameral los ciudadanos no participan directamente sino es su representación, exceptuando los actos de referéndum que van acompañados de cambios del sistema de leyes. Por lo tanto, la actividad parlamentaria debe siempre ser manejada con criterios de coherencia, ser epístola, adecuada a la realidad, apegarse a la normativa constitucional, ser eficiente y equitativa. Aplicando así la técnica legislativa como una diversidad de instrumentos que proceden a la conformación y estructuración de leyes para facilitar su elucidación y correcta aplicación del derecho.

La Carta magna de Ecuador (2008) en su artículo 120 da la competencia a la Asamblea legislativa para desarrollar y dar coherencia al ordenamiento jurídico de país. En tal sentido entre la potestad y capacitación de la técnica legislativa está en dar paso al óptimo desarrollo del parlamento en la expedición, reforma, derogación, codificación

e interpretación de la ley. Además, ha de cumplir con la equidad, igualdad y justicia para su aplicación y en todo el territorio nacional, dando sentido al sistema democrático expresando en ello la voluntad y participación popular como eje fundamental que da la legitimidad a todo el proceso (Carpio, 2015).

La cualidad de integración de la unicameral en el país presentemente se halla en la constitución de Monte Christi de 2008 en la que, se instauran diferentes circunscripciones para el plebiscito de legisladores en varias instancias político - administrativas, en el ámbito externo, distritales, regionales, provinciales, y nacional (Art. 118, inc. 3 CRE 2008). Sobre el particular es destacable que las facultades son puntualmente semejantes para la totalidad de miembros de la cámara única, actualmente nombrados legisladores.

En lo concerniente a manifestaciones de los obligaciones y contrapesos constitucionales que desempeña el legislativo en la Constitución de 2008, un grupo de académicos han indicado categorías en las que es posible encuadrarlas. Dichos controles serían político, administrativo, preceptivo, de fiscalización, económico, judicial y disciplinario (González Pogo, 2017).

Seguidamente se esbozan los controles que involucran a cada función. Así, dentro de sus facultades de la función legislativa cabe mencionar (Asamblea Constituyente, 2008):

- Fiscalización: vigilar y supervisar las actuaciones cumplidas por las funciones Ejecutiva, Electoral y la concerniente a nitidez e inspección social (numeral 9. Artículo 120)
- Económicamente: dar visto bueno y consentir “el Presupuesto General del Estado” (numeral 12. Artículo 120).
- Políticamente: practicar el enjuiciamiento político del ejecutivo de la República (Art. 129). Del mismo modo puede aplicarlo hacia quienes representan la atribución de nitidez e inspección social (Art. 205). Según González Pogo (2017), el juicio político tiene que ver con un procedimiento cuya finalidad es axiológica y a una potencial suspensión de autoridad, sin implicaciones judiciales, pues no involucra una sentencia. No obstante, pueden

configurarse componentes que establezcan cierta clase de consecuencia jurídica penal, lo cual se traduce en un procedimiento aparte, por intermedio del poder legal y con jurisdicción que cuente la potestad.

- Judicialmente: consentir el juicio de carácter punitivo del ejecutivo (numeral 10. Artículo 120).
- Administrativamente: Estar al tanto de los informes anuales que está en la obligación de rendir el ejecutivo nacional y comentar en ese sentido (numeral 4. Artículo 120).
- Disciplinariamente: manifestar la carencia de aptitud física o psicológica que supone la falta en el sujeto agente de la habilidad específica requerida para ejercer el cargo de ejecutivo nacional (numeral 2. Artículo 120).
- Normativamente: El legislativo cuenta con la autoridad para remover al ejecutivo nacional en lo relativo a: 1. Por adoptar atribuciones que no sean de su competencia según la Constitución (...) 2. Debido a seria conmoción política y agitación nacional.

Tanto el control como la ponderación pueden además manifestarse a lo interno, en relación con la Asamblea el caso más evidente ocurre respecto a determinados controles, para formular enmiendas constitucionales o proyectos de ley se necesita una proporción mínima de respaldo de los congresistas. Al unísono, los frenos y límites que cumple el instituto legislativo van orientados casi en su totalidad al ejecutivo. Esto pudiera explicarse con base en dos supuestos, el primero por la capacidad histórica que posee el legislativo para fiscalizar el poder público; y el segundo, por el hecho de que Ecuador cuenta con un sistema presidencialista, situación que amerita mayores controles que permitan conservar el equilibrio (González Pogo, 2017).

De cualquier modo, si la actual Carta Magna consintiera una legislatura bicameral, la reproducción de control legislativo en torno a las providencias del Ejecutivo permitiría salvaguardar la libertad y los haberes individuales con mayores garantías, pues el contrapeso sería mayor (Jarufe Bader, 2020).

Aun cuando la Constitución de (2008) consintió la reelección presidencial por un par de períodos continuados de cuatro años, sin embargo, todos los límites de mandato se

eliminaron en 2016 cuando la Asamblea Nacional aprobó un polémico paquete de reformas constitucionales. La complejidad normativa otorga al presidente el poder de disolver la legislatura una vez durante su mandato y convocar a nuevas elecciones (Kline, Wade, & Wiarda, 2018).

Aunque el presidente también tendría que presentarse a la elección especial, la reforma le da al presidente una poderosa amenaza para ejercer en cualquier conflicto ejecutivo-legislativo (Kline, Wade, & Wiarda, 2018). Básicamente, la Constitución de Montecristi robusteció los poderes presidenciales con respecto a otras ramas del gobierno.

2.3. Fundamentación Filosófica

Toda sociedad requiere de una organización y su respectiva reglamentación en las relaciones que se entretienen en el entramado social, con la finalidad de que toda actividad ya sea individual o grupal se constituya de manera ordenada (Villanueva, 2004). El orden legislativo permite que la sociedad sea constituida con tales fines, para su perfecto funcionamiento. En tal sentido, se estructura así el poder de legislar como una extensión de lo político, relaciones de poder interpretadas como el orden, consenso y reglas de convivencia para la vida en sociedad.

El poder en términos de coacción y acuerdo representa la legitimidad de un Estado, en palabras de Max Weber, personifica el monopolio de la fuerza que ha de perdurar en el tiempo y ser eficaz. Asimismo, para Weber el poder de representación se inicia en lo carismático donde los gobernados se sienten representados más allá del cuerpo normativo por el representante que eligieron (Villanueva, 2004).

Esta conjunción de relaciones constituye imperativos, la regla jurídica construye organización y conductas socialmente aceptadas. En tal sentido, la Legitimidad de la norma se basa en el sistema de creencias y valores que se dan en una sociedad moderna, donde no solo se trata de una imposición a la fuerza o aceptación en base a los preceptos éticos-jurídicos y legislativos positivos, sino en la legitimación que le da la voluntad y poder de representación de todos los miembros de la sociedad (Ivancich, 2004).

Aristóteles es considerado el filósofo con mayor influencia en la organización moderna del Estado, su pensamiento político se discurre entre los más avanzados tanto, que dio origen a la tripartita de poderes para la constitución del Estado moderno. Siendo más ético filosófico que jurista, aportó un sentido de justicia social, considerando la ley como el medio más idóneo para alcanzar la equidad en la sociedad. De acuerdo con Aristóteles la norma da el carácter coactivo, defendiendo la ilusión de que solo por la ley se alcanza el bien común (Puerta, Guamán, Navarro, & Centeno, 2019).

Todo sistema de gobierno, está completamente ligado a la fuerza política y tiene su alcance y límites en el sistema de leyes que brinde la función legislativa. En los preceptos aristotélicos esa imposición a la parte representativa son las prerrogativas jurídicas, ya que las mismas dan equilibrio entre las demandas sociales y los gobernantes, todo enmarcado dentro de la rectitud y eficacia de una sociedad política. En tal sentido, el constructo legal es el garante de los límites de la fuerza pública, aunque el ciudadano sea coaccionado por una buena conducta y los gobernantes por el fiel desempeño del ejercicio de sus funciones públicas.

Por su parte Santo Tomás de Aquino, bajo la influencia de Aristóteles asume la concepción de ley como iusnaturalista, es decir una orden dirigida al bien común, erigida por el que ostenta el cargo del cuidado y de la comunidad. Elemento que suma fuerza a lo justo y razonable. Entendiendo así, a la norma que regula a la vida en sociedad como un mandato con fuerza o imposición generalizada, además la promulgación que se ejerce es un elemento positivo que emite estabilidad y la paz necesaria para la vida en sociedad, en tal sentido, hace referencia a lo justo como virtuoso, manteniendo lo dicho por Ulpiano dar a cada uno su derecho, a eso se refiere con el bien común (Ruíz, 2016).

Desde la célebre obra de John Locke, relativa al Gobierno Civil, seguidamente Montesquieu y su *Espíritu de las Leyes*, la división de poderes fue planteada para restringir y que entre las fuerzas exista un autocontrol único que límite y evite el despotismo. En tal sentido, el objetivo de estos filósofos tiene la misión instaurar límites y frenos de los poderes interactivamente para conseguir una ciudadanía libre y regímenes civilistas de legislaciones (Herrera Orellana, 2015).

Las funciones de los parlamentos diferían según el sistema de gobierno. Los parlamentos modernos tienen dos raíces: primero, las asambleas corporativas de los Estados emplazadas en la época del antiguo régimen europeo, y la subsiguiente, los representantes populares de base amplia que se originó de los movimientos revolucionarios (Martins, 2015). El papel de los parlamentos evolucionó a lo largo del siglo XIX de ser inicialmente consultivo a ser deliberativo.

El primer modelo de representación corporativa reunió a los tres Estados, a saber, la nobleza, el clero y el 'Tercer Estado' que evolucionó gradualmente hacia una forma de representación parlamentaria a medida que los gobernantes soberanos requerían consentimiento para recaudar impuestos y hacer la guerra (Martins, 2015). Este prototipo parlamentario no conducía directamente a la democracia o reconocimiento de la soberanía popular.

El origen de éstos radica en la segunda raíz de los parlamentos modernos -la raíz revolucionaria popular- de la que se derivan: los orígenes del proceso de definición de la soberanía popular, el concepto de ciudadanía, la legitimidad del poder basado en la representación y la delegación del poder soberano. El imperio de la impersonalidad de la ley en el contexto de la absoluta igualdad civil entre los ciudadanos, la extensión de tales derechos a todos los ciudadanos adultos dentro de la sociedad y la adopción y consolidación de la democracia liberal, la expansión del sufragio y de los partidos políticos, la complejidad y la manifestación de la vocación del pueblo mediante la boleta (Martins, 2015). Ambas raíces reflejan sentimientos anti absolutistas y es a partir de ellas que se desarrolló un modelo democrático representativo, con sufragios a intervalos predeterminados.

Estudios comparativos de la trayectoria de las sociedades, formación de Estados, y composición de sus estructuras sociales y los grupos económicos son los componentes de la investigación sobre la acción de representar, el efecto de participar y elaboración de directrices generales a través de los parlamentos. El logro que las instituciones parlamentarias representan, en términos de desarrollo de la democracia intrínsecamente de la sociedad durante 200 años, presta a las disciplinas sociales un amplio campo de investigación.

Durante las centurias XVIII y XIX, el sistema inglés, mediante la técnica compuesta, era pensado el prototipo para dividir poderes que admitía evadir el absolutismo monárquico y atestiguar el libre albedrío a sus ciudadanos. De esa forma, Locke palpó que «los poderes legislativo y ejecutivo frecuentemente acostumbran a separarse», al tiempo que, en la disertación de Montesquieu, la legislatura se ve restringida mediante la potestad ejecutiva, mientras este es aplacado por el legislativo, aun cuando no hay libertad si la rama jurídica no está separada de los dos anteriores.

Para Locke el poder relativo a la legislación era a la vez la expedita facultad suprema y la institución “sagrada” en la República. De los tres poderes del Estado, la legislatura es considerada el agente más representativo del pueblo. Las legislaturas permiten que los intereses locales impregnen los debates nacionales y reflejen mejor las creencias políticas de la población en general. Aunque el presidente o el primer ministro pueden poner una cara a todo el gobierno, son quienes representan local y nacionalmente los que posibilitan que la ciudadanía moderna atienda sus propios intereses (Dooley & Patten, 2021).

Los argumentos teóricos sobre el bicameralismo, expresados en términos similares algunos hace 200 años a ambos lados del Atlántico por Madison y Montesquieu, han divergido en debates más recientes, y su origen común se ha perdido en la mayoría de los análisis (Tsebelis, 2009). Madison y Montesquieu se preocuparon por perfeccionar el cuerpo de leyes susceptibles de producir una segunda legislatura, así como en el equilibrio de poder entre las dos cámaras. Por el contrario, los debates constitucionales contemporáneos se centran únicamente en la mejora, como en Francia, o en el equilibrio de poder casi exclusivamente, como en los Estados Unidos.

Las democracias modernas están estructuradas para evitar la autoridad centralizada (una rama del gobierno ganando demasiada autoridad) y representar mejor los intereses de sus ciudadanos. De allí que la dimensión, la disposición y la fuerza nacional del legislativo sean características importantes de la vida del estado. Actualmente las democracias han seleccionado por alguno de los dos modelos legislativos: legislaturas unicamerales, o aquellas conocidas como legislaturas bicamerales.

La convicción por la necesidad de una legislatura bicameral emerge del modelo británico de buen gobierno. Para unir y representar mejor los diferentes intereses de la sociedad británica, el parlamento británico se dividió entre una Cámara de los Lores conservadora de clase alta y una trabajadora o Cámara de los Comunes de clase media. Las cámaras fueron diseñadas para disminuir la capacidad legislativa del monarca y para equilibrar el poder de los intereses socioeconómicos en competencia en Gran Bretaña (Dooley & Patten, 2021). Se creía que dos cámaras, cada una de las cuales refleja los intereses particulares de los ciudadanos, brindaría al pueblo británico la mayor capacidad para que se escuchen sus voces.

Lo que ha resultado es una tendencia al bicameralismo que no solo divide la autoridad entre dos cámaras, sino que además otorga más autoridad a la cámara que representa más directamente a la gente, comúnmente referida como la cámara baja. Sirviendo como modelo de cómo los politólogos examinan las legislaturas, fue el sistema británico el que permitió hacer referencia a la cámara más cercana a la gente como la cámara baja y algo alejada del público en general como la cámara alta. Por lo tanto, en la política contemporánea, la cámara con más poder político no solo es más representativa del pueblo sino también universalmente conocida como la cámara baja.

Las cámaras bajas están diseñadas para representar los intereses locales de un determinado país. Aunque Madison había previsto la creación de dos cámaras con diferentes áreas de autoridad, la mayoría de las democracias han interpretado esta distinción en el sentido de que la cámara que mejor represente la "voluntad del pueblo" debe recibir más poder que la casa que no lo tiene. Así, la mayoría de las cámaras bajas no solo tienen autoridad para nombrar en sistemas parlamentarios al primer ministro, sino también la autoridad para proponer, aprobar e implementar decisiones políticas importantes.

En contraste, la mayoría de las cámaras altas en el mundo de hoy han sido diseñadas para brindar un enfoque nacional a las preocupaciones de la masa y permitir que un segmento más alejado de la administración ejecutiva tenga la oportunidad de evaluar la legislación potencial.

El Federalista No. 57 proporciona argumentos contra la acusación anti federalista de que el pequeño tamaño de la Cámara de Representantes le impide servir como un cuerpo popular. Escrito por James Madison o Alexander Hamilton, que todavía es un tema de disputa histórica, el Federalista No. 57 da motivos extensos para justifica el hecho de que la Cámara baja “tendrá simpatía por la masa del pueblo” y no degenerará en un cuerpo elitista (Dooley & Patten, 2021).

El Documento Federalista No. 57 especula que el vínculo entre el pueblo y la Cámara será facilitado por elecciones frecuentes cada dos años. Por lo tanto, las elecciones frecuentes están destinadas a servir como vigilante perenne del comportamiento de los miembros de la Cámara.¹⁶ También enfatizó que los miembros de la Cámara estarán agradecidos con quienes los eligieron y poseerán una propensión natural a servir sus intereses en el gobierno federal (Dooley & Patten, 2021).

El Reino Unido es considerado como el prototipo moderno de estado parlamentario. Aunque su proceso de elección es considerado único por los modernos estándares parlamentarios y sus dos partidos dominantes son una excepción europea, su influencia en términos de estructuración legislativa es insuperado (Dooley & Patten, 2021). Centrar al primer ministro dentro de la cámara baja del parlamento como jefe del gobierno ha sirvió de modelo para la mayoría de las democracias contemporáneas. Incluso los términos parlamento y cámaras alta y baja surgieron del estilo de gobierno británico.

El concepto de limitar los mandatos de los funcionarios electivos se remonta a la antigua Grecia. El consejo ateniense, por ejemplo, reemplazó a los quinientos miembros titulares con nuevos miembros cada año (Dooley & Patten, 2021).

2.4. Definiciones y Marco Teórico

La Función Legislativa

Se espera que los legisladores representen a sus electores identificando problemas, diseñando y aprobando soluciones de políticas y participando en la supervisión burocrática. Con ello se pretende garantizar que la legislación se implemente de

manera transparente, responsable y oportuna, que sea consistente con la intención legislativa.

Los legisladores también son responsables del servicio al electorado. En particular, los legisladores buscan establecer confianza y una relación con constituyentes; son responsables de la asignación de recursos estatales a sus electores y proporcionan un vínculo entre su distrito y el gobierno.

Dicho esto, las legislaturas varían en términos de quién es elegido para el cargo, quién tiene el poder una vez elegidos, y los incentivos que tienen los legisladores para representar a diferentes intereses de los grupos. Estos factores son importantes para entender quién está representado. Aunque en teoría a menudo se cree que las legislaturas son representativas de la mayoría de los ciudadanos, en la práctica los legisladores provienen de un conjunto reducido de élites, ya que los representantes tienden a ser hombres de la clase racial y étnica dominante que son mucho más ricos que el ciudadano medio (Barnes & Beall, 2021).

Por el contrario, los conjuntos que históricamente han sido suprimidos de la política (por ejemplo, las mujeres, pequeños grupos raciales y étnicos, los indigentes, gente joven y las personas con discapacidades) siguen estando insuficientemente representados en la mayoría de las legislaturas de todo el mundo en la actualidad. Quién tiene acceso a la oficina es importante porque los representantes descriptivos, es decir, los legisladores de grupos políticamente marginados como las mujeres, las minorías raciales y étnicas y los representantes de la clase trabajadora, tienen más probabilidades de representar los intereses políticos de estos grupos (Barnes & Beall, 2021).

Como todo sistema que ayuda a la consolidación de la democracia, la función representativa es fundamental para la ayuda y garantía de la cualidad de participar de todas las fuerzas vivas en un país particular. Mediante la representación que practican los elegidos en elecciones democráticas, se ejerce la discusión o toma de decisiones de dicho poder (Carpio, 2015).

La continuidad del acto legislativo surge del sistema electoral, bajo la expresión de voluntad de representación del elector. Este que se pensará como la figura más apta a sus intereses abogará por sí. La función legislativa y su cuerpo de candidatos o representantes van a irradiar la voluntad popular como factor fundamental del proceso de representación al que fueron elegidos (Carpio, 2015).

En apoyo a esta reunificación y adaptación del andamio legal, está un brazo complementario que lo conforman expertos multidisciplinarios de la Unidad Técnica Legislativa, con comisiones especiales que dan pie a la conformación de leyes coherentes entre normativas, con un lenguaje adecuado, sin impacto de género que tolere el libre ejercicio de la vida social, de forma armoniosa y acorde al marco legislativo (Santillán, 2018).

Las democracias postmodernas reflejan un cuerpo legislativo sistemático, que da la posibilidad de innovación, canaliza y soluciona las demandas que emanan del seno social, en la toma de decisiones se acerca al futuro. En tal sentido, es el único órgano capaz de armonizar la diversidad del mundo moderno. Su imagen se hace en cualquier sistema de gobierno sin importar si esta es presidencialista o parlamentario, la función que presta al gobierno el sistema legislativo es la controlar y dictar las normas reguladoras de la vida en sociedad. Además de establecer las sanciones reguladoras de la norma, para dar protección a las libertades y derechos fundamentales del hombre, establecer los deberes y obligaciones y sus cargas públicas son parte de las capacidades y competencias de la función legislativa.

En tal sentido, es el deber del poder legislativo examinar de manera permanente el cumplimiento del ordenamiento jurídico, en resguardo de los demás poderes que confluyen en el país, limitando y controlando el ejercicio de sus funciones. Este poder no puede suprimir el poder de otro superior, pero si puede controlarlo a través de la exacción del cumplimiento de la ley haciendo control político. La función del parlamento o cámara tienen una justificación jurídico-política para dar la máxima expresión de democracia, pluralidad, ordenamiento jurídico, a través de la emanación de la ley en todo sistema democrático (Herrera Orellana, 2015).

A juicio de Carpio (2015) siendo la raíz de la fuente legislativa la voluntad de la población, esta que da el poder de representación a los assembleístas, esta es indivisible y ha de ser efectiva. Sin embargo, no debe entenderse literalmente ya que puede ser entorpecido o no efectiva a los ojos del representante y/o representado, por lo que requiere de generalidad en la protección y garantía a los derechos y deberes del ciudadano. En tal sentido, la legitimidad se consolida en un sistema democrático, cuando en el pueblo reside la voluntad como sustento del poder legislativo.

Legislatura

Una legislatura puede definirse como un órgano creado para aprobar medidas que forman la ley de la tierra. Las cámaras desempeñan un rol protagónico en la formulación de políticas, siendo aquella institución política más importante para la representación democrática. Los legisladores son las personas elegidas para ocupar un cargo en la legislatura. Con frecuencia se hace referencia a los legisladores como representantes, miembros del congreso, parlamentarios o diputados (Barnes & Beall, 2021).

El poder de una legislatura es el potencial de un parlamento para ejercer control sobre un gabinete o legislar. Aun así, el poder formal para legislar o supervisar al ejecutivo es solo una porción de los medios organizacionales y de facto que conceden fortaleza a un congreso y darle “un efecto significativo en la política”.

Es recomendable, entonces, contemplar el poder parlamentario desde una óptica amplia, admitiendo la diversidad y complejidad. Y aunque no existe un consenso incuestionable sobre los constructos, se puede usar con seguridad el término 'parlamento' para una legislatura, que tiene la función de formar y sostener un gabinete además de las funciones 'clásicas' de una asamblea para representar al pueblo, controlar el gobierno y legislar (Patzelt, 2020).

Parlamento

El término Parlamento proviene del francés y describe un foro en el que los entendimientos sociales se alcanzan por negociación verbal, a través del acto de hablar (Martins, 2015). Juega un papel indispensable en el funcionamiento del Estado, como

participante activo en el consenso aspiraciones en la dimensión política, en la gobernabilidad y mediante el manejo del proceso legislativo y concentración de la élite gobernante. La función decisiva de legitimación de políticas que realizan los parlamentos es central para la democracia como modelo sobresaliente en los regímenes contemporáneos.

La temática abordada al inspeccionar la tradición parlamentaria suele dividirse en tres grupos: el entorno externo; características domésticas; y las particularidades políticas parlamentarias (Martins, 2015). El entorno externo incluye esfuerzos para articular cuatro tendencias:

- La estructura constitucional parlamentaria.
- La administradora.
- El sistema donde se asientan.
- Los grupos de interés con los que deben interactuar.

Sus características domésticas comprenden cinco factores que son decisivos para el proceso de constitución de los parlamentos (Martins, 2015):

- Sus miembros (su origen social y profesional, experiencia y aspiraciones políticas, y su grado de compromiso con el poder legislativo).
- Partidos parlamentarios.
- Comités.
- Interacción de los integrantes del parlamento.
- Quienes les votaron como espejo de estructuras sociales, económicas y culturales.

Las características de su política abren la posibilidad de estudiar los parlamentos como foros en los que se hacen sentir los efectos de estructurales a lo largo de plazos y la forma en los que reflejan la dinámica de las decisiones políticas.

Un grupo de conceptos para el análisis se consigue en las teorizaciones constitucionales (Patzelt, 2020). En cuanto al poder parlamentario, la separación de poder puede ser 'horizontal', instituyendo estructura de límites y división para las

potestades legislativa y ejecutiva del gobierno. Dicha separación puede además ser temporal, lo que implica que las elecciones deben celebrarse después de un período fijado formal o informalmente. Si un miembro del parlamento puede ser reelegido y realmente desea la reelección, no puede actuar como le plazca durante el período legislativo, sino que debe cultivar la confianza de parte de los futuros votantes.

De esta manera, el “mecanismo de reelección” vincula democracia con representación. Sin embargo, si se introducen límites de mandato, el mecanismo de reelección pierde su eficacia para el último mandato de cada parlamentario y afloja los lazos entre el electorado y los elegidos (Patzelt, 2020). Además, se disuelven las estructuras de poder personal en torno al parlamentario individual saliente. Como resultado, los límites de mandato fijo parecen restringir el poder parlamentario.

Otros dos conceptos importantes de la teorización constitucional describen el tipo, el alcance y los límites del mandato de un asambleísta. ¿Existe, como estipula la teoría liberal un mandato libre legalmente para permitir a los congresistas hacer formar equipo, es decir, hacer bloques de partidos en el parlamento, según sus convicciones políticas? (Patzelt, 2020).

Si es así, el papel de un “fideicomisario” posiblemente poderoso está disponible para los miembros del parlamento, quienes, beneficiándose de tal papel, pueden acumular poder para el grupo político. Sin embargo, tener solo “fideicomisarios” en un parlamento, sin ninguna preocupación por la cohesión del partido, obstaculizaría el juego de equipo parlamentario, diluiría las cadenas de responsabilidad personal entre asambleístas y electores, desgastando el pedestal democrático de la asamblea. Esto, en consecuencia, no podría evitar la disminución del poder parlamentario, al menos en circunstancias culturales en las que se espera que el poder político provenga de las elecciones que dan forma a las políticas (Patzelt, 2020).

Otras nociones para el análisis de la fuerza del parlamento vienen del examen del sistema de partidos y la teoría de coaliciones. En relación con los partidos, los conceptos relevantes son (Strøm, 2020):

- 'fragmentación del sistema de partidos' (con su impacto negativo en las posibilidades de formar una mayoría estable en el parlamento);
- 'polarización del sistema de partidos' (que tiene un impacto perjudicial en la cultura parlamentaria y los acuerdos);
- 'participación electoral', que importa en las discusiones de legitimidad de las coaliciones, de los gabinetes y de la formulación de políticas no mayoritarias).

En relación con las coaliciones y los gabinetes, los conceptos útiles incluyen (Strøm, 2020):

- coalición ganadora mínima;
- coalición sobredimensionada y;
- gobierno minoritario.

Todos los cuales cubren factores de estabilidad intraparlamentaria y, por lo tanto, de la posición de poder de parlamento como institución.

Es necesario agregar la noción de 'democracia consociacional', ya que describe reglas prácticas y entendimientos mutuos que permiten, ya sea en una sociedad en su conjunto o construir alianzas perennes, formales o no entre grupos que son profundamente divididos según líneas étnicas, religiosas o lingüísticas (Lijphart, 2012).

Dependiendo de la distribución concreta del poder entre una asamblea, a menudo dividida entre una coalición que apoya al gabinete y la oposición parlamentaria, y la rama ejecutiva del gobierno, otras nociones como el 'modo interpartidista' de control del gabinete, en oposición al 'modo intrapartido', son conceptos básicos adicionales de los estudios legislativos. Además, los conceptos con los que se clasifican los sistemas electorales (como 'representación proporcional' o 'el ganador se lo lleva todo') se refieren a factores causales inmediatos de distribuciones concretas de poder parlamentario y a las posibilidades de configurarlas a discreción de los detentadores del poder (Patzelt, 2020).

La democracia mayoritaria se precisa por el axioma de gobierno con cualidad de mayor y, a nivel institucional, por instituciones concentradoras de poder como el sistema bipartidista y la legislatura unicameral. La democracia de consenso se define por el

principio opuesto, gobierno de tantas personas como se pueda, y mediante organizaciones que atomice los poderes, lo que ocurre con el sistema multi partido y el bicameralismo (Lijphart, 2012).

Ventajas del Parlamento Monocameral

Una mayor desenvolvura en la formulación de la voluntad general de los ciudadanos se le endilga a un legislativo unicameral, por medio de un sistema de representatividad único; la economía en lo relativo a los lapsos para legislar y el aspecto monetario; el incremento de recursos para investigar en asuntos de la tabla legislativa; y un reforzamiento superior de cara al Poder Ejecutivo (Jarufe Bader, 2020).

Señala Jarufe Bader (2020) que académicos como Lijphart han apuntado que los unicameralismos son más habituales en estados unitarios y con tamaño no tan extenso, pero la realidad señala que tal premisa tiene sus excepciones, en vista que países como Perú, que sobrepasa 30 millones de personas, tiene una sola cámara; al tiempo que Uruguay, que apenas roza los cuatro millones en su población, dispone un sistema dual.

En el caso ecuatoriano, luego de una sucesión de regímenes de corte autoritario y de un gobierno militar de una década, para 1978 el liderazgo político se decantó por conferir al Estado un mecanismo con mayor agilidad para tomar decisiones, aboliendo el poder de veto que detentaban los senadores funcionales en el texto constitucional anterior (Jarufe Bader, 2020).

Críticas al Sistema Unicameral

Frecuentemente los países que exhiben la modalidad unicameral cuentan con una reducida extensión territorial y población, situación que se toma en cuenta para que se medite que la coexistencia con otra cámara adolezca de provecho, pues se estaría duplicando la cantidad de participantes, además que sería más gravoso costearla.

En una investigación de los países latinoamericanas elaborado por Pring y Vrushi (2019), los peruanos que perciben que la corrupción es un serio problema en las instancias gubernamentales arrojó el resultado más alto de Latinoamérica con un 96

por ciento. Una de las causas de las altas percepciones de corrupción en Perú es la estructura del sistema legislativo, y algunos autores arguyen si una legislatura unicameral puede ser propenso en mayor medida a influencias externas si se compara con un sistema bicameral (Gómez, 2022).

Es posible argüir que la rebaja de la cantidad de integrantes legislativos sería de utilidad para combatir la corrupción, en vista que resultaría un servicio más ágil, con menos trámites burocráticos. No obstante, lo inverso también puede tener certeza, con un poder legislativo más pequeño con mayor posibilidad a caer en la corrupción y la venalidad, especialmente si el sistema se ha tornado menos fuerte, como ocurre en Perú, una debilidad no solo del sistema de partidos, sino además el incremento del poder particular de cada congresista (Gómez, 2022).

Aquellos que componen el Congreso unicameral se sitúan progresivamente más apartados de las funciones representativas que se les concedió. Fungen también como grupo de poder que posee intereses personales o corporativos, lo que a fin de cuentas fuerza irremisiblemente a la ciudadanía en la medida en que el poder legislativo está dedicado a temas distintos a su función esencial (Teves, 2021).

Es necesario cambiar tal escenario, siendo pertinente realizar reformas a la Constitución peruana, concretamente del artículo 90. Es indispensable que la ciudadanía participe de manera sensata y razonada, siendo condición necesaria que la población disponga de ideas claras sobre las bondades que brinda un legislativo bicameral y los motivos que impulsan a seleccionar ese sistema (Teves, 2021).

Siguiendo con el método comparado, se ventilan en el congreso unicameral peruano dificultades para seleccionar la temática de la agenda. Como argumenta la doctrina, el unicameralismo generó entre sus consecuencias negativas, el que la agenda de las sesiones se establezca en base a la coyuntura, de manera recíproca entre los diferentes grupos parlamentarios, o además por la influencia y poder de agencia del ejecutivo (Teves, 2021). En dicho escenario, lo que en definitiva se discute en las comisiones o en sesiones plenarias no se elige tomando en cuenta la relevancia o prioridad de la temática, sino en atención a los diversos programas de los agentes con intereses dirigidos a satisfacer demandas públicas de las localidades o de eventuales votantes.

Otro aspecto a considerar y que ha sido vigorosamente criticado en los modelos unicamerales, como en el sistema ecuatoriano, es la prisa con la que se ratifican decisiones, lo que da cabida a legislación con errores en la forma y el fondo.

Algunas reformas institucionales recientes en Latinoamérica han tendido a proporcionar al presidente los poderes de promulgar decretos o de tramitar leyes de urgencia, lo cual puede llevarle a intentar gobernar por su cuenta y pasar por encima de un congreso adverso, con reelecciones frecuentes. Los congresos frágiles, que con frecuencia están constreñidos por breves períodos de sesiones y carencia de recursos, no suelen tener control sobre el gabinete.

La Venezuela socialista del siglo XXI es un caso destacado: el presidente inicialmente electo en 1999 introdujo una serie de reformas constitucionales que ampliaron el término presidencial y permitieron la reelección indefinida, mientras que la asamblea fue reducida a una sola cámara y sus miembros fueron limitados a una sola reelección. Al mismo tiempo, a algunos congresos se les han concedido algunos dispositivos de control del tren ejecutivo, pero por atender más la sanción que en confirmar la designación del gabinete, pueden asimismo desencadenar hostilidad y conflicto entre instituciones (Colomer, 2017).

Preocupan las derivaciones del poder acumulado apenas en una asamblea elegida. Si se carece de frenos y controles en la unicameralidad eso quizá conlleve dictámenes apresurados y poco cavilados; cuerpo de leyes con insuficiencias técnicas o excesivamente partidista, sin posibilidad concesiones a los intereses minoritarias. Para ello, intentando nivelar la primera cámara, en diversas latitudes disponen de una segunda cámara que, con frecuencia, exhibe una contextura, ocupaciones y competencias distintas (Bulmer, 2020).

Una breve reseña de los sistemas jurídicos latinoamericanos tiene que dar cuenta del surgimiento -durante las primeras décadas del siglo actual- de lo que se ha denominado constitucionalismo radical. Surgió en las llamadas “Repúblicas Bolivarianas” de Venezuela, Bolivia y Ecuador, como resultado de la frustración popular con la incapacidad de los anteriores regímenes constitucionales para avanzar

decisivamente hacia reducir la pobreza y la desigualdad, así como su negligencia en el control de la corrupción (Couso, 2014).

La falta de legitimidad de constitucionalismo liberal en los países mencionados fue aprovechada por un grupo de líderes carismáticos (Chávez, en Venezuela; Morales, en Bolivia; y Correa, en Ecuador) quienes, tras hacerse con el control del ejecutivo y legislativo, iniciaron una agresiva agenda de reforma constitucional explícitamente dirigido al “renacimiento” político y social de sus respectivas naciones (Ramos Jiménez, 2016). Dado que las cartas constitucionales vigentes en ese momento no contemplaban referéndums para preguntar al electorado respecto a lo perentorio de migrar hacia una constitución innovadora, recurrieron a los decreto-ley invocando a estos referéndums para convocar a asambleas constituyentes que eventualmente aprobaron nuevas cartas fundamentales.

Estas experiencias constitucionales radicales debilitaron deliberadamente la doctrina de división de poderes (especialmente en detrimento de la autonomía del poder judicial); acrecentó la potestad del ejecutivo; y en el caso de Venezuela y Ecuador sustituyó el bicameralismo por el unicameralismo, basadas las mutaciones íntegramente en la idea de una 'unidad' de poderes inevitable para lograr un cambio social radical (Couso, 2015). El impacto real de este tipo del constitucionalismo radical inclinó la balanza hacia el neopopulismo autoritario, a la vista de algunos observadores ya se hizo mucho para debilitar la regla de derecho en las ‘repúblicas bolivarianas’.

Ciencias políticas, sociología e historia ahondan continuamente en los orígenes, composición, obra, métodos, relevancia social, prominencia política y funciones de los parlamentos. También hay congresos en regímenes autoritarios, como las dictaduras facho y esas supuestas repúblicas populares democráticas del siglo XX. Bajo tales sistemas tienden a ser meros títeres o fachadas ya que no ejercen un poder real, sino que sirven como sellos para refrendar el poder del gobierno, desprovisto de la cualidad legítima conferida por un régimen multipartidista y carentes de eventos electorales representativos (Martins, 2015).

Bicameralismo

Una legislatura bicameral es el órgano legislativo de un sistema de gobierno donde la autoridad se comparte entre dos cámaras separadas, que trabajan juntas para hacer leyes. En particular, hay dos tipos de legislaturas bicamerales a considerar. En algunos países, la legislatura bicameral también tiene autoridad ejecutiva, generalmente denominada parlamentarismo, lo que significa que los miembros escriben y ejecutan sus leyes. En otros, incluido Ecuador, el poder ejecutivo tiene una autoridad separada del poder legislativo, el poder de ejecutar, pero no redactar leyes.

Las Vicisitudes del Bicameralismo

El bicameralismo está bajo presión en todos los rincones del mundo, han expresado Albert, Baraggia y Fasone (2019). De Norte a América del Sur, desde Australia hasta África y desde Asia hasta Europa, hay algunos signos de éxito, pero quizás más de fracaso, en los esfuerzos por reformar el bicameralismo para responder a las expectativas modernas de democracia.

La segunda cámara legislativa, como quiera que se denomine, ya sea la cámara alta, consejo de estados o senado, ha permanecido por largo tiempo al margen del discurso constitucional. De hecho, los eruditos históricamente han usado los términos 'legislatura' y 'cámara baja' como sinónimos, reflejando la relativa irrelevancia del otro organismo. Más recientemente, sin embargo, el sesgo académico a favor de las cámaras bajas ha ido disminuyendo rápidamente. Los académicos están estudiando cada vez más la segunda cámara, reconociendo que ignorarla en su desempeño soslaya un elemento relevante, con frecuencia inclusive decisivo, de la actividad legislativa y del cumplimiento de las funciones parlamentarias.

La presión proviene de la dificultad de reformar el bicameralismo, cuyo marco legal normalmente está atrincherado bajo reglas rígidas de cambio constitucional. Esto plantea un grave problema en el que se percibe que las segundas cámaras desempeñan su función de manera insatisfactoria.

Por esto en buena parte de los países una variación en la estructura, funciones y las facultades de la segunda cámara requerirían una reforma constitucional. En

consecuencia, la probabilidad de una reforma exitosa del bicameralismo es inversamente proporcional al grado de cambio buscado (Albert, Baraggia, & Fasone, 2019).

Además de la rigidez constitucional, otro factor que incide en la dificultad de reformar cámaras altas es el resultado ineludible de estas innovaciones en otros fragmentos de la Constitución. Otro punto sería que el gobierno actual puede no estar dispuesto a dar su bendición a una reforma bajo circunstancias en las que su organización política domina la cámara alta, o para la situación de Ecuador, la cámara única.

Quizás la cuestión teórica más importante planteada por las segundas cámaras es cómo definir su rol, para lo cual los estudiosos han dado explicaciones que incluyen representación, federalismo, deliberación, responsabilidad ejecutiva y continuidad en el gobierno (Albert, Baraggia, & Fasone, 2019). En tanto que la cámara baja desarrolla una discusión pública en un ambiente de fervor y emoción, la cámara alta modera su discurso con serena deliberación.

La mayoría de estas justificaciones encajan dentro de nociones de representación y reflexión ampliamente concebidas. Se conoce que una segunda cámara puede cumplir ambos principios al mismo tiempo, como en los casos en los que la cámara personifica intereses territoriales y exige mayor deliberación legislativa basada en esos intereses.

La coexistencia de la dualidad en la cámara legislativa puede en determinada situación generar breves entre una y otra cámara lo que, en sí, ocasionaría una demora con un proceso legislativo más lento. Pueden presentarse luchas adentro de un mismo poder del Estado, con bloqueos entre cámaras y la inclinación de la cámara alta a ser más elitista en su hechura (Barrios Achavar, 2018).

En los sistemas bicamerales con dos cámaras dotadas de competencias similares, por ejemplo, cada cámara es en cierto modo responsable ante la otra, ya que necesita convencer a la otra sobre la pertinencia de sus decisiones para evitar un veto (Papadopoulos, 2020).

Las investigaciones comparativas abren la visión a nuevos diagnósticos y posiblemente prescripciones para el diseño institucional. La investigación comparada también puede señalar el camino hacia las respuestas a preguntas primordiales sobre las que se cree que quizá se alcanzaron respuestas concluyentes. En este caso, solo para ilustrarse de otras jurisdicciones que las respuestas obtenidas pueden no ser las mejores.

Justificación del Bicameralismo

Jarufe Bader (2020), siguiendo a Nolte, se refiere a cuatro aspectos que respaldan la posibilidad de una segunda cámara:

- la representación de intereses múltiples en ambas cámaras;
- el aporte a los mecanismos de contrapesos y pesos;
- una producción de carácter legislativo cualitativamente más elevada;
- y la generación de aportes más sólidos desde el punto de vista legislativo en un compás de tiempo mayor.

Aunque es posible encontrar un número importante de roles que latentemente desempeñan las segundas cámaras, estos se pueden agrupar en dos áreas amplias, representación y reflexión (Coakley, 2014). Tanto uno como el otro tienen la posibilidad de utilizarse para fundamentar el bicameralismo. El concepto de representación, como es bien sabido, es complejo y puede referirse a diversas orientaciones considerablemente distintas de la correlación entre los titulares de cargos y aquellos que los colocan en el mismo.

La segunda cámara puede ser una en la que los "intereses especiales" puedan asegurar una voz. Dichos "intereses" pueden ser precisamente eso: intereses creados que se resisten a la reforma social, aunque hacen uso de su autoridad tradicional con el fin de dar legitimidad a su estatus, como ocurre con la Cámara de los Lores británica, especialmente en el pasado (Coakley, 2014). Sin embargo, los colectivos propios con una gabela nacional contenidamente importante (como minorías religiosas, étnicas, lingüísticas o personas con experiencia especial, o grupos desfavorecidos) pueden recibir al menos una representabilidad simbólica por este medio.

De los grupos "especiales" que podrían encontrar representación en una segunda cámara, los regionales son particularmente importantes. Dado el papel central que juegan los intereses regionales en los estados federales, no sorprende que exista una justificación distintiva para el bicameralismo en tales casos: mientras que la primera cámara personifica al pueblo de la federación, la segunda representaría a los territorios que la componen o los estados miembros (Coakley, 2014). La segunda cámara en los sistemas federales puede representar la diversidad del Estado, mientras que la primera cámara representa su unidad.

La representación de los actores que participan en las discusiones y elaboración de directrices generales tiene naturaleza disímil. Esto ocurre en aquellos congresos que toman el prototipo federal de Estados Unidos, adoptado en varios países latinoamericanos, donde la Cámara de Diputados asume la representación del pueblo, teniendo que guardar proporción el número de diputados con la cifra de habitantes.

Por su parte el Senado personifica a las provincias o estados pertenecientes a la federación, integrado por legisladores que equitativamente representan a cada entidad federada (Ibañez Rosaz, 2019). Lo verdaderamente significativo es transformar la representatividad para que tenga un sentido y se trate efectivamente un sistema bicameral.

De hecho, con pocas excepciones los países latinoamericanos cuentan con instituciones estatales como las de Estados Unidos. El poder en los sistemas latinoamericanos se ha concentrado históricamente en el poder ejecutivo, específicamente en la presidencia. Además, en los códigos, listados de derechos humanos y jerarquía de tribunales latinoamericanos se ha manifestado la influencia del Código Napoleónico francés. Los países latinoamericanos se estructuraron según el sistema francés de gobierno local, con prácticamente todo el poder concentrado en el gobierno central y sus ministerios, y la autoridad fluyendo de arriba hacia abajo (Kline, Wade, & Wiarda, 2018).

La segunda tesis consiste en la reflexión: el postulado de que el bicameralismo promueve un programa legislativo estable con leyes de alta calidad (Coakley, 2014). Las razones de la división en cámaras o salas encuentran su motivación en que las

decisiones que deben tomar requieren ser demoradas provisionalmente para dar oportunidad a un mejor debate, estudio y consultas, permitiendo que se incremente la reflexión en la motivación y preparación de las leyes y determinaciones que debe adoptar el órgano (Ibañez Rosaz, 2019).

Pueden defenderse los méritos de las soluciones bicamerales, en lugar de dispositivos alternativos como las súper mayorías, a los problemas de toma de decisiones colectivas. También se han señalado la capacidad de una segunda cámara para tomar presión de la primera cámara.

Sin ser apologista de las segundas cámaras, se afirma que había circunstancias en las que pueden aligerar la carga de trabajo de la primera cámara. Bryce citado por Coakley (2014), de manera similar, señaló que las primeras cámaras eran muy partidistas y cargadas con una obligación tan pesada que sus miembros tenían poco tiempo para considerar la legislación, dejando espacio para una segunda cámara compuesta por miembros con experiencia especial.

Aquí es importante la capacidad de las segundas cámaras para aportar una perspectiva menos partidista a la legislación y proporcionar habilidades especiales. No obstante, esta postura de pensamiento no es totalmente contundente, pues se puede imaginar una variedad de medios para traer más experiencia a la primera cámara.

Señala Salcedo Cuadros (2015) que, los países que no están fundados legalmente como aristocracias ni como estados federales recurren a una bicameralidad puramente revisora o como dispositivo de control. Se trata de un enfoque funcional que presume que la presencia de dos cámaras suscita la mejora de la eficacia de las leyes, pues se aprueban luego de sesiones de debate más extensas y reflexivas.

Se asume la idea de que la postura de los diputados (considerada como cámara joven) cumpliría esencialmente razonamientos políticos antes que, a discernimientos técnicos, situación que pudiera incidir en la calidad de las leyes promulgadas. Ante tal escenario, el senado, integrado por personas de mayor edad y presumiblemente más conocedoras o imparciales, cumpliría el trabajo de cámara reflexiva, comisionada de examinar y enmendar los accidentales desaciertos o desmanes que pudieran aprobarse

en la cámara baja. De todos modos, este último argumento citado no es necesariamente indiscutible y es muy controvertible que solo la edad aporte medida a un parlamentario (Salcedo Cuadros, 2015).

A diferencia de las primeras cámaras del parlamento, donde el sistema de selección sigue un modelo bastante uniforme, las segundas cámaras tienden a variar enormemente en su composición. Coakley y Laver citados por Coakley (2014), identificaron siete principios de representación: elección directa, elección indirecta, nombramiento, herencia, representación corporativa, selección por la cámara baja, afiliación de oficio, con la representación universal y la cooptación como planteamientos parciales.

Sin embargo, este enfoque puede verse como una fusión de dos dimensiones bastante distintas: el criterio de representación en sentido estricto (el conjunto de personas o intereses cuya representación en la segunda cámara se pretenda) y la fórmula de selección (los arreglos electorales o de otro tipo destinados a hacer efectivo este principio).

Por tratarse de función unipersonal, un presidente obligatoriamente se elige apelando a alguna disposición en virtud del principio de la generalidad. En cambio, la asamblea puede elegirse bien por medio de una pauta de cualidad de mayor, pero siempre en diversos distritos, que pueden no concordar con la elección del presidente, bien por representación proporcional, como en la mayor parte de los países con reparto de competencias (Colomer, 2017).

Diferentes ajustes de votantes pueden producir diferentes ganadores, aun en elecciones simultáneas con distribuciones similares de votos. Teniendo elecciones separadas y diferentes medidas electorales, se comprende que las elecciones a instituciones separadas es probable que produzcan ganadores diferentes, en concreto, una distribución diferente de fracciones políticas en cada instancia.

Comúnmente la presidencia y el congreso cumplen encargo o representación de duraciones distintas, de entre cuatro y seis años la jefatura nacional y entre dos y cuatro

años la asamblea. También tienen la comisión o representación fijas, con lo que el cronograma electoral se establece a priori y no se puede variar (Colomer, 2017).

Así, dependiendo de los calendarios respectivos, algunas elecciones para ambas instituciones pueden coincidir en el tiempo y otras no. Si coinciden, es más probable que un solo partido pueda atraer votos unificados para todas las candidaturas del partido. En cambio, en elecciones no coincidentes, es más sencillo para los votantes identificar temas concretos para cada institución y distinguir qué ventajas aportan los diferentes partidos a cada tema, así como votar contra el partido en el poder para facilitar un gobierno dividido, si eso es lo que quieren (Colomer, 2017).

Evidentemente, el poder de una segunda cámara estará en parte en función del poder del parlamento en general (Coakley, 2014). Medir esto presenta dificultades formidables, aunque una iniciativa importante diseñada para estudiar la fuerza de los parlamentos en todo el mundo ha arrojado datos importantes.

Pez y Kroenig (2009) basaron su investigación en especialistas expertos en países, así como en documentos constitucionales y, utilizando 32 áreas bien definidas en las que el parlamento tiene un papel potencial, ofrecieron calificaciones de la fortaleza de los parlamentos del mundo. Una puntuación alta significa que el parlamento tiene un papel que desempeñar en un gran número de áreas (en Argentina, por ejemplo, el puntaje de 0,50 significa que en el 50%, o 16 de las 32 áreas, el parlamento poseía un poder específico).

Entre los aspectos esgrimidos como ventaja del bicameralismo, está la simple coexistencia de dos cámaras y que se concrete una modificación de la representación para cada una, haciendo posible que se concrete un control más riguroso, por lo tanto, se resguarda que una única mayoría decida de manera eventualmente arbitraria, contexto que sí está latente en el sistema unicameral ecuatoriano.

Para ilustrar, se puede hipotetizar con el tema de un juicio político sea cual fuere, en ese caso en un sistema con dos cámaras, la cámara baja estaría a cargo de realizar la imputación en tanto que la cámara alta, se encargaría del proceso para posteriormente juzgar, haciendo cumplir en ese sentido la imparcialidad requerida al momento de

pronunciarse. Sin embargo, se trata de un aspecto que se incumple y no se concreta en los casos referentes a un juicio político en un congreso unicameral, pues aquellos que realizan la acusación son los mismos quienes terminan resolviendo el juicio político.

Adicionalmente, vale la pena destacar que en algunos estados la correspondencia entre el ejecutivo y el legislativo tiene una ramificación inmediata a través de la cámara alta. En los casos de Uruguay y Argentina, por citar dos ejemplos, el vicepresidente, quien forma parte plenamente del ejecutivo, igualmente ocupa la función de titular del Senado (Bidegain, 2017).

Es de suponer que esto dispensará un papel singular tanto al vicepresidente como al Senado en el proceso de diseño y confección de políticas públicas, así como en la conciliación entre el ejecutivo y el legislativo. En base a esto, el análisis del vicepresidente, que en algunas ocasiones es simultáneamente presidente de la cámara alta, es asimismo un campo poco estudiado que requiere más atención, especialmente en lo que respecta a la función ejecutiva.

Tsebelis (2009) comenta que el bicameralismo hace que los cambios al status quo sean más difíciles que el unicameralismo. Igualmente mitiga eventuales discrepancias de los diputados, o por parte de partidos en las cámaras, a una dimensión privilegiada. La existencia de las segundas cámaras altera los resultados legislativos incluso si estas cámaras no tienen poder de veto, e incluso si son políticamente similares a las primeras cámaras. Las organizaciones que reglamentan formas de sortear disputas entre ambas cámaras afectan los resultados legislativos.

CAPÍTULO III

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

3.1 Enfoque

La perspectiva investigativa empleada fue de tipo mixto, pues lo caracterizó el acopio y recolección de información y datos con su respectivo análisis, así como su combinación y discusión integrada (Hernández & Mendoza, 2018). El rumbo cualitativo está orientado por temáticas o campos relevantes para la ciencia.

Los comportamientos sociales son considerados desde el saber cualitativo como situaciones, a partir de la óptica multi diversa de culturas que cohabitan en una sociedad. Está sustentado en conductas y tendencias sociales que provienen de actos o inacciones específicas por vía de la pesquisa sobre la percepción del contexto. Se compone de procedimientos para clasificar variables recurriendo a su categoría y que esté vigente. Se persigue cotejar hipótesis a partir de su probabilidad y si es pertinente aceptarlas o refutarlas (Guerrero & Guerrero, 2014).

El trabajo investigativo fue además cuantitativo y enfocado a recabar documentación y aptitudes hacia el fenómeno abordado. El enfrentamiento casi irreconciliable entre los métodos cuantitativos y cualitativos se ha ido superando al armonizar estas dos tendencias en un enfoque mixto, dadas las restricciones que presenta el empleo excluyente de dichos enfoques.

3.2 Modalidad Básica de la Investigación

El ámbito de actividades investigativas documentales y de orden bibliográfico el proceso analítico primordial reside en desglosar o separar la información en ideas fundamentales y accesorias, con vistas a explicar o descifrar el significado de estas, para hallar conexiones e importancia (Arias, 2012).

Fue una pesquisa de campo con orientación cuantitativa, en tanto se apoyó en describir ciertas características del fenómeno estudiado recurriendo a la puesta en práctica de una encuesta, con un examen estadístico básico consistente en la confección de

distribución de frecuencias absolutas y porcentuales plasmadas en tablas, para a posteriori disertar en torno a los datos (Arias, 2012).

Esta pesquisa investigativa, adicionalmente, emprendió un procedimiento lógico a fin de entender las causas de los cambios que se han dado en los sistemas legislativos de los Estados mediante un análisis de Derecho Comparado. Ello para determinar las prerrogativas y detrimentos de cada sistema y discernir sobre la pertinencia de implementar un sistema bicameral en el Ecuador.

La esencia del derecho comparado es el acto de comparar la ley de un país con la de otro. Lo más frecuente es que la base de comparación sea una ley extranjera yuxtapuesta a la medida de la ley propia (Somma, 2015). Pero, claro, la comparación puede ser más amplia: más que dos leyes, más que ley, más que palabras escritas.

En pocas palabras, el derecho comparado significa la aplicación de la técnica comparada al campo de ley (Horbach, 2017). Sin embargo, la definición no es tan sencilla como parece, ya que requiere abordar una serie de preguntas posteriores, tales como, qué se entiende por el fenómeno estudiado y qué es comparación.

3.3 Nivel o Tipo de Investigación

Respecto a la tipología investigativa, fue descriptiva en vista que tuvo la finalidad de obtener información para describir sistemáticamente un fenómeno, específicamente el sistema bicameral. Más específicamente, el tipo descriptivo ayuda a responder las preguntas de qué, cuándo, dónde y cómo con respecto al problema de indagado (Gómez, 2017). En este caso no se manipula ninguna clase de variable, se trata de más apropiadamente de un curso de sucesos tal como se presentan actualmente, no existiendo la posibilidad que el investigador tenga control sobre la variable.

La investigación descriptiva está dirigida a arrojar claridad sobre cuestiones o contrariedades actuales mediante un procesamiento de compilación de documentación para que se propicie el describir el escenario de manera más completa de lo que era posible sin emplear este método (Calduch, 2014). Quiere decir que, los estudios que describen son empleados con miras a representar diversos aspectos componentes o facetas del fenómeno. Esta tipología suele utilizarse para destacar los caracteres o el

comportamiento del fenómeno abordado. Se destaca que dicho tipo investigativo tiene efectividad en la obtención de aspectos informativos que pudieran utilizarse para desplegar ideas hipotéticas y proponer asociaciones.

3.4 Población y Muestra

Descripción del análisis del contenido de la investigación.

Universo de Análisis	Documentos y análisis del sistema legislativo del Ecuador. Derecho comparado. Encuesta a estudiantes y profesionales del derecho en el Ecuador.
Unidades de Análisis	Sistemas legislativos de los estados mediante un análisis de Derecho Comparado. Determinar las ventajas y desventajas de casa sistema y discernir sobre la pertinencia de implementar un sistema bicameral en el Ecuador. Se aplicó de manera aleatoria y sin discriminación una encuesta a 22 personas relacionadas con el derecho.

Cuadro 1.- Representación del análisis de contenido de la investigación

Nota. - Se describen en forma secuencial los elementos de análisis

Elaborado por. -

Fuente. - Investigación bibliográfica

Fue tomada una muestra por conveniencia, teniendo en consideración por los sujetos utilizables a los cuales se posee aproximación y por ello se cuenta con acceso, con la intención de que la investigación sea factible (Hernández, Fernández, & Baptista, 2014).

Desde su particularidad, resultó provechoso aplicar recurrir a una muestra por conveniencia, para lo cual se recurrió a 22 profesionales del derecho, concedores de la rama constitucional.

3.5 Descripción de los instrumentos utilizados

3.5.1 Análisis de Contenido: se aplicó como técnica la indagación, siendo esta una forma de comunicación efectiva y relevante en el ámbito científico, considerando que tiene un propósito claro y específico en la recolección de información en las investigaciones cuantitativas y cualitativas típicas de las ciencias sociales.

Además, se diseñó un cuestionario de selección simple, con opciones de respuesta SÍ o NO, con un total de 16 ítems formulados de manera interrogativa. Cada ítem correspondió a un indicador, los cuales a su vez integraron 4 dimensiones, siendo desglosados en 5 o 3 indicadores, respectivamente, por cada dimensión. La encuesta se le hizo llegar a cada uno de los profesionales del derecho vía formulario de Google con el siguiente enlace: <https://forms.gle/Sv22kXCh79CTmwRE8>

3.6. Descripción y Operacionalización de variables

Las variables fueron cualitativas, también nombradas categóricas, entendiéndose como aspectos característicos o particularidades que se enuncian de forma oral (no numéricamente), esto es, por intermedio de palabras (Arias, 2012). Las mismas fueron dicotómicas porque se exhibieron en únicamente dos clases, en este caso parlamento unicameral o bicameral. Fueron variables complejas en tanto que son susceptibles de descomponerse en al menos dos dimensiones. Las variables complejas, por su índole, no consiguen ser estudiadas como un conjunto, sino que deben ser fragmentadas en sus partes constitutivas o dimensiones. Una dimensión es un mecanismo suplementario de una variable compleja, que es consecuencia de su examen analítico o descomposición (Arias, 2012).

Una vez identificadas las dimensiones de la variable, todavía faltan los elementos, indicios o evidencias que revelen como se manifiesta o comporta la misma. Estos componentes son los indicadores. Se precisan como un vislumbre, indicación o unidad de medida que permite estudiar o cuantificar. Cada dimensión que la compone puede poseer uno o diversos indicadores, de los cuales emanan las preguntas o ítems del instrumento de acopio de la información (Hernández & Mendoza, Metodología de la investigación: las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta, 2018).

Según el papel asumido en un contexto causal, las variables son clasificadas en: Independientes: son las causas que forman y revelan las transformaciones en la variable dependiente.

Dependientes: son aquellas que se alteran por actividad de la variable independiente. Componen las consecuencias que se tantean y que proveen inicio a los resultados de la investigación.

En este sentido, a continuación, se presenta en los cuadros 2 y 3 la operacionalización de las variables independiente y dependiente, así como las dimensiones e indicadores que las integran.

Operacionalización de variables:

Cuadro 2.- Variable Independiente: Sistema bicameral

Conceptualización	Dimensión	Indicador	Ítem	Técnica e instrumento
Una legislatura bicameral es el órgano legislativo de un sistema de gobierno donde la autoridad se comparte entre dos cámaras separadas, que trabajan juntas para hacer leyes.	Ventajas del Sistema bicameral	Producción de carácter legislativo cualitativamente más elevada	Una reforma legislativa en Ecuador en orientación al parlamento bicameral ¿Es realizable si se quiere contar con una Asamblea Nacional con mayor mecanismo reflexivo y moderación en la producción de leyes? Si la Carta Magna ecuatoriana instituyera dos cámaras	Técnica: Encuesta. Instrumento: Cuestionario.
		Mecanismos de contrapesos y pesos	Si la Carta Magna de Ecuador instituyera dos cámaras ¿La duplicidad de controles legislativos y el freno sobre las decisiones del Ejecutivo, admitiría más protección de la libertad y los derechos individuales con más amplias garantías?	Técnica: Encuesta. Instrumento: Cuestionario.
		Doctrina de separación de poderes	El bicameralismo ¿Podría enfrentarse al constitucionalismo radical que en Ecuador acrecentó las potestades del primer mandatario en menoscabo de un legislativo monocameral endeble y sometido por el ejecutivo?	Técnica: Encuesta. Instrumento: Cuestionario.
		Representación de intereses múltiples en ambas cámaras	Las poblaciones específicas con un aporte nacional relevante como grupos minoritarios étnicos, lingüísticos o religiosos, ciudadanos con experiencia especial, o segmentos desvalidos ¿Pudieran adquirir una representación más amplia con el bicameralismo?	Técnica: Encuesta. Instrumento: Cuestionario.
		Coexistencia de dos cámaras con modificación de la	La convivencia de dos cámaras con distintas maneras representativas para cada una ¿Conferiría la opción de impedir que un grupo mayoritario, escenario que está latente en el régimen monocameral ecuatoriano, tome decisiones en forma probablemente parcializada?	Técnica: Encuesta. Instrumento: Cuestionario.

		representación para cada una		
Obstáculos para una reforma bicameral	Agilidad en la formulación de políticas públicas	Incrementando la cantidad de asambleístas ¿El régimen bicameral sobresalta o retarda el procedimiento de formular de políticas creando retrasos o veda?	Técnica: Encuesta. Instrumento: Cuestionario.	
	Posibilidad de cambio constitucional	¿La Carta Magna cuenta con una estructuración dúctil que haga realizable una reforma constitucional para establecer una legislatura con dos cámaras?	Técnica: Encuesta. Instrumento: Cuestionario.	
	Intereses y voluntad política del ejecutivo	Un primer mandatario cuya agrupación política dirige la Asamblea Nacional ¿Tendría la disposición de apuntalar una reforma de la Carta Magna introduciendo una segunda cámara?	Técnica: Encuesta. Instrumento: Cuestionario.	

Elaborado por: Washington Oswaldo Guamán Gaibor

Fuente: Investigación Bibliográfica

Cuadro 3.-Variable Dependiente: Legislatura unicameral

Conceptualización	Dimensión	Indicador	Ítem	Técnica e instrumento
Es el carácter y la competencia de legislar y elaborar el sistema de leyes que requiere la sociedad democrática para su actuar y regida por la Ley Orgánica de la Función Legislativa (LOFL) (2008), acorde con lo establecido por la AN y conformada por 137 asambleístas.	Problemas de la función legislativa unicameral en Ecuador	Poder para ejercer control sobre el ejecutivo	Carecer de frenos y controles suficientes en la unicameralidad ¿Pudiera conllevar a producir un cuerpo de leyes sin posibilidad de concesiones a los intereses minoritarias?	Técnica: Encuesta. Instrumento: Cuestionario.
		Función de vigilancia del Senado a la cámara baja	¿Un parlamento con una sola cámara conlleva a que la función del senado de vigilar a la cámara baja desaparezca?	Técnica: Encuesta. Instrumento: Cuestionario.
		Función de mediación entre el ejecutivo y la Asamblea Nacional	¿Un parlamento unicameral significa que la función del senado correspondiente mediar en las pugnas entre el ejecutivo y la Asamblea Nacional se disipan se disipan?	Técnica: Encuesta. Instrumento: Cuestionario.
		Déficit de control sobre las funciones de los asambleístas	¿Los límites con que se encuentra un asambleísta para precisar sus conductas en un parlamento unicameral pudieran constreñir menos que con el bicameralismo?	Técnica: Encuesta. Instrumento: Cuestionario.
		Acumulación de poderes en una sola cámara	¿La prisa con la que se ratifican decisiones en una Asamblea unicameral da cabida a legislación con errores en la forma y el fondo?	Técnica: Encuesta. Instrumento:

				Cuestionario.
	Ventajas de la función legislativa unicameral en Ecuador	Agilidad para tomar decisiones	¿La Asamblea unicameral proporciona agilidad para tomar decisiones, aboliendo el poder de veto que detentaban los senadores funcionales en el parlamento bicameral?	Técnica: Encuesta. Instrumento: Cuestionario.
		Correspondencia entre estado unitario y parlamento unicameral	¿Una Asamblea unicameral es más conveniente para Ecuador aun cuando más de un tercio de los estados unitarios en el mundo tienen legislaturas bicamerales?	Técnica: Encuesta. Instrumento: Cuestionario.
		Sistema de representación concentrado en una sola cámara	¿Un legislativo unicameral, por medio de un sistema de representatividad diverso pero concentrado en una cámara única, brinda mayor desenvolvura en la formulación de la voluntad general de los ciudadanos?	Técnica: Encuesta. Instrumento: Cuestionario.

Elaborado por: Washington Oswaldo Guamán Gaibor

Fuente: Investigación Bibliográfica

3.7 Recolección de información.

La recaudación de información se la realizó a través del análisis de casos y de la técnica de la encuesta como instrumento de análisis de la investigación cualitativa, lo que permite al investigador conocer una muestra representativa del caso. Para recolectar la información pertinente, se efectuaron lecturas evaluativas y preparación de resúmenes, particularmente sobre antecedentes, legislación ecuatoriana y latinoamericana, además de doctrina y teoría relativa a la materia parlamentaria, específicamente la unicameralidad y la bicameralidad.

Adicionalmente, la encuesta aplicada a especialistas en derecho constitucional conllevó a obtener la percepción, el conocimiento y la opinión de éstos sobre el poder legislativo ecuatoriano y la eventual implementación de una legislatura bicameral.

Respecto a este paso, una vez identificada la población y determinada la muestra, se procedió a enviarles el cuestionario respectivo para recabar datos de fuente primaria. Dicho cuestionario fue respondido y sirvió de plataforma para la elaboración de gráficos de barra y su posterior análisis.

3.8 Procedimiento para análisis e interpretación de resultados

El cumplimiento de este proceso se llevó a cabo a través de la selección y el análisis de la información obtenida, tanto la de tipo documental como la resultante de la aplicación del instrumento tipo encuesta. Por lo tanto, se procedió a la verificación de la autenticidad y legitimidad de la misma. Se efectuó así el análisis e interpretación de los resultados y la información recolectada, a través del derecho comparado y la revisión de los antecedentes, teorías y doctrinas respectivas. Estas se interpretaron a la luz del método socio jurídico.

CAPITULO IV

ANÁLISIS DE RESULTADOS

4.1 Resultados

A continuación, se exponen los resultados obtenidos de la aplicación del instrumento (encuesta) a cada una de las personas que fueron definidas como unidad de información. A tales fines se procesó, organizó y analizó la información suministrada, la cual permitió a la investigación obtener resultados concretos. Dicha recopilación de datos, organizada en gráficos de barras, es de gran ayuda dentro del ámbito jurídico - social para su respectivo estudio dentro del campo constitucional.

Tabla 1.-
Ventajas del sistema bicameral

Indicador	Ítem	SÍ		NO	
		F	%	F	%
Producción de carácter legislativo cualitativamente más elevada	Una reforma legislativa en Ecuador en orientación al parlamento bicameral ¿Es realizable si se quiere contar con una Asamblea Nacional con mayor mecanismo reflexivo y moderación en la producción de leyes?	22	100	-	-
Mecanismos de contrapesos y pesos	Si la Carta Magna de Ecuador instituyera dos cámaras ¿La duplicidad de controles legislativos y el freno sobre las decisiones del Ejecutivo, admitiría más protección de la libertad y los derechos individuales con más amplias garantías?	1	95,5	1	4,5
Doctrina de separación de poderes	El bicameralismo ¿Podría enfrentarse al constitucionalismo radical que en Ecuador acrecentó las potestades del primer mandatario en menoscabo de un legislativo monocameral endeble y sometido por el ejecutivo?	22	100	-	-
Representación de intereses múltiples en ambas cámaras	Las poblaciones específicas con un aporte nacional relevante como grupos minoritarios étnicos, lingüísticos o religiosos, ciudadanos con experiencia especial, o segmentos desvalidos ¿Pudieran adquirir una representación más amplia con el bicameralismo?	2	9,1	20	90,9
Coexistencia de dos cámaras con modificación de la representación para cada una	La convivencia de dos cámaras con distintas maneras representativas para cada una ¿Conferiría la opción de impedir que un grupo mayoritario, escenario que está latente en el régimen monocameral ecuatoriano, tome decisiones en forma probablemente parcializada?	22	100	-	-

Fuente: Elaboración propia

La Tabla 1, correspondiente a la dimensión ventajas del sistema bicameral, arrojó resultados de actitud positiva por parte de los expertos consultados en 3 de los indicadores estudiados, mientras en los dos restantes la percepción fue negativa. Ante el planteamiento de si una reforma legislativa en Ecuador, en dirección a la bicameralidad, es realizable si se quiere contar con una Asamblea Nacional con mayor componente de reflexión y moderación en la producción de leyes, la totalidad de población sondeada opinó que sí. Esto demuestra el apoyo hacia la convicción de que entre los atributos del bicameralismo se encuentra la producción de carácter legislativo cualitativamente más elevada.

De hecho, en el caso francés, como estado unitario, el senado representa a la totalidad de la nación y justifica su sobrevivencia gracias a su función como cámara de reflexiva y de reforzamiento de la excelencia legislativa, además de órgano de equilibrio en un presidencialismo predominante (Sáenz Royo, 2017). Además, el Senado francés ha contribuido a optimizar el desempeño de los gobiernos locales, a la par que garantiza precepto de rango constitucional de libertad administrativa para las asambleas en el nivel local (Alegre Martínez, 2020).

Por ello, el Senado también puede cumplir también el rol de órgano para descentralizar y así acercar el poder a los ciudadanos (Alegre Martínez, 2020). Este punto es crucial en el análisis y diseño de las instituciones del poder estatal en Ecuador, donde además de competencias propias de la legislatura, instituciones como una cámara de senadores pudiera contribuir al reforzamiento de una sociedad democrática mediante el fortalecimiento político local.

En relación al ítem ateniendo a si la Constitución de Ecuador estableciera un legislativo bicameral, entonces la duplicación de controles legislativos y el contrapeso sobre las decisiones del Ejecutivo, permitiría mayor salvaguarda de la libertad y los derechos individuales, una amplia mayoría (95,5%) opinó que no. Dicha postura evidencia poca confianza en que la legislatura bicameral, como institución del poder público, sea capaz per se de frenar al ejecutivo cuando de protección de libertades y garantías

constitucionales se trata. De manera que, los mecanismos de contrapesos y pesos se ven comprometidos, quizá por tratarse de un sistema político presidencialista.

Con respecto a si la bicameralidad puede hacer frente al constitucionalismo radical que en Ecuador aumentó los poderes del Presidente, en detrimento de un legislativo unicameral débil y controlado por el ejecutivo, por unanimidad la respuesta fue afirmativa. Esto demuestra la importancia de la doctrina de separación de poderes, formulada inicialmente con gran influencia por Montesquieu en 1748 (2018). Según Montesquieu, en su momento Inglaterra se había convertido en la nación más libre del mundo moderno al introducir innovaciones como una legislatura representativa, un sistema bicameral y, sobre todo, una separación de poderes funcionales. Esas libertades individuales que garantizan las instituciones políticas modernas, tienen entonces al bicameralismo entre sus elementos de diseño constitucional.

De cara al enunciado relativo a que los grupos distintivos con una contribución nacional importante como minorías étnicas, lingüísticas o religiosas, personas con experiencia especial, o grupos desfavorecidos, pueden tener una representación mayor en una Asamblea bicameral, la respuesta mayoritaria fue que no (90,9%). Por ende, la población consultada no cree que en Ecuador el bicameralismo pueda contribuir a la representación de intereses múltiples en ambas cámaras.

En cuanto a la proposición sobre si la coexistencia de dos cámaras con diferentes formas de representación para cada una daría la posibilidad de evitar que una única mayoría, situación que está latente en el sistema unicameral ecuatoriano, decida de manera eventualmente arbitraria, la opinión unánime fue afirmativa. De manera que, la coexistencia de dos cámaras con modificación de la representación para cada una, es vista como una peculiaridad ventajosa para una eventual legislatura de dos cámaras para la Asamblea ecuatoriana.

De hecho, un legislativo dividido en dos cámaras puede contribuir a mantener el equilibrio frente a la tendencia natural del poder a expandirse, no solo desde la en tanto presidencialismo, como lo es el sistema ecuatoriano, sino al interior de la propia asamblea que pudiera también degenerar en un asambleísmo (Montesquieu, 2018). Es

importante entonces, que una segunda cámara ejecute un escrutinio continuo de las actividades de la primera para impedir cualquier exceso (Ramírez Quezada, 2021).

Tabla 2.-
Obstáculos para una reforma bicameral

Indicador	Ítem	SÍ		NO	
		F	%	F	%
Agilidad en la formulación de políticas públicas	Incrementando la cantidad de asambleístas ¿El régimen bicameral sobresalta o retarda el procedimiento de formular de políticas creando retrasos o veda?	2	9,1	20	90,9
Posibilidad de cambio constitucional	¿La Carta Magna cuenta con una estructuración dúctil que haga realizable una reforma constitucional para establecer una legislatura con dos cámaras?	17	77,3	5	22,7
Intereses y voluntad política del ejecutivo	Un primer mandatario cuya agrupación política dirige la Asamblea Nacional ¿Tendría la disposición de apuntalar una reforma de la Carta Magna introduciendo una segunda cámara?	1	4,5	21	95,5

Fuente: Elaboración propia

En la Tabla 2 se visualizan los resultados correspondientes a la percepción de los especialistas en la rama constitucional de las ciencias jurídicas, respecto a la dimensión obstáculos para una reforma bicameral. En lo concerniente al enunciado sobre si al aumentar el número de asambleístas, el bicameralismo afecta o retrasa el proceso de formulación de políticas generando retrasos o vetos, el 90,9% de la muestra respondió de manera negativa. Esto evidencia que la opinión generalizada apoya que la agilidad en la formulación de políticas públicas no se vería limitada por un el aumento cuantitativo de los diputados, resultante de la creación de una segunda cámara.

Por tanto, pareciera que el mecanismo unicameral implantado en Ecuador para tomar decisiones más expeditas, no termina de dar muestras fehacientes sobre este supuesto atributo. La poca convicción en cuanto a que una sola cámara aceleraría el diseño e

implementación de planes y programas desde el legislativo, pareciera no haber cumplido las expectativas creadas en 1978 (Jarufe Bader, 2020).

En lo que respecta a la interrogante sobre si la Constitución ecuatoriana posee una estructura flexible que haga factible una reforma constitucional que establezca un legislativo bicameral, poco más de las tres cuartas partes (77,3%) de la muestra examinada expresó que sí, mientras el restante 22,7% aseguró que no. Si bien la capacidad organizativa y la voluntad de los partidos políticos son fundamentales para emprender reformas a los textos constitucionales, la estructuración jurídica de una Carta Magna puede blindar ciertos procesos de cambio para asegurar el dominio del estatus quo.

De cualquier modo, la Carta Magna ecuatoriana (2008) reglamenta la posibilidad de reforma mediante el articulado 441, 442 y 444. El 441 contempla la nombrada enmienda constitucional; el 442, a su vez, refiere el procedimiento de reforma constitucional. Entre tanto, el 444, hace mención la modificación de aspectos fundamentales de la Constitución, pudiendo ser realizado únicamente por una Asamblea Constituyente, emplazada mediante consulta popular, bien sea, a iniciativa del electorado, del parlamento o del presidente de la República.

El mecanismo de reforma parcial, al ser un procedimiento que presume un más elevado nivel de rigidez que la enmienda, encuentra sus limitaciones solamente en el transformar el procedimiento de reforma y el circunscribir facultades y garantías constitucionales (Benavides Ordóñez, 2018). En este sentido, es factible, constitucionalmente hablando, instituir un parlamento bicameral en Ecuador, quedando el proceso en manos de los actores políticos y lo que demande el contexto.

De cualquier modo, procesos políticos como los encabezados por Fujimori en Perú, Chávez en Venezuela, Morales en Bolivia y el propio Correa en Ecuador, pueden generar la suficiente inercia política para tomar atajos al margen de sistemas jurídicos poco dados a la introducción de cambios (Rivas, 2018).

Por otra parte, al ser consultados sobre si un presidente cuyo partido político controla a la Asamblea Nacional, estaría dispuesto a apoyar una reforma constitucional para

introducir el bicameralismo, casi la totalidad estuvo de acuerdo en señalar que no. En ese sentido, una proposición explicativa para sostener esta postura sería el hecho de que en Latinoamérica los presidencialismos han avanzado incluso hacia formas políticas que se han tornado en populismos autoritarios (Ramos Jiménez, 2016).

Tal fenómeno se ha valido de reformas constitucionales que, enarbolando la necesidad de cambios radicales en beneficio de las clases populares, han estructurado dispositivos constitucionales para asegurar mucho más poder al ejecutivo (Colomer, 2017). Los problemas de gobernabilidad y la preservación del Estado de derecho se ven marcados por la impronta de un presidencialismo hipertrofiado que, en el acontecer político, pudiera disipar la división y contrapeso usual de los poderes del Estado (Alcántara, 2015). Por ello, siempre sale a relucir que en América Latina los parlamentos son incomprensibles si no se inicia del supuesto de un órgano con relativa independencia pero que, tradicionalmente, se ha encontrado sumiso al presidente.

Tabla 3.-*Problemas de la función legislativa unicameral en Ecuador*

Indicador	Ítem	SÍ		NO	
		F	%	F	%
Poder para ejercer control sobre el ejecutivo	Carecer de frenos y controles suficientes en la unicameralidad ¿Pudiera conllevar a producir un cuerpo de leyes sin posibilidad de concesiones a los intereses minoritarios?	22	100	-	-
Función de vigilancia del Senado a la cámara baja	¿Un parlamento con una sola cámara conlleva a que la función del senado de vigilar a la cámara baja desaparezca?	22	100	-	-
Función de mediación entre el ejecutivo y la Asamblea Nacional	¿Un parlamento unicameral significa que la función del senado correspondiente mediar en las pugnas entre el ejecutivo y la Asamblea Nacional se disipan se disipan?	22	100	-	-
Déficit de control sobre las funciones de los asambleístas	¿Los límites con que se encuentra un asambleísta para precisar sus conductas en un parlamento unicameral pudieran constreñir menos que con el bicameralismo?	21	95,5	1	4,5
Acumulación de poderes en una sola cámara	¿La prisa con la que se ratifican decisiones en una Asamblea unicameral da cabida a legislación con errores en la forma y el fondo?	21	95,5	1	4,5

Fuente: Elaboración propia

La Tabla 3 evidenció los resultados relativos a la dimensión problemas de la función legislativa unicameral en Ecuador, que conforma la variable legislatura unicameral. En relación al planteamiento de si carecer de frenos y controles suficientes en la unicameralidad pudiera conllevar a producir un cuerpo de leyes sin posibilidad de concesiones a los intereses minoritarias, la totalidad de los expertos a quienes se consultó respondieron que sí.

El Poder para ejercer control sobre el ejecutivo es un atributo que representa un mecanismo para preservar el Estado constitucional de derechos y justicia como

expresa el artículo 1 constitucional ecuatoriano (2008). Como afirma Chiriboga Mosquera (2018), es pertinente concebir nuevas estructuras para organizar el poder que consientan un ejercicio superior de los adelantos en facultades recogidas en constituciones contemporáneas, entre las cuales debe figurar el reconocimiento de las minorías.

Con respecto a la interrogante de si un parlamento con una sola cámara conlleva a que la función del senado de vigilar a la cámara baja desaparezca, por unanimidad la opinión de los encuestados fue afirmativa. Esto evidencia el carácter esencial de la Función de vigilancia del Senado a la cámara baja.

Siguiendo a Montesquieu y su teoría de separar como dispositivo de control (a través de lo que denominó funciones de estatuir y de bloquear) es aplicable del mismo modo al poder de la legislatura. Por tanto, dividir al órgano parlamentario en dos cámaras suscita una vigilancia recíproca, animando un acertado ejercicio de los legisladores (Irureta Henríquez, 2017). De hecho, el legislativo mismo se dividió en dos cámaras diferentes para proporcionar otra restricción al poder (Montesquieu, 2018).

Pero la actividad investigativa en torno a los legislativos bicamerales, como Uruguay, Chile, y Colombia, se han centrado en la Cámara Baja, conllevando a que poco se sepa en lo referente al control (negativo y positivo) que aplica el Senado respecto a las agendas (Montilla, 2017). Tal estado de la cuestión dificulta aplicar la metodología jurídica comparativa en el propio ámbito latinoamericano. No obstante, mayoritariamente el bicameralismo en América Latina evidencia congruencia y simetría en ambas cámaras.

Los especialistas que participaron en la encuesta, frente al cuestionamiento de si un parlamento unicameral significa que la función del senado correspondiente mediar en las pugnas entre el ejecutivo y la Asamblea Nacional se disipan, respondieron en un 100% que sí. Tal unanimidad es prueba de la relevancia, para el funcionamiento político de un Estado, de la función de mediación entre el ejecutivo y la Asamblea Nacional desempeñada por una cámara alta.

No se trata de un simple formalismo, pues el hecho de contar con reglas claramente establecidas a nivel constitucional no es garantía de que en la realidad esto se cumpla. Para evitar estas disfunciones y excesos de poder, son necesarios mecanismos políticos que permitan alcanzar democrática cualitativamente más óptima al exigir que se negocie, pacte y llegue a compromisos recíprocos (Taco Herrera, 2020).

Una vez interrogados sobre si los límites con que se encuentra un asambleísta para precisar sus conductas, en un parlamento unicameral, pudieran constreñir menos que con el bicameralismo, una amplia mayoría de expertos refirió que sí (95,5%). Se plantea entonces como un problema de la función legislativa unicameral en Ecuador el déficit de control sobre las funciones de los asambleístas. Esto puede generar que los representantes políticos dejen de contar con la confianza del electorado, por lo que uno de los intereses del parlamento bicameral consiste en configurar un órgano de control al interior del propio legislativo que restrinja las acciones de la primera cámara (Ramírez Quezada, 2021).

Adicionalmente, según Montilla (2017) en el caso concreto ecuatoriano, se ha señalado que existen investigaciones como la de Araujo y otros, donde señalaron que frecuentemente, en sistemas con unas costumbres clientelares, el gobierno otorga favores particularistas a los asambleístas para conseguir desplegar su agenda. Esto con lleva a que, en el escenario político ecuatoriano, los asambleístas no emprendan políticas en las localidades, pues las élites de los partidos detentan más mecanismos para negociar prebendas con el ejecutivo dando en contraprestación su lealtad en las elecciones (Montilla, 2017).

En lo concerniente a la pregunta respecto a si la prisa con la que se ratifican decisiones en una Asamblea unicameral da cabida a legislación con errores en la forma y el fondo, en un 95,5% la percepción fue que sí. Este sería entonces uno de los inconvenientes de acumular poderes en una sola cámara. Uno de los argumentos en el devenir del constitucionalismo para justificar a la cámara alta, ha sido el esgrimido por Washington dando respuesta a Jefferson, en cuanto a que definitivamente y en última instancia, una segunda cámara fortalece la pericia legislativa (Sáenz Royo, 2017).

No obstante, esgrime Sáenz Royo (2017) cabe acotar que el sistema monocameral en la región escandinava contradice la necesidad del senado para mejorar el producto

legislativo. El mecanismo aplicado en aquellas latitudes consiste en que la ley puede someterse a una cantidad lecturas, siendo tres en Dinamarca, además de Islandia, tal y como lo establecen sus respectivos textos constitucionales. Con esto pudiera lograrse un procedimiento más acompasado que permita mejorar de la calidad técnica (Sáenz Royo, 2017). Pero tiene que advertirse que esas lecturas se realizarían en el seno del mismo cuerpo legislativo y por los mismos integrantes, por lo cual este proceso puede catalogarse de repaso más que de una auténtica revisión que tendría que recaer en cuerpo distinto, que en ese caso sería una segunda cámara.

Tabla 4.-

Ventajas de la función legislativa unicameral en Ecuador

Indicador	Ítem	SÍ		NO	
		F	%	F	%
Agilidad para tomar decisiones	¿La Asamblea unicameral proporciona agilidad para tomar decisiones, aboliendo el poder de veto que detentaban los senadores funcionales en el parlamento bicameral?	4	18,2	18	81,8
Correspondencia entre estado unitario y parlamento unicameral	¿Una Asamblea unicameral es más conveniente para Ecuador aun cuando más de un tercio de los estados unitarios en el mundo tienen legislaturas bicamerales?	2	9,1	20	90,9
Sistema de representación concentrado en una sola cámara	¿Un legislativo unicameral, por medio de un sistema de representatividad diverso pero concentrado en una cámara única, brinda mayor desenvoltura en la formulación de la voluntad general de los ciudadanos?	2	9,1	20	90,9

Fuente: Elaboración propia

La Tabla 4 permite observar los resultados de las opiniones en lo que tiene que ver con las ventajas de la función legislativa unicameral en Ecuador. En ese orden, un significativo 81,1% opinó que la Asamblea unicameral no proporciona agilidad para tomar decisiones aboliendo el poder de veto que detentaban los senadores funcionales en el parlamento bicameral.

Comparando con otros países para analizar la posible agilidad para tomar decisiones en sistemas de una sola cámara, la eliminación de la cámara alta venezolana en 1999, tuvo como justificación la necesidad de contar con un legislativo más orientado a las necesidades del país. No obstante, en la práctica algunos investigadores, entre los que cabe mencionar a Wilpert, sostienen que la Asamblea Nacional venezolana de cámara única no ha sido más expedita en la elaboración de iniciativas legislativas, en contraste con lo que ocurría en el otrora legislativo unicameral (Jarufe Bader, 2020).

También en perspectiva comparada, en Perú el parlamento unicameral conllevó a que los diputados se alejen de las ocupaciones representativas que se les otorgó. El problema sería el surgimiento de facciones de poder que privilegien intereses particulares y corporativistas, perjudicando al pueblo en tanto el parlamento se desvía a situaciones diferentes a su función principal, que es la producción de normas de manera óptima, eficiente y en conexión con las demandas emanadas de la sociedad (Teves, 2021).

En una tónica similar, de cara a la interrogante de si una Asamblea unicameral es más conveniente para Ecuador aun cuando más de un tercio de los estados unitarios en el mundo tienen legislaturas bicamerales, el 90,9% de los versados en materia constitucional señalaron que no. De hecho, entre 1996 y 2014 un total de 28 países acogieron una segunda cámara, mientras apenas 9 la suprimieron. Es notable que, ratificando lo evidenciado por Coakley (2014), dicho resurgimiento del bicameralismo a principios del presente siglo guarde escasa relación con un federalismo expandido.

Entre los 28 países que crearon o repusieron una segunda cámara a partir de 1996, apenas uno posee un sistema federal. En tanto que en el periodo 1996-2014 la legislatura bicameral descendió 6 puntos porcentuales en Estados federalistas, en los Estados con un solo centro de autoridad se elevó 9 puntos porcentuales. En consecuencia, la correspondencia entre estado unitario y parlamento unicameral no es un hecho necesariamente concomitante.

Teniendo en cuenta la pregunta de si un legislativo unicameral, por medio de un sistema de representatividad diverso pero concentrado en una cámara única, brinda mayor desenvolvura en la formulación de la voluntad general de los ciudadanos, un

mayoritario 90,9% de los especialistas opinaron que no. Saltan a la vista, además, ciertas complicaciones del prototipo unicameral, esto respecto al sistema de representación concentrado en una sola cámara.

Es destacable en este punto, en perspectiva comparada, que, desde la promulgación en España de ley suprema constitucional en la tercera parte del siglo XX, se cristaliza un amplio análisis y conocimiento sobre el sistema legislativo bicameral, concluyendo en sus amplias acepciones que este sistema representa en base al territorio. Además, se tomó en cuenta el papel desempeñado en un Estado unitario por la segunda cámara, lo que significa funcionar de manera similar a como ocurre en los regímenes federales (Irureta Henríquez, 2017). Esto considerando que la segunda cámara representaría esencialmente a las Comunidades Autónomas.

Dicho principio pudiera encajar en el contexto de la división territorial ecuatoriana en provincias representadas en una segunda cámara. La función de representación de las provincias en un eventual Senado sería central para crear una cámara con funciones diferenciadas, que no se dedique exclusivamente a replicar las atribuciones de la cámara baja.

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. Conclusiones

Se concluye que, pese al sustento de argumentos contrarios, el parlamento bicameral subsiste en varias democracias con estructura territorial unitaria e incluso aumentó durante el presente siglo con la implantación del mismo en otros países. En Ecuador, una reforma hacia el parlamento bicameral para contar con una Asamblea Nacional con mejores dispositivos de reflexión y moderación en la producción de leyes, así como mecanismo para la división de poderes, es factible.

Ante un presidencialismo cada vez mayor que disipa la función legislativa, una duplicación bicameral de controles constituyentes y contrapeso sobre las providencias del Ejecutivo es primordial para la democracia. Una cámara de senadores reforzaría la función de vigilancia de la cámara baja, precisaría mejor las conductas parlamentarias de los asambleístas, evitaría legislaciones con errores en la forma y el fondo y, mediaría en las pugnas entre el ejecutivo y la Asamblea Nacional. Todas estas funciones se han disipado con el parlamento unicameral.

El sistema bicameral permitirá recuperar la división de poderes y las atribuciones de la Legislatura deben ser prioridades de una reforma constitucional integral. Es así que el camino a seguir es sin duda, avizorar la adopción de un sistema bicameral en la organización y funciones propias de quienes asuman este poder del Estado, en sus calidades de diputados y senadores respectivamente. De este modo se logrará una división del trabajo y un equilibrio interno en la función legislativa.

Entendemos entonces que la bicameralidad en la función legislativa del Ecuador, tiene una amplia gama de aspectos positivos para el mejoramiento de los resultados de este importante poder del Estado, de entre los cuales hay que resaltar el hecho de que la una sola cámara establecida en el actual sistema ya gozará de plena libertad para la toma y ejecución de sus decisiones, sino que existirá otra cámara de legisladores quienes ejercerán un control más especializado de las actuaciones generales y lo que es aún más importante impidiendo un riesgo de monopolización de posiciones en la

legislatura; este último aspecto sin duda alguna brindará resultados positivos no únicamente en un incremento de producción de leyes por parte del legislativo, sino también de que estos cuerpos normativos provengan de consensos con las otras funciones del Estado, lo que sin duda permitirá concretar el anhelo social de tener leyes altamente válidas y eficaces.

Sin embargo de lo antes mencionado y más allá del debate doctrinal, la voluntad política de actores que propendan a la consolidación de acuerdos a la hora emprender reformas de impacto para el funcionamiento de las instituciones democráticas, es condición sine qua non. Una reforma como el paso del parlamento unicameral a otro de doble cámara, con un senado con ciertas funciones exclusivas para el sistema político, pasa por un acuerdo amplio entre los partidos políticos, que mal que bien siguen siendo las organizaciones naturales para tales actividades. Resulta improbable que un cambio de este tipo sea impulsado desde el liderazgo presidencial, pues el autoritarismo populista y la reciente ola de constitucionalismo radical en Latinoamérica más bien evidencian un reforzamiento del presidencialismo desenfrenado.

5.2. Recomendaciones

Aunque en un sistema bicameral una cámara pudiera predominar ante la otra, se recomienda que la opción más acertada para el bicameralismo en Ecuador sea la tendencia constitucional contemporánea que ubica el punto focal en diferenciar claramente las competencias de cada una. A esto se suma la técnica de puntualizar las disposiciones que yacen como competencias compartidas en las situaciones que se realicen sesiones conjuntas.

Por otra parte, los actores políticos, entre los que figuran los partidos, como integrantes de la sociedad política, están en la obligación de interpretar el contexto estructural y de funcionamiento de las instituciones. Un texto constitucional como el ecuatoriano, con disposiciones que permiten el cambio institucional, es una ventana hacia las reformas estructurales que el Estado, y particularmente la legislatura, demandan. Esto persiguiendo como meta un renovado poder parlamentario, que con la bicameralidad pudiera salir de la opacidad para contribuir con el buen funcionamiento democrático.

Finalmente diremos que la legislatura ecuatoriana demanda una radical reforma, sustituyéndola por un nuevo cuerpo que nos represente verdaderamente y cumpla con las funciones de legislación y fiscalización que demanda un Estado constitucional y democrático de derecho. Por ello, se plantea una función legislativa bicameral que deberá ser cristalizada mediante referéndum y con las siguientes características:

- Estará integrada por una Cámara de Senadores de 25 miembros, electos por lista de representación nacional, con requisitos calificados, y una Cámara de Representantes de 72 miembros de representación provincial. De este modo, la Legislatura tendría 97 integrantes, bastante menos que los actuales asambleístas.
- La Legislatura designará a las autoridades constitucionales, judiciales, de control y electorales, a partir de mayorías calificadas, previo un riguroso proceso de selección por concursos públicos con veedurías ciudadanas.
- Sus facultades legislativas en el proceso de aprobación de leyes se robustecerán, respetando el carácter deliberante de los legisladores. Se reformará los vetos del Ejecutivo, para que no se transformen en una forma paralela de legislación.
- Se fortalecerá la facultad de fiscalización legislativa; se eliminarán las trabas en los procesos de fiscalización, que deberán siempre ser conocidos y resueltos por el Pleno.
- La Legislatura, mediante procesos rigurosos de análisis, aprobará el Plan Nacional de Desarrollo y el Presupuesto General del Estado.
- Se conformará una comisión parlamentaria para el control presupuestario y estadísticas, para una información oportuna, constante y veraz, con transparencia y libre acceso de la ciudadanía a la información.

Bibliografía

- 1.- Albala, A. (2017). Coalition presidentialism in bicameral congresses: how does the control of a bicameral majority affect coalition. *Political Sci. Rev.*, 11(2), 1-27. doi:<https://doi.org/10.1590/1981-3821201700020002>
- 2.- Albert, R., Baraggia, A., & Fasone, C. (2019). The challenge of reforming bicameralism. In R. Albert, A. Barraggia, & C. Fasone, *Constitutional Reform of National Legislatures* (pp. 1-14). Edward Elgar Publishing. <https://www.elgaronline.com/downloadpdf/edcoll/9781788978637/9781788978637.00006.xml>.
- 3.- Alcántara, G. (2015). *Globalización y políticas públicas de salud en Venezuela*. Mérida, Venezuela.: Vicerrectorado Académico Universidad de Los Andes. https://www.researchgate.net/publication/348931539_Globalizacion_y_politicas_publicas_de_salud_en_Venezuela_la_Mision_Barrio_Adentro.
- 4.- Alegre Martínez, M. (2020). *Papel Constitucional del Senado. Propuestas de Reforma*. [Tesis de Grado], Universidad de León, León, España. Retrieved from <https://buleria.unileon.es/bitstream/handle/10612/13137/DE%20MATA%20DE%20LA%20PUENTE%2c%20David.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- 5.- Arias, F. (2012). *El proyecto de investigación*. Caracas: Editorial Episteme. Disponible en: https://issuu.com/fidiasgerardoarias/docs/fidias_g._arias._el_proyecto_de_inv.
- 6.- Asamblea Constituyente. (2008, octubre 20). Constitución de la República del Ecuador. *Decreto Legislativo 0. Registro Oficial 449. Última modificación: 25-ene.-2021*. Montecristi, Ecuador. https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador_act_ene-2021.pdf.

- 7.- Asamblea Nacional. (2008). Ley Orgánica de la Función Legislativa. *Registro Oficial Suplemento* 642. Quito, Ecuador.
https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ecu_org5.pdf.
- 8.- Ayala, E. (2018). La parte orgánica de la Constitución correísta y sus aberraciones antidemocráticas. *Revista IURIS*, 17(1), 139-166.
<https://publicaciones.ucuenca.edu.ec/ojs/index.php/iuris/article/view/2423/1538>.
- 9.- Barnes, T., & Beall, V. (2021). Legislature. In A. Atchison, *Political science is for everybody*. University of Toronto Press.
<https://utorontopress.com/9781487523909/political-science-is-for-everybody/#:~:text=Description,are%20neither%20neutral%20nor%20unbias ed.>
- 10.- Barrios Achavar, V. (2018). Sistemas bicamerales y unicamerales. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/26885/1/SISTEMAS_BICAMERAL_UNICAMERAL_ABRIL_2018.pdf.
- 11.- Benavides Ordóñez, J. (2018). Los procedimientos de reforma en algunas constituciones de América Latina. Un estudio normativo con particular énfasis en la Constitución ecuatoriana de 2008. *Estudios constitucionales*, 16(1), 39-66.
- 12.- Bidegain, G. (2017). Vicepresidentes en América del Sur: una agenda de investigación. *Colombia Internacional*(89), 159-188. doi:
<https://doi.org/10.7440/colombiaint89.2017.06>
- 13.- Bullard González, A., Iñiguez Ortiz, E., & López Montreuil, U. (2019). ¿Más de lo mismo? El retorno al congreso bicameral. *IUS ET VERITAS*, 58, 154-169.
<https://doi.org/10.18800/iusetveritas.201901.009>.

- 14.- Bulmer, E. (2020). *Bicameralismo*. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/bicameralismo.pdf>.
- 15.- Calduch, R. (2014). *Métodos y técnicas de investigación internacional* (2 ed.). Madrid: Universidad Complutense de Madrid. Disponible en: https://www.ucm.es/data/cont/docs/247-2013-09-26-metodosytecnicas_rafaelcalduch2013_2014.pdf.
- 16.- Cárdenas Castillo, J. (2021). *Concesiones legislativas en Ecuador y Uruguay. Estudio comparado del éxito legislativo de los*. [Tesis de Maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO]. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/17540/2/TFLACSO-2021JECC.pdf>.
- 17.- Carpio, M. (2015). El órgano Legislativo: ¿un verdadero espacio de representación nacional? *Universidad san francisco de Quito*. (3), 23-29. <https://revistas.usfq.edu.ec/index.php/eloutsider/article/view/211/212>.
- 18.- Castro Rubiatti, B. (2018). *Bicameralism in Latin America : Argentina, Brazil and Mexico*. [Tesis Doctoral, Universidade Estadual de Campinas]. <https://bv.fapesp.br/en/publicacao/135302/bicameralism-in-latin-america-argentina-brazil-and-mexico/>.
- 19.- Chiriboga Mosquera, G. (2018). *Visión crítica de la distribución del poder en el Ecuador*. [Tesis de Maestría, Universidad Andina Simón Bolívar]. <https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/6186>.
- 20.- Coakley, J. (2014). *Journal of Legislative Studies*. 20(4), 542-572. doi: 10.1080/13572334.2014.926168 .
- 21.- Colomer, J. (2017). *Ciencia de la política*. Planeta. <https://es.slideshare.net/juan22081984/174588567-josepcolomercienciadelapolitica>.

- 22.- Couso, J. (2014). *Radical Democracy and the “New Latin American Constitutionalism”*. Yale Law School. https://law.yale.edu/sites/default/files/documents/pdf/sela/SELA13_Couso_CV_Eng_20130516.pdf.
- 23.- Couso, J. (2015). Latin-American Legal Systems. In J. Wright, *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*. Elsevier. <https://www.sciencedirect.com/referencework/9780080970875/international-encyclopedia-of-the-social-and-behavioral-sciences>.
- 24.- Dahl, C. (2014). Parties and institutions: empirical evidence on veto players and the growth of government. *Public Choice*, 59(3-4), 415-133. doi:10.1007/s11127-013-0104-8
- 25.- Dooley, K., & Patten, J. (2021). *Why politics matters: An introduction to political Science*. Cengage. <https://www.cengagebrain.com.mx/shop/isbn/9780357137468>.
- 26.- Fundación Ciudadanía y Desarrollo. (2020). (F. C. Desarrollo, Editor) Retrieved from <https://www.ciudadaniaydesarrollo.org/2020/10/26/reforma-a-ley-organica-de-la-funcion-legislativa-espera-pronunciamiento-del-presidente/>
- 27.- Gómez, M. (2017). *Investigación y metodología*. México: UNAM. Disponible en: https://ri.uaemex.mx/bitstream/handle/20.500.11799/69957/secme2549_4.pdf?sequence=4.
- 29.- Gómez, M. (2022). Unicameralismo y percepción de la corrupción: el caso peruano. 5(40), 1-6. https://revistas.usergioarboleda.edu.co/index.php/fc_divul/article/view/2209/1653.
- 30.- González Pogo, D. (2017). El Principio de los “Pesos y Contrapesos” en el Constitucionalismo Ecuatoriano Contemporáneo. *Revista de la Facultad de Jurisprudencia*(2), 1-31. doi:<https://doi.org/10.26807/rfj.v1i2.55>

- 31.- Guerrero, G., & Guerrero, M. (2014). *Metodología de la investigación*. México: Grupo Editorial Patria. Disponible en: <https://www.editorialpatria.com.mx/pdf/files/9786074384086.pdf>.
- 32.- Hernández, R., & Mendoza, C. (2018). *Metodología de la investigación: las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta*. México: Mc Graw Hill. Disponible en: <https://virtual.cuautitlan.unam.mx/rudics/?p=2612>.
- 33.- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación. 6ta.* México: Mc Graw Hill. Obtenido de <http://library.lol/main/E730F5A55CF4BD418343B9263AE1936E>
- 34.- Herrera Orellana, L. (2015). *El poder legislativo y sus funciones en la democracia*. Caracas: CEDICE. <https://cedice.org.ve/observatoriolegislativo/wp-content/uploads/2019/02/Serie-DD-No.-1-El-poder-Legislativo-y-sus-funciones.pdf>.
- 35.- Horbach, C. (2017). El derecho comparado en la jurisdicción constitucional brasileña. *Boletín mexicano de derecho comparado*, 50(149), 581-612. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/11351/14491>.
- 36.- Ibañez Rosaz, V. (2019, septiembre 17). Universidad de Cuyo. *El unicameralismo en debate*. <https://www.universidad.com.ar/el-unicameralismo-en-debate>.
- 37.- Irureta Henríquez, C. (2017). *crítica a la justificación del bicameralismo en estados unitarios*. [Tesis de Grado. Universidad de Chile] <https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/146635/Cr%c3%adtica-a-la-justificaci%c3%b3n-del-bicameralismo-en-Estados-unitarios.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- 38.- Ivancich, N. (2004). Legitimidad. In T. Di Tella, H. Chumbita, S. Gamba, & P. Gajardo, *Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas* (pp. 419-421). Buenos Aires, Argentina: Ariel.

- 39.- Jarufe Bader, J. (2020, Julio). Fundamentos en torno al unicameralismo y el bicameralismo. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/29029/1/Fundamentos_en_torno_al_unicameralismo_y_bicameralismo_Realidad_en_paises_OCDE_y_de_America_Latina.pdf.
- 40.- Kline, H., Wade, C., & Wiarda, H. (2018). State Institutions and Public Policy. In H. Kline, C. Wade, & H. Wiarda, *Latin American Politics and Development* (pp. 47-58). Westview. <https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9780429495045-5/state-institutions-public-policy-harvey-kline-christine-wade-howard-wiarda>.
- 41.- Lijphart, A. (2012). *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*. Yale University Press. <http://library.lol/main/0525A3C812D5DE23B7F4DF14FD4248E6>.
- 42.- Martins, E. (2015). Parliaments, History of. In J. Wright, *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*. Elsevier. <https://www.sciencedirect.com/referencework/9780080970875/international-encyclopedia-of-the-social-and-behavioral-sciences>.
- 43.- Montesquieu, C. (2018). *El espíritu de las leyes*. México: Partido de la revolución democrática. <https://www.prd.org.mx/libros/documentos/libros/espiritu-leyes.pdf>.
- 44.- Montilla, A. (2017). *La producción legislativa en el bicameralismo: un estudio sobre los regímenes presidenciales*. [Tesis Doctoral, Universidad de Salamanca]. [https://gredos.usal.es/bitstream/handle/10366/137106/DDPG_MontillaNi%
%b1oA_ProduccionLegislativa.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://gredos.usal.es/bitstream/handle/10366/137106/DDPG_MontillaNi%c3%b1oA_ProduccionLegislativa.pdf?sequence=1&isAllowed=y)), Universidad de Salamanca, Salamanca, España.
- 45.- Müller-Rommel, F., & Vercesi, M. (2020). Executive Power. In D. Berg-Sglosser, B. Badie, & M. Morlino, *The SAGE handbook of Political Science*.

- SAGE. <https://uk.sagepub.com/en-gb/eur/the-sage-handbook-of-political-science/book262874>.
- 46.- Papadopoulos, Y. (2020). Political accountability. In D. Berg-Scglosser, B. Badie, & M. Morlino, *The SAGE handbook of Political Science*. SAGE. <https://uk.sagepub.com/en-gb/eur/the-sage-handbook-of-political-science/book262874>.
- 47.- Patzelt, W. (2020). Legislative power. In D. Berg-Scglosser, B. Badie, & M. Morlino, *The SAGE Handbook of Political Science*. SAGE. <https://uk.sagepub.com/en-gb/eur/the-sage-handbook-of-political-science/book262874>.
- 48.- Pólit Villarroel, C. (2021). Breve historia de la Función Legislativa del Ecuador. *Revista Mazónica del Ecuador. Desde el Andamio*(38), 151-154. <http://72.14.182.211/bitstream/123456789/860/2/00%20Preliminares.pdf>.
- 49.- Pring, C., & Vrushi, J. (2019). *Global Corruption Barometer Latin America & The Caribbean 2019*. Transparency International. <https://files.transparencycdn.org/images/Global-Corruption-Barometer-Latin-America-and-the-Caribbean-2019-ES.pdf>.
- 50.- Puerta, Y., Guamán, C., Navarro, M., & Centeno, P. (2019). La influencia de Aristóteles en la organización del Estado. *Episteme*, 6, <http://45.238.216.13/ojs/index.php/EPISTEME/article/view/1755/994>.
- 51.- Ramírez Quezada, F. (2021). *La función legislativa ecuatoriana: ¿Unicameralidad o*. [Trabajo de Titulación. Universidad de Cuenca]. <http://dspace.ucuenca.edu.ec/bitstream/123456789/35312/1/Trabajo%20de%20Titulacion..pdf>.
- 52.- Ramos Jiménez, A. (2016). *Las formas modernas de la política. Estudio sobre la democratización de América Latina. Tercera edición ampliada*. Centro de Investigaciones de Política Comparada. <http://www.saber.ula.ve/handle/123456789/42292>.

- 53.- Reynoso, D. (2019). La dependencia histórica de los criterios territoriales de representación, Ecuador 1830-2013. *Perfiles Latinoamericanos*, 27(54), 111-136. doi:doi: 10.18504/pl2754-005-2019
- 54.- Rivas, J. (2018). *El Desconcierto de la Política. Los Desafíos de la Política Democrática*. Mérida, Venezuela: Ediciones del Vicerrectorado Académico Universidad de Los Andes. https://www.researchgate.net/profile/Jose-Antonio-Rivas-Leone/publication/323285918_El_Desconcierto_de_la_Politica_Los_Desafios_de_la_Politica_Democratica/links/5a8c2308aca272017e654941/El-D.
- 55.- Romaniello, M. (2019). Bicameralism. Multiple theoretical roots in diverging practices. In R. Albert, A. Baraggia, & C. Fasone, *Constitutional reform of national legislatures* (pp. 16-36). Edward Elgar Publishing. <https://www.elgaronline.com/view/edcoll/9781788978637/9781788978637.0008.xml>.
- 56.- Ruíz, V. (2016, ene-jul). Santo Tomás de Aquino en la filosofía del derecho. *Enclaves del pensamiento*, 10(19), 13-40. <http://www.scielo.org.mx/pdf/enclav/v10n19/1870-879X-enclav-10-19-00013.pdf>.
- 57.- Sáenz Royo, E. (2017). El bicameralismo en el siglo XXI. Los últimos debates sobre el Senado en el Derecho comparado. *Teoría y realidad constitucional*(40), 507-527. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6273575.pdf>.
- 58.- Salcedo Cuadros, C. (2015). Propuesta para una reforma integral del Parlamento peruano. *Revista Cuadernos Parlamentarios*(13), 59-80. https://biblioteca.congreso.gob.pe/exlibris/aleph/u23_1/alephe/www_f_spa/icon/html/CP-13-2015.pdf.
- 59.- Santillán, P. (2018, agosto 15). *Grupo de Trabajo*.

- 60.- Serra, D. (2019). Defending bicameralism and equalising powers: The case of Peru. In R. Albert, A. Baraggia, & C. Fasone, *Constitutional Reform of National Legislatures* (pp. 142–162). Edward Elgar Publishing. <https://www.elgaronline.com/view/edcoll/9781788978637/9781788978637.0016.xml>.
- 61.- Somma, A. (2015). *Introducción al derecho comparado*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r34961.pdf>.
- 62.- Strøm, K. (2020). Norway: Towards a more inclusive parliamentary regime. In M. Evans, *Coalition Government as a Reflection of a Nation's Politics and Society*. Routledge. https://books.google.co.ve/books?hl=en&lr=&id=_OG5DwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT158&dq=info:EmnIwWMLni0J:scholar.google.com&ots=96PK28_-AH&sig=mVsBm3t8DJzR_iqIHsYHPM-sScM&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false.
- 63.- Taco Herrera, E. (2020). *Juicio político en el Ecuador y la facultad fiscalizadora de la Asamblea Nacional*. [Trabajo de Titulación, Universidad Técnica de Ambato]. <https://repositorio.uta.edu.ec/bitstream/123456789/31919/1/FJCS-POSG-248.pdf>.
- 64.- Teves, C. (2021). *La bicameralidad y sus ventajas para su implementación en el Perú*. [Tesis de Grado. Universidad Tecnológica del Perú]. https://repositorio.utp.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12867/4541/Carlos_Teves_Trabajo_de_Suficiencia_Profesional_Titulo_Profesional_2021.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- 65.- Tsebelis, G. (2009). *Atores com poder de veto: como funcionam as instituições políticas*. FGV Editora. <https://books.google.co.ve/books?hl=es&lr=&id=04plDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA2&dq=GEORGE+TSEBELIS+bicameralismo&ots=ovnl7EvqAD&sig=uN-iB0EGSQfCHmERG5TaqdHVMYA#v=snippet&q=montes&f=false>.

- 66.- Villanueva, E. (2004). Poder. In T. Di Tella, H. Chumbita, S. Gamba, & P. Gajardo, *Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas* (pp. 561-563). Buenos Aires, Argentina: Ariel.
- 67.- Zaidán, S. (2017). *El Prodecimento Legislativo en la Asamblea Nacional del Ecuador*. Quito, Ecuador: Pontificia Uiversidad Católica del Ecuador.
https://latinamerica.hss.de/fileadmin/user_upload/Projects_HSS/Latin_America/Ecuador/Dokumente/2017/El_Procedimiento_Legislativo_en_la_Asamblea_Nacional_del_Ecuador.pdf.

ANEXOS

Implementación de un sistema bicameral en la Asamblea Nacional del Ecuador

La siguiente encuesta, cuyos fines son exclusivamente académicos, tiene como objetivo conocer su opinión, dada su formación en Derecho Constitucional, sobre la legislatura y la posibilidad de implementar en Ecuador una Asamblea Nacional bicameral que sustituya al actual parlamento unicameral establecido en la Constitución vigente.

Parte I

Implementación de un sistema bicameral

Ítems	SÍ	NO
Una reforma legislativa en Ecuador en orientación al parlamento bicameral ¿Es realizable si se quiere contar con una Asamblea Nacional con mayor mecanismo reflexivo y moderación en la producción de leyes?		
Si la Constitución de Ecuador estableciera un legislativo bicameral ¿La duplicación de controles legislativos y el contrapeso sobre las decisiones del Ejecutivo, permitiría mayor salvaguarda de la libertad y los derechos individuales con mayores garantías?		
El bicameralismo ¿Podría enfrentarse al constitucionalismo radical que en Ecuador acrecentó las potestades del primer mandatario en menoscabo de un legislativo monocameral endeble y sometido por el ejecutivo?		
Las poblaciones específicas con un aporte nacional relevante como grupos minoritarios étnicos, lingüísticos o religiosos, ciudadanos con experiencia especial, o segmentos desvalidos ¿Pudieran adquirir una representación más amplia con el bicameralismo?		
La convivencia de dos cámaras con distintas maneras representativas para cada una ¿Conferiría la opción de impedir que un grupo mayoritario, escenario que está latente en el régimen monocameral ecuatoriano, tome decisiones en forma probablemente parcializada?		
Incrementando la cantidad de asambleístas ¿El régimen bicameral sobresalta o retarda el procedimiento de formular de políticas creando retrasos o veda?		
¿La Carta Magna cuenta con una estructuración dúctil que haga realizable una reforma constitucional para establecer una legislatura con dos cámaras?		
Un primer mandatario cuya agrupación política dirige la Asamblea Nacional ¿Tendría la disposición de apuntalar una reforma de la Carta Magna introduciendo una segunda cámara?		

Parte II

Legislatura unicameral

Ítem	SI	NO
------	----	----

Carecer de frenos y controles suficientes en la unicameralidad ¿Podría conllevar a producir un cuerpo de leyes sin posibilidad de concesiones a los intereses minoritarios?		
¿Un parlamento con una sola cámara conlleva a que la función del senado de vigilar a la cámara baja desaparezca?		
¿Un parlamento unicameral significa que la función del senado correspondiente mediar en las pugnas entre el ejecutivo y la Asamblea Nacional se disipan se disipan?		
¿Los límites con que se encuentra un asambleísta para precisar sus conductas en un parlamento unicameral pudieran constreñir menos que con el bicameralismo?		
¿La prisa con la que se ratifican decisiones en una Asamblea unicameral da cabida a legislación con errores en la forma y el fondo?		
¿La Asamblea unicameral proporciona agilidad para tomar decisiones, aboliendo el poder de veto que detentaban los senadores funcionales en el parlamento bicameral?		
¿Una Asamblea unicameral es más conveniente para Ecuador aun cuando más de un tercio de los estados unitarios en el mundo tienen legislaturas bicamerales?		
¿Un legislativo unicameral, por medio de un sistema de representatividad diverso pero concentrado en una cámara única, brinda mayor desenvolvimiento en la formulación de la voluntad general de los ciudadanos?		