

¿FIN DEL SISTEMA UNICAMERAL ECUATORIANO?

Hernán SALGADO PESANTES¹

SUMARIO: I. *Antecedentes unicamerales en Ecuador.* II. *El sistema unicameral en la Constitución vigente.* III. *La doctrina jurídico-política sobre los dos sistemas.* IV. *La Cámara única en tela de discusión.* V. *Bicameralismo y representación funcional.* VI. *Conclusiones.*

El reciente proceso de reformas constitucionales que vive la República del Ecuador ha hecho renacer la vieja controversia sobre el bicameralismo y unicameralismo como formas de organización del Poder Legislativo. Esto nos ha motivado a buscar de nuevo los fundamentos doctrinarios y las posibilidades reales que sirven para aceptar uno de los dos sistemas.

El Ecuador, como casi todos los países del Continente (con excepción de los países centroamericanos), practicó el bicameralismo por regla general; sin embargo, en su experiencia constitucional, también está presente la cámara única y, precisamente, es el sistema que ha mantenido en estos últimos quince años: hoy puesto en tela de discusión.²

I. ANTECEDENTES UNICAMERALES EN ECUADOR

El sistema unicameral fue recogido por el constitucionalismo ecuatoriano en cuatro ocasiones.

La primera, en los inicios mismos de la República, cuando, luego de la disolución de la Gran Colombia en 1830, se erige el Estado del Ecuador. No obstante los antecedentes bicamerales de las Constituciones grancolombianas de Cúcuta (1821) y de Bogotá (1830), los constituyentes ecuatorianos prefirieron organizar al Poder Legislativo en una sola cámara: la de los representantes o diputados. Las razones que tuvieron para adoptar el unicameralismo no han podido ser establecidas con claridad, pero todo parece indicar que se quiso simplificar la estructura del Poder Legislativo y por ende del Estado.

¹ ExDecano y Profesor de derecho constitucional de la Facultad de Jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

² Como se conoce, la reciente Constitución de Perú de 1993 establece la unicameralidad del Congreso con 120 legisladores, denominados "congresistas".

La Constitución de 1851 por segunda vez introduce la Cámara única con el criterio de dar al cuerpo legislativo mayor agilidad en la toma de decisiones y particularmente en la elaboración de leyes. Este sistema fue adoptado bajo la influencia de la Constitución francesa de 1848 que establecía para este país europeo, una asamblea única por tercera y última ocasión (antes fue en 1791 y 1793). Coincidentemente tanto la Constitución gala como la ecuatoriana tuvieron una breve duración.

En nuestro siglo, el Ecuador se decide nuevamente por la unicameralidad en la Constitución de 1945. Las ideas de propiciar diversos cambios en la estructura estatal y de impulsarlos desde la Legislatura, sirven de fundamento a los constituyentes influidos por las corrientes socialistas de la época. Es decir, en esta ocasión juega el criterio de que la unicameralidad es factor de transformación, en tanto que la bicameralidad constituye un freno al cambio. Este mismo razonamiento —con otros— se hará presente en la actual Carta Política ecuatoriana de 1978-79.

Sin embargo, el Ecuador no experimentaría realmente el sistema unicameral en las tres ocasiones anteriores, debido a la corta duración de las constituciones que lo establecieron. Es la actual Ley Fundamental, vigente desde 1979, la que permite conocer las bondades y desventajas de un Congreso unicameral. Balance que puede realizarse con mayor objetividad al tener una perspectiva histórica de quince años.

II. EL SISTEMA UNICAMERAL EN LA CONSTITUCIÓN VIGENTE

El actual ordenamiento constitucional ecuatoriano, no obstante estructurar un sistema unicameral, establece dos clases de diputados para conformar el Congreso: los nacionales y los provinciales. Los primeros son en total doce y se caracterizan por ser elegidos mediante votación en todo el país, duran cuatro años y además de los requisitos generales deben tener una edad mínima de treinta años. Los diputados provinciales son elegidos al interior de las veintidós provincias ecuatorianas en un número proporcional a sus habitantes y de acuerdo con la base poblacional señalada en la Constitución; duran dos años y la edad mínima exigida es de veinte y cinco años. Actualmente son sesenta y cinco.

Como se observa, el número de diputados es reducido (a la fecha setenta y siete en total), lo cual responde al criterio prevaleciente al momento de elaborar la Constitución de que el Poder Legislativo estuviera conformado por una representación pequeña de cada provincia, en contraste con el Congreso bicameral anterior que tuvo el doble de miembros, no obstante que la pobla-

ción del país era inferior a la actual. Se esperaba, además, que este número reducido de legisladores, daría celeridad en los procedimientos del órgano colegiado —y por ende, una mayor eficiencia—, al margen de que, en términos económicos, resultaría menos costoso.

Cabe señalar que no existen diferencias sustanciales entre los diputados nacionales y los provinciales, especialmente en lo relativo a las atribuciones que son las mismas para unos y otros, a pesar de tener mayor relevancia el diputado nacional al ser elegido por todo el país. Esta integración de un Congreso unicameral con dos clases de diputados resultaría más congruente si se hubieran diferenciado de alguna manera las atribuciones. Sobre este discutible punto, la única utilidad que se puede encontrar es la de obligar a los partidos políticos a organizarse a nivel nacional, superando la circunscripción de la provincia, para obtener uno o más legisladores nacionales.

De paso señalemos que los partidos, por mandato constitucional, tienen el monopolio de presentar candidatos a elecciones populares y lo que es peor, a todo candidato —si quiere serlo— se le obliga a estar afiliado a un partido. Luego de mucha controversia, esta cuestión de la obligatoriedad de la afiliación para ser candidato a elecciones populares va a desaparecer de la Constitución, al aprobarse en la reciente consulta popular de agosto 28 de 1994 que los “independientes”, es decir, los no afiliados puedan serlo sin estar afiliados.

III. LA DOCTRINA JURÍDICO-POLÍTICA SOBRE LOS DOS SISTEMAS

Antigua y apasionada ha sido la polémica sobre la organización del legislativo en una o dos cámaras. Quizá, como anotan algunos tratadistas, tal discusión responde más a cierto academismo constitucional que a la preocupación real de adaptar las instituciones a las necesidades actuales. Pues, tanto el bicameralismo como el unicameralismo implican ventajas y desventajas que cada Estado deberá analizarlas desde su particular situación. Solo en caso de los Estados Federales aparece como fuera de discusión la existencia de un Legislativo bicameral: el senado, para la representación territorial, y los diputados para la representación poblacional.

Algunos autores, como el profesor Maurice Duverger,³ señalan una tendencia hacia el unicameralismo a partir de la segunda mitad de este siglo y citan como ejemplos los casos de Noruega, Dinamarca, Suecia, Finlandia e inclusive Gran Bretaña donde la Cámara de los Lores, tras larga evolución, ha ido

³ Duverger, Maurice, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, 16e édition, París, PUF, 1980, vol. 1, pp. 163 y ss.

cediendo sus atribuciones a la de Comunes. Sin embargo, creo que se debe señalar que en estos Estados de sistema parlamentario, la cámara alta que no provenía de elecciones populares, constituía una cámara aristocrática destinada a mantener la sobrevivencia e intereses de una clase social en contrapeso a la cámara denominada popular y de origen democrático.

Se trata, pues, de una situación diferente de lo que ocurre en muchos Estados, como el nuestro, donde tanto la Cámara de Senadores como la de Diputados provienen de elecciones populares con las características que se han generalizado: para el senado se requiere una edad mayor, se otorga un mandato más largo, con atribuciones diferentes —en mayor o menor grado— a las de la cámara baja. También suele prescribirse la renovación parcial del senado, por mitad o por tercios, y en ciertos casos, como en Francia, se utiliza el sufragio indirecto para su elección.

En cuanto a los argumentos en favor como en contra del bicameralismo, y por en ende en pro de la cámara única, son relativos. Si dejar de serlo —insisto— es en función de la realidad concreta de un país, de sus necesidades y experiencias.

Recogiendo los criterios más generalizados y pensando en nuestros países, se pueden resumir los méritos del bicameralismo en tres planos: en el técnico-jurídico, en el político y en el de la organización constitucional del Estado.⁴

En el plano técnico-jurídico, el bicameralismo establece las condiciones adecuadas para obtener una mejor calidad en el trabajo legislativo. La expedición de leyes y la adopción de otras decisiones por el Congreso corren el riesgo de ser dictadas o resueltas por impulsos pasajeros, lo cual se evita cuando existe la necesidad de un doble examen. La segunda cámara es un correctivo contra toda precipitación; ella introduce los períodos de tiempo necesarios para la reflexión y opone la ponderación a la prisa, de donde proceden las leyes inútiles o mal hechas. En este sentido se habla del senado como la cámara de la reflexión, cuya prudencia y medida equilibran la acción del órgano Legislativo y cuya presencia es condición de buen gobierno.

En el plano político se recomienda el bicameralismo como una garantía eficaz contra el predominio de una cámara única que podría asumir un papel hegemónico rompiendo el necesario equilibrio que debe entrañar la separación de poderes, particularmente en un sistema presidencial. Sobre este punto han insistido la mayoría de autores y más si se tiene en cuenta el denominado “gobierno de asamblea”.

⁴ Cfr. Vergottini, Giuseppe de, *Derecho constitucional comparado*, 2ª. ed., Madrid, Espasa-Calpe, 1985, pp. 328 y ss.; Burdeau, Georges, *Traité de Science Politique*, 2e édition, París, L.G.D.J., 1971, t. VI, vol. II, pp. 304 y ss.

Además, la existencia de las dos cámaras permiten que se realice, de modo más efectivo, el control interno que debe haber en el Legislativo, en este caso un control mutuo.⁵

También se debe tener presente que la bicameralidad amortigua los efectos de la inestabilidad de la voluntad popular. En nuestros sistemas presidenciales esta inestabilidad del electorado permite formar en el Congreso mayorías que se deslizan entre los extremos: o de sumisión al Ejecutivo o de cerrada oposición. Al existir dos cámaras y si las dos no son elegidas por igual duración ni siempre al mismo tiempo, las presiones coyunturales de la opinión encontrarán en una de las cámaras una resistencia saludable y, por otro lado, no se impide que se reflejen las nuevas tendencias políticas.

En el plano de la organización constitucional del Estado, la división del Legislativo facilita el establecimiento de relaciones normales entre éste y el Ejecutivo. Si el Legislativo se compone de una sola cámara se corre el riesgo de que los conflictos que se produzcan con el Ejecutivo se tornen insolubles; en cambio, la existencia de la bicameralidad permite amortiguar las oposiciones y encontrar los compromisos oportunos, pudiendo el senado asumir un papel de árbitro mediador.

De la experiencia de muchos países, inclusive del nuestro, se observa que —por lo general— entre las dos cámaras no se presentan conflictos graves u oposición sistemática. Se trata de un saludable contrapeso. Además, es menos peligroso un conflicto entre las dos cámaras que entre el Ejecutivo y un Congreso unicameral.

Quienes critican al bicameralismo y optan por el unicameralismo, señalan que la existencia de una segunda cámara constituye una duplicación inútil de la voluntad popular. Se piensa que ésta entorpece y entorpece el funcionamiento del Congreso que de por sí mantiene un ritmo lento en su labor legislativa. No es un freno que debería buscarse a las iniciativas de la cámara baja sino un acelerador. En resumen, al bicameralismo se lo ve como un obstáculo para un Estado que busca transformarse.

IV. LA CÁMARA ÚNICA EN TELA DE DISCUSIÓN

En el Ecuador, al analizar lo acontecido en los últimos quince años, en los cuales ha regido el sistema unicameral del Legislativo, encuentro —como muchos— que los resultados no han sido positivos. No cabe duda de que al lado del elemento cámara única, han jugado otros factores —particularmente

⁵ Karl Loewenstein habla del sistema bicameral como un eficaz control intraórgano. *Cfr. Teoría de la Constitución*, reimpresión de la 2da. Barcelona, Ariel, 1979, pp. 246 y ss.
DR. © 1998
Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

políticos— y todos ellos han contribuido a que en la opinión pública se tuviera un criterio favorable a la reimplantación del bicameralismo.

Resumidamente señalaré las principales deficiencias de nuestro Congreso unicameral y creo que, de alguna manera, han confirmado en la práctica muchos aspectos previstos por la doctrina, dejando al descubierto las desventajas del unicameralismo. Desde luego, si se adopta nuevamente el sistema bicameral no quiere decir que por este solo hecho obtendremos todos los beneficios atribuidos a este sistema.

Aquello sobre el predominio —a veces arbitrario— de la cámara única se ha vivido en el Ecuador, dando lugar a lo que la opinión pública calificara como “pugna de poderes”. Los conflictos periódicos con el Ejecutivo, cualquiera que haya sido su origen, dejó saldos altamente negativos; conflictos que amenazaron tornarse sistemáticos e insolubles. Creo que la Cámara de Senadores (aún con una composición política semejante a la que tiene en la Cámara de Diputados) hubiera superado o amortiguado, al menos en parte, las situaciones antedichas. Generalmente, el senado se ha caracterizado por tener un espíritu de cuerpo diferente al de los diputados, y frente a los conflictos entre diputados y presidente de la República jugaría el papel de un árbitro mediador.

En cuanto al trabajo legislativo, este ni fue ágil ni tuvo sentido de oportunidad, a pesar de que en receso del Congreso las comisiones legislativas y su plenario buscaron aprobar leyes. Además se impuso la precipitación en múltiples decisiones de trascendencia nacional.

En consecuencia y con base en nuestras experiencias, parecería que la organización bicameral del Congreso responde mejor a nuestra realidad. Este criterio se lo puede sustentar, además, en otro argumento que lo considero importante: la bicameralidad permite una representación nacional más completa, con una función integradora. Hay que tener presente que el órgano representativo por excelencia, a donde confluye la expresión de la voluntad popular, es el congreso o parlamento; si éste se estructura con dos cámaras de distinta composición puede representar de mejor manera la diversidad de elementos que integran un Estado, a sus diferentes regiones e intereses.

Al reflexionar con criterio de unidad nacional se aceptará que dada la conformación del senado se asegura que las 21 provincias ecuatorianas tengan igual participación y peso en las decisiones del Legislativo. Cosa que no ocurre en un sistema unicameral, donde vemos el predominio de dos o tres provincias que ostentan mayor representación en detrimento de las otras.

V. BICAMERALISMO Y REPRESENTACIÓN FUNCIONAL

En el Ecuador, otra tendencia que no ha sido incorporada en el proceso actual de reformas constitucionales, es la relativa a la representación funcional o corporativa, que existió en el país desde 1929 pero que la Constitución vigente la suprimió. Este tipo de representación ha sido señalada como un complemento del sistema bicameral: los representantes funcionales deben integrarse en la cámara del senado, como fue tradicional. Sin embargo, cabe señalar que en la Constitución ecuatoriana de 1945, siendo el Congreso unicameral, la representación funcional se incorporó en la cámara única.

Son diversas las doctrinas sobre la representación funcional o corporativa que, bajo diferentes denominaciones y modalidades, se desarrollaron en el período intermedio de las dos guerras mundiales, siendo muchas de inspiración totalitaria.⁶

Como se sabe, estas doctrinas surgen en oposición a la representación política, fundamento del régimen representativo del Estado liberal, cuya teoría y práctica son impugnadas. En este sentido se critica su carácter irreal —de la representación política— por partir de una concepción errada sobre la naturaleza de la comunidad política que no es un mero agregado de voluntades individuales, sino un organismo conformado por elementos naturales entre los cuales están los núcleos locales y los numerosos grupos sociales diferenciados por la diversidad de sus fines. Y, es mediante estos núcleos y grupos que debe organizarse y funcionar la representación popular.

También se argumenta —considerando la estructura social— que los diversos grupos intermedios que surgen de la división del trabajo social se van multiplicando y diversificando cada vez más, dado el creciente proceso de industrialización. Que los integrantes de estos grupos intermedios poseen idéntico interés como consecuencia de desarrollar la misma actividad y es en defensa de este idéntico interés que intervienen en la vida política en perjuicio del interés general. La solución propugnada es darles a tales grupos una intervención propia, franca y directa en la acción del gobierno, tendente a armonizar el interés general e integrarse en él. Cuestión que en la práctica será muy difícil.

Desde otro ángulo, el profesor León Duguit, al criticar a la democracia representativa, dice que ésta solo expresa el pensamiento de los individuos o, a lo más, de determinados grupos políticos y sociales. Pero, aparte de los

⁶ Cfr. Justo López, Mario, *Introducción a los estudios políticos*, Buenos Aires, Kapelusz, 1971, vol.

II, pp. 391 y ss.

individuos y partidos hay otros elementos que constituyen la infraestructura del edificio social: son los grupos fundados sobre la comunidad de intereses y del trabajo, los grupos profesionales, dando a esta expresión el sentido más amplio.⁷

En síntesis, con la representación funcional se busca organizar institucionalmente a los diversos intereses profesionales y sociales; que el pueblo intervenga en el Estado en relación con las funciones que desarrolla en la sociedad y no como expresión individual de voluntad.

Las doctrinas y los ensayos de institucionalización de la representación funcional o corporativista han recibido duras críticas, especialmente por haber servido —este sistema— de fachada a regímenes totalitarios. Se ha señalado su gran contradicción; al reunir los intereses económicos y sociales antagónicos no suprime el conflicto, no consigue la integración deseada, la transmutación de los intereses particulares (gremiales) en el interés general, lo mismo que se había criticado a la representación política. No logra en definitiva la unidad social y nacional, de allí que surja inevitablemente el dictador para imponer su voluntad como hipotética expresión de la de todos. Sin embargo, no se ha descartado la posibilidad de que la representación funcional —con lo más positivo de sus tesis— pueda ser útil como complemento de la representación política y del régimen representativo.

En el caso concreto del Ecuador, la Constitución de 1929 ensayó por primera vez una modalidad de representación funcional: determinadas organizaciones con intereses sociales, económicos y culturales, (inclusive militares y también de ámbito regional; sierra, costa) eligieron a quince representantes que tuvieron la calidad de senadores funcionales y como tales integraron el órgano legislativo. Obviamente, fueron los portavoces y defensores de los intereses de su clase o rama profesional.

Las Constituciones posteriores (la no promulgada de 1938, las de 1945, 1946 y 1967) recogieron esta modalidad de representación funcional, procurando una mejor selectividad en cuanto a las organizaciones e instituciones que debían ser representadas en la cámara alta, a excepción de la Carta de 1945 que, como ya fue señalado, la adaptó al Congreso unicameral.

Las experiencias del Ecuador en esta materia han sido calificadas por muchos de positivas, al permitir que diversas fuerzas sociales organizadas (trabajadores, agricultores, comerciantes, periodistas, profesores, militares, entre

⁷ Duguit, León, *Manual de derecho constitucional* (trad. de José G. Acuña), 2ª. ed. española, Madrid, Francisco Beltrán, 1926, pp. 167 y ss.; *Id.*, *Traité de Droit Constitutionnel*, Paris, Boccard, 1923, t. II, p.

otros) puedan estar representadas en la legislatura y defender sus auténticos intereses.⁸

Pienso que lo positivo de esta modalidad funcional, como complemento de la representación política, estaría en dar un mecanismo jurídico de expresión a determinados grupos importantes que conforman la estructura social del Estado, debidamente organizados. Los cuales de otro modo quedarían excluidos dado el sistema de representación política y de las elecciones populares; pues, siendo organizaciones no estructuradas como los partidos ni que tienen como fin captar el poder, carecen de actividad proselitista y cuyos intereses profesionales, propios de su quehacer, no tienen eco dentro de los “intereses políticos” del electorado.

Lo dicho no impide que puedan gravitar con mayor o menor fuerza en las decisiones políticas del Estado, obstaculizando su acción o desviándola en su particular provecho. Estas organizaciones configuran los llamados grupos de presión, en la correcta terminología y conceptualización de la ciencia política.

El aspecto negativo surgiría si estos grupos se desarticulan, si no alcanzan una organización disciplinada y sólida, si no están estructurados democráticamente, si su representatividad o trascendencia social es mínima. En tales casos, quienes los representen lo serían de fracciones pequeñas y privilegiadas, de grupos autocráticos y cerrados; quedando los demás miembros y agrupaciones excluidos de toda representación funcional, desvirtuando su razón de ser.

VI. CONCLUSIONES

La Comisión de Juristas integrada por el presidente de la República para elaborar un proyecto de reformas a la Constitución vigente ha incluido la bicameralidad, habrá que esperar la aprobación del Congreso Nacional en donde no faltan los criterios en pro de mantener la Cámara única. En cuanto a la representación funcional también existen opiniones contrapuestas.

Vale destacar la siguiente observación: en el Ecuador de los últimos años se ha visto disminuido el papel que corresponde a la función legislativa, tanto en el control político como en el proceso de elaboración de leyes. El Congreso Nacional se ha excedido en la utilización del juicio político en contra de los ministros de Estado, con el propósito de obtener la destitución del funcionario y causar problemas al presidente de la República. Este hecho y los continuos enfrentamientos con el Ejecutivo han menoscabado su prestigio.

⁸ Otro mérito de la representación funcional, establecido en 1929, fue el de haber constreñido a los diversos sectores a organizarse debidamente, así sucedió, por ejemplo, con los trabajadores.

En cuanto al proceso legislativo, este ha sido desatendido y no obstante la unicameralidad la aprobación de leyes no es ágil; la iniciativa para presentar proyectos de ley ha quedado en manos del Ejecutivo por cuanto el Congreso prefiere dedicar su escaso tiempo a cuestiones de carácter político. Es de esperar que la función legislativa retome el papel que le corresponde para el sano equilibrio de los poderes del Estado.

Por último, creo que el proceso de revisión o reforma de la Constitución busca adaptar las normas superiores a las nuevas realidades socioeconómicas, políticas y culturales de la comunidad estatal con el fin de fortalecer la democracia como sistema de gobierno. Ojalá podamos superar lo que señalaba G. Burdeau con sutil ironía:

“La democracia es hoy una filosofía, una manera de vivir, una religión y, casi accesoriamente, una forma de gobierno...”