

Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador

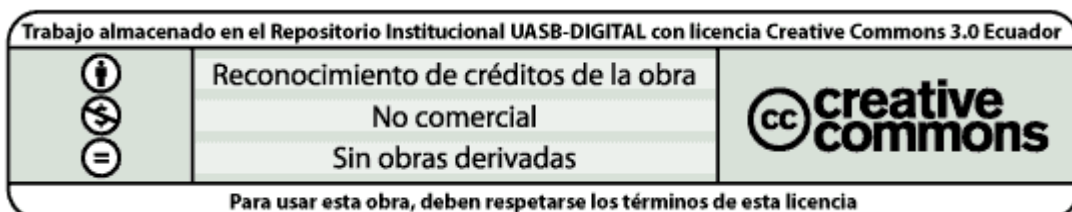
Área de Derecho

Programa de Maestría Internacional en Derecho Mención en
Derecho Constitucional

**La Muerte Cruzada en el Nuevo Texto Constitucional,
Relaciones Ejecutivo-Legislativo**

Mónica Eulalia Banegas Cedillo

2014



**CLAUSULA DE CESION DE DERECHO DE PUBLICACION DE
TESIS.**

Yo, Mónica Eulalia Banegas Cedillo, autora de la tesis intitulada *La Muerte Cruzada en el Nuevo Texto Constitucional, Relaciones Ejecutivo – Legislativo*, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magister en Derecho, mención en Derecho Constitucional, en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Quito, 18 de septiembre de 2014

Mónica Eulalia Banegas Cedillo.

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede - Ecuador

Área de Derecho

Programa de Maestría Internacional en Derecho

Mención en Derecho Constitucional

**La Muerte Cruzada en el Nuevo Texto Constitucional, Relaciones Ejecutivo-
Legislativo.**

Mónica Eulalia Banegas Cedillo

Tutor: Dr. Luis Fernando Torres

2014

Quito - Ecuador

RESUMEN

La institucionalidad ecuatoriana desde su nacimiento como República en 1830, ha sufrido profundas crisis que han motivado cambios y movimientos en el ejercicio del poder entre diferentes actores políticos. En 1979 se reinstaura el modelo democrático, con una proclividad hacia lo confrontacional, que terminó siendo muy costosa.

Este trabajo nos permitirá acercarnos a la nueva institución constitucional denominada *muerte cruzada*, no en abstracto sino en referencia con el contexto nacional e internacional en lo jurídico y político, la procedencia de esta institución, las probables consecuencias de la aplicación de la misma en la actualidad.

En el Capítulo Primero, **Los cambios no institucionalizados, cuatro casos 1995-2005**, resumimos apretadamente cuatro casos que culminaron con cambios abruptos en las primeras dignidades del país, casos que grafican las complejas relaciones entre Legislativo y Ejecutivo.

En el Capítulo Segundo, **La muerte cruzada, en un sistema presidencialista, realidad ecuatoriana, breve referencia a los países de la Comunidad Andina**, se analiza doctrinariamente los sistemas de gobierno basados en el parlamentarismo y en el presidencialismo, ventajas y críticas a estos modelos, y el mecanismo de pesos y contrapesos y una breve exposición comparada de los controles entre Ejecutivo y Legislativo establecidas en las constituciones de los países andinos.

En el Capítulo Tercero, **La muerte cruzada entre el Ejecutivo y el Legislativo en la Constitución del 2008**, se hace un ejercicio interpretativo a los probables alcances de la figura constitucional estudiada, con relación a las atribuciones de las funciones ejecutiva y legislativa.

AGRADECIMIENTO:

A la Universidad Andina Simón Bolívar, por haberme permitido conocer a personas y experiencias, pero más que eso a hermosos seres humanos de los diferentes países latinoamericanos.

A mis profesores y catedráticos quienes supieron inculcar en mí la sapiencia y el deber.

A mi tutor el Doctor Luis Fernando Torres quien con respeto y conocimiento guió mi trabajo para alcanzar mi objetivo.

La autora.

DEDICATORIA:

A mis padres quienes son mi fuente de vida, mi apoyo y mi fuerza, sin ellos no hubiese llegado hasta esta etapa de mi vida.

A Xavier, por ser compañero incondicional en mis proyectos. A todos quienes de una u otra forma me brindaron su mano en el momento que lo necesité.

TABLA DE CONTENIDOS

Resumen	4
Agradecimiento	5
Dedicatoria	6
Tabla de Contenidos	7
Introducción	9

CAPÍTULO I

Los Cambios no institucionalizados, Cuatro casos entre 1995-2005.

1. Antecedentes	16
1.1. El Legislativo frente al Ejecutivo.	16
1.1.1. Caso Alberto Dahik. Antecedentes.	18
1.1.1.1. Análisis de la moción de censura del Congreso Nacional.	18
1.1.2. Caso Abdalá Bucaram. Antecedentes.	20
1.1.2.1. Análisis de la resolución del Congreso Nacional que destituye a Bucaram.	21
1.1.3. Caso Jamil Mahuad. Antecedentes.	24
1.1.3.1. Análisis de la resolución del Congreso Nacional que declara el abandono del cargo del Presidente de la República.	25
1.1.4. Caso Lucio Gutiérrez. Antecedentes.	26
1.1.4.1. Análisis de la resolución del Congreso Nacional que declara el abandono del cargo del Presidente de la República.	27
1.2. Conclusión.	29

CAPÍTULO II

La muerte cruzada, en un sistema presidencialista, realidad ecuatoriana, breve referencia a los países de la Comunidad Andina.

2. Prólogo sobre la tensión entre presidencialismo y parlamentarismo, varias perspectivas conceptuales.	32
2.1. ¿Presidencialismo vs Parlamentarismo?	32
2.2. El modelo presidencialista, características, ventajas y análisis crítico.	34
2.3. La Separación de Poderes, <i>Checks and balances</i> y la muerte cruzada.	40
2.4. El Modelo Parlamentarista, características, ventajas y análisis crítico.	44
2.5. Los casos de: Inglaterra, Estados Unidos y Francia.	49
2.5.1. Inglaterra.	50
2.5.2. Estados Unidos.	51
2.5.3. Francia.	53
2.6. Análisis comparado del Presidencialismo en los países de la Comunidad Andina.	55
2.6.1. El caso venezolano.	55
2.6.2. El caso colombiano.	58
2.6.2.1 ¿Colombia, Presidencialismo controlado?	58
2.6.3. El caso peruano.	61
2.6.4. El caso boliviano.	64
2.7. El Presidencialismo en Ecuador, ¿hiperpresidencialismo?	67
2.8. Conclusión.	71

CAPITULO III

La muerte cruzada entre el Ejecutivo y el Legislativo en la Constitución del 2008

3. El presidencialismo ecuatoriano.	74
3.1. La muerte cruzada en la Constitución de 2008.	77
3.1.1. Atribuciones del Ejecutivo respecto a la disolución de la Asamblea por parte del Presidente de la República.	81
3.1.2. La Asamblea destituye al Presidente.	81
3.1.3. El rol jurídico de la Corte Constitucional en las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo.	84
3.1.4. El rol político de la Corte Constitucional respecto a la muerte cruzada desde el enfoque de los juegos jurídicos metanormativos.	86
3.1.5. El rol jurídico de la Corte Constitucional respecto a la muerte cruzada.	90
3.2. Muerte cruzada: ¿herramienta política pensada para la coyuntura?	91
3.2.1. Primeros anuncios de aplicar la muerte cruzada por parte del Ejecutivo durante el primer año del periodo presidencial 2009-2013.	94
3.2.2. Reacciones del Legislativo.	95
3.3. ¿La probable aplicación de la muerte cruzada, es consecuencia de la falta de ética, incapacidad jurídica, falta de liderazgo de los gobernantes?	96
3.4. ¿Es una estrategia política para recuperar espacios de poder?	97
3.5. Conclusiones finales.	99
Bibliografía	104

INTRODUCCIÓN

El Estado ecuatoriano y su institucionalidad son meritorios de estudio y reflexión. Desde un Estado “fallido”¹ y “ausente”, un sector público ineficiente, instituciones débiles, hasta partidos políticos, instituciones sociales, religiosas y organizaciones agonizantes. Así era el panorama que caracterizaba al Ecuador de inicios del siglo veintiuno.

Las fracturas institucionales evidentes generaron un esquema de inviabilidad de procesos democráticos para superar las naturales divergencias, distancias y posiciones de una sociedad en avanzado estado de transición: de lo rural hacia una sociedad urbanamente masificada, con todo lo que ello implica.

Estas condiciones, sumadas a varios hechos que generaron descontento ciudadano, forzaron la realización de un proceso Constituyente. Tras una consulta popular, se conformó una Asamblea Nacional de plenos poderes, a la cual llegaron los clamores generalizados de la sociedad ecuatoriana demandando cambios en la matriz institucional, respaldada además por un amplio sector intelectual y académico que se autoproclamaba como “progresista”. El proceso concluyó con una nueva constitución y un régimen de transición institucional de larga duración.

La realización de esta investigación, responde a la necesidad de entender los verdaderos alcances de una nueva figura jurídica, incorporada a la Constitución Política

¹ Debido a la compleja situación que vivía el Ecuador desde mediados de los años noventa, en varios ámbitos académicos y de análisis se formulaba este planteamiento sobre la viabilidad del estado ecuatoriano, en una publicación del sábado 16 de julio del 2005, Diario el Universo, se planteaba la cuestión en referencia la publicación de la revista Foreign Policy que previamente había creado una suerte de listado de estados fallidos en el mundo, entre las que se hallaba el Ecuador, el artículo del diario no elude lo controversial de la afirmación, 24 de diciembre del 2014, en <http://www.eluniverso.com/2005/07/16/0001/21/8FD849F1FECE4AE38F9EAAAC1DAD8DBD4.html>.

de 2008, denominada *muerte cruzada*. Al momento de desarrollar la tarea de acopio y procesamiento de información para el presente trabajo de investigación, nuevos hechos conmocionaron la institucionalidad ecuatoriana. El Ejecutivo impulsaba la entrada en vigencia de la Ley de Educación Superior (LOES), el Código de Organización Territorial (COOTAD) y la Ley de Servicio Público (LOSEP). La aprobación de esta última, incorporando cambios a la institucionalidad de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, provocó una protesta policial que puso en peligro la estabilidad democrática del país. Este acontecimiento sirvió para enriquecer el ejercicio de interpretar los posibles alcances de esta herramienta jurídica, que estuvo a punto de ser aplicada como consecuencia de los hechos mencionados, evidenciando una vez más, la fragilidad de nuestro sistema democrático.

Pero esta fragilidad no es un mal relacionado únicamente con nuestro país. Afecta a muchos Estados de Latinoamérica, cuya forma de gobierno es presidencialista, y en los que se presentan recurrentes formas de beligerancia entre los poderes Legislativos y Ejecutivos.

“De ahí que haya sido recurrente la búsqueda, en los distintos países del área.”,² (en el cual está incluido Ecuador) “de reformas institucionales idóneas que contribuyan al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática”,³ gobernabilidad que según parafrasea Daniel Zovatto a Dieter Nohlen, es entendida como: “la estructura política que facilita la adopción de la legislación y la implementación de políticas públicas que satisfagan las necesidades básicas de la población, promuevan el bienestar común y, a su vez, retroalimenten la legitimidad del sistema”.⁴

² Daniel Zovatto, J. Jesús Orozco Henríquez, “Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007: Lectura Regional Comparada”, México, UNAM, 2007, en <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2527/6.pdf>

³ *Ibidem*.

⁴ *Ibidem*.

Las experiencias en materia de reforma institucional son variadas como variados son sus resultados. En algunos casos se buscó fortalecer al Legislativo, proveyendo de fuertes sistemas de pesos y contra pesos. Pero en Ecuador, el proceso Constituyente del 98, se enfocó en el fortalecimiento del presidencialismo como la solución para mejorar las condiciones de gobernabilidad.

Al poco tiempo de la entrada en vigencia de la Constitución de 1998, se produjeron nuevas crisis de gobernabilidad, de las que el imaginario colectivo culpó a la tan desprestigiada clase política ecuatoriana. Retornó el obstruccionismo entre los poderes Legislativo y Ejecutivo generando un clima de inestabilidad y reeditando el panorama de la segunda mitad de la década de los noventa. De esta forma, los hechos del 30 de Septiembre, se presentan como un resabio de una época aparentemente ya pasada.

En este trabajo de investigación, no se busca atribuir la crisis a los continuos desaciertos de la clase política, que sin duda se desconectó de los intereses nacionales, sino analizar las causas sistémicas y estructurales, en términos de la institucionalidad jurídico-político-normativa, que motivaron a los Asambleístas Constituyentes de Montecristi, a introducir una institución propia del parlamentarismo, en nuestro sistema presidencialista. En el concierto del constitucionalismo latinoamericano, se trata de un herramienta jurídica novedosa, que contempla la *muerte cruzada* entre el Ejecutivo y Legislativo.

El objetivo de este trabajo es intentar responder satisfactoriamente a la siguiente pregunta: *¿Es la muerte cruzada, consagrada en el artículo 148 de la Constitución, una herramienta política eficaz para la gobernabilidad?* Para ello recurrimos al análisis en varios registros: el primero consiste en la interpretación heurística del pasado inmediato del Ecuador, centrándonos en 4 casos emblemáticos de las pugnas Ejecutivo Legislativo, que desembocaron en defenestraciones de mandatarios; en un segundo momento la

aplicación del método comparativo con otros sistemas políticos y procesos; y, en un tercero, la aplicación de un enfoque multidisciplinario, desde el Derecho Público, con énfasis en los Derechos Constitucional y Administrativo, así como de la Ciencia Política, enfatizando en los conceptos de democracia, gobernabilidad y coaliciones legislativas para el control al Ejecutivo. Sustentaré mi análisis en el pensamiento y teorías de varios tratadistas, cuyos aportes serán relevantes para los objetivos de este trabajo. Desde nuestro contexto histórico, la figura de la *muerte cruzada* aparece como una hibridación y un mecanismo coyuntural para superar la natural tendencia a la confrontación entre las dos funciones del Estado, así como para neutralizar la hegemonía política de una de ellas. La introducción de esta institución jurídica tuvo su origen en las necesidades políticas y, porque no decirlo, en las influencias de posturas académicas foráneas. Los constituyentes han importado procedimientos y teorías europeas y anglosajonas, propias de un sistema parlamentario y las han insertado, de manera forzada, en el presidencialismo.

Además es necesario hacer un análisis comparativo entre el Presidencialismo y Parlamentarismo como sistemas de gobierno. Se parte de una reseña de las ventajas y desventajas de estos modelos de gobierno y su aplicación en los países de la Comunidad Andina. Se aborda con mayor énfasis el caso del Presidencialismo en el Ecuador, con la premisa de que en ningún régimen democrático del mundo existe un sistema presidencialista con una herramienta como la *muerte cruzada*. Se incluye también una referencia al sistema de presos y contrapesos.

Si bien se analiza si esta innovación constitucional tiene como fin inmediato transformar la cultura jurídica ecuatoriana, también es útil anticiparnos a las potenciales repercusiones que tendrá en el contexto de Latinoamérica, o si simplemente es una institución transitoria y coyuntural destinada a desaparecer anticipadamente.

Finalmente, se ensayará un análisis sobre la base del Derecho Constitucional, como rama mayor del Derecho Público, del cual teóricamente debe dimanar el sistema normativo secundario o infra constitucional. Las materias principales de estudio se relacionan directamente con tópicos propios de la Teoría del Estado y del Derecho Constitucional tales como la forma de Estado, las formas de gobierno, la regulación de los poderes públicos y los derechos fundamentales. En tal virtud, es evidente que el enfoque Constitucional es preponderante.

Uno de los principios fundamentales de una república es la división de funciones. Partiendo de que el poder es uno solo, se concibe un sistema de división de funciones para evitar desviaciones y abusos de poder, basado en la importancia de preservar la independencia de cada uno de ellos, en procura de un balance en las relaciones de poder, con especial énfasis entre Ejecutivo y Legislativo. Las principales relaciones de control entre estas, giran en torno al proceso de elaboración de la ley, en el que participan de manera activa las dos funciones del estado. El Ejecutivo revisa las acciones del Legislativo ejerciendo su atribución colegisladora. De la misma manera esta interacción de control se evidencia, por ejemplo, con la potestad del Legislativo de fiscalizar los actos del Ejecutivo, así como autorizar su enjuiciamiento penal.

La *muerte cruzada* es una suerte de “*double-knockout*”, que deja fuera de combate a los dos adversarios. La figura establece la posibilidad de que el Presidente de la República disuelva la Asamblea Nacional, pero también este queda automáticamente destituido. De la misma forma la Asamblea, al remover al Presidente de la República, se auto disuelve.

Por tanto, la hipótesis sostiene que el surgimiento de esta figura constitucional pretende poner fin a las pugnas Ejecutivo-Legislativo. Si se la piensa en función del artículo 130 de la Constitución de la República, para que la Asamblea no destituya al

Presidente, por cuanto implicaría su autodisolución, es un correcto freno al poder. En tanto, que si se la piensa en función del artículo 148 de la norma suprema, se otorga al Presidente una herramienta de acumulación de poder, cuando el prestigio de la Función Legislativa se venga abajo, pero con similares consecuencias para el Ejecutivo.

Para sustentar esta hipótesis es necesario realizar una aproximación conceptual a seis definiciones, estos conceptos básicos son: transmutación, sistemas de gobierno, Presidencialismo, Parlamentarismo, *checks and balances* y *muerte cruzada*.

Transmutación es el “tratamiento despectivo que se da al camino medio entre producción y recepción de su teoría, a la copia o plagio de instituciones jurídicas o normas de otro país. Es una mala lectura generada por ausencia de espacios hermenéuticos ricos, bajo cuya lógica, la jurisprudencia local está condenada al vaivén de modas intelectuales que no se relacionan completamente con las circunstancias y contexto político concreto”.⁵

Como **sistema de gobierno** entendemos la forma cómo el poder político se estructura en coordinación con todas las instituciones que conforman un Estado. Pablo Lucas Verdú lo define como “el desarrollo del proceso de orientación política mediante el funcionamiento de los controles y responsabilidades ejercidos por el complejo de órganos constitucionales”.⁶

Dos conceptos utilizados en este trabajo son los de **Presidencialismo** y **Parlamentarismo**, para lo cual aplicaremos las premisas de autores como Dieter Nohlen que sostiene que en el presidencialismo “el gobierno (Presidente) asume un mandato político por un período fijo, constitucionalmente establecido; y el parlamento no puede

⁵ Pablo Alarcón Peña, “Producción, recepción y transformación de la teoría del derecho”, Diapositivas presentadas en la clase de Sistemas Jurídicos Comparados, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, 26.05.10.

⁶ Pablo Lucas Verdú y Pablo Lucas Murillo de la Cueva, “Manual de Derecho Político”, Vol. I, 3ª. ed., Madrid, Editorial Tecnos, 1987, p. 250.

derrocar al gobierno”,⁷ mientras que en el parlamentarismo, el gobierno solo dependerá de la confianza del Legislativo, por lo tanto nacerá del parlamento.⁸

El mecanismo de *checks and balances* es el sistema de balance de poder, en el contexto del Presidencialismo, dentro de la división tripartita de funciones en un estado republicano. Se busca con los pesos y contrapesos balancear las prerrogativas de cada una de las tres funciones tradicionales; en el Ecuador, la constitución del 2008 establece cinco funciones, no obstante, esto no altera en su esencia la idea original de la aplicación de los pesos y contrapesos.

La **muerte cruzada** de acuerdo a la Constitución vigente es el mecanismo por el cual, tanto el Legislativo como el Ejecutivo, al incurrir en una causal de las establecidas en la propia norma constitucional, pueden disolver al otro, acarreando su propia disolución *ipso iure*, en los términos previstos por la Constitución del 2008.

Dadas las circunstancias actuales del país y después de los hechos del 30S, no se ha vuelto a mencionar una posible aplicación de esta herramienta constitucional, por lo que no es posible anticipar un panorama positivo o negativo respecto a la misma.

⁷ Dieter Nohlen, “Sistemas de Gobierno: perspectivas conceptuales y comparativas”, en Dieter Nohlen y Mario Fernández, edit., *Presidencialismo versus Parlamentarismo en América Latina*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 1991, p. 26.

⁸ *Ibídem*, p. 26.

CAPITULO I

LOS CAMBIOS NO INSTITUCIONALIZADOS Cuatro casos entre 1995-2005

1. Antecedentes.

Previo al desarrollo del análisis de la figura de la muerte cruzada⁹ establecida en la Constitución de la República en los artículos 130 y 148, conviene analizar cuatro casos paradigmáticos sobre las tensas relaciones de la Función Legislativa con la Función Ejecutiva en el período comprendido entre 1995 y el 2005.

Además se debe considerar que antes de 1995 los procesos dentro de la Función Legislativa (o Congreso Nacional) respondían a una reglamentación interna básica; con posterioridad se pone en vigencia la Ley Orgánica de la Función Legislativa¹⁰ a través de la cual se racionalizan los actos y procesos de esta función. Así, en cuanto a los procesos de la Función Legislativa nos surge el cuestionamiento de si su marco regulador permite una real autorregulación, dadas las azarosas experiencias que vamos a esbozar, siempre bajo la premisa de que los casos a analizarse son preconstitucionales, en relación a la actual Carta Magna.

1.1. El Legislativo frente al Ejecutivo.

El estudio de este capítulo se centra en el análisis de las resoluciones de la Función Legislativa¹¹ que dieron por terminado, de manera anticipada, los mandatos de Abdalá Bucaram, Jamil Mahuad y Lucio Gutiérrez. Particularizaremos además el caso del

⁹ Para efectos del desarrollo de esta tesis entenderemos por *muerte cruzada* a las consecuencias de la aplicación de las disposiciones constantes en los artículos 130 y 148 de la Constitución del 2008, publicada en el Registro Oficial N° 449, Lunes 20 de octubre de 2008.

¹⁰ Ley Orgánica de la Función Legislativa, reformada en 1992, publicada en el Registro Oficial suplemento 862, del 28 enero 1992, actualmente derogada.

¹¹ Estas resoluciones según la Teoría General del Acto Administrativo son actos legislativos de naturaleza política. Los actos políticos no son un tipo de acto administrativo que puedan ser sometidos al control de legalidad en la vía contenciosa administrativa, ni podrán ser impugnados jurisdiccionalmente. Los actos políticos únicamente podrán ser sometidos al control de constitucionalidad ante la Corte Constitucional. Véase: Patricio Secaira Durango, *Curso Breve de Derecho Administrativo*, Quito, Editorial Universitaria, 2004.

Vicepresidente Alberto Dahik porque la moción de censura no fue aprobada por el Congreso Nacional.

Los casos a ser analizados son: 1) el juicio político y posterior renuncia del Vicepresidente Alberto Dahik; 2) la destitución del Presidente Abdalá Bucaram Ortiz; 3) la declaración de abandono del cargo del Presidente Jamil Mahuad Witt, y; 4) la declaración de abandono del cargo del Presidente de la República Lucio Gutiérrez Borbúa.

En estos casos hubo terminaciones forzosas de los mandatos antes de que se cumpla con el período para el cual fueron electos, en un contexto caracterizado por tres elementos: 1) movilizaciones de amplios sectores sociales, 2) maniobras pseudojurídicas en la interpretación legal de legisladores de oposición, y 3) participación de las Fuerzas Armadas como espurios garantes del orden democrático y como árbitros en conflictos de carácter jurídico-político.¹² Debemos considerar que estas terminaciones abruptas de los períodos de dichos mandatarios provocaron un período de diez años de inestabilidad jurídico-institucional en el país, destacándose el tránsito de siete mandatarios entre 1996 y el 2005, y constantes pugnas de poder entre la Función Ejecutiva y la Función Legislativa.¹³

Hay que recordar que los casos de Dahik y Bucaram se dan en el marco de la Constitución de 1979¹⁴, mientras que los casos de Mahuad y Gutiérrez, de la Constitución de 1998.¹⁵ Es decir, los cuatro casos son anteriores a la vigencia de la Constitución del 2008, que introduce la figura de la *muerte cruzada*.

¹² Carlos de la Torre, "Protesta y democracia en Ecuador: la caída de Lucio Gutiérrez", en *Populismo, democracia, protestas y crisis políticas recurrentes en Ecuador*, Quito, FLACSO, en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/lopezma/12torre.pdf>

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Constitución Política de la República del Ecuador de 1979, publicada en el Registro Oficial N° 800, Decreto Supremo 000, del 27 de Marzo de 1979.*

¹⁵ *Constitución Política de la República del Ecuador de 1998, publicada en el Registro Oficial N° 1, del 11 de agosto de 1998.*

El objetivo de esta apretada síntesis histórica, es evidenciar en las resoluciones adoptadas por los Legislativos, la dudosa juridicidad que las motivaron y contrastarlas con las disposiciones constitucionales y legales vigentes.

1.1.1. CASO ALBERTO DAHIK.

Antecedentes.

El 2 de octubre de 1995 el Congreso Nacional llamó a juicio político al Vicepresidente de la República. Días más tarde, el 6 de octubre, se desechó la moción de censura, ya que para la destitución se requerían 52 votos y los resultados señalaron 39 votos a favor, 20 en contra y 14 abstenciones.¹⁶

A la par de este pretendido proceso Legislativo, al Vicepresidente fue objeto de una acusación penal ante la justicia ordinaria por los presuntos delitos de “prevaricato, cohecho, soborno, utilización dolosa de fondos reservados, concusión, peculado, exacciones y enriquecimiento ilícito”.¹⁷

1.1.1.1. Análisis de la moción de censura del Congreso Nacional.

El artículo 59 de la Constitución Política de la República de 1979, codificada en 1993,¹⁸ establecía dentro de los asuntos que podían ser tratados en el período ordinario de sesiones del Congreso Nacional, la posibilidad de plantear juicio político al Presidente o Vicepresidente de la República por varias causas. Cuando en el proceso se decidía eventualmente la culpabilidad del procesado en enjuiciamiento político, se establecía como sanción la destitución del cargo y la prohibición de ejercer cargo público por el mismo tiempo que duraba el período.

¹⁶ Diego Cornejo Menacho, *Crónica de un Delito de Blancos*, Quito, s.e., 1996, en <http://dimitricevallosdefranc.files.wordpress.com/2010/08/cronicad.pdf>

¹⁷ *Ibíd.*

¹⁸ *Constitución Política* de la República del Ecuador 1979, publicada en el Registro Oficial N° 183, del 5 de mayo de 1993 (Codificada).

La moción de censura se planteó fundamentada en presunto cohecho e infracciones que afectan el honor nacional, derivadas de una serie de denuncias sobre malversación de fondos públicos de la cuenta de gastos reservados que era manejada por la Vicepresidencia de la República.

El trámite establecido en la Ley Orgánica de la Función Legislativa vigente en ese momento, disponía que una vez presentada la denuncia se sustanciaba el juicio por parte de la comisión especializada; luego de ello debía pasar al pleno donde, establecidos los indicios de responsabilidad en el cometimiento de la infracción, se remitían los expedientes a la Corte Suprema de Justicia (por razón de fuero), a la Contraloría General del Estado y a la Fiscalía General de la Nación. Tal era el procedimiento dispuesto en el artículo 59 de la Constitución de 1979.¹⁹

En este proceso, el enjuiciamiento político y el proceso de fiscalización se constituyen en una especie de investigación preprocesal. Sin embargo por otro lado se argüía que era más bien una cuestión de prejudicialidad. De ello se hizo eco el Juez Hernán Ulloa, magistrado de la Primera Sala Penal de la Corte Nacional de Justicia, para años más tarde declarar la nulidad del juicio número 31-95, instaurado contra Alberto Dahik Garzozi.

La moción de censura contra el Vicepresidente de la República no fue aprobada por falta de votos y por ende su destitución no procedió. Estos procesos tienen como finalidad establecer la *responsabilidad política*, que entre sus consecuencias están las de

¹⁹ Art. 59.- El Congreso Nacional se reúne en pleno, sin necesidad de convocatoria, en Quito, el 10 de agosto de cada año, y sesiona durante sesenta días improrrogables, para conocer exclusivamente los siguientes asuntos: [...] d) Fiscalizar los actos de la Función Ejecutiva y demás órganos del Poder Público y conocer los informes que le sean presentados por sus titulares; e) Proceder al enjuiciamiento político durante el ejercicio de sus funciones, y hasta un año después de terminadas del Presidente y Vicepresidente de la República, [...], por infracciones cometidas en el desempeño de sus cargos, y resolver su censura en el caso de declaratoria de culpabilidad, lo que producirá como efecto su destitución e inhabilidad para desempeñar cargos públicos durante el mismo período. El Presidente y el Vicepresidente de la República solo podrán ser enjuiciados por traición a la Patria, cohecho o cualquier otra infracción que afectare gravemente al honor nacional.

destitución del cargo, su inhabilitación para el ejercicio posterior del mismo y por sobre todo el consecuente inicio de procesos penales.

En cuanto al juicio penal, de lo ocurrido da cuenta el jurista Miguel Macías Carmigniani,²⁰ quien reseña lo siguiente:

“El juicio penal fue iniciado por el ex Presidente de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), teniendo como base una denuncia presentada por los ex diputados Xavier Neira y Rafael Cuesta, mediante la cual se estableció que entre el Ec. Dahik y dos de sus ex empleados “ha venido existiendo un acuerdo o concierto criminoso en el uso de dineros de desconocido origen, debiendo presumirse por tanto, una eventual conducta delictiva...”. Los denunciantes acompañaron documentos mediante los cuales probaron que los secretarios del Ec. Dahik habían abierto diversas cuentas corrientes en el Banco del Pacífico, donde se depositaron varios cientos de millones de sucres, cantidades evidentemente muy superiores a sus remuneraciones, e inclusive una cuenta corriente que correspondía al Ec. Dahik y a su secretaria. En virtud de lo establecido en el art. 19 del Código de Procedimiento Penal vigente en 1995, que establecía que “cuando, de cualquier modo, llegare a conocimiento de un juez la perpetración de un delito que debe perseguirse de oficio, instruirá el sumario correspondiente” [...].²¹

Alberto Dahik presentó su renuncia al Congreso Nacional el 11 de octubre de 1995. El cargo de Vicepresidente quedaba vacante y se iniciaba un proceso penal, sin que haya existido resolución del Congreso dictaminando responsabilidad de Dahik, con todo lo que aquello conlleva.

1.1.2. CASO ABDALÁ BUCARAM.

Antecedentes.

²⁰ Docente en la cátedra de Propiedad Intelectual de la Facultad de Derecho, Política y Desarrollo de la UEES, Universidad de Especialidades Espíritu Santo, 2002.

²¹ Miguel Macías Carmigniani, “Caso Dahik”, en El Comercio.com, Quito, 5 de enero del 2012, http://www.elcomercio.com/miguel_macias/Caso-Dahik_0_621538041.html

Abdalá Bucaram asume la Presidencia de la República el 10 de agosto de 1996, junto a su Vicepresidenta, Rosalía Arteaga. Ante la crisis política ocasionada por medidas de ajuste económico y tras movilizaciones organizadas por partidos de oposición y organizaciones civiles, el 6 de febrero de 1997 el Congreso Nacional, en la sesión convocada para analizar la crisis que vivía el Ecuador, remueve al Presidente por incapacidad de gobernar,²² con cuarenta y cuatro votos a favor de la moción y treinta y cuatro en contra, basados en lo consagrado en el Art. 100 de la Constitución de 1979 codificada en 1996.²³ Esta norma otorgaba al Legislativo la atribución de remover al jefe de estado por incapacidad física o mental. Tras la remoción de Bucaram se designa, por simple mayoría, al Presidente del Congreso, Fabián Alarcón Rivera, como Presidente Interino de la República, una figura jurídica inexistente en la norma suprema de aquel momento.

1.1.2.1. Análisis de la resolución del Congreso Nacional que “destituye” a Bucaram.²⁴

El diputado Franklin Verduga del Partido Social Cristiano presentó un proyecto de resolución en la sesión del 6 de febrero de 1997. Su moción perseguía como objetivos: declarar cesante al Presidente de la República en aplicación del artículo 100 de la constitución, argumentando su incapacidad mental para el ejercicio del cargo y reemplazarlo por el Presidente del Congreso; llamar a elecciones anticipadas para los cargos de Presidente y Vicepresidente de la República, diputados, concejales municipales y consejeros provinciales en un año; cesar en sus funciones a altas autoridades públicas

²² Acta N° 1, de la Sesión Extraordinaria Vespertina del Congreso Nacional, del 6 de febrero de 1997.

²³ Constitución Política de la República del Ecuador de 1979, Codificada en 1996, publicada en el Registro Oficial N° 969, del 18 de junio de 1996. Art. 100.- El Presidente de la República cesará en sus funciones y dejará vacante el cargo: a. Por terminación del período para el cual fue elegido; b. Por muerte; c. Por renuncia aceptada por el Congreso Nacional; d. Por incapacidad física o mental declarada por el Congreso Nacional; y, e. Por destitución o abandono del cargo declarado por el Congreso Nacional.

²⁴ Análisis de la moción de censura que se encuentra en el Acta N° 1, de la Sesión Extraordinaria Vespertina del Congreso Nacional, del 6 de febrero de 1997.

como Contralor, Fiscal, Procurador, Superintendentes y miembros del Tribunal de Garantías Constitucionales; y realizar las reformas constitucionales para llamar a una Asamblea Constitucional que permita la reestructuración del Estado.²⁵

La declaración de incapacidad mental del Presidente de la República se fundamentó en el Art. 100 de la Constitución vigente, que señalaba que el Presidente de la República cesa en funciones por incapacidad física o mental declarada por el Congreso Nacional.

En este sentido y del análisis de los hechos, confrontados con las disposiciones constitucionales, podemos realizar las siguientes consideraciones jurídicas:

1) Las imputaciones contra el Presidente fueron entre otras, la violación de la Constitución y de las leyes de manera reiterada, protagonizar actividades que denigran la majestad de la Presidencia de la República y actos de corrupción. Al final dichas acusaciones no fueron documentadamente demostradas, e incluso la argumentación para la declaratoria de incapacidad mental del Presidente, no contó con los debidos sustentos técnico-jurídicos, que debían apoyarse en informes psiquiátricos. A la postre dicha acusación se basó en apreciaciones y juicios de valor subjetivos carentes de sustento material y jurídico.

2) ¿Qué es incapacidad? La capacidad es la regla general y la incapacidad es excepcional y debe ser declarada por autoridad competente. Un incapaz necesita la representación o la autorización de otra. La capacidad permite realizar actos jurídicos y ser considerado como sujeto de derechos y obligaciones.²⁶ En este caso la declaratoria de incapacidad mental del Presidente de la República es prerrogativa del Congreso, pero su resolución

²⁵ *Ibíd.*

²⁶ Juan Larrea Holguín, *Enciclopedia Jurídica Ecuatoriana*, Tomo 5, Quito, Fundación Latinoamericana Andrés Bello, 2005, p. 27.

no cumplió con los mínimos jurídicos para sustentarla, no hubo dictamen médico forense que sirva de fundamento a la decisión del Legislativo.

3) Los juicios de valor atribuidos al Presidente de la República, descritos en la resolución en muchos casos constituyen delito contra la administración pública que deben ser investigados y juzgados por un fiscal y un juez de lo penal. En el caso del Congreso Nacional bien pudieron provocar el inicio de un procedimiento de juicio político, en relación a las causales que establece el tercer inciso literal g, del Art. 82 de la Constitución de 1979, codificada en 1996.²⁷

4) En lo referente a la sucesión del Presidente de la República por el Presidente del Congreso, sorprende que los legisladores hayan fundamentado esta resolución en lo que dispone el Art. 1, inciso 2°, relativo a que la soberanía radica en el pueblo y se ejerce por los órganos de poder público. La sucesión presidencial estaba definida en el artículo 101 de la Constitución, que establece una prelación; en consecuencia, la Vicepresidenta de la República debía asumir el cargo. Lamentablemente la opacidad de la codificación de 1996 incluyó un término impreciso previendo solo la eventualidad de una ausencia temporal sin aclarar el procedimiento en caso de ausencia definitiva del Presidente.²⁸

²⁷ Constitución de la República del Ecuador de 1979, codificada en 1996. Art. 82.- El Congreso Nacional, se reúne en pleno, sin necesidad de convocatoria, en Quito, desde el 1 de agosto hasta el 9 de octubre de cada año, para conocer exclusivamente los siguientes asuntos: g) Proceder al enjuiciamiento político durante el ejercicio de sus funciones, y hasta un año después de terminadas, del Presidente y Vicepresidente de la República, de los ministros secretarios de Estado, de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de los miembros del Consejo Nacional de la Judicatura, de los miembros del Tribunal Constitucional y de los del Tribunal Supremo Electoral, del Contralor General del Estado y del Procurador General del Estado, del Ministro Fiscal General, del Defensor del Pueblo y de los Superintendentes de Bancos y de Compañías por infracciones cometidas en el desempeño de sus cargos, y resolver su censura en el caso de declaratoria de culpabilidad, lo que producirá como efecto su destitución e inhabilidad para desempeñar cargos públicos durante el mismo período en todo caso la inhabilidad no podrá ser inferior a un año. Si la acusación implicare responsabilidad penal del funcionario, después de juzgar su conducta oficial, ordenará que pase a conocimiento del juez o tribunal competente en caso de hallar fundamento para ello. El Presidente y el Vicepresidente de la República solo podrán ser enjuiciados por traición a la Patria, cohecho o cualquier otra infracción que afectare gravemente al honor nacional;

²⁸ *Ibíd.*, Art. 101.- En caso de falta temporal del Presidente de la República lo reemplazarán en su orden: a) El Vicepresidente de la República; b) El Ministro de Gobierno; o, c) El Ministro de Estado designado por el Presidente de la República. Son casos de falta temporal del Presidente de la República: a) La enfermedad u otra circunstancia cuando le impida transitoriamente ejercer su función; y, b) La licencia. No se considerará falta temporal la ausencia del país por asuntos inherentes al ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de lo cual, el Presidente podrá delegar determinadas atribuciones al Vicepresidente de la República.

En conclusión, el Congreso Nacional atentó contra la continuidad del sistema democrático consagrado en la normativa constitucional y legal, cesando al Presidente de la República por motivos en los cuales debía mediar un juicio político. En este sentido no se respetó el debido proceso y no se motivó debidamente la declaración de incapacidad mental, volviendo nulo e inconstitucional lo actuado por el Congreso. La Función Legislativa dio un golpe de Estado, al elegir al Presidente de la República y revocar el mandato de autoridades elegidas por la ciudadanía en 1996.

1.1.3. CASO JAMIL MAHUAD.

Antecedentes.

Jamil Mahuad se posesionó como Presidente del Ecuador el 10 de agosto de 1998, con Gustavo Noboa como su Vicepresidente. Dentro de los primeros meses de su gobierno, Mahuad aplicó un duro plan de medidas económicas; posteriormente decretó el congelamiento de depósitos y el feriado bancario, así como la dolarización, lo cual ocasionó una convulsión social.²⁹

El 21 de enero de 2000 un grupo de militares encabezados por el Coronel Lucio Gutiérrez, apoyado por amplios sectores del movimiento indígena, se tomó las instalaciones del Congreso Nacional, desconoció el gobierno de Mahuad y formó una Junta de Gobierno entre Gutiérrez, el dirigente indígena Antonio Vargas Guatatuca y el ex Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Carlos Solórzano Constantine.³⁰ Pocas horas duró la Junta o triunvirato, que se disolvió por la intervención del jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.³¹ El 22 de enero, Gustavo Noboa asumió la Presidencia de la República, luego de que el Congreso Nacional declarara el abandono del cargo.

²⁹ Adalberto Agozino, *La gobernabilidad como problema: El caso de Ecuador*, Buenos Aires, Fundación Ciudad Política, 2005, en <http://www.ciudadpolitica.org/modules/news/article.php?storyid=561>

³⁰ *Ibíd.*

³¹ *Ibíd.*

1.1.3.1. Análisis de la resolución del Congreso Nacional que declara el abandono del cargo del Presidente de la República.³²

La moción de abandono del cargo fue presentada el 22 de enero del 2000 durante una sesión extraordinaria del Congreso Nacional realizada en Guayaquil, y convocada para el efecto. La misma fue presentada por el diputado social cristiano Jaime Nebot, y fue aprobada con ochenta y siete votos; se registró además una abstención, un voto no consignado y siete votos no válidos, de un total de noventa y seis diputados presentes.³³

Dentro de la moción de resolución que se presenta en esta sesión,³⁴ se invocan dos disposiciones constitucionales. La principal, la contenida en el artículo 167 que señala las causales por las que el Presidente de la República cesa en funciones, entre ellas, el abandono del cargo.³⁵ Se invocó el numeral 5 que se refiere a la declaración de abandono del cargo, la cual debe ser realizada por el Congreso Nacional. Pero la pregunta para determinar si la causal es aplicable al caso de Mahuad es, ¿abandonó realmente su cargo?

Si nos atenemos a su contenido semántico, abandonar quiere decir despojarse de algo, rehusarse a asumir un derecho o dejar de cumplir con los deberes y las responsabilidades que se tiene con algo,³⁶ pero evidentemente bajo la prevención de que debía mediar la voluntad de desentenderse de sus funciones, lo cual no ocurrió, ya que su

³² Análisis de la moción de abandono del cargo que consta en el Acta N° 1, de la sesión matutina extraordinaria del Congreso Nacional, del 22 de enero del 2000.

³³ *Ibidem*

³⁴ Ley Orgánica de la Función Legislativa, reformada en 1992, publicada en el Registro Oficial suplemento 862, del 28 enero 1992, vigente año 2000. Art. 6.- El Presidente del Congreso Nacional, el Presidente de la República o las dos terceras partes de los diputados, podrán convocar a períodos extraordinarios de sesiones. Dicha convocatoria se hará mediante una publicación en los periódicos de mayor circulación en el país, con veinticuatro horas de anticipación, por lo menos. Cuando el Congreso Nacional sea convocado para un período extraordinario de sesiones, se sujetará a las mismas normas previstas para los períodos ordinarios y no se procederá a la elección de nuevos dignatarios.

³⁵ Art. 167.- La Presidenta o Presidente de la República cesará en sus funciones y dejará vacante el cargo en los casos siguientes: 1. Por terminación del período presidencial. 2. Por renuncia voluntaria aceptada por la Asamblea Nacional. 3. Por destitución, de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución. 4. Por incapacidad física o mental permanente que le impida ejercer el cargo, certificada de acuerdo con la ley por un comité de médicos especializados, y declarada por la Asamblea Nacional con los votos de las dos terceras partes de sus integrantes. 5. Por abandono del cargo, comprobado por la Corte Constitucional y declarado por la Asamblea Nacional con los votos de las dos terceras partes de sus integrantes. 6. Por revocatoria del mandato, de acuerdo con el procedimiento establecido en la Constitución.

³⁶ Juan Larrea Holguín, *Enciclopedia Jurídica Ecuatoriana*, Tomo 1, Quito, Fundación Latinoamericana Andrés Bello, 2005, p. 3.

voluntad estaba viciada por la fuerza.³⁷ En el presente caso y por lo señalado hay que hacer las siguientes consideraciones:

1) En el Congreso se analiza el abandono del cargo del Presidente. Jamil Mahuad se ve obligado a ausentarse por los hechos del 21 enero;³⁸ al disolverse la Junta Militar esa noche, pocas horas más tarde, la mañana del 22 de enero, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas posesiona directamente al Vicepresidente sin que haya la declaratoria de abandono del cargo hecha por el Congreso Nacional y sin que se convoque a suceder al Vicepresidente de la República.

2) El Presidente de la República Jamil Mahuad se pronuncia indicando que no ha presentado la renuncia y no ha abandonado el cargo; sino que hay hechos fácticos que le impiden seguir ejerciendo el cargo.

3) El Congreso resuelve declarar el abandono del cargo y llama a suceder al Vicepresidente quien ya fue investido como Presidente por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. Es decir el Congreso Nacional legitima y avala la remoción inconstitucional del Presidente de la República.

4) El Congreso Nacional se niega a incluir en la resolución que el Presidente fue forzado a abandonar el cargo, lo que era lógico dado que eso anularía la actuación del Congreso.³⁹

En la práctica no se materializó la causal de abandono del cargo, ya que esto no fue un acto voluntario de Mahuad, si no que intervino una fuerza irresistible. Por lo tanto la actuación del Congreso fue inconstitucional habiendo avalado y legitimado un golpe de Estado.

1.1.4. CASO LUCIO GUTIÉRREZ.

Antecedentes:

³⁷ Art. 1467 del Código Civil del Ecuador.

³⁸ Acta N° 1, de la Sesión Matutina Extraordinaria del Congreso Nacional, efectuada el 22 de enero del 2000, en la ciudad de Guayaquil.

³⁹ *Ibíd.*

El 15 de enero de 2003 se posesiona como Presidente de la República el Coronel Lucio Gutiérrez Borbúa y como Vicepresidente Alfredo Palacio. Las causas de la inestabilidad política son atribuibles a las controversiales decisiones adoptadas en el Congreso por una mayoría afín al régimen, que destituyó a los miembros de la Corte Suprema de Justicia, al Tribunal Constitucional y al Tribunal Supremo Electoral, nombrando en su lugar a representantes de organizaciones políticas dependientes del Legislativo. Esta nueva Corte Suprema archiva los juicios penales contra Abdalá Bucaram, Gustavo Noboa y Alberto Dahik.

Gutiérrez es destituido el 20 de abril del 2005, luego de que el Congreso Nacional declarara el abandono del cargo⁴⁰; asume la presidencia el Vicepresidente Palacio. Esta moción de abandono fue presentada por Ramiro Rivera de la Democracia Popular, durante una sesión extraordinaria del Congreso Nacional, celebrada fuera de su sede natural, y aprobada con setenta votos y dos abstenciones de setenta y dos diputados presentes.⁴¹

1.1.4.1. Análisis de la resolución del Congreso Nacional que declara el abandono del cargo del Presidente de la República.⁴²

Tal como sucedió en el caso Mahuad, esta resolución invoca la disposición constitucional del artículo 167, numeral 6, que dan por terminadas las funciones como Presidente de la República por abandono del cargo y consecuentemente la del artículo 168 que llama a suceder al Vicepresidente de la República.

En este sentido la configuración de la causal de abandono del cargo es imprecisa. El Congreso sostuvo que el abandono se produjo por que el Presidente al intervenir en las demás funciones del Estado interrumpió la continuidad del régimen constitucional,

⁴⁰ Carlos de la Torre, "Protesta y democracia en Ecuador: la caída de Lucio Gutiérrez", en *Populismo, democracia, protestas y crisis políticas recurrentes en Ecuador*, Quito, FLACSO, en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/lopezma/12torre.pdf>

⁴¹ Acta de la Sesión Matutina Ordinaria N° 25-047-A, del Congreso Nacional, de 20 de abril del 2005.

⁴² *Ibíd.*

asumió atribuciones de otras funciones del Estado, y se convirtió en dictador. La interpretación del legislador es completamente ilógica en función de las siguientes consideraciones jurídicas:

1) El artículo 6 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, vigente al momento, señala que las sesiones extraordinarias podrán ser convocadas por el Presidente del Congreso, por el Presidente de la República o por las dos terceras partes de los diputados. La convocatoria a la sesión extraordinaria en que se trató este tema debía cumplir además con el requisito de ser convocada veinticuatro horas antes, a través los medios de comunicación; el inciso final dispone que las sesiones extraordinarias se sujetarán a las mismas normas de las sesiones ordinarias. En este aspecto no se cumplió con los requisitos de la convocatoria, se tomaron decisiones sin que el órgano colegiado esté integrado legalmente y en ausencia de su Presidente y segundo Vicepresidente se procedió a la destitución, violando normas básicas del debido proceso como la prohibición de juzgamiento en ausencia, angustiendo el derecho a la defensa.⁴³

2) En la moción de censura se invoca el artículo 120 de la Constitución Política de 1998, que declara la responsabilidad que tienen los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones; pero los legisladores olvidaron que dicha determinación de responsabilidades, sea en sede administrativa o jurisdiccional, debe cumplir con una serie de principios del debido proceso establecidos en el artículo 24 del mismo cuerpo legal y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

3) Hay que señalar que el Congreso se constituye en una forma de administración plural, la cual está integrada por un número de personas en igualdad de condiciones; sin embargo la suma de sus voluntades hace una sola y forma la voluntad del órgano. En este punto

⁴³ Convención Americana de los Derechos Humanos, Ecuador, Firmada el 22 de noviembre de 1969, Ratificada el 8 de diciembre de 1977, y hecho el depósito del instrumento de ratificación el 28 de diciembre de 1977, Art. 8, numeral 2; Art. 24, numeral 10 de la Constitución de la República de 1998, Art. 20, penúltimo inciso de la Ley Orgánica de la Función Legislativa (vigente en ese momento).

hay que recordar que la doctrina del derecho administrativo señala que las personas físicas que integran el órgano no expresan la voluntad administrativa, se necesita una composición adecuada, la integración legal, la deliberación y la decisión de la mayoría para formar la voluntad administrativa.⁴⁴

4) En lo que se refiere a la resolución que declara el abandono del cargo del Presidente Gutiérrez, esta carece de fundamento real para que se apliquen las disposiciones constitucionales. En este sentido hay que recordar que el Congreso tenía plenas competencias para realizar control político a la Función Ejecutiva; por lo mismo, bien podría haber iniciado un juicio político por delitos contra la seguridad del Estado o por haber roto el orden constitucional.⁴⁵

En consecuencia, la forma cómo se adoptó esta resolución atenta contra elementales disposiciones contenidas en normas como la Constitución de 1998 y el procedimiento establecido para la realización de sesiones extraordinarias contenido en la propia Ley Orgánica de la Función Legislativa.⁴⁶ Todo esto deviene en una inconstitucionalidad formal⁴⁷, debido a la violación de normas procedimentales en la adopción de la resolución por parte del Congreso.

1.2. Conclusión.

Partiendo del juicio político efectuado contra el Vicepresidente de la República Alberto Dahik, se puede observar que no hay una valoración jurídica de los elementos

⁴⁴ Patricio Secaira Durango, *Curso Breve de Derecho Administrativo*, Quito, Editorial Universitaria, 2004, p. 84.

⁴⁵ Constitución de 1998, Art. 130.- El Congreso Nacional tendrá los siguientes deberes y atribuciones: [...] 9. [...] enjuiciamiento político, a solicitud de al menos una cuarta parte de los integrantes del Congreso, del Presidente y Vicepresidente de la República, [...]. El Presidente y Vicepresidente de la República sólo podrán ser enjuiciados políticamente por la comisión de delitos contra la seguridad del Estado o por delitos de concusión, cohecho, peculado, y enriquecimiento ilícito, y su censura y destitución sólo podrá resolverse con el voto conforme de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso. No será necesario enjuiciamiento penal para iniciar este proceso. [...].”

⁴⁶ Art. 6, Ley Orgánica de la Función Legislativa, Ley 139, Registro Oficial, Suplemento 862, de 28 de enero de 1992.

⁴⁷ Art. 134.- Para el cumplimiento de sus atribuciones, el Congreso Nacional integrará comisiones especializadas permanentes, en las que participarán todos sus miembros. La Ley Orgánica de la Función Legislativa determinará el número, conformación y competencias de cada una de ellas. Se prohíbe la creación de comisiones ocasionales. Constitución Política de la República del Ecuador de 1998.

dentro del proceso de juicio político; el juzgamiento se fundamenta en las orientaciones e intereses políticos de los integrantes del cuerpo legislativo.

Posteriormente, en el proceso de destitución del Presidente Bucaram se da una ruptura al orden constitucional; no solo por la falta de motivación en la configuración de la causal en la que se fundamentó la destitución, si no por el mecanismo de sucesión, ya que quien debía ocupar su lugar y continuar su mandato era la Vicepresidenta y no el Presidente del Congreso. La resolución del Legislativo inconstitucionalmente llama de forma anticipada a elecciones, violando de manera general los derechos de los ciudadanos y de manera específica, los derechos políticos y de participación de las autoridades electas para un período determinado.

En estos cuatro casos primaron las orientaciones de naturaleza política. Los argumentos vertidos para cohonestar las acciones realizadas, no pasaron de ser simples invocaciones pseudoconstitucionales. ¿Se debía esperar que un cuerpo político, como el Congreso, actuara como juez de derecho? No. Si hubiera intervenido la Corte Suprema de Justicia o el Tribunal Constitucional, la situación debía ser distinta, pues, esos órganos estaban obligados a ajustar sus decisiones a los estrictos cánones jurídicos y judiciales. Las destituciones y cesaciones de los tres Presidentes de la República reflejaron choques políticos, sin que tales funcionarios tuvieran instrumentos institucionales para evitar los desenlaces de los que fueron objeto. No podían disolver los congresos ni recurrir a los tribunales constitucionales de la época para detener la arremetida legislativa. Se trataba, en definitiva, del número de votos en el Congreso. El único que tuvo los votos para ser absuelto fue el Vicepresidente de la República, Dahik, quien, por lo demás, ya era objeto de un proceso penal. Los demás mandatarios (Bucaram, Mahuad, Gutiérrez) no estaban procesados penalmente, sin embargo, por falta de votos favorables en el Congreso, fueron depuestos. La actual Constitución les ha revestido de alguna solemnidad jurídica a este

tipo de procesos políticos. Ya no bastan los votos en el Congreso para destituir a un Presidente de la República. Este, además está dotado de instrumentos constitucionales para bloquear y detener la arremetida de órganos Legislativos adversos al Presidente o Vicepresidente.

Con base en tales experiencias, en el 2008 se evidenció la necesidad de encontrar un mecanismo jurídico constitucional que establezca proporcionalidad y balance entre los órganos Legislativo y Ejecutivo.

CAPÍTULO II

LA MUERTE CRUZADA, EN UN SISTEMA PRESIDENCIALISTA, REALIDAD ECUATORIANA, BREVE REFERENCIA A LOS PAISES DE LA COMUNIDAD ANDINA

“El costo del sistema de pesos y contrapesos que tanto reverenciaron los fundadores de la nación estadounidense puede ser el estancamiento político que tanto desdeñan los críticos del presidencialismo”⁴⁸

2. Prólogo sobre la tensión entre presidencialismo y parlamentarismo, varias perspectivas conceptuales.

El presente capítulo tiene por objeto una aproximación a las bases conceptuales del presidencialismo como sistema de gobierno, la teoría de la separación de poderes y la muerte cruzada; los criterios clasificatorios que los definen, así como las características, ventajas y deficiencias derivadas de su aplicación constitucional; a fin de contrastar la afirmación politológica de que “el sistema presidencialista podía ser uno de los factores de mayor responsabilidad en el fracaso de las democracias en esta región y en el aparente sino de inestabilidad y ruptura institucional”,⁴⁹ con la postura de derecho público entre parlamentarismo vs presidencialismo. Las posturas conceptuales sobre el tema son variadas, y el abordaje es por fuerza tanto jurídico-constitucional, como politológico⁵⁰.

2.1. Presidencialismo vs Parlamentarismo.⁵¹

⁴⁸ J. Mark Payne, et al., “El equilibrio de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo: papel de la Constitución y los partidos políticos” en J. Mark Payne, et al., *La Política importa, Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, Editorial Planeta, 2006, p. 93.

⁴⁹ Rafael Balda Santistevan, “Hacia un nuevo sistema de gobierno: diseño institucional del presidencialismo en la nueva Constitución del Estado ecuatoriano,” en Ramiro Ávila Santamaría et al., edit., *Desafíos constitucionales, La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*, Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008, p. 172.

⁵⁰ Entre los autores consultados se encuentran Juan Linz, Arend Lijphart, John Carey, Dieter Nohlen, Karl Loewenstein, Carré de Malberg, Giovanni Guastini.

⁵¹ Parecen irreconciliables las posiciones de la politología y la del ius publicismo, sea de derecho constitucional o la de derecho administrativo, la primera adoptó la posición fatalista de que por vía de la engañosa comparación: el presidencialismo es el responsable del caos institucional en los países o democracias basados en este tipo de regímenes; y la segunda demuestra que se decanta por la ponderación al momento de imputar responsabilidades. Abruma la amplitud y diversidad de posturas sobre la cuestión en ciernes, nuestro análisis parte del reconocimiento de esa realidad, se puede sostener sin temor a extravíos epistemológicos, que el éxito o fracaso de las instituciones jurídico-políticas deben o pueden ser explicadas desde un abordaje interdisciplinario entre la sociología, antropología, etnología, economía o politología, etc.

Comienza a evidenciarse un hartazgo en cierto sector de la academia⁵² cuando se propone esta oposición epistemológica. Luego de toda la azarosa experiencia, fundamentalmente latinoamericana, autores como Manuel José García Mansilla y Ricardo Ramírez Calvo concluyen que “La comparación entre parlamentarismo y presidencialismo se hace entre el mejor de los sistemas parlamentarios y el peor de los sistemas presidencialistas. En realidad, se utiliza para la comparación a una parodia del sistema presidencialista, que ni siquiera merece el calificativo de tal.”⁵³ Para nosotros el método comparativo tiene un valor explicativo, siempre parcial, que sirve para describir acabadamente el fenómeno de las pugnas de poderes entre Legislativo y Ejecutivo.

Desde nuestra perspectiva y sin querer simplificar la cuestión a un asunto de simple deficiencia en la operación del sistema, suscribimos de buen agrado el criterio expuesto líneas arriba. El mismo aligera una pesada carga cultural que hemos venido arrastrando por decenios, carga psicológica impuesta por un colonialismo que se resiste a desaparecer en algunos ámbitos, y que nos hace pensar que no hemos sido capaces de salir del oscurantismo de la incivilización, pues nos ha sido dado un sistema perfecto y lo hemos malogrado. Nuestra historia jurídica, política y constitucional es pletórica de eventos y episodios que demuestran la contundencia de aquella afirmación. No es por el presidencialismo que estamos así. Es a pesar de él.

Desde la realidad ecuatoriana no tendría que formularse una dicotomía controversial entre estas dos formas de democracia, ni mucho menos tendría que pensarse en términos de oposición, de no ser porque en la Constitución del 2008 se insertó la *muerte cruzada*, más afín al sistema parlamentario que al presidencialista. Consuela sin embargo, a despecho de una postura purista, saber que en el mundo entero el debate

⁵² Manuel García Mansilla y Ricardo Ramírez Calvo, *Presidencialismo vs. Parlamentarismo, Una discusión acerca del sexo de los ángeles*, en <http://www.ancmvp.org.ar/user/files/06Gci%C3%8C%C2%81aMansillaRamCvo.pdf>.

⁵³ *Ibíd.*

continúa y no ha sido suficientemente saldado, por lo que nos compete una tarea de desarrollar una teórica propia, que sea efectiva.

Para entender el rol de la muerte cruzada en el sistema ecuatoriano como nueva institución constitucional, pretendemos partir de aquel enfoque. Asumimos la extraordinaria complejidad de abordar la temática desde nuestra realidad, dada la ausencia de experiencias propias, lo cual obliga forzosamente a entrar en el género comparativo, es decir, nos remitiremos a las experiencias de otros países, sobre la base de la analogía en el derecho comparado.⁵⁴ Se pretende esbozar las notas más importantes del derrotero que seguirá, ya en la aplicación práctica, la muerte cruzada.

2.2. El modelo presidencialista, características, ventajas y análisis crítico.

Desde finales de la Segunda Guerra Mundial podemos afirmar que se generó un ambiente de revalorización del constitucionalismo. Los traumas de la última gran guerra guiaron el sendero de la reflexión jurídica por los causes del neoconstitucionalismo y del neopositivismo. Autores de la talla de Karl Loewenstein, forjaron su marco conceptual en esta línea de pensamiento. En su *Teoría de la Constitución*, afirma que el presidencialismo “(...) es casi un producto específicamente nacional del pueblo americano, que ha recibido más bendiciones de la providencia que ninguna otra nación en la historia de la humanidad. El milagro de la República americana no se basa en su Constitución, sino que se ha dado a pesar de ella”.⁵⁵ Concluyo esta afirmación sosteniendo que para el resto de sistemas políticos, tales como el nuestro, se ha llevado adelante un

⁵⁴ “Existen diversos sistemas parlamentarios en el mundo y no todos tienen las mismas características: no es lo mismo el sistema inglés que el alemán y este último se diferencia del español y del italiano, entre tantos otros. También existen notables diferencias entre sistemas parlamentarios de un mismo país, pero de diferentes épocas.” Ver en García Mansilla, et al., *Presidencialismo vs. Parlamentarismo, Una discusión acerca del sexo de los ángeles*, en <http://www.ancmvp.org.ar/user/files/06Gci%C3%8C%C2%81aMansillaRamCvo.pdf>. Por ello es que Sartori sostiene que “los sistemas parlamentarios difieren tanto entre ellos que hacen que su nombre común sea engañoso”. Ver: Giovanni Sartori: *Ingeniería Constitucional Comparada; Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, con el posfacio: *La transición de México, ¿hacia dónde? Una agenda para la Reforma*, México, Fondo de Cultura Económica, p. 96-97.

⁵⁵ Karl Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, Segunda Edición, Barcelona, Ariel, 1986, “No es ninguna exageración cuando se designa al tipo americano de gobierno como el de más difícil funcionamiento (...)” p. 141.

ejercicio de asimilación, de sincretismo y de adaptación, en cada uno de los países en los que se ha aplicado el modelo presidencialista. Manuel José García Mansilla y Ricardo Ramírez Calvo, observan lo siguiente:

“...el constitucionalismo norteamericano significó en su momento una innovación radical, a través de la creación de: (i) un concepto de Constitución completamente nuevo, (ii) la distinción entre poder constituyente y poderes constituidos, (iii) la supremacía formal de la Constitución, (iv) un esquema especial de separación de poderes (*checks and balances*), (v) el sistema federal, (vi) el sistema presidencial, (vii) el control judicial de constitucionalidad y (viii) la consagración de las primeras declaraciones de derechos¹³. Todas esas características centrales del sistema constitucional norteamericano fueron receptadas en la Constitución Nacional.”⁵⁶

Estos autores líneas adelante describen como una confusión cuando se sostiene que el sistema presidencialista se caracteriza porque “el Presidente tiene un poder superior al resto de los órganos de gobierno, en comparación con el sistema parlamentario (...), donde existiría mayor equilibrio entre ellos, con predominio del Legislativo”.⁵⁷ Para los autores, en el presidencialismo no existiría realmente preponderancia del Presidente por sobre el Legislativo. Lijphart resalta un aspecto que es trascendental en el presidencialismo al señalar que “En un sistema presidencial, el jefe del Ejecutivo –el Presidente- es electo por un periodo prescrito en la constitución y en circunstancias normales no es forzado a dimitir por el Legislativo (...)”.⁵⁸ Esto es lo que se conoce como la rigidez del presidencialismo.

Como uno de los factores que genera mayor conflictividad ha sido calificada la acartonada y ortopédica rigidez⁵⁹ del presidencialismo. Es decir que frente a conflictos

⁵⁶ Manuel García Mansilla y Ricardo Ramírez Calvo, *Presidencialismo vs. Parlamentarismo, Una discusión acerca del sexo de los ángeles*, en <http://www.ancmyp.org.ar/user/files/06Gci%C3%8C%C2%81aMansillaRamCvo.pdf>.

⁵⁷ *Ibíd.*

⁵⁸ Arend Lijphart, *Patterns of Democracy*, New Haven and London, Yale University Press, 1999, p. 117.

⁵⁹ Sartori sostiene que “Linz y otros han llegado a la conclusión de que el remedio no es -en América Latina- mejorar el presidencialismo sino eliminarlo del todo, y adoptar en su lugar una forma parlamentaria de gobierno.

entre los dos poderes no hay vías de solución o escape, porque el plazo de las funciones del Presidente es fatal⁶⁰. Juan Linz identifica como la causa misma de los problemas Ejecutivo-Legislativo a esta pretendida rigidez. Así, aparentemente hay un consenso en que no se trata de una falla estructural sistémica en el presidencialismo, la inexistente posibilidad de que el Legislativo obligue a dimitir al Presidente, porque otorgarle al Legislativo esta prerrogativa, sería admitir una intolerable interferencia del poder Legislativo sobre el Ejecutivo.

Para el caso del presidencialismo en América Latina, Maurice Duverger señala que: “constituye la aplicación deformada del régimen presidencial clásico, por debilitamiento de los poderes del parlamento e hipertrofia de los poderes del Presidente: de ahí su nombre”.⁶¹

Como esbozamos en líneas anteriores, hay ciertos criterios que sostienen que las deficiencias del presidencialismo causaron el colapso de las democracias de la región durante las décadas de 1960 y 1970. Al respecto J. Mark Payne expone su pesimismo sobre la viabilidad del presidencialismo con tres objeciones generales:

1. El desarrollo de las elecciones generales en dos diferentes momentos, que en la mayoría de las veces conlleva a un retraso político.⁶²

(...).” Ver: Giovanni Sartori, *Ingeniería Constitucional Comparada: Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, con el posfacio: *La transición de México, ¿hacia dónde? Una agenda para la Reforma*, México, Fondo de Cultura Económica, p. 110.

⁶⁰ El Presidencialismo en América Latina se adopta a través del ballotage (elecciones presidenciales en segunda vuelta), la censura a ministros, la disolución del Congreso, la reelección presidencial y el control de las comisiones legislativas. En estas características y en los mecanismos efectivos para concretarlas radica la rigidez de este tipo de gobierno, sin embargo, estas mismas fortalezas lo puede volver inestable. De ahí que varios gobiernos en América Latina han adoptado una de estas, como la más recurrente, me refiero a la reelección presidencial. Ver: Joe Foweraker, et. al., “Presidents, Legislatures, and Elections” en Joe Foweraker, et. al., *Governing Latin America*, London, Cambridge: Blackwell, 2003.

⁶¹ Maurice Duverger, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Madrid, 1970, citado por Carlos Enrique Guzmán Mendoza, “Política y Derecho. Retos del Siglo XXI”, Colombia, Editorial Uninorte, 2010, p. 159.

⁶² J. Mark Payne, et al., “El equilibrio de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo: papel de la Constitución y los partidos políticos” en J. Mark Payne, et al., *La Política importa, Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, Editorial Planeta, 2006, p. 91.

2. En los regímenes presidencialistas los períodos son fijos, los legisladores suelen crear inestabilidad, y es esta paralización política, lo que se conoce como la “rigidez” del sistema.⁶³

3. El hecho de que “el ganador se lo lleva todo”⁶⁴ significa que el Presidente al ser elegido en un ámbito nacional, influye y adquiere mayor legitimidad sobre los votantes, evitándose la tarea de tener que negociar con la oposición,⁶⁵ ni retroceder ante sus intereses, aunque sabemos que en la práctica ocurre todo lo contrario.⁶⁶

Igualmente se afirma que los sistemas presidencialistas tienen una función ejecutiva con desmedidos poderes institucionales, y meta constitucionales. Por ello el Presidente tiene total control en la composición del gabinete y la administración, y como es elegido directamente por el pueblo no depende del voto de confianza del parlamento.⁶⁷

De esta manera el presidencialismo opera según la regla “todo al ganador”, y esto tiende a convertir a las políticas democráticas en un juego de “suma-cero”,⁶⁸ ya que “separa al Ejecutivo del apoyo del parlamento a través de instituciones distintas, que son titulares de cada uno de los poderes tradicionales del Estado”.⁶⁹ Es decir, “no se trata de un gobierno de poderes separados, sino, más bien, de uno de instituciones separadas que comparten el poder e incluso compiten por él”.⁷⁰ Existe además una doble legitimidad, pues ambos órganos tanto Ejecutivo como Legislativo “pueden reclamar el mismo origen y causa de su ejercicio político: el voto popular, y por extensión, el pueblo mismo.”⁷¹ El

⁶³ *Ibíd.*, p. 92

⁶⁴ *Ibíd.*, p. 92.

⁶⁵ *Ibíd.*, p. 92.

⁶⁶ Juan J. Linz, “Los peligros del presidencialismo”, Juan J. Linz, Edit., en *Formas de Gobierno: Relaciones Ejecutivo – Parlamento*, Lima, Comisión Andina de Juristas, 1993, p. 33.

⁶⁷ *Ibíd.*, p. 12.

⁶⁸ *Ibíd.*, p. 17.

⁶⁹ Francisco Sánchez, *¿Democracia no lograda o democracia malograda? Un análisis del sistema político del Ecuador: 1979-2002*, Quito, FLACSO, 2008, p. 116.

⁷⁰ *Ibíd.*, p. 116.

⁷¹ Rafael Balda Santistevan, “Hacia un nuevo sistema de gobierno: diseño institucional del presidencialismo en la nueva Constitución del Estado ecuatoriano,” en Ramiro Ávila Santamaría, et al., *Desafíos constitucionales, La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*, Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008, p. 174.

Ejecutivo cae en el *inmovilismo*, debido a los gobiernos divididos, es decir, cuando el Presidente no cuenta con apoyo de un bloque mayoritario en el Legislativo.⁷²

Así, se propone que las rigideces del presidencialismo deberían ser vistas como inconvenientes frente a la adaptabilidad que ofrece el parlamentarismo, que proporciona un contexto institucional más flexible y manejable para el establecimiento y la consolidación de la democracia.⁷³ Según Nohlen la más atrayente -y quizás más sólida- de las tesis en pro del parlamentarismo, es atribuirle a esta forma de gobierno una mayor capacidad para tomar decisiones consensuadas en contraposición con un tipo confrontacional (por disenso)⁷⁴ que caracteriza al presidencialismo. De esta forma el presidencialismo tendería a privilegiar al Poder Ejecutivo en la toma de las decisiones relativas a las cuestiones de estado, mientras que el parlamentarismo presupone una colaboración entre Legislativo y Ejecutivo en la evacuación de los asuntos de interés público.

Para Dieter Nohlen, el distingo entre estos dos sistemas radica en el tipo de coordinación entre Legislativo (parlamento) y Ejecutivo (gobierno o Presidente). Así en el presidencialismo, el Legislativo y el Ejecutivo son independientes uno de otro, “el gobierno (Presidente) asume un mandato político por un período fijo, constitucionalmente establecido; el parlamento no puede derrocar al gobierno”.⁷⁵ Nohlen pone énfasis en las relaciones entre estos dos poderes, sin embargo parece ser que el autor en este punto se abstrae de una realidad que es determinante, a nuestro entender: las relaciones de poder, sobre la base de la correlación de fuerzas entre Legislativo y Ejecutivo, no siempre son de “coordinación” en sentido lato, cuando en muchas oportunidades lo que hay son

⁷² *Ibidem*, p. 175.

⁷³ Juan J. Linz, “Los peligros del presidencialismo”, Juan J. Linz, Edit., en *Formas de Gobierno: Relaciones Ejecutivo – Parlamento*, Lima, Comisión Andina de Juristas, 1993, p. 15.

⁷⁴ Dieter Nohlen, “Sistemas de Gobierno: Perspectivas conceptuales y comparativas,” en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1092/5.pdf>

⁷⁵ *Ibidem*.

pugnas entre intereses diversos, que poco o nada tienen que ver con los intereses nacionales y que se reducen a conflictos internos por el acceso y conquista de los espacios de poder. Esto no es característica exclusiva ni del parlamentarismo ni del presidencialismo.

Giovanni Sartori establece que “el primer criterio definitorio de un sistema presidencial es la elección popular directa o casi directa del jefe de Estado por un tiempo determinado (que puede variar de cuatro a ocho años). Sin duda, este criterio es una condición definitoria necesaria, pero de ninguna manera es suficiente”.⁷⁶ El segundo criterio que identifica Sartori es que “el Ejecutivo, no es designado o desbancado mediante el voto parlamentario”⁷⁷ y “el tercer criterio es que el Presidente dirige el Ejecutivo”.⁷⁸ Resulta totalmente interesante la reflexión de Sartori porque describe algo que representa una verdadera diferenciación entre los sistemas, y desde lo que él mismo admite como una posición purista, concluye “de manera que un sistema político es presidencial si, y sólo si, (...) (el Presidente) *a*) es electo popularmente; *b*) no puede ser despedido del cargo por una votación del Parlamento o Congreso durante su periodo preestablecido, y *c*) encabeza o dirige de alguna forma el gobierno que designa. Cuando se cumplen estas tres condiciones conjuntamente, tenemos sin duda un sistema presidencial puro”.⁷⁹ Esto nos lleva a pensar, aplicando esta lógica, que a medida que nuestras constituciones van reaccionando al convulso ambiente político nacional, nos alejamos paulatinamente de un *presidencialismo puro*, puesto que como ya se vio en el Ecuador la inserción de la institución denominada *muerte cruzada* lo evidencia.

⁷⁶ Giovanni Sartori, *Ingeniería Constitucional Comparada; Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, con el posfacio: *La transición de México, ¿hacia dónde? Una agenda para la Reforma*, México, Fondo de Cultura Económica, p. 95-96.

⁷⁷ *Ibíd.*, p. 97.

⁷⁸ *Ibíd.*, p. 98.

⁷⁹ *Ibíd.*, p. 98.

2.3. La Separación de Poderes, *Checks and balances* y la muerte cruzada.

“Los autores de la Constitución de los EE.UU. querían crear un gobierno nacional fuerte. Pero también querían asegurarse de que una persona o grupo no tenga demasiado poder. Es por eso que se separaron los poderes del gobierno en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Esta estructura se conoce como un sistema de "frenos y contrapesos." Cada rama tiene ciertas facultades para "revisar" los otros poderes y asegurarse de que el poder está equilibrado entre ellos.”⁸⁰

La metáfora de los frenos y contrapesos es consustancial a la división de poderes. En esta parte, los originariamente denominados *checks and balances*, transversalizan y articulan la reflexión sobre la división de poderes. No son sinónimos, ya que existe una relación del todo a la parte entre uno y otro, a saber: el criterio general es el de la división de poderes, que es más amplio e integrador, del cual los *checks and balances* son una parte fundamental, pero no la única.

De manera preliminar, a criterio del constitucionalista francés Guillaume Drago:

“Suscribimos voluntarios la demostración de Carré de Malberg, quien demuestra que la creación del estado es primero un simple hecho, no susceptible de calificación jurídica, con la precisión de que este estado existe desde que un *estatuto* -que podríamos llamar *constitución originaria*- brinda a esta colectividad órganos que aseguran la unidad de su voluntad y hacen de ella una persona estática”.⁸¹

Desde esta perspectiva los frenos y contrapesos son una creación racional en un contexto histórico específico: la era inmediatamente posterior a la Independencia de Estados Unidos y la Revolución Francesa.

El tratadista ecuatoriano Julio Cesar Trujillo en su libro *Teoría del Estado en el Ecuador*, sostiene lo siguiente:

⁸⁰ Time for kids, Pesos y contrapesos en www.timeforkids.com/

⁸¹ Guillaume Drago, *Contentieux Constitutionnel Français*, Paris, Presses Universitaires de France, 1998, p.2-3.

“La organización del poder depende del concepto de estado, así para Kelsen (...), el estado es el mismo ordenamiento jurídico y, por consiguiente, su poder debe organizarse en la forma apropiada para crear el derecho y aplicarlo. Sin embargo de que otra debiera ser la organización del poder, para quienes el estado es una forma de organización social, cuyos elementos son: el humano, el físico y la autoridad, ordenados a la consecución del bien común, de hecho caen en la misma reducción del maestro vienés.”⁸²

La precisión del doctor Trujillo nos parece muy acertada, pues considera como un *reduccionismo* esta visión denominada “normativismo kelseniano”⁸³ que otorga al estado un carácter fundamentalmente objetivo e impersonal, pues lo asimila pura y simplemente al ordenamiento jurídico. Así, el estado es concebido por Kelsen como una mera yuxtaposición de normas y desde la perspectiva de Olivier Cayla con “la aptitud de no actuar si no en la búsqueda de la satisfacción del bien de todos los ciudadanos, y con una disposición radical de no causar el menor daño a nadie”⁸⁴, lo que en este contexto no deja de ser un *apriorismo* reduccionista que no devela la compleja relación entre actores políticos e institucionales, obligando para entender la dinámica de los *checks and balances* a aplicar otro tipo de criterios.

Una afirmación categórica y preliminar que debemos hacer es que tanto la separación de poderes como los frenos y contrapesos, son un rasgo distintivo del sistema presidencialista. La primera concepción moderna de esta teoría es la que describe Montesquieu en el *Espíritu de las Leyes*, que está pensada como un obstáculo para el abuso del poder: "Constituye una experiencia eterna, el que todo hombre que tiene poder se siente llevado a abusar de este; ese hombre va hasta donde se encuentre con límites.”⁸⁵

⁸² Julio Cesar Trujillo V., *Teoría del Estado en el Ecuador*, Quito, Editorial Ecuador, 1994, p. 181.

⁸³ Olivier Cayla, *La subversión de la responsabilité de l'Etat*, Paris, Editions Université de tous les savoirs, 2000, p. 866.

⁸⁴ *Ibidem*, p. 867.

⁸⁵ Enrique Pedro Haba, *Axiología Jurídica Fundamental*, Costa Rica, Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2014, p. 33.

Luego, esa es, desde una perspectiva axiológica valorativa, la quintaescencia de esa suerte de prorrato jurídico del poder entre varios órganos político-administrativos.

Autores considerados clásicos como el mismo Carré de Malberg, mencionado anteriormente, o Maurice Hauriou, han sido pertinaces y conspicuos panegiristas de métodos de control de poder.⁸⁶ Hauriou en una de sus obras más leídas y comentadas sostiene que: “se trata de una separación mitigada, compatible con el hecho de la participación de los poderes diversos en las mismas funciones, es decir, de sistema ligado y equilibrado de poderes, que el sentido flexible se advierte en el régimen parlamentario inglés, el rígido en el presidencialista; que no ha impedido ni siquiera la aplicación de la separación de poderes en los propios Estados Unidos.”⁸⁷

Por otro lado es obligatorio hacer una precisión sobre los conceptos de *separación* y *división* de poderes. Karl Loewenstein considera que el término *separación de los poderes* es ambiguo, pues sólo significa el reconocimiento de la necesidad de distribuir y controlar el ejercicio del poder político, en virtud del problema técnico de la división del trabajo.⁸⁸ La afirmación de Loewenstein se centra en el aspecto funcional del ejercicio de los poderes Ejecutivo y Legislativo, pero se nos ocurre que aquí existe una omisión de su parte, puesto que el aspecto político es preponderante, donde, como ya afirmamos, no se ventilan cuestiones técnicas solamente, sino que además existen asuntos e intereses de naturaleza política.

⁸⁶ Drago, sostiene que se puede controlar al poder parlamentario por vía del *control de constitucionalidad* de los actos legislativos, se debe aclarar que este contrapeso no radica en el ejecutivo sino al contrario en un ente específico que es un órgano de control constitucional, que hace control de actos legislativos por antonomasia, como es el de control de la ley, que es de otro tipo, pero en las tensas relaciones legislativo-ejecutivo los mecanismos de control son de tipo político. Ver Guillaume Drago, *Contentieux Constitutionnel Français*, Paris, Presses Universitaires de France, 1998, p 2.

⁸⁷ Maurice Hauriou, *Derecho Público y Constitucional*, Madrid, Instituto Editorial REUS, 1927, p. 377, citado por José Gascón y Marín en “Aplicación del principio de la separación de poderes en el Derecho constitucional moderno”, en <http://www.google.com.ec/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CCoQFjAC&url>

⁸⁸ Loewenstein, loc. cit., Ignacio Burgoa Orihuela, *Derecho constitucional mexicano* 20ª ed., México, Edit. Porrúa, 2009, p. 578.

Frente a esto repetiremos la definición de presidencialismo dada por Louis Dembitz Brandeis, juez de la Corte Suprema de los Estados Unidos quien en su voto disidente en el caso *Myers vs United States* sostuvo: “La doctrina de la separación de los poderes no fue adoptada por la Constitución de 1787 para promover la eficiencia, sino para impedir el ejercicio abusivo y arbitrario del poder (de ambos poderes fundamentalmente). El propósito no fue el de evitar la fricción entre los distintos departamentos en que se divide el gobierno, sino el de salvar al pueblo de la autocracia a través de esta fricción inevitable e incidental a la distribución de los poderes gubernamentales en sus tres ramas”.⁸⁹

Sin embargo desde la perspectiva de autores más recientes como Riccardo Guastini, se sigue sosteniendo que la expresión “separación de los poderes” denota dos técnicas constitucionales de organización del poder político que tienen como finalidad evitar el despotismo y garantizar la libertad de los ciudadanos.⁹⁰ Para su análisis, se les denomina separación de los poderes y división del poder, así:

“(…) el modelo de la separación de los poderes resulta de la combinación de dos principios: el primero atiende a la distribución de las funciones estatales; el segundo, a las relaciones entre los órganos competentes para ejercerlas. Los principios en cuestión son: 1) el principio de especialización de las funciones, y 2) el principio de independencia recíproca de los órganos (...). Eso que llamo división del poder es aquella técnica de organización constitucional que es conocida comúnmente con el nombre de *checks and balances*: frenos (o controles) y contrapesos. Este modelo de organización constitucional excluye tanto la especialización de la función ejecutiva, como la especialización plena y total de la función legislativa, como la independencia recíproca del Ejecutivo y del

⁸⁹ Manuel García Mansilla, et al., *Presidencialismo vs. Parlamentarismo, Una discusión acerca del sexo de los ángeles*, en <http://www.ancmyp.org.ar/user/files/06Gci%C3%8C%C2%81aMansillaRamCvo.pdf>.

⁹⁰ Sobre la perspectiva sistémica de Guastini. Ver: Riccardo Guastini, *Estudios de teoría constitucional*, México, UNAM-III, 2001, p. 59.

Legislativo. El modelo de la división del poder se rige por la simple idea (de Montesquieu) según la cual “sólo el poder frena al poder”. En otras palabras, para evitar que los diversos órganos del Estado abusen de las competencias conferidas a ellos es necesario —no ya que los “poderes” estén perfectamente “separados” (en el sentido que hemos visto), sino, por el contrario— que a cada “poder” se contraponga otro, capaz de condicionarlo y de frenarlo.”⁹¹

Si “el Parlamento no puede ejercer ninguna moción de censura al Presidente, ni este tampoco puede disolver al congreso, el control entre ellos debe ser mutuo”,⁹² las implicaciones de este reconocimiento son amplias. Al socaire del diseño de una estructura institucional de matriz presidencialista, que el Presidente de la República no pueda disolver al Legislativo sin implicaciones en su contra, tiene pleno sentido. Si así fuera, las tentaciones serían ciertamente casi irresistibles. En el caso ecuatoriano la aplicación de la muerte cruzada trae como consecuencia la disolución de pleno derecho de la Asamblea Nacional y la cesación inmediata de funciones del Presidente de la República, que podría convertirse en una suerte de freno -más eficiente-, ya que obligaría a ponderar y sopesar su aplicación y por lo tanto a buscar vías de escape paralelas liberando las tensiones Ejecutivo-Legislativo mediante la vía del consenso. Al ser una institución nueva, podría disuadir al Presidente o al Legislativo por mero instinto de conservación política; sus efectos y costes políticos serían valorables únicamente *a posteriori*.

2.4. El Modelo Parlamentarista, características, ventajas y análisis crítico.

De su parte el filoparlamentarismo, al predicar sus virtudes sobre su eficiencia, ha llevado a sostener que “con la excepción de Estados Unidos, la mayoría de las democracias estables en Europa y la Commonwealth han sido regímenes parlamentarios, y sólo unas pocas semipresidenciales y semiparlamentarias, mientras que la mayoría de

⁹¹ Ricardo Guastini, *Estudios de teoría constitucional*, México, UNAM-IIIJ, 2001. p. 59-66.

⁹² Jaime Cárdenas Gracia, *Transición Política y Reformas Constitucionales en México*, en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/837/10.pdf>

los países con constituciones presidenciales han sido democracias inestables o regímenes autoritarios”.⁹³ Al contrario, sostenemos que merece la pena insistir en que hay múltiples ejemplos de fracasos del sistema parlamentario que constituyen muestras verdaderamente trágicas (ver el caso de la Alemania y el ascenso de Hitler al poder).

El parlamentarismo opera tanto en monarquías como en repúblicas y se caracteriza por la colaboración entre los poderes del Estado. Héctor Fix Zamudio describe las características fundamentales del parlamentarismo:

“Este régimen pretende lograr que se establezca una colaboración entre el Ejecutivo y el Legislativo, (...) de tal naturaleza que se establece una estrecha dependencia y acciones recíprocas entre ambos poderes. Por eso, la fórmula del régimen parlamentario puede condensarse en la expresión “interdependencia por integración” (Loewenstein), dado que el gobierno está fusionado con el parlamento, todos los miembros de aquel deben generalmente formar parte de éste.”⁹⁴

Por un lado la empírica realidad, y por otro la doctrina constitucional, nos llevan a sostener que en el parlamentarismo el poder realmente es uno solo y que su ejercicio es distribuido entre un Ejecutivo que se debe al parlamento y al parlamento como tal. Giovanni Sartori señala que “los sistemas parlamentarios no permiten una separación del poder entre el gobierno y el parlamento: su característica primordial es que el poder Ejecutivo-Legislativo se comparte. Esto equivale a decir que todos los sistemas que llamamos parlamentarios requieren que los gobiernos sean designados, apoyados y, según sea el caso, destituidos, merced al voto del Parlamento.”⁹⁵

Las principales especificidades del sistema parlamentario son las siguientes:

⁹³ Marcel Galindo de U., “El Parlamentarismo: ¿Opción para Bolivia?”, en Carina Perelli, et. al., comp., *Partidos y Clase Política en América Latina de los 90*, San José, IIDH-CAPEL, 1995, p. 387.

⁹⁴ Héctor Fix-Zamudio, et al., *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, México, Edit. Porrúa, 2010, p. 275.

⁹⁵ Giovanni Sartori, *Ingeniería Constitucional Comparada; Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, con el posfacio: *La transición de México, ¿hacia dónde? Una agenda para la Reforma*, México, Fondo de Cultura Económica, p. 115.

“1. El Ejecutivo se divide en dos titulares: el jefe del Estado y el jefe de gobierno. 2. El gobierno es un cuerpo colectivo. 3. El nombramiento del jefe de gobierno depende de los ciudadanos, porque mediante el voto determinan al partido mayoritario en la Cámara Baja, cuyo líder asume la jefatura de gabinete. 4. El jefe del gobierno o Primer Ministro nombra a los miembros de su gabinete. 5. Los ministros generalmente son miembros de la Cámara de los Comunes. 6. El jefe del Estado no tiene responsabilidad política. 7. El jefe del gobierno responde ante la Cámara de los Comunes. 8. El gobierno puede renunciar por presión de los Comunes. 9. La Cámara Baja puede ser disuelta por presión del gobierno. 10. Predomina el poder del parlamento, entendido como el binomio gobierno-asamblea.”⁹⁶

En este sistema se defiende una legitimidad única, la del Legislativo, porque de éste emana el Ejecutivo. Se procura mayor flexibilidad al afrontar las crisis políticas mediante las mociones de censura o las ratificaciones de confianza, o de lo contrario la convocatoria anticipada de elecciones a la mitad de la legislatura, cuya inmediata consecuencia es la composición de un nuevo Ejecutivo.

También sobre las características de este sistema de gobierno, citemos lo que sostiene Marcel Galindo de U.:

“1. El pueblo elige al Congreso; 2. El Congreso elige al gobierno que es constantemente responsable ante él; 3. Si la opinión política del pueblo cambia, el Ejecutivo debe reflejar ese cambio. Eso ocurre mediante elecciones anticipadas, o con el nombramiento de un nuevo primer ministro y un nuevo gabinete; 4. Si el Congreso, después de destituir un gobierno, no logra mayoría para elegir otro, se disuelve y se llama a nuevas elecciones. 5. Existe un jefe de estado elegido por el pueblo o por el Congreso que detenta poderes de jefe simbólico -por encima de la política-, en condiciones de cumplir una importante función mediadora en tiempos de crisis. (Valenzuela, 1991: 180-182).”⁹⁷

⁹⁶ Francisco Javier Juárez Jonapa, *Derecho Constitucional II*, México, Editorial Red Tercer Milenio, 2012, p. 97.

⁹⁷ Marcel Galindo de U., “El Parlamentarismo: ¿Opción para Bolivia?”, en Carina Perelli, et. al., comp., *Partidos y Clase Política en América Latina de los 90*, San José, IIDH-CAPEL, 1995, p. 400.

“Un efecto político inmediato estaría reflejado en la estructura jerárquica del poder Ejecutivo, ya que el primer ministro sería el segundo después del Presidente, ejerciendo la conducción del gobierno.”⁹⁸

Sartori enuncia tres tipos de sistemas parlamentarios: el sistema de primer ministro o gabinete, modelo inglés, el Ejecutivo prevalece sobre el parlamento; el gobierno de asamblea, de las tercera y cuarta repúblicas francesas; y el parlamentarismo controlado por partidos⁹⁹. Sostiene que a todas las manifestaciones de parlamentarismo les es común la necesidad de contar con partidos donde se imponga la disciplina partidista para apoyar al gobierno designado.¹⁰⁰

Las posturas abiertamente antiparlamentaristas, como la de Enrique A. Baloyra, nos dicen que “a excepción del Senado chileno, el Parlamento uruguayo y la Asamblea Legislativa costarricense, hay poco que decir acerca de la pertinencia del poder Legislativo en América Latina (McDonald, 1971; Valenzuela y Wilde, 1979).”¹⁰¹ Este sistema demanda, según Baloyra de organizaciones políticas de alcance nacional con programas de gobierno ejecutables en términos prácticos.

Manuel José García Mansilla y Ricardo Ramírez Calvo, por su parte, nos recuerdan con crudeza lo siguiente:

“No hay que olvidar que el sistema parlamentario ha fracasado en muchísimos países del mundo. En Europa, por ejemplo, uno de los fracasos más rotundos se registró en Alemania en 1933, cuando Hitler accedió al poder en un sistema parlamentario (sin haber obtenido mayoría absoluta), luego de haber sido derrotado varias veces en elecciones

⁹⁸ Ivonne K. Parra Tapia, *El Presidencialismo en Venezuela. Efectos sobre la legitimidad y estabilidad democráticas en el país*, Dikaiosyne No. 1, Madrid, Universidad del Zulia, p.499.

⁹⁹ Giovanni Sartori, *Ingeniería Constitucional Comparada; Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, con el posfacio: *La transición de México, ¿hacia dónde? Una agenda para la Reforma*, México, Fondo de Cultura Económica, p. 9-10.

¹⁰⁰ *Ibidem* p. 10.

¹⁰¹ Enrique A. Baloyra, El enfrentamiento entre los poderes ejecutivo y legislativo y la promoción del parlamentarismo en América Latina, en Carina Perelli, et. al., comp., *Partidos y Clase Política en América Latina en los 90*, San José, IIDH-CAPEL, 1995, p. 338.

presidenciales consecutivas. Idéntico fracaso se registró en España en 1936, lo que derivó en la guerra civil y el gobierno franquista. Italia en 1922, cuando Mussolini accedió al poder, Portugal⁶¹, Lituania⁶² y Polonia en 1926⁶³, Letonia⁶⁴, Estonia⁶⁵ y Austria en 1934⁶⁶ y Rumania en 1938⁶⁷, son otros ejemplos de fracasos del sistema parlamentario. Más modernamente Grecia sufrió un golpe de estado en 1967 bajo un régimen parlamentario. (68)” (sic) ¹⁰²

Como corolario a esta etapa del presente trabajo corresponde enfrentar la existencia de la muerte cruzada en nuestra actual Constitución, que reconoce al Ecuador como un estado unitario y presidencialista, institución que para ciertos sectores de la opinión nacional será una fuente de inestabilidad.¹⁰³

Según Rafael Balda Santistevan:

“En la nueva Constitución, la destitución de un Presidente deja de ser un evento constitucionalmente excepcional –como en la abrumadora mayoría de los sistemas presidencialistas– y, por lo tanto, estrictamente normado en sus requisitos de procedibilidad (...). La disolución de la Asamblea Nacional y la destitución del Presidente sin enjuiciamiento político previo, colocan precisamente la supervivencia de un poder en manos del otro, con una salvedad: al determinar el fin del período de un poder, el poder que lo hace pone asimismo fin al suyo propio. Éste es el mecanismo que se ha dado en llamar “muerte cruzada”, y que pone un límite al abuso de esta nueva facultad, al atribuir un notable costo político a su utilización (...). Todo diseño institucional debe enfrentarse a ciertos límites; el diseño de la Constitución del 2008 no es la excepción. Los problemas anejos a la naturaleza más íntima del presidencialismo, tales como la doble legitimidad o la lógica de juego de suma cero no pueden resolverse sin abandonar el marco del sistema

¹⁰² Manuel García Mansilla y Ricardo Ramírez Calvo, *Presidencialismo vs. Parlamentarismo, Una discusión acerca del sexo de los ángeles*, en <http://www.ancmvp.org.ar/user/files/06Gci%C3%8C%C2%81aMansillaRamCvo.pdf>

¹⁰³ RTU Noticias, 27/07/2010: La aplicación de la Muerte Cruzada, anunciada por el primer mandatario, sería peligrosa para el país, pues solo lograría inestabilidad política, económica y social. <http://www.rtu.com.ec/nacionales/7497-ique-es-la-muerte-cruzada>

presidencial y caminar hacia algún tipo de semipresidencialismo, en el escenario más conservador.”¹⁰⁴

Balda afirma que “la nueva Constitución realiza un esfuerzo genuino por resolver –o al menos atenuar– los principales problemas que aquejan a la forma presidencial de gobierno, tales como la falta de adaptabilidad a circunstancias políticas adversas, el bloqueo Legislativo y el consecuente inmovilismo de la política y el gobierno”¹⁰⁵, haciéndose eco de las imputaciones de responsabilidad formuladas contra el sistema presidencialista, sin embargo nosotros ya hemos mencionado que la tan socorrida “rigidez” del sistema presidencialista no es la causa última de inestabilidad, que más bien debe ser tomada como un fenómeno político multicausal, por lo que nos parece que la respuesta puede estar, entre otras, en las hibridaciones y constantes adaptaciones ad hoc de las instituciones de este sistema a las necesidades del régimen de turno.

De nuestra parte sostenemos que la inserción de este mecanismo ha sido la consecuencia de una historia nacional, caracterizada por unas explosivas y convulsas relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo, tradicionalmente conocida como *pugna de poderes*. Para los constituyentes de Montecristi no era una opción abandonar el sistema presidencialista, por lo que el curso lógico de acción obligaba a no pasar por alto la necesidad de neutralizar o conjurar la perenne amenaza que se cernía sobre el Presidente de la República desde el congreso. Desde nuestra perspectiva, por esto se introdujo la muerte cruzada en la actual Constitución.

2.5. Los casos de Inglaterra, Estados Unidos y Francia.

¹⁰⁴ Rafael Balda Santistevan, “Hacia un nuevo sistema de gobierno: diseño institucional del presidencialismo en la nueva Constitución del Estado ecuatoriano”, en Ramiro Ávila, et al., *Desafíos constitucionales: La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*, Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008, p. 177-178

¹⁰⁵ *Ibídem*, p.178.

Podríamos decir que parafraseando al ex Presidente del Ecuador Rodrigo Borja Cevallos¹⁰⁶, en materia de instituciones políticas la lucubración filosófica ha sido inglesa, el desarrollo normativo ha sido francés y la aplicación pragmática norteamericana, es por eso que tomamos de estos países diferentes ejemplos en diferente temporalidad para ilustrar esta afirmación.

2.5.1. Inglaterra.

El parlamentarismo de corte inglés puede ser rastreado hasta la creación de la Carta Magna de Juan sin Tierra en 1215.¹⁰⁷ Esta norma creó un sistema de equilibrio de poder sobre la base de un pacto entre los nobles de los principados en una asamblea deliberante y el Rey de la corona inglesa¹⁰⁸, a quien reconocían autoridad. El meollo de este pacto fue la facultad para el cobro de impuestos.

Durante cuatro siglos se forjó el poder del parlamento. En el ínterin se gestó la división entre las dos tradicionales Cámaras, la de los Lores, y la de los Comunes (siglo XII), las resoluciones de las cámaras recibían el nombre de *Bill*¹⁰⁹, hasta que eran ratificadas por el Rey, a partir de lo cual recibían el nombre de *Act*¹¹⁰, el monarca conservaba el verdadero poder de veto, gracias a una constante tensión entre el poderío parlamentario y el del Rey, comenzó lo que se conoce como la Revolución Inglesa (1642 - 1689).¹¹¹

Hubo varias fases que se caracterizaron por estar motivadas fundamentalmente por la sucesión real, el cobro de impuestos y la supremacía de una u otra iglesia, la Anglicana o la Católica. De esta época surge la figura Política de Oliver Cromwell (1599-

¹⁰⁶ Rodrigo Borja Cevallos, Enciclopedia de la Política, 1ª Edición, Impresiones y Encuadernaciones Progreso, Fondo de Cultura Económica, México, 1997, p. 843.

¹⁰⁷ Alejandro Silva Bascuñán, Tratado de Derecho Constitucional, p.55., en http://books.google.com.ec/books?id=b7SuZrunT2cC&pg=PA56&lpg=PA56&dq=parlamento+cromwell+constitucional&source=bl&ots=kRueDHypEu&sig=PD2_Gbc_0EUrBNcr3SCFSAPMSGY&hl=es&sa=X&ei=aHcYT5nWGIuftwfy2eSgCw&ved=0CEgQ6AEwBQ#v=onepage&q=parlamento%20cromwell%20constitucional&f=false

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 55.

¹⁰⁹ *Ibidem*, p. 55.

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 55.

¹¹¹ *Ibidem*, p. 56.

1658) quien lideró una poderosa resistencia al poder monárquico y paulatinamente fue gestando y delineando el futuro del parlamentarismo inglés. Veintiún años después de la muerte de Cromwell en 1679, se expide el *Bill Of Rights*,¹¹² documento cuya expedición se alcanzó gracias a las intensas negociaciones entre el parlamento y la monarquía. El parlamento aceptó como reyes a Guillermo y María de Orange¹¹³, a cambio de que en adelante el Rey no podría más inobservar la ley promulgada, no podría legislar mediante ordenanzas, solo el parlamento quedaba autorizado para crear impuestos, y se reconocía a los miembros del parlamento independencia para actuar en sus funciones.¹¹⁴

El modelo parlamentarista inglés se basa en un poderío político del Legislativo por sobre el resto de funciones. Este poder fue gestándose durante siglos gracias a unas constantes y tensas relaciones con la monarquía. En el siglo XIII existía un incipiente parlamentarismo caracterizado por la separación de las cámaras, la de los Lores y la de los Comunes. En el siglo XVI la injerencia de monarcas con personalidades fuertes (Enrique VII y Enrique VIII) minó y debilitó la creciente preeminencia del parlamento, hasta que en el siglo XVII, Oliver Cromwell se impone sobre la monarquía al cooptar militarmente el Legislativo, lo que ha permitido una cierta estabilidad y una relativa convivencia pacífica con la corona, hasta la actualidad.

2.5.2. Estados Unidos.

La reciente pugna (mayo-julio 2011) entre el Presidente Barack Obama y el Congreso de Estados Unidos sobre la posibilidad de incrementar el techo del endeudamiento público, vino a demostrar la validez del pensamiento pragmático que hemos intentado esbozar sobre el presidencialismo.

¹¹² *Ibíd*em, p. 56.

¹¹³ *Ibíd*em, p. 56.

¹¹⁴ *Ibíd*em, p. 56.

La crisis financiera y económica mundial en el fin del decenio del 2010, puso en serios apuros al Ejecutivo estadounidense. El país se hallaba al borde de la cesación de pagos, el gobierno federal había estado al límite, debido a la imposibilidad de cumplir sus obligaciones corrientes, sobretudo (salarios o costos financieros de deuda pública, por ejemplo), deudas que necesitan ser liberadas en cortísimo tiempo. Para el Presidente Obama se presentaba una situación perentoria, por lo que ameritaba urgentemente medidas para aumentar la capacidad de endeudamiento público.

Ante esta situación se encontró con la disposición de la Enmienda XIV, de la Constitución de Estados Unidos, que en su Sección 4^o dispone:

“**Sección 4.** La validez de la deuda pública de los Estados Unidos, autorizada por ley, incluyendo deudas contraídas para el pago de pensiones y recompensas para suprimir insurrecciones o rebeliones, no deberá ser cuestionada. Pero ni los Estados Unidos, ni ningún otro Estado podrá asumir deudas u obligaciones producidas por ayudas a la insurrección o rebelión en contra de los Estados Unidos, o cualquier reclamo por el costo de la pérdida o emancipación de sus esclavos; sino, tales deudas, obligaciones y reclamaciones serán tenidas por ilegales y nulas.”¹¹⁵

Existe una reserva expresa sobre la deuda. Sólo a través de ley se puede contratar deuda pública a nombre del Estado, dado que es el propio congreso el que aprueba el presupuesto nacional, con categoría de ley. A pesar de que la disyuntiva entre la cesación de pagos y el aumento del endeudamiento supuso un verdadero *casus belli* entre Ejecutivo y Legislativo, el congreso finalmente concedió el permiso para que el Presidente contrate más deuda.

La correlación de fuerzas entre los dos partidos de la democracia estadounidense permitió llegar a un consenso entre la mayoría republicana y la minoría demócrata. El

¹¹⁵ Constitución de los Estados Unidos de América, adoptada el 17 de septiembre de 1787 por la Convención Constitucional de Filadelfia, Pensilvania.

resultado fue que se impuso el freno del congreso sobre el Presidente, dado que para que la autorización se diera, fue necesario que Obama aceptara las demandas del sector republicano, centradas fundamentalmente en recortes presupuestarios a determinados programas estatales, algunos de ellos de carácter social.

2.5.3. Francia.

El contexto en el que se desarrolla la expedición de la constitución de 1958, en la creación de la V República, está marcado por las debilidades demostradas por el Ejecutivo francés durante la invasión alemana de 1940. Charles De Gaulle, Presidente en aquel entonces, consideró que era necesarísimo aumentar los poderes presidenciales para afrontar circunstancias excepcionales.

El artículo 16 de la Constitución francesa de 1958, establece el procedimiento en caso de crisis. Hay varios requisitos que se debe respetar, los primeros son de fondo:

“Las primeras dos condiciones básicas son acumulativas. Se necesita, en primer lugar, que las instituciones fundamentales de la República: la independencia, la integridad del territorio nacional o en el cumplimiento de los compromisos internacionales de Francia se vean amenazadas grave e inmediatamente. Se necesita por otro lado, que el funcionamiento regular del gobierno sea interrumpido. Una vez que se cumplen estas condiciones, el Presidente podrá tomar las medidas adecuadas. Pero, y esta es la tercera condición, estas medidas deben estar dirigidas a garantizar sin demora a las autoridades, los medios para cumplir su misión.”¹¹⁶

Estos son los requisitos de fondo. Los segundos son requisitos formales; por los cuales el Presidente: “debe consultar formalmente al Primer Ministro, al Presidente de cada una de las dos asambleas y al Consejo Constitucional. Luego debe informar al país

¹¹⁶ Les pouvoirs exceptionnels du Président, Vie Publique, 2010, en <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/pouvoirs-exceptionnels-du-president.html>

de la aplicación del artículo 16. El Consejo Constitucional debe ser consultado sobre cada una de las medidas adoptadas por el Presidente”¹¹⁷.

En 1982 François Mitterrand reúne a la denominada Comisión Vedel para proponer reformas a este artículo, lo que en su momento fue calificado de *liberticidio*. Se consideró que el facultar de manera exclusiva al Presidente de la República el acto de consultar al Consejo Constitucional sobre las condiciones de aplicación del estado de emergencia, era otorgarle poderes extraordinarios e injustificados. Esta comisión sugirió que sean los representantes de las dos Asambleas, es decir el Presidente del Senado y el Presidente de la Asamblea Nacional, quienes puedan conjuntamente reclamar al Consejo Constitucional la verificación sobre la aplicación del artículo 16.¹¹⁸

Este episodio jurídico-constitucional de la república parlamentaria francesa demuestra el incesante y continuo proceso de desarrollo de instituciones constitucionales, y por sobre todo, la compleja relación existente entre el Presidente de la República (incluso en una república parlamentaria) y el resto de poderes. En el caso de las reformas al artículo 16 de la constitución de 1958, se valoró el principio de independencia de las funciones, ya que mientras estaba en vigencia el estado de excepción el Presidente podía desarrollar y aplicar a plenitud su facultad legislativa. Fue particularmente llamativo el caso del levantamiento en Argelia contra la ocupación y dominación francesa, durante el cual De Gaulle extendió sin restricciones el tiempo de la aplicación del artículo 16 y creó tribunales de excepción para juzgar a los disidentes.¹¹⁹

En este caso la limitación al poder del Presidente proviene desde la vía jurisdiccional. Fue el Legislativo el que mediante reforma constitucional dictamina que

¹¹⁷ *Ibidem*.

¹¹⁸ Constitución Francesa, del 4 de octubre de 1958.

¹¹⁹ Sentencia Rubin de Servens, del 2 marzo de 1962, Consejo de Estado de Francia, en <http://ferretti.ilingo.net/ETAT%20D%27URGENCE%20Gazette.pdf>. En este caso el Consejo de Estado había declarado que los únicos actos legislativos susceptibles de control jurisdiccional eran aquellos que emitía el Presidente gracias a su facultad reglamentaria y que los actos legislativos dictados por el Presidente en aplicación del artículo 16 eran Actos de gobierno, no susceptibles de control judicial.

el poder del Presidente sea vigilado por el órgano administrador de justicia constitucional, es decir, ni aun en caso de estado de excepción el Presidente puede sustraerse del control de otros órganos. Podemos afirmar que la administración de justicia, que ha sido tratada como la pariente pobre en todo el debate en torno a la separación y división de poderes, es decir poca o ninguna atención ha recibido la función jurisdiccional en esta materia, juega un rol preponderante en lo relativo a limitación de los poderes del Presidente, porque se considera que sus actos pueden ser objeto de recursos judiciales, ya no solo en cuanto a su aplicación si no en el fondo mismo.

2.6. Análisis comparado del Presidencialismo en los países de la Comunidad Andina.

Cuando se habla de la unidad de Latinoamérica, se tiende a pensar en términos homogenizantes, insistiendo en una unidad que hasta ahora no ha dejado de ser una utopía de difícil realización, sobre todo cuando existen evidentes asimetrías de variado orden cultural, ideológico, religioso, socioeconómico, etc. Esto nos demuestra que entre nuestros países no solo somos diferentes, si no muy diferentes. Trataremos, en esta etapa, de buscar ciertos puntos de convergencia que nos permitan el análisis comparativo.

2.6.1. El caso venezolano.

En la búsqueda de desarrollar una estructura democrática robusta, han sido recurrentes los debates que se han centrado en el cambio del sistema político presidencialista en Venezuela, modificándolo por uno de corte parlamentario.¹²⁰ Tal como lo menciona la venezolana Ivonne K. Parra, “La tendencia a rechazar el presidencialismo unipersonal, a partir de 1964 se introduce la institución del Consejo de Ministros, la cual es típica del sistema parlamentario, y mediante la misma se pretende controlar el ejercicio del Poder Presidencial”,¹²¹ no obstante, como lo hemos anotado

¹²⁰ Ivonne K. Parra Tapia, “El Presidencialismo en Venezuela. Efectos sobre la legitimidad y estabilidad democráticas en el país”, *Dikaosyne* No. 1, Universidad del Zulia, p. 483.

¹²¹ *Ibidem*, p. 497.

antes, el Presidente siempre justifica y legitima su poder personalista en su triunfo electoral.¹²² El caso de este país, no es ajeno al resto de Latinoamérica, en el sentido de que, se demanda la adopción de una versión reformada del parlamentarismo, como por ejemplo la introducción de la figura del primer ministro, y reforzando los controles desde el Congreso hacia el Presidente.¹²³

Aunque es la segunda opción -a la inversa- la que se consolida en la Constitución de Venezuela de 1999, (se trata de un régimen presidencialista más fuerte), veamos:

“(…) contempla la remoción de un ministro del gabinete mediante una moción de censura que cuente con el apoyo de tres quintas partes de los diputados presentes en la Asamblea Nacional. (...) si el Poder Legislativo aprueba tres mociones de censura contra un Vicepresidente durante un mismo mandato, el Presidente puede disolver la Asamblea General, aunque no puede hacerlo durante el último año del período Legislativo.”¹²⁴

¿Cómo se consolidó un fuerte Presidencialismo en Venezuela? “El Presidente venezolano, Hugo Chávez, diseñó y aplicó el modelo del presidencialismo constituyente en 1999 y, en poco menos de nueve años, logró el control total del aparato estatal y el doblegamiento de importantes sectores de la sociedad civil, acompañado de frecuentes procesos electorales y plebiscitos de dudosa transparencia”.¹²⁵

Para Luis Fernando Torres, en los capítulos de Venezuela y Colombia, “los protagonistas del proceso constituyente fueron el Presidente de la República y la Corte Suprema”¹²⁶. Específicamente, la Corte venezolana reconoció en tres fallos, el carácter originario e ilimitado de la Asamblea Nacional Constituyente, interpretó el artículo 181 de la Ley Orgánica del Sufragio y resolvió “que existía un tercer mecanismo para la

¹²² *Ibidem*, p. 497

¹²³ *Ibidem*, p. 484

¹²⁴ J. Mark Payne, et al., “El equilibrio de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo: papel de la Constitución y los partidos políticos” en J. Mark Payne, et al., *La Política importa, Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, Editorial Planeta, 2006, p. 107.

¹²⁵ Luis Fernando Torres, *Presidencialismo Constituyente La ruta del autoritarismo en el Ecuador Semblanza de la Constitución de Montecristi*, Quito, Cevallos Editora Jurídica, 2009, p. 86.

¹²⁶ *Ibidem*, p. 110.

transformación de la Constitución de 1961”¹²⁷, lo que viabilizó la conformación de una Asamblea Constituyente.

La Constitución de 1999, en cuanto al control político Ejecutivo-Legislativo establece en el artículo 187, que corresponde a la Asamblea Nacional: 3. Ejercer funciones de control sobre el Gobierno y la Administración Pública Nacional, (...). 10. Dar voto de censura al Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva y a los Ministros o Ministras. La moción de censura sólo podrá ser discutida dos días después de presentada a la Asamblea, la cual podrá decidir, por las tres quintas partes de los diputados o diputadas, que el voto de censura implica la destitución del Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva o del Ministro o Ministra.

Por tanto, la Constitución venezolana sí plantea la disolución del Legislativo. En el artículo 236 establece las atribuciones y obligaciones del Presidente o Presidenta de la República, y el numeral 21 le faculta disolver la Asamblea Nacional en el supuesto establecido en esta Constitución. Dicho supuesto es el contemplado en el artículo 240, que en su parte pertinente ordena que la censura al Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, por una votación no menor a las dos terceras partes, implica su remoción, en el segundo párrafo este mismo artículo impide que el funcionario removido pueda optar al cargo de Vicepresidente Ejecutivo, o de Ministro por el resto del período presidencial. ¿Pero cuál es el supuesto para la disolución de la Asamblea por parte del Presidente? Si durante un periodo la Asamblea censurara al Vicepresidente Ejecutivo, esta circunstancia faculta al Presidente para disolver la Asamblea Nacional. No obstante el decreto de disolución conlleva la convocatoria de elecciones para una nueva legislatura dentro de los sesenta días siguientes a su disolución, aunque la Asamblea no podrá ser disuelta en el último año de su período constitucional.

¹²⁷ *Ibidem*, p. 110-111.

2.6.2. El caso colombiano.

En lo relativo a Colombia, desde su nacimiento como estado independiente adoptó un modelo presidencialista caracterizado en lo político por un bipartidismo dominado por el Partido Conservador y el Liberal, los que funcionaron como estructuras de corte corporativista, basadas en cacicazgos, aunque estaban atomizados a lo largo y ancho del país, pequeños partidos o movimientos de débil consolidación. La Constitución de 1991 motivó importantes cambios político-institucionales, que propiciaron una enorme expectativa que se tradujo en la multiplicación y atomización de organizaciones políticas débiles dentro del Legislativo, situación que se refleja en un Congreso con mayorías muy débiles o que tienen que conformarlas mediante coaliciones que se rompen fácilmente y que indudablemente traen repercusiones en las relaciones Ejecutivo-Legislativo.¹²⁸

La Constitución colombiana de 1991 en lo referente al control político del Legislativo al Ejecutivo “establece que ambas cámaras legislativas pueden proponer una moción de censura para remover a un ministro por asuntos relacionados con su desempeño en el puesto”.¹²⁹ De acuerdo a J. Mark Payne, la moción de censura:

“debe ser presentada al menos por una décima parte de los miembros de una de las cámaras y contar con la aprobación de la mayoría absoluta de sus integrantes, en cuyo caso el funcionario es destituido de su cargo. Hasta la fecha no se ha aprobado una moción de este tipo, debido a la dificultad de obtener una mayoría absoluta en ambas cámaras, en el marco de un Congreso muy fragmentado.”¹³⁰

2.6.2.1. ¿Colombia, Presidencialismo controlado?

¹²⁸ Lya Fernández de Mantilla, “¿Presidencialismo o Parlamentarismo en Colombia?”, en *Convergencia: Revista de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública*, No. 31, México, Universidad Autónoma de Estado de México, 2003, p. 123.

¹²⁹ J. Mark Payne, et al., “El equilibrio de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo: papel de la Constitución y los partidos políticos” en J. Mark Payne, et al., *La Política importa, Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, Editorial Planeta, 2006, p. 106.

¹³⁰ *Ibidem*, p. 106.

“En Colombia hubo dos actores institucionales determinantes en el proceso constituyente: el Presidente de la República y la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.”¹³¹ El Presidente Barco decidió consultar a los colombianos. Para ello dictó el Decreto 927 y en las elecciones presidenciales del 27 de mayo de 1990 se preguntó a los ciudadanos sobre la convocatoria a una Asamblea Constitucional.¹³² La Corte ratificó el Decreto y el nuevo Presidente César Gaviria convocó a una Asamblea Nacional Constituyente para reformar la Constitución de 1886.¹³³

La cuestión del presidencialismo y el control político cruzado con el Legislativo bicameral de Colombia quedan en evidencia en varios artículos de la Constitución vigente desde 1991, con reformas realizadas en el año 2005. Es así que el artículo 189 establece:

“Que corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) Numeral 12. Presentar un informe al Congreso, al iniciarse cada legislatura, sobre los actos de la Administración, sobre la ejecución de los planes y programas de desarrollo económico y social, y sobre los proyectos que el Gobierno se proponga adelantar durante la vigencia de la nueva legislatura.”¹³⁴

En el artículo 193 se plantea que el Senado debe conceder licencia al Presidente de la República para separarse temporalmente del cargo. Por motivo de enfermedad, el Presidente de la República puede dejar de ejercer el cargo, por el tiempo necesario, mediante aviso al Senado o, en receso de éste, a la Corte Suprema de Justicia.¹³⁵

El artículo 194 señala las faltas absolutas del Presidente de la República, entre ellas: su muerte, su renuncia aceptada, la destitución decretada por sentencia, la

¹³¹ Luis Fernando Torres, *Presidencialismo Constituyente La ruta del autoritarismo en el Ecuador Semblanza de la Constitución de Montecristi*, Quito, Cevallos Editora Jurídica, 2009, p. 109.

¹³² *Ibidem*, p. 110.

¹³³ *Ibidem*, p. 110.

¹³⁴ Constitución de la República de Colombia, promulgada el 4 de julio de 1991.

¹³⁵ *Ibidem*.

incapacidad física permanente y el abandono del cargo, no obstante estos dos últimos, deben ser declarados por el Senado.¹³⁶ Además el artículo 196 no permite al Presidente de la República trasladarse a territorio extranjero durante el ejercicio de su cargo, sin previo aviso al Senado.¹³⁷

De manera adicional, el artículo 199 dispone que el Presidente, durante el período para el que resulte elegido, no podrá ser perseguido ni juzgado por delitos, sino en virtud de acusación de la Cámara de Representantes y cuando el Senado haya declarado que hay lugar a tal acusación.¹³⁸

Vale la pena detenerse en el artículo 135 sobre el control político que realizan las cámaras:

“Artículo 135.- Son facultades de cada Cámara: (...) Numeral 3. Solicitar al Gobierno los informes que necesite, salvo lo dispuesto en el numeral 2 del Artículo siguiente (...) Numeral 8. En ejercicio del control político: Proponer moción de censura respecto de los Ministros, directores de Departamento Administrativo, los Presidentes de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, los directores y miembros de las juntas de los Organismos Autónomos e Independientes del Estado y los directores de Institutos Descentralizados del orden Nacional, por asuntos relacionados con funciones propias del cargo.”¹³⁹

Así también, respecto al Senado encontramos:

“Artículo 174. Corresponde al Senado conocer de las acusaciones que formule la Cámara de Representantes contra el Presidente de la República o quien haga sus veces; contra los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, los miembros del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General

¹³⁶ *Ibíd.*

¹³⁷ *Ibíd.*

¹³⁸ *Ibíd.*

¹³⁹ *Ibíd.*

de la Nación, aunque hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos. En este caso, conocerá por hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos”.¹⁴⁰

La Constitución de Colombia genera un sistema amplio de controles del Legislativo por sobre el Ejecutivo. Institucionalmente la dinámica de *checks & balances* en la relación Ejecutivo-Legislativo, evidencia una tendencia de coordinación entre estas dos ramas del poder, en las que el *pactismo*, ósea esa propensión hacia lo que se conoce ya como “componenda”, llega a tener plena vigencia, sin embargo recordamos que el control hacia el Ejecutivo proviene también de otra fuente legítima: la justicia Constitucional.¹⁴¹

2.6.3. El caso peruano.

El tratadista Rafael Roncagliolo se pregunta “el Primer Ministro en Perú: ¿institución o retórica?”¹⁴² Según Roncagliolo, en Perú no operó eficazmente el sistema semiparlamentario de la figura del primer ministro. Nos lo plantea de esta manera: “(...) lo que ha funcionado en Perú es una variante empírica de su sistema presidencialista, la cual, a través del Ejecutivo ha gozado de una mayoría parlamentaria sólida, el Primer Ministro ha sido casi un elemento decorativo y el carácter presidencialista se ha manifestado en toda su plenitud”.¹⁴³

La Constitución de 1979 consagra la vocación de este país de una suerte de presidencialismo de corte criollo, “esta calificación parece más precisa aunque no contradictoria con la idea del modelo semipresidencial.”¹⁴⁴ Según el autor, se trata en lo sustancial de un presidencialismo parlamentario o atenuado, dado que el Presidente

¹⁴⁰ *Ibidem*.

¹⁴¹ La Corte Constitucional de Colombia, rechazó el 26 de febrero del 2010, la solicitud para aprobar una eventual reelección consecutiva de Álvaro Uribe, en http://es.wikinews.org/wiki/Corte_colombiana_niega_reelecci%C3%B3n_consecutiva_a_%C3%81lvaro_Uribe.

¹⁴² Rafael Roncagliolo, “Presidencialismo versus Parlamentarismo en América Latina”, en Dieter Nohlen, et. al., edit., *Presidencialismo versus Parlamentarismo en América Latina*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 1991, p. 151.

¹⁴³ *Ibidem*, p. 158.

¹⁴⁴ *Ibidem*, p. 152.

necesita tener presente la integración parlamentaria para establecer su política gubernamental y conducirse de manera que no afecte su proyecto político en condiciones de adecuada gobernabilidad.

La Constitución otorga al Parlamento verdaderas facultades de fiscalización y es competente, según esta, para realizar la denominada “interpretación auténtica” de la propia Carta Magna. Así también está facultado para censurar ministros y revocar las mociones de confianza.¹⁴⁵ Se puede advertir que en este Código Político están resumidas muchas de las contradicciones del presidencialismo, dentro de las cuales se pueden incluir el sistema de balotaje. Según quienes participaron en su creación, “en ningún momento se pensó ni discutió la idea de un primer ministro con funciones de jefe de gobierno”.¹⁴⁶ Esta Constitución introduce la figura de Presidente de Consejo, refuerza al Presidente de la República, asimilándose así, tanto las funciones de jefatura de Estado como las de gobierno.¹⁴⁷

En el caso peruano tenemos un Presidente que es jefe de gobierno, que no es responsable ante el parlamento, y que actúa por medio de ministros que operan como meros ejecutores de las disposiciones presidenciales, y se desempeñan con relación al Presidente como secretarios. En este sistema como resultado de lo mencionado, el Presidente del Consejo de Ministros no es un jefe de gobierno, sino más bien un coordinador del gabinete, con lo cual se genera un amplio espacio de maniobra y de decisiones para el Presidente de la República, y se le resta al parlamento un mínimo ámbito de ejercicio en sus atribuciones de balance y equilibrios.¹⁴⁸

Mientras estuvo vigente la Constitución de 1979, existió cierta continuidad de regímenes democráticos. La característica que más resalta de tal periodo, en cuanto a la

¹⁴⁵ *Ibíd.*, p. 153.

¹⁴⁶ *Ibíd.*, p. 158.

¹⁴⁷ *Ibíd.*, p. 153.

¹⁴⁸ *Ibíd.*, p. 153.

relación entre ministros y presidentes, ha sido una situación de absoluta subordinación de los primeros ante los segundos. Al inicio de la década de los 90, llega al poder Alberto Fujimori, y con él, un periodo realmente conflictivo para el país. La crisis político-institucional de la mano de la crisis económica, llevaron a Perú a padecer un virtual estado de excepción primero, y de dictadura después, que duraría hasta el 2000, año en que Fujimori abandonó el poder por renuncia.¹⁴⁹ En cuanto a la dinámica parlamento y Presidente, esta se vio dominada por un contexto donde se presentan varios partidos y frentes políticos de efímera cohesión.¹⁵⁰

Un hecho histórico que necesariamente debe ser mencionado, es que en 1993 el propio Fujimori ejecuta un autogolpe de estado, disuelve el Congreso y convoca a una Constituyente para discutir y aprobar una nueva Constitución. Ya en vigencia, esta permite al Congreso exigir rendición de cuentas al gabinete (equipo de ministros), ya sea individual o colectivamente, otorgándole por lo tanto facultades de censura. La moción de censura debe ser presentada mínimo por una cuarta parte de los legisladores y aprobada por mayoría absoluta.¹⁵¹ Una vez censurados, los ministros deben renunciar y el Presidente queda facultado para disolver la legislatura, lo cual no se puede aplicar en el último año del periodo o durante el estado de emergencia.¹⁵²

El artículo 134 señala:

“El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si este ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros. El decreto de disolución contiene la convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso. Dichas elecciones se realizan dentro de los cuatro meses de la fecha de disolución, sin que pueda alterarse el

¹⁴⁹ En realidad no es que terminase la crisis con la renuncia del Presidente, pero es importante resaltar que hubo una etapa de “desfujimorización” de la administración pública, que permitió importantes intentos de moralizar la institucionalidad peruana.

¹⁵⁰ *Ibidem*, p. 157.

¹⁵¹ J. Mark Payne, et al., “El equilibrio de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo: papel de la Constitución y los partidos políticos” en J. Mark Payne, et al., *La Política importa, Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, Editorial Planeta, 2006, p. 107.

¹⁵² *Ibidem*, p. 107.

sistema electoral preexistente. No puede disolverse el Congreso en el último año de su mandato. Disuelto el Congreso, se mantiene en funciones la Comisión Permanente, la cual no puede ser disuelta. No hay otras formas de revocatoria del mandato parlamentario. Bajo estado de sitio, el Congreso no puede ser disuelto.”¹⁵³

La disposición anterior le reconoce al Presidente la facultad de disolución del Legislativo, con una condición específicamente determinada y sobre la base de que opere un hecho fáctico perfectamente verificable. Debido a que se trata de una condición objetiva cuyo cumplimiento debe verificarse previa a la toma de alguna decisión, esta de alguna manera releva de la posibilidad de incurrir en subjetivismos que la harían vulnerable a aplicaciones subrepticias. Se impone además un plazo para el desarrollo de las elecciones, plazo que resulta fatal e impostergable, obteniendo como resultado que no existe otra forma legalmente prevista para la revocatoria del mandato al parlamento. Y como colofón, el párrafo final de esta disposición se convierte en un óbice para una eventual intención de disolver el Legislativo en caso de estado de sitio, que es susceptible de ser interpretado como un estado de excepción o de grave crisis política y conmoción interna.

2.6.4. El caso boliviano.

La historia política de Bolivia demuestra que este país también se decantó por un sistema mucho más cercano al parlamentarismo de corte europeo. Si se compara el caso boliviano con los casos de países donde se instaló una Asamblea Constituyente (Colombia, Venezuela y Ecuador), el carácter diferenciador de importancia, es que en aquellos casos, el proceso constituyente no estaba previsto en sus respectivos sistemas jurídicos; pero en lo relativo a Bolivia, existía la denominada Ley de Convocatoria,¹⁵⁴ que establecía procedimientos jurídicos rígidos para tal efecto.

¹⁵³ Constitución Política de la Republica de Perú.

¹⁵⁴ Luis Fernando Torres, *Presidencialismo Constituyente La ruta del autoritarismo en el Ecuador Semblanza de la Constitución de Montecristi*, Quito, Cevallos Editora Jurídica, 2009, p. 126-127.

El artículo 90 de la Constitución¹⁵⁵ regula el mecanismo de elección presidencial, otorgando al Congreso la facultad de elegir al Presidente en una suerte de “segunda vuelta”. Debido a las constantes hibridaciones de instituciones presidencialistas y parlamentaristas, formuladas en esta Carta Magna, se consagró una suerte de pseudo-parlamentarismo, pues si en las elecciones generales ninguno de los binomios obtuviera la mayoría absoluta de sufragios válidos, el Congreso elegirá por mayoría absoluta de sus miembros, en votación oral y nominal, entre las dos opciones que hubieren obtenido más sufragios válidos. En caso de que no haya un resultado positivo o exista un empate en las votaciones, el proceso se repetirá nuevamente dos veces sucesivas, oral y nominalmente. Y si en la remota y no consentida eventualidad de que la elección no arroje resultado positivo, serán designados como Presidente y Vicepresidente a quienes cuenten con la mayoría simple de sufragios válidos en la elección general. Según la Ley N° 1585 del 12 de agosto de 1994, tanto la elección como el cómputo deberán efectuarse en sesión pública y continuada teniendo en cuenta el tiempo y la materia.

El artículo 2 de la Constitución del 2009¹⁵⁶, organiza y estructura el poder público del Estado boliviano, en cuatro funciones independientes: legislativa, ejecutiva, judicial y electoral. Para la organización del poder público y sus instituciones se apela a los principios de funcionamiento de los estados modernos, tales como coordinación, independencia, separación y cooperación de los órganos de la concepción republicana, además de el que surge como agregado en este nuevo diseño institucional, el electoral. Son funciones estatales la de control, la de defensa de la sociedad y la de defensa del Estado. En cuanto al ejercicio de las competencias, estas se ordenan bajo la premisa *delegatas potestas non potest delegatur*, es decir, las potestades delegadas no se pueden

¹⁵⁵ Constitución Política Boliviana de 1967, y sus subsiguientes reformas en 1994, además de las concordancias practicadas en 1995, y con reformas en 2002, 2004 y 2005.

¹⁵⁶ Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia, vigente desde el 7 de febrero de 2009.

delegar. De esta forma se consagra otra de las premisas sobre las que se asienta la democracia, los dignatarios cumplen por delegación del soberano, el pueblo, pero además amplía esta disposición en el sentido de que todas estas atribuciones o competencias no pueden ser ejercidas por un solo órgano.

En la línea de concretizar el parlamentarismo, el artículo 161 en su numeral 7, faculta a la Asamblea Legislativa permitir el enjuiciamiento de quien se halle en ejercicio de la Presidencia de la República.

De su parte el artículo 171 expone cual es el efecto de la aplicación de la revocatoria del mandato en la presidencia. Dice esta norma que el Presidente del Estado cesará de inmediato en sus funciones, quien será reemplazado por el Vicepresidente, pero ordena que inmediatamente se convoque a elecciones presidenciales, las que deberán desarrollarse en el plazo máximo de noventa días.¹⁵⁷

En una actitud proparlamentarista, el autor Marcel Galindo de U.¹⁵⁸ nos presenta su visión sobre nuestro caso de estudio:

“¿Qué habría ocurrido en Bolivia si en vez de Presidentes hubiera habido primeros Ministros? Seguramente los gobiernos habrían sido más de los 77 registrados, pero el número de Presidentes inferior y, en todos los casos, los *golpes de estado* habrían sido innecesarios, pues los votos del Congreso habrían reemplazado a los fusiles. El señor Presidente, símbolo del Estado, hubiera estado por encima del manoseo político y hubiese podido medrar una burocracia profesional y estable”.¹⁵⁹

Es la postura que ya habíamos criticado, pensar en el parlamentarismo como el remedio para nuestros males culturales en materia política, pero es ya un tópico esta

¹⁵⁷ *Ibíd.*

¹⁵⁸ Marcel Galindo de U., “El Parlamentarismo: ¿Opción para Bolivia?”, en Carina Perelli, et. al., comp., *Partidos y Clase Política en América Latina de los 90*, San José de Costa Rica, IIDH-CAPEL, 1995, p. 400-401.

¹⁵⁹ *Ibíd.*, p. 401.

actitud hacia el parlamentarismo, que pretende ser aplicada sin considerar otros factores de gobernabilidad.

2.7. El Presidencialismo en Ecuador, ¿hiperpresidencialismo?

En Ecuador “la búsqueda de la democracia es una gran aventura compartida”.¹⁶⁰ Esta frase resume el hecho incontrovertible de que en el proceso evolutivo de la mentalidad colectiva nacional nos hallamos en una etapa embrionaria. Nuestros valores democráticos aun no forman parte de nuestra conciencia profunda e íntima, dado lo cual por ahora, es una aspiración convencer a la ciudadanía sobre la necesidad de trabajar permanentemente en la edificación de la democracia y sus instituciones. Como sostiene el mismo autor “Y es una aventura difícil de coronar, porque identificar al sujeto y al objeto del poder político, a los gobernantes y a los gobernados, a los detentadores y a los destinatarios del poder, es el ideal que persigue un auténtico régimen democrático.”¹⁶¹ Es evidente que en términos normativos, el pueblo soberano es quien detenta el poder, sin embargo los límites del sistema democrático aun obligan a usar los mecanismos de la democracia representativa en el ejercicio de las dignidades de la institucionalidad pública.

El Ecuador desde su nacimiento como Estado en 1830, siguiendo la tendencia regional imperante en la época, optó por el sistema de gobierno republicano-presidencialista,¹⁶² consagrándolo así en la Constitución de Riobamba. Esta tendencia y estructura se ha mantenido con altibajos durante toda su vida republicana.

Desde el inicio de su vida independiente, Ecuador sucesivamente ha padecido los estragos de la falta de existencia de un Estado nacional. Las causas podrían ser por ejemplo, el nivel de aislamiento geográfico, las diferencias entre regiones, los intereses

¹⁶⁰ Tito Cabezas Castillo, en "Partidos y Organismos Electorales. Una relación que debe mejorarse. El caso de Ecuador", en Carina Perelli, et. al., comp., *Partidos y Clase Política en América Latina de los 90*, San José de Costa Rica, IIDH-CAPEL, 1995, p. 455.

¹⁶¹ *Ibidem*.

¹⁶² Rafael Oyarte Martínez, “Relaciones Ejecutivo-Legislativo,” en Santiago Andrade, et al., edit., *La Nueva Constitución del Ecuador, Estado, derechos e instituciones*, Quito, UASB, 2009, p. 45.

de los sectores oligárquicos, las amenazas de los vecinos geográficos y sus afanes expansionistas, mismas que se presentan como elementos disociadores y antagónicos a la construcción de una identidad nacional, a pesar de tener elementos supremamente poderosos como la religión que pudieron en su momento ser factores aglutinadores en el país. Esto, a la larga, generó un país supremamente estratificado, disociado, sin posibilidades de identificar causas comunes. La forma del sistema político que engendró esta realidad, configuró unas actorías políticas con una vocación profunda hacia la confrontación.

En esta medida, el desarrollo del sistema presidencialista, ha respondido fundamentalmente a la constante pulsión de conjurar eventos políticos convulsivos, que si hemos de ser objetivos no han sido pocos, desde el retorno constitucional del año 1979, con la posesión de los ganadores en las elecciones del año anterior.¹⁶³ Varios tratadistas consideran el caso ecuatoriano como, “*un Ejecutivo cargado de poder,*”¹⁶⁴ y reconocen lo que ya hemos mencionado, que desde el inicio, al Presidente se le otorgó la calidad de jefe de Estado y jefe de gobierno. Así, le corresponde:

“(...) la obligación de preparar la proforma del presupuesto del Estado y la distribución de los fondos públicos, la política exterior, la seguridad interna y externa del Estado, la facultad de dictar las leyes de emergencia económica, es decir legislar, conceder y pedir: el asilo, la amnistía y el indulto, el cargo de comandante en jefe de las Fuerzas Armadas, decretar los ascensos de los oficiales de alto rango, remitir ternas para la designación de los titulares de los organismos de control, etc., es decir más allá de lo humanamente

¹⁶³ Tito Cabezas Castillo, en "Partidos y Organismos Electorales. Una relación que debe mejorarse. El caso de Ecuador", en Carina Perelli, et. al., comp., *Partidos y Clase Política en América Latina de los 90*, San José de Costa Rica, IIDH-CAPEL, 1995, p. 455.

¹⁶⁴ Bayardo Moreno-Piedrahita Tatés, Orígenes del Presidencialismo y sobrecarga del Poder en el Ejecutivo, en http://www.derechoecuador.com/index.php?option=com_content&view=article&id=4505:el-presidencialismo&catid=51:derecho-politico&Itemid=420

posible; aclarando que muchas responsabilidades sólo las llega a cumplir por delegación”.¹⁶⁵

Baste recordar que en el Ecuador por su naturaleza presidencialista no existe en estricto sentido un gabinete como órgano decisorio, que es más bien propio del parlamentarismo. Denominamos gabinete a la reunión de los ministros, que tiene un carácter asesor, o al conjunto de secretarios de estado o ministros, que son convocados por el Presidente de la República. Al respecto el Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, dispone:

“Art. 18.- GABINETE.- El Gabinete es el órgano asesor del Presidente de la República, quien lo preside. Está integrado por el Vicepresidente de la República, por los ministros de Estado y por los secretarios generales de la Administración y de la Presidencia. Cuando lo considere necesario el Presidente de la República, el Gabinete podrá ampliarse con otras autoridades de la Función Ejecutiva.”¹⁶⁶

Respecto al control político que ejercen mutuamente Ejecutivo-Legislativo, “la Constitución de 1998 le quitó al poder Legislativo, la capacidad de expulsar a los miembros del gabinete. Este recurso fue utilizado con frecuencia durante las décadas de 1980 y 1990 con el efecto de socavar la autoridad del Presidente y fomentar un clima de incertidumbre e inestabilidad política”.¹⁶⁷ Aunque ningún suceso, en las relaciones entre las funciones ejecutiva y legislativa, supera la caótica remoción de Presidentes, no por manu militari, sino por acción parlamentaria,¹⁶⁸ como fue costumbre hasta la década de

¹⁶⁵ *Ibidem*.

¹⁶⁶ Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, Decreto Ejecutivo 2428 publicado en el Registro Oficial N° 536, de 18-Mar-2002, Contiene hasta la reforma de 13-Jun-2011. Rebase las pretensiones de esta investigación el complejo e irresoluto debate sobre la naturaleza jurídica del ERJAFE, y las implicaciones de esta problemática, baste decir que buena parte de los poderes del Presidente de la República se hallan contenidos en una norma de rango indeterminado, se la tiene como norma reglamentaria o estatutaria, sea como fuere habrá que detenerse eventualmente en este tópico.

¹⁶⁷ J. Mark Payne, et al., “El equilibrio de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo: papel de la Constitución y los partidos políticos” en J. Mark Payne, et al., *La Política importa, Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, Editorial Planeta, 2006, p. 106.

¹⁶⁸ John M. Carey, “Presidencialismo e instituciones representativas,” en Jorge I. Domínguez, et. al., edit., *Construcción de gobernabilidad democrática en América Latina*, Bogotá, Fondo de Cultura Económica, 2005, p. 23.

los setentas específicamente, es necesario estudiar el fenómeno de inestabilidad política de los ochentas, y subsiguientes, como fruto de los antagonismos entre órganos Legislativo y Ejecutivo.¹⁶⁹

Nos parece ineludible mencionar que se ha convertido en algo común, en un tópico irreflexivamente difundido por los *mass media*, aquello del *hiperpresidencialismo* como anatema contra los sistemas presidenciales, queriendo significar una desmesurada y desproporcionada amplitud de poderes, facultades o atribuciones. Desde una perspectiva esencialmente empírica nos proponemos relativizar ese apotegma citando a Hedrick Smith que plantea lo siguiente:

“Como nación nos concentramos obsesivamente en el Presidente (...) esto sucede porque el Presidente es una sola persona muy fácil de retratar para la prensa. (...). Los otros centros de poder son más difíciles de describir: La Corte Suprema es cuerpo distante y anónimo; el Congreso es una confusa manada de 535 seres; la burocracia es vasta y sin rostro. (...). Hay una poderosa compulsión por la simplicidad en la psiquis del pueblo americano, para enfocarse dramáticamente en una única figura en la cima (del poder), reduciendo la intrincadas relaciones, de cientos de jugadores en el juego de poder, a una ecuación simplista en la que el Presidente está arriba o abajo, gana o pierde (...). La televisión y los espectadores buscan una narrativa simple de eventos complejos. La televisión alimenta el apetito público por que los eventos sean tratados en términos binarios: bueno o malo, arriba o abajo, progreso o retroceso, ganadores o perdedores.”¹⁷⁰

Esta referencia nos devela una realidad esencial. Los medios, sobretudo la televisión, tienden a enfocarse obsesivamente en la figura presidencial, de esta forma sus acciones, dichos, expresiones o gestos, son amplificadas de manera imposible de medir, no es de extrañar que la prensa se refiera al primer mandatario de un país presidencialista

¹⁶⁹ “A pesar que esta facultad (...) pueda declarar la incapacidad física o mental de un Presidente de la República... Se debería evitar posibles excesos y distorsiones en la utilización de esta prerrogativa.” Ver: Carlos Larraétegui, Los grandes temas de la Reforma Constitucional, Quito, Colección Reforma Política, 1997, p. 320.

¹⁷⁰ Hedrick Smith, *The Power Game*, New York, Random House New York Editors, 1988, p. 10.

por antonomasia, como Estados Unidos, calificándolo como “el hombre más poderoso del mundo”,¹⁷¹ negando una realidad extraordinariamente compleja: el alto grado de condicionamiento de las decisiones presidenciales. Smith afirma que el tradicional catecismo sobre la división de poderes “olvida la elusiva fluidez del poder”¹⁷² y recalca que la simple noción de *Congreso versus Presidente* pasa por alto que usualmente los Presidentes no son retados frontalmente por el Congreso” sino más bien por alianzas y pactos entre los otros poderes (fácticos v.gr.) que terminan subvirtiendo la política presidencial.

El poder del Presidente, incluso en sistemas particularmente presidencialistas, necesita estar en un permanente proceso de validación, y de reconocimiento por el pueblo. Vistas así las cosas, este poder necesita publicitarse por un lado y buscar su aprobación por el otro. Smith robustece su análisis sobre la relativa debilidad del poder presidencial citando al profesor de Harvard, Richard Neustadt que dice “no tenemos tanto un gobierno de poderes separados <<si no un gobierno de instituciones separadas compartiendo poderes>>”.¹⁷³ Pensamos que era necesario matizar las afirmaciones sobre el denominado hiperpresidencialismo. El Presidente que en principio tiene amplias facultades sustentadas en un poder formal, para designar funcionarios por ejemplo, pero que enfrenta también importantes óbices al ejercicio de su poder político.

2.8. Conclusión.

Podemos sostener que Ecuador, en varios periodos de su historia reciente vivió un parlamentarismo soterrado. El enorme poder del Congreso puso en jaque muchas veces al Ejecutivo, a pesar de que el nuestro era un presidencialismo declarado. La gobernabilidad en las democracias presidencialistas se encuentra estrechamente ligada a

¹⁷¹ Ver en <http://www.forbes.com.mx/sites/putin-desbanca-a-obama-como-el-mas-poderoso-del-mundo/>

¹⁷² Hedrick Smith, *The Power Game*, p. 15.

¹⁷³ *Ibidem*, p. 15.

la forma en que se resuelven las tensiones Ejecutivo - Legislativo y sobre las responsabilidades que les competen a cada uno. Por un lado, el Ejecutivo debe estar en capacidad de actuar eficazmente ante las demandas ciudadanas y adoptar políticas dirigidas a promover el mayor bienestar en el largo plazo, por ello, como se anotó anteriormente, es el Presidente quien está en ventaja (sobre el Legislativo) para gestionar la cosa pública. Por otro lado, el poder Legislativo debe cumplir con la supervisión y control del poder Ejecutivo. Es así que, para que el Legislativo desarrolle su capacidad de control, los poderes de acción del Presidente en el ámbito Legislativo no deberían ser tantos (facultad de veto). Además, las fuerzas de oposición deben tener capacidad de acción en sus atribuciones, y las fuerzas oficialistas tener suficiente independencia de la jerarquía del partido de gobierno.¹⁷⁴

Como se advirtió, estas condiciones imperantes en el presidencialismo son aptas para limitar la efectividad y estabilidad de la democracia. No tenemos antecedentes verificables de que algún país haya transformado sustancialmente su estructura para hacer el tránsito del presidencialismo al parlamentarismo. Los integrantes de la Comunidad Andina han cifrado su convencimiento en las ventajas de estabilidad y gobernabilidad del parlamentarismo, paulatinamente han ido asimilando algunas de sus formas y mecanismos, como: “(...) el poder de censurar y destituir a los ministros del gabinete; facultar al mandatario, en circunstancias altamente específicas, para disolver el poder Legislativo; y en un caso, crear el cargo de un jefe del gabinete parcialmente obligado a rendir cuentas al Legislativo”¹⁷⁵, y como en el caso particular de la materia que motiva este trabajo, la inserción de la muerte cruzada en nuestra constitución, que se convierte

¹⁷⁴ J. Mark Payne, et al., “El equilibrio de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo: papel de la Constitución y los partidos políticos” en J. Mark Payne, et al., *La Política importa, Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, Editorial Planeta, 2006, p. 124.

¹⁷⁵ *Ibíd*em, p. 124.

en una suerte de freno y contrapeso al desbocado poder del Legislativo ecuatoriano, que ahora aparece como un resabio de épocas ya pasadas.

Hay que anotar además que la fragmentación del sistema de partidos ha llevado al Ejecutivo a promover coaliciones con otros partidos para facilitar su ejercicio.¹⁷⁶ Se puede sostener sin temor a caer en yerros que “esta modalidad en cierta forma parlamentarista dentro del presidencialismo ha mejorado la eficacia gubernamental”.¹⁷⁷ En particular en el caso de Bolivia, ciertas características del sistema electoral han facilitado la durabilidad de las coaliciones, al ofrecer incentivos considerablemente fuertes para la formación de alianzas.

Al sintagma *sistema presidencialista* hoy se le ha agregado el prefijo “*hiper*”. Insistimos en que preliminarmente podemos concluir que no existe una real tensión entre presidencialismo y parlamentarismo. Se trata de un falso dilema, traemos una historia propia en la que nos debemos reconocer, el proceso de sincretismo constitucional de instituciones foráneas puede explicar muchas cosas, pero no es posible atribuirle de manera omnisciente todos los males de nuestra democracia a nuestras instituciones jurídicas y políticas. La responsabilidad en la aplicación futura de la muerte cruzada, siempre estará condicionada también por otros factores que no debemos olvidar, y que son básicamente políticos.

¹⁷⁶ *Ibíd.*, p. 124.

¹⁷⁷ Detlef Nolte, *Revista de ciencia política*, en http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2003000200003

CAPITULO III

LA MUERTE CRUZADA ENTRE EL EJECUTIVO Y EL LEGISLATIVO EN LA CONSTITUCION DEL 2008

3. El presidencialismo ecuatoriano.

La Constitución del 2008 al agregar esta novedosa institución jurídico-política, deviene en un meritorio caso de estudio, que se lo aborda desde un registro constitucional y un registro politológico. Se afirma que esta institución genera un presidencialismo *sui generis*,¹⁷⁸ “estructurado con importantes variantes institucionales que lo separan del canon tradicionalmente atribuido a esta forma de gobierno”¹⁷⁹.

Al socaire de un innegable sistema presidencialista, la nueva arquitectura constitucional propone un mecanismo propio del parlamentarismo o el semipresidencialismo, introduciendo paralelamente instituciones foráneas.¹⁸⁰ En nuestro país, los dos poderes secularmente se autoproclaman representantes de los intereses ciudadanos, al devenir su origen de la voluntad popular en las urnas, y por ello exigen ser reconocidos como detentadores de la voz del pueblo.

Desde nuestra perspectiva, ningún país en el mundo establece en su Constitución un mecanismo análogo al nuestro, en el que siendo un sistema presidencialista, el titular de la Función Ejecutiva tiene la facultad de disolver el Legislativo, facultad que, en abstracto, puede también ser usada por la Asamblea Nacional en contra del Presidente de la República.

El surgimiento de esta figura constitucional, en el fondo, pretendería poner fin a las históricas pugnas de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo, pugnas que debemos reconocer han sido exclusivas entre estos dos órganos. Es necesario admitir el rechazo

¹⁷⁸ Rafael Balda Santistevan, “Hacia un nuevo sistema de gobierno: diseño institucional del presidencialismo en la nueva Constitución del Estado ecuatoriano,” en Ramiro Ávila Santamaría et al., edit., *Desafíos constitucionales, La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*, Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008, p. 172.

¹⁷⁹ *Ibidem*, p. 172.

¹⁸⁰ *Ibidem*, p. 176.

que la sociedad ecuatoriana ha demostrado abiertamente a lo largo de estos años de ingobernabilidad y la necesidad de adoptar medidas para la construcción de procesos democráticos, para superar estos atavismos políticos, la Constitución da cuenta de dos potenciales escenarios:

El primero.- Si se lo piensa en función del artículo 130, es un correcto freno a la Función Legislativa, porque la Asamblea y sus integrantes deben asumir que en caso de destituir al Presidente de la República estarán comprometiendo seriamente su existencia, es decir, se debe proceder con la autodisolución del órgano colegiado.

El segundo.- Si se la piensa en función del artículo 148, se otorga al Presidente una herramienta de disuasión contra el Legislativo, pero con el sobreentendido de que la amenaza recaería también sobre él mismo. En este sentido se advierte que existe una diferencia sustancial en la forma y en el fondo, con relación al cómo se procesarán y juzgarán hechos políticos análogos, y es así que los analistas consultados concuerdan con el criterio que, el sistema presidencialista ecuatoriano en la actualidad tiene esta característica de generar una propensión a la acumulación de poder.

Esta figura nace como una reacción a los fallidos juicios políticos instaurados en el país en épocas pasadas caracterizadas por procesos políticos convulsos. Al respecto el profesor Rafael Oyarte dice: “muchos inconvenientes se han señalado con respecto al sistema ecuatoriano de enjuiciamiento político, lo que ha llevado a sucesivas modificaciones tanto en 1998 como en 2008”.¹⁸¹ Según Oyarte, “tradicionalmente en el Ecuador no se establecieron requisitos numéricos para instruir el juicio político”.¹⁸² En la

¹⁸¹ Rafael Oyarte Martínez, “Relaciones Ejecutivo-Legislativo”, en Santiago Andrade, Agustín Grijalva, Claudia Storini, Edit., *La Nueva Constitución del Ecuador: Estado, derechos e instituciones*, Corporación Editora Nacional, Quito, 2009, p. 88.

¹⁸² *Ibidem*.

Constitución de 2008 se conservó la institución del juicio político en los siguientes términos:

“Art. 131.- La Asamblea Nacional podrá proceder al enjuiciamiento político, a solicitud de al menos una cuarta parte de sus miembros [...], de las ministras o ministros de Estado, o de la máxima autoridad de la Procuraduría General del Estado, Contraloría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública General, Superintendencias, y de los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral, Consejo de la Judicatura y Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, [...]. Para proceder a su censura y destitución se requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional, con excepción de las ministras o ministros de Estado y los miembros de la Función Electoral y del Consejo de la Judicatura, en cuyo caso se requerirá las dos terceras partes. La censura producirá la inmediata destitución de la autoridad. [...]”¹⁸³

Como se puede advertir en este artículo se contemplan exigencias cuantitativas tanto para el inicio de los procesos de impugnación, como para su resolución. Cabe destacar que tal norma hace referencia expresa a ciertos funcionarios, dejando a salvo a Presidente y Vicepresidente de la República, para quienes se deberá seguir el procedimiento contemplado en el artículo 129:

“Art. 129.- La Asamblea Nacional podrá proceder al enjuiciamiento político de la Presidenta o Presidente, o de la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República, a solicitud de al menos una tercera parte de sus miembros, en los siguientes casos: 1. Por delitos contra la seguridad del Estado. 2. Por delitos de concusión, cohecho, peculado o enriquecimiento ilícito. 3. Por delitos de genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, secuestro u homicidio por razones políticas o de conciencia. Para iniciar el juicio político se requerirá el dictamen de admisibilidad de la Corte Constitucional, [...].

¹⁸³ Constitución de la República del Ecuador 2008.

Para proceder a la censura y destitución se requerirá el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional. [...]”¹⁸⁴

Las exigencias numéricas de esta normativa la convierten, en la práctica, en un mecanismo muy complejo de aplicar. No sería posible conseguir, al menos, la voluntad afirmativa de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea, dadas las características que usualmente tiene el Legislativo en el Ecuador, mucho menos en un contexto como el del periodo Legislativo iniciado en el 2012 y que se conserva a la fecha, una mayoría difícil de trastocar en contra del Primer Mandatario.

En este capítulo, nuestro interés se centra en los límites y los alcances de esta figura jurídica. Para ello ya hemos examinado los textos constitucionales de los países andinos que contienen figuras similares y, mediante este ejercicio comparativo, determinaremos si se trata de una innovación jurídica que podría o no morigerar con efectividad las históricamente convulsas relaciones entre Ejecutivo y Legislativo, con la finalidad de observar si se cumplen con mínimos de gobernabilidad en la nueva etapa institucional que comienza a vivir el Ecuador.

3.1. La muerte cruzada en la Constitución de 2008.

La nueva Constitución, consagra innovaciones jurídicas y políticas de variada importancia, que van desde el reconocimiento y ampliación del catálogo de derechos y libertades, la reorganización de la estructura del Estado, hasta la reforma del régimen de competencias de los distintos niveles de gobierno, entre otros.

A criterio de Oyarte, la composición y funciones de los poderes Ejecutivo y Legislativo a la luz de la nueva Constitución continúa con la simiente de la Carta Magna de 1998, que otorgó al Ejecutivo amplitud de poderes.¹⁸⁵ En ese mismo sentido, el

¹⁸⁴ *Ibidem*.

¹⁸⁵ Rafael Oyarte Martínez, “Relaciones Ejecutivo-Legislativo”, en Santiago Andrade, Agustín Grijalva, Claudia Storini, Edit., *La Nueva Constitución del Ecuador: Estado, derechos e instituciones*, Corporación Editora Nacional, Quito, 2009, p. 88.

constituyente de 2008, no sólo que mantuvo esos criterios, sino que introduce la figura de la muerte cruzada, y correlativamente, disminuye facultades a la legislatura.¹⁸⁶

La cuestión ha ganado notoriedad en el debate público de la mano de varios actores políticos, y paralelamente desde el ámbito académico o doctrinario se discute acerca de su naturaleza jurídica y sus aplicaciones prácticas. Los constituyentes que la propusieron, hablan de una herramienta para la gobernabilidad, mientras que sus detractores se refieren a ella como una herramienta política de concentración de poder. Para este análisis es necesario, iniciar citando los artículos constitucionales que viabilizan la *muerte cruzada*.

Tenemos en primer lugar el artículo 130 que consagra:

“Art. 130.- La Asamblea Nacional podrá destituir a la Presidenta o Presidente de la República en los siguientes casos: 1. Por arrogarse funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional. 2. Por grave crisis política y conmoción interna. En un plazo de setenta y dos horas, concluido el procedimiento establecido en la ley, la Asamblea Nacional resolverá motivadamente con base en las pruebas de descargo presentadas por la Presidenta o Presidente de la República. Para proceder a la destitución se requerirá el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional. De prosperar la destitución, la Vicepresidenta o Vicepresidente asumirá la Presidencia de la República. Esta facultad podrá ser ejercida por una sola vez durante el período Legislativo, en los tres primeros años del mismo. En un plazo máximo de siete días después de la publicación de la resolución de destitución, el Consejo Nacional Electoral convocará para una misma fecha a elecciones legislativas y presidenciales anticipadas para el resto de los respectivos periodos. La instalación de la Asamblea Nacional y la posesión de la Presidenta o

¹⁸⁶ *Ibidem*, p. 89.

Presidente electo tendrá lugar de acuerdo con lo previsto en la Constitución, en la fecha determinada por el Consejo Nacional Electoral.”¹⁸⁷

En esta disposición se regula la aplicación de la muerte cruzada desde la iniciativa de la Asamblea, mientras que el artículo 148, prevé la muerte cruzada como potestad del Presidente de la República, en los siguientes términos:

“Art. 148.- La Presidenta o Presidente de la República podrá disolver la Asamblea Nacional cuando, a su juicio, ésta se hubiera arrogado funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional; o si de forma reiterada e injustificada obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, o por grave crisis política y conmoción interna. Esta facultad podrá ser ejercida por una sola vez en los tres primeros años de su mandato. En un plazo máximo de siete días después de la publicación del decreto de disolución, el Consejo Nacional Electoral convocará para una misma fecha a elecciones legislativas y presidenciales para el resto de los respectivos períodos. Hasta la instalación de la Asamblea Nacional, la Presidenta o Presidente de la República podrá, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional, expedir decretos-leyes de urgencia económica, que podrán ser aprobados o derogados por el órgano Legislativo.”¹⁸⁸

Lo particular de esta disposición es que en un primer momento parecería ser que solo el “juicio” del Presidente bastara para calificar a las acciones del Legislativo como “arrogación de funciones”, pero inmediatamente dice que es la Corte Constitucional la que debe emitir un dictamen favorable. Luego, es el ente constitucional el que decide si existe o no mérito para la aplicación de la muerte cruzada, volviendo, a nuestro entender, imprecisa y peligrosamente equívoca la expresión “a su juicio”, por las razones ya anotadas. Además la parte final del mencionado artículo parece otorgar la razón a los que

¹⁸⁷ Constitución de la República del Ecuador 2008.

¹⁸⁸ *Ibidem*.

acusan de “hiperpresidencialismo” al nuevo sistema constitucional, ya que mientras la Asamblea se disuelve, al Presidente se le otorga la atribución de legislar vía decreto-ley.

Al respecto la Sentencia Interpretativa No. 002-10-SIC-CC, del Caso No. 0020-09-IC de la Corte Constitucional, señala: “la destitución del Presidente o Presidenta de la República y la disolución de la Asamblea Nacional son figuras constitucionales excepcionales [...] que pueden ser activadas eventualmente si se cumplen los presupuestos previstos en la norma suprema”.¹⁸⁹ De esta sentencia podemos entrever que ha sido la propia corporación de control constitucional la que reconoce que para la aplicación de esta institución es necesario que se verifiquen las condiciones de carácter fáctico, las cuales deben ser sujetas a evaluación, para evitar las veleidades del subjetivismo.

Por ejemplo si la Asamblea “...de forma reiterada e injustificada obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo”,¹⁹⁰ plan que se inserta en el nuevo paradigma de la gestión de la cosa pública del estado ecuatoriano, basado en el rescate de la noción de Planificación como modelo de administración, se cumpliría uno de aquellos presupuestos fácticos, recordando que es atribución exclusiva del Presidente presentar al Consejo Nacional de Planificación la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo para su aprobación.¹⁹¹

Estas figuras pueden ser ejercidas tanto por la Asamblea Nacional como por el Presidente de la República, como un “mecanismo de frenos y contrapesos a través del cual se intenta equilibrar el poder del uno respecto del otro”,¹⁹² lo cual no deja de ser un apriorismo dada la inexistente experiencia al respecto.

¹⁸⁹ Sentencia Interpretativa No. 002-10-SIC-CC, Caso No. 0020-09-IC, fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, con nueve votos de los doctores: Roberto Bhrunis Lemarie, Patricio Herrera Betancourt, Alfonso Luz Yunes, Hernando Morales Vinueza, Nina Pacari Vega, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera, Edgar Zárate Zárate y Patricio Pazmiño Freire, en sesión del 9 de septiembre del 2010.

¹⁹⁰ *Ibidem*.

¹⁹¹ Constitución 2008 Art. 147.- Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley: 4. Presentar al Consejo Nacional de Planificación la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo para su aprobación.

¹⁹² Sentencia Interpretativa No. 002-10-SIC-CC, Caso No. 0020-09-IC, fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, con nueve votos de los doctores: Roberto Bhrunis Lemarie, Patricio

Esta institución constitucional busca armonizar un debido equilibrio de los poderes dentro de un Estado Constitucional. Para la Corte Constitucional cada una de las funciones se convierte en:

“...celoso guardián de su respectivo ámbito de competencias ya que, [...] la división de poderes no es más que la garantía de la libertad; la división es, al mismo tiempo, interdependencia de poderes, de tal modo que se garantice que unos pueden controlar a los otros; la base sustentadora del Estado es el equilibrio constitucional del sistema de gobierno; además del control del pueblo sobre el gobierno, es preciso asegurar los controles de los distintos poderes entre sí”.¹⁹³

Procederemos ahora a esbozar algunos criterios para entender de mejor manera la muerte cruzada.

3.1.1. Atribuciones del Ejecutivo respecto a la disolución de la Asamblea por parte del Presidente de la República.

Esta facultad puede ser ejercida una sola vez en los primeros tres años de mandato. Se otorga una facultad extraordinaria al Presidente, quien pese a poner a disposición su cargo, se queda en funciones incluso expidiendo decretos-leyes de urgencia económica, previo dictamen de la Corte Constitucional. Esto nos pone ante escenarios muy complejos en los que con una Asamblea disuelta, el país podría tener un Presidente gobernando en solitario expidiendo actos normativos y otros actos en ejercicio pleno de gobierno en los más diversos ámbitos, con todo lo que ello implica.

3.1.2. La Asamblea destituye al Presidente.

Son dos las circunstancias en las que el Legislativo puede fundamentarse para destituir al Presidente. En el primer caso, la que se refiere a la arrogación de funciones, se presenta como una cuestión sujeta a valoración netamente jurídica, entendiéndose en

Herrera Betancourt, Alfonso Luz Yunes, Hernando Morales Vinueza, Nina Pacari Vega, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera, Edgar Zárate. Zárate y Patricio Pazmiño Freire, en sesión del 9 de septiembre del 2010.

¹⁹³ *Ibidem*.

su sentido lato, como un indebido ejercicio de competencias, que no son aquellas contempladas en el artículo 147 de la Constitución. Procede entonces la destitución luego de que el máximo órgano de control constitucional, califique como efectiva tal imputación de arrogación de funciones.¹⁹⁴

En el segundo caso podría caerse en subjetividades, desde la perspectiva de la jurisprudencia se halla pendiente el establecimiento de parámetros para la categorización de ciertos eventos adversos, como de “crisis”.

Uno de los parámetros sobre los cuales podría basarse una posible calificación de “crisis” puede ser los estándares generados por la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana. Preliminarmente nos permitimos afirmar que los estados de emergencia de origen en contingencias de naturaleza política, cuantitativamente son inferiores a las que se generan por otras causas, económica, social, ecológica o por grave calamidad pública.

La Corte Constitucional colombiana en Sentencia No. C-179/94, en cuanto a los estándares para calificar la constitucionalidad de un estado de emergencia ha dicho que:

“Los elementos configurativos del estado de emergencia son [...]: (i) El elemento causal, que se refiere a los hechos que tienen entidad para suscitar la declaratoria de ese estado de excepción, deben presentar el carácter de [...] extraordinarios, esto es que deben aparecer de manera extraordinaria y apartarse del normal acontecer; deben perturbar o amenazar con perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país o constituir grave calamidad pública, lo que permite su utilización en forma preventiva [...]; (ii) El elemento objetivo que hace alusión al propósito o finalidad esencial del estado de emergencia, el cual debe estar dirigido a conjurar la crisis [...] correspondiente y a contener la extensión de sus efectos con el fin de retornar a la situación normal anterior; (iii) El elemento instrumental que se relaciona con las herramientas jurídicas de que dispone el Gobierno para enfrentar la crisis e impedir la expansión de sus consecuencias, por un lado, mediante el decreto que declara la emergencia [...], por otro, con los decretos legislativos de desarrollo del estado de

¹⁹⁴ Constitución 2008, Art. 429.- La Corte Constitucional es el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia. Ejerce jurisdicción nacional y su sede es la ciudad de Quito. Las decisiones relacionadas con las atribuciones previstas en la Constitución serán adoptadas por el pleno de la Corte.

excepción, por cuya vía diseña y pone en ejecución los remedios que considera efectivos para superar tal coyuntura”.

La Corte Constitucional del Ecuador de acuerdo a la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, al calificar la constitucionalidad del decreto de estado de emergencia, se remite a dos aspectos elementales, el formal y el material, tal como lo disponen los artículos 120 y 121. En el caso del Dictamen N° 0017-10-SEE-CC, del 01 de octubre del 2010, sobre el Decreto Ejecutivo N° 488 del 30 de septiembre del 2010, por la insurrección policial, la Corte determinó que:

La Corte realizó un análisis material de los seis artículos del decreto ejecutivo señalando que la declaratoria del estado de excepción obedeció a un peligro inminente; dicha inminencia dejaría de serlo para convertirse en una real conmoción e incluso en un conflicto armado interno entre miembros de la Fuerza Pública y ciudadanía en general, que traería como consecuencia la pérdida de vidas humanas, atentados contra la integridad del Presidente de la República, afectaciones a la salud de los pacientes de los hospitales de la zona del conflicto, asaltos a instituciones públicas, bancarias y ciudadanía en general, cierre de vías entre otros.

Existe todo un complejo conceptual-normativo (normas internacionales, jurisprudencia, doctrina, etc), que la Corte debe utilizar o aplicar, según corresponda, para solventar las dificultades epistemológicas sobre lo que ha entenderse por “crisis”. Calificar cualquier circunstancia dentro de la vida política nacional como de “crisis política”, abre la posibilidad para que los integrantes de la Asamblea interpreten antojadizamente las circunstancias, para tratar de cesar al Primer Mandatario, pero en el caso de los decretos ejecutivos y el control constitucional que se debe practicar sobre ellos, la Corte tienen una serie de elementos y herramientas para dilucidar la gravedad de un evento. Sin embargo, desde la perspectiva de los asambleístas y desde la lógica de la aplicación de la muerte cruzada, un primer filtro se establece respecto a la votación, pues para que esto proceda, se debe alcanzar el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros de la

Asamblea, esto es actualmente 91 votos, de 137, (anteriormente eran 83 de 124), mayoría que, dicho sea de paso, es extremadamente difícil conseguir.

En lo relativo a un segundo óbice, que aunque no se halle explicitado, es menester que debamos admitir el poderoso disuasivo que significa la posibilidad de autodisolución de la propia Asamblea, cuando se señala en dicho artículo que la autoridad electoral deberá convocar a elecciones legislativas anticipadas. Además, para evitar cualquier abuso, esto sólo puede tener lugar una sola vez durante el período Legislativo (paralelamente debe entenderse que se trata del mismo periodo presidencial) y dentro de los tres primeros años.

3.1.3. El rol jurídico de la Corte Constitucional en las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo.

Existe en la Constitución una serie de prerrogativas asignadas a la Corte Constitucional, de orden estrictamente político, que pueden ser aplicadas en el control de la gestión del gobierno. Estas atribuciones son las siguientes:¹⁹⁵

1. Emitir el dictamen de admisibilidad previo al enjuiciamiento político de la Presidenta o Presidente, y/o Vicepresidenta o Vicepresidente de la República. (artículo 129).
2. Emitir el dictamen favorable de arrogación de funciones previo a la destitución del Presidente o Presidenta de la República por parte de la Asamblea Nacional. (artículo 130).
3. Comprobar el abandono del cargo para la cesación en funciones del Presidente o Presidenta de la República. (artículo 145).

¹⁹⁵ Art. 436, Constitución 2008.

4. Emitir dictamen sobre arrogación de funciones de la Asamblea Nacional previo la disolución de la Asamblea Nacional por parte del Presidente o Presidenta de la República. (artículo 148, muerte cruzada).
5. Emitir dictamen sobre la posible expedición de decretos–leyes de urgencia económica por parte del Presidente de la República cuando la Asamblea haya sido disuelta. (artículo 148).
6. Efectuar de oficio y de forma inmediata el control de constitucionalidad de los Decretos Ejecutivos que declaren un estado de excepción, cuando impliquen la suspensión de los derechos constitucionales.

En el año 2007, es decir antes de la expedición de la Constitución de Montecristi, se produjo la destitución de un grupo importante de diputados que se oponían a la conformación de una Asamblea Constituyente. Luego estos fueron reemplazados por sus alternos, quienes llevaron adelante la subrogación de un nuevo Tribunal Constitucional. Según la Constitución de 1998 vigente a la época, el Tribunal era un cuerpo conformado por diferentes sectores de la sociedad ecuatoriana. Tradicionalmente se anatemizaba a este órgano por su composición, en la que se le imputaba ser un ente excesivamente corporativizado que no respondía a las reales finalidades para las que fue creado. Además se encontraban representados los distintos órganos del poder público tales como la Corte Suprema de Justicia, la Función Legislativa, la Función Ejecutiva, las entidades de régimen seccional autónomo es decir, los representantes de los Alcaldes y Prefectos; y además, las Cámaras de la Producción, las Centrales Sindicales y Campesinas. Este órgano constitucional tuvo un origen producto de la coyuntura política, fue el responsable de llevar adelante todos los procesos relacionados como la calificación de la supremacía de la Constitución como máximo órgano de interpretación y de justicia constitucional.

Las disposiciones de la Constitución actual son expresas en cuanto a la obligación del Estado de ser garante de los derechos fundamentales. Otorga además a la Corte Constitucional una serie de facultades que no hubieran podido ser aplicadas por el anterior Tribunal Constitucional. De esta forma el Tribunal resolvió convertirse en Corte Constitucional, para el denominado “Periodo de Transición”. Sin embargo no contempló lo atinente a lo que debía ocurrir con el máximo órgano de control de la constitucionalidad.¹⁹⁶ Una vez en funciones, la inédita Corte Constitucional, para el período de transición, conoció y resolvió cuestiones relativas a derechos fundamentales, la revocatoria del mandato, la *muerte cruzada*, e incluso una acción de inconstitucionalidad de su autoproclamación como Corte.

3.1.4. El rol político de la Corte Constitucional respecto a la muerte cruzada desde el enfoque de los juegos jurídicos metanormativos.

Corresponde aproximarnos a la aplicación de la muerte cruzada desde la perspectiva de los juegos jurídicos metanormativos, específicamente desde el punto de la producción autoritaria de condiciones de aplicación.¹⁹⁷ Se sostiene como requisito dentro de esta lógica que todas las normas cuenten con condiciones de aplicabilidad expresas o tácitas, y en esta línea de razonamiento las normas jurídicas dictadas por el estado son especiales o particulares (a diferencia de otras normas como las éticas o sociales), por su carácter estatutario, es decir que es el mismo estado el que puede modificar o dictar otras normas jurídicas para la plena aplicación de las normas que buscan un objetivo en miras a proteger ciertos bienes jurídicos (la estabilidad y continuidad democrática de las instituciones) a los que se reconoce jerarquía que merece particular atención. En las normas jurídicas, a diferencia de otras normas, sus condiciones de aplicabilidad deben estar expresamente enunciadas, esto garantiza certeza, para los obligados.

Marco Navas cuando se refiere al diseño institucional de la Constitución del 2008, identifica una triada de extremos distales asentados en los siguientes polos o componentes, uno garantista, otro participativo y otro republicano, y procura al tiempo,

¹⁹⁶ Resolución del Tribunal Constitucional convirtiéndose en Corte Constitucional publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 451, del 22 de octubre del 2008.

¹⁹⁷ Capella Juan Ramon, *Elementos de Análisis Jurídico*, Trotta, Madrid, 2002, de las copias presentadas en el Modulo: Teoría General del Derecho, de la Universidad Andina Simón Bolívar. p. 125.

sostener, la evidencia empírica de una dinámica de tensiones entre estos tres elementos de la factura constitucional. El autor reconoce con solvencia académica un fenómeno factual desde la perspectiva de los sistemas autopoieticos (abiertos- cerrados):

“Lo que hemos podido mostrar es que una Constitución no es un sistema o un todo coherente al máximo, no es un dispositivo normativo que funciona como una máquina, ni menos aún algo cerrado sino que su interior, continuando con la metáfora maquinista, tiene en el caso descrito tres dispositivos distintos y a momentos contradictorios, cuya inspiración procede si puede decirse, de tres distintas tecnologías. [...] ¿Podemos presuponer que el sistema constitucional del Ecuador asumió una posición híbrida? o probablemente, que estos tres polos constitucionales, sea por acuerdo político, por inercia o por defecto (agendas fuertes de distintos actores incomunicadas) no se relacionan adecuadamente”.¹⁹⁸

Marco Navas enfatiza la complejidad de la coexistencia de esos tres polos, dado que en su aplicación práctica se evidencian tensiones o peor aún contradicciones de difícil resolución, luego, la resolución de los mismos cuando se trata del juego democrático transido por disputas de diverso orden, la salida para los entes encargados de la administración de justicia, reiterando en la existencia de intereses en juego diversos y heterogéneos, por tanto opuestos, la salida decimos, no puede ser otra que de naturaleza política.

En el caso que analizamos podríamos mencionar como condiciones de aplicación expresas las constantes en la constitución ecuatoriana, las contenidas en los artículos tales como:

1. De acuerdo al tercer inciso del artículo 129 de la actual Constitución, se le faculta a esta Corte para emitir el dictamen de admisibilidad previo al enjuiciamiento político tanto de quien ejerza la presidencia o vicepresidencia de la República. Evidentemente existen cuestionamientos sobre la capacidad de la Corte para actuar con la debida independencia frente a un eventual requerimiento de enjuiciamiento político. Al

¹⁹⁸ Navas Alvear, Marco. (2013). La justicia constitucional en el Ecuador, entre la política y el derecho. *JURÍDICAS*. No. 2, Vol. 10, pp. 181- 208. Manizales: Universidad de Caldas. Recibido el 8 de octubre de 2013 Aprobado el 27 de noviembre de 2013, 03 de enero 2015, en [http://juridicas.ucaldas.edu.co/downloads/Juridicas10\(2\)_11.pdf](http://juridicas.ucaldas.edu.co/downloads/Juridicas10(2)_11.pdf)

no existir experiencia previa en la aplicación de esta figura resulta apriorístico pronunciarse en este sentido.

2. De su parte el artículo 130 de la norma suprema, en su numeral uno, dispone “La Asamblea Nacional podrá destituir al Presidente [...] en los siguientes casos: 1. Por arrogarse funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional.” Se faculta entonces a la Corte para emitir un pronunciamiento como requisito previo para viabilizar un proceso de destitución al Presidente, bajo la acusación de arrogación de funciones. Este caso nos ubica en un escenario análogo al anterior relacionado con el artículo 129, dado que los hechos considerados como arrogación de funciones, pueden ser objeto de valoración subjetiva, netamente dependiendo de la coyuntura política y de la correlación de fuerzas imperante en determinado momento en el país.

3. Otra de las facultades de la Corte Constitucional es la que le reconoce el artículo 145 de la Constitución, la misma que reza en el siguiente tenor: “La Presidenta [...] de la República cesará en sus funciones y dejará vacante el cargo en los casos siguientes: [...] 5. Por abandono del cargo, comprobado por la Corte Constitucional y declarado por la Asamblea [...]” Es decir, le corresponde a la Corte verificar la situación de “abandono del cargo”. Debido a nuestra azarosa historia en materia de defenestramientos, en las que ya se utilizó esta causal de abandono del cargo, como en el caso de Lucio Gutiérrez, este, que no debiera representar mayor obstáculo interpretativo, debería ser aplicado de una forma muy cautelosa, ya que el abandono del cargo ha de asumirse como una ausencia injustificada en las funciones presidenciales. La salida del país, muy frecuente en nuestros tiempos, debe implicar abandono del cargo, únicamente cuando no se ha efectuado siguiendo el curso legal, ni dejado reemplazo en términos formales.

4. El artículo 148 es aplicable cuando se trate del supuesto en el que sea la Asamblea Nacional la que se ha arrogado funciones. En esta circunstancia también es la Corte Constitucional la que debe pronunciarse y calificar los actos del Legislativo como invasivos de las facultades y competencias de otros órganos públicos, previo a su disolución por parte del Ejecutivo. Esto trae como posibilidad que la herramienta jurídica se convierta en una arma de chantaje o extorsión política desde el Presidente de la República hacia la Asamblea. Pensamos que vale la pena hacer un aparte en este punto, sobre la relación Ejecutivo-Legislativo. Como lo reconoció ya en su momento Hedrick Smith,¹⁹⁹ el Legislativo es un cuerpo integrado por diversos componentes, todos de extracción política muy diversa, con propensión a la confrontación y muchos de ellos actuando con consignas deliberadamente desestabilizadoras. Luego podría surgir que ciertos afanes preferirían generar caos desde la legislatura y poner al país en situación de crisis para que el Ejecutivo opte por esta salida, que evidentemente implica su propia anulación institucional. Esta facultad es de uso delicado y debe ser administrada bajo la prevención que comparte siempre esa doble entidad: la jurídica y la política y que su uso está supeditado a tal realidad.

5. Finalmente la Corte Constitucional debe calificar y hacer una valoración de orden constitucional a los decretos-leyes que expida el Presidente una vez que se ha aplicado la muerte cruzada y haya desaparecido el Legislativo, tal como lo reconoce el artículo 148 que dispone: “[...] Hasta la instalación de la Asamblea Nacional, [...] el Presidente de la República podrá, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional, expedir decretos-leyes de urgencia económica, [...]”. Con la disolución de la Asamblea Nacional, la Corte Constitucional comparte el pesado fardo del ejercicio del poder

¹⁹⁹ Hedrick Smith, *The Power Game*, New York, Random House New York Editors, 1988.

Legislativo con el Presidente en funciones, quien queda habilitado para legislar vía decreto.

En este sentido, al respecto de la muerte cruzada, el ex – vocal del Tribunal de Garantías Constitucionales, Tarquino Orellana señala que “en el modo expreso como consta redactada la norma, la Corte Constitucional es intermediaria, legitimadora del proceso en la invocación de una sola de sus causales: arrogación de funciones, en las demás su participación y decisión puede cuestionarse o incluso, a la letra, estimarse que no corresponde su dictamen.”²⁰⁰ Desde luego, “cabe insistir en que la resolución de declarar la disolución de la Asamblea es un acto de la administración pública, reglado, aunque fuera de manera deficiente, pero siempre sometido a control de constitucionalidad que bien puede activarse por la demanda ciudadana”.²⁰¹

3.1.5. El rol jurídico de la Corte Constitucional respecto a la muerte cruzada.

Para la Corte Constitucional existe un marco normativo explícito tanto dentro de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional como en la Constitución, que le obliga a actuar bajo patrones de conducta jurídicamente precisados, pero que no escapan a las contingencias de las correlaciones entre las fuerzas e intereses, que genéricamente podemos denominar como “políticos”. Desde una perspectiva axiológico-valorativa podemos sostener que hay una gran responsabilidad en las actuaciones de este órgano, que están constantemente bajo el análisis de la ciudadanía.

Sin embargo, la Ley de Garantías Jurisdiccionales en su artículo 153²⁰², en su párrafo segundo, pone un marco concreto a las posibilidades de acción de la Corte cuando dispone que “[...] Ni en el caso del juicio político ni en el del voto de destitución, la Corte

²⁰⁰ Tarquino Orellana, “La Muerte Cruzada en el Nuevo Texto Constitucional, Relaciones Ejecutivo-Legislativo”, Entrevista realizada por la autora de la Tesis, 16-01-2011.

²⁰¹ Tarquino Orellana, “La Muerte Cruzada en el Nuevo Texto Constitucional, Relaciones Ejecutivo-Legislativo”, Entrevista realizada por la autora de la Tesis, 16-01-2011.

²⁰² Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, Registro Oficial Suplemento 52, 22 de octubre de 2009.

Constitucional tiene competencia para pronunciarse acerca de si están probadas las infracciones y la responsabilidad de la Presidenta [...] de la República. Tampoco es de su competencia pronunciarse acerca de la existencia de las infracciones para la destitución de la Asamblea Nacional ni de la responsabilidad de éstas en ellas.” Evitando de tal forma probables excesos de parte de esta, al poner límites reales a su ámbito de acción.

El artículo 152 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales, norma el procedimiento para la resolución y posterior emisión del dictamen que contendrá la aprobación de la disolución de la Asamblea Nacional, en los siguientes términos:

“La Secretaria [...], en presencia de [...] todos los jueces de la Corte Constitucional que hacen quórum, procederá a sortear a la o el ponente quien presentará un informe en veinticuatro horas. La jueza o juez ponente informará si el decreto está debidamente motivado y si los actos que se le imputan a la Asamblea Nacional constituyen arrogación de funciones que no le competen constitucionalmente y acompañará el proyecto de dictamen, y seguirá el trámite previsto en el artículo 151 de esta Ley. El expediente se resolverá con el voto de las dos terceras partes de los integrantes del Pleno.”²⁰³

3.2. Muerte cruzada: ¿herramienta política pensada para la coyuntura?

Como dato para tener en cuenta, *muerte cruzada* es el nombre coloquial de esta institución jurídica de anulación institucional mutua entre dos funciones del Estado: Ejecutivo y Legislativo. Desde este punto de vista se podría pensar que fue “concebida como herramienta jurídica que obligue a una relación de colaboración y complementariedad obligatoria entre el Ejecutivo y el Legislativo, este criterio de la obligatoriedad, lo señalamos en referencia a las continuas relaciones de chantaje y presión entre estas dos funciones, que desgraciadamente, se convirtió en una herramienta política de presión y subordinación del Ejecutivo al Legislativo”.²⁰⁴ Bien podría interpretarse

²⁰³ Ibidem.

²⁰⁴ Tarquino Orellana, “La Muerte Cruzada en el Nuevo Texto Constitucional, Relaciones Ejecutivo-Legislativo”, Entrevista realizada por la autora de la Tesis, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, 16-01-11.

entonces, que esta figura que le otorga atribuciones extraordinarias al Ejecutivo, se la adoptó con el propósito de romper el equilibrio en sus relaciones con el Legislativo. Es más, como ya lo expusimos, en cierto contexto esta nueva institución jurídica tiende a fortalecer al Ejecutivo en detrimento del otro poder, donde el control constitucional es secundario.²⁰⁵ La facultad del Presidente con relación a la causal de “conmoción interna” no necesita de pronunciamiento, calificación o dictamen previo de la Corte Constitucional, creando un marco donde la capacidad de presión y de fuerza la tiene el poder Ejecutivo, poniendo a la Asamblea Nacional en una situación ambivalente en cuanto a su estabilidad, y si se reeditan las circunstancias de épocas aparentemente ya pasadas, el riesgo se incrementa para este órgano.²⁰⁶

El Presidente de la Corte Constitucional, apela a la necesaria racionalidad de los actores políticos en la aplicación de esta figura constitucional, en estos términos:

“En cuanto a la relación entre estabilidad política del país, y la ejecución de la disolución de la Asamblea Nacional, es de esperar que si se llega a proponer y ejecutar esta alternativa, no debe responder a una actitud visceral, sino todo lo contrario, se deberá hacer buen uso del instrumento en cuestión por parte del Ejecutivo. Lo que podemos deducir también, es que parece como una especie de compensación a favor del Ejecutivo frente a la facultad del poder Legislativo de proceder a la destitución del Presidente de la República.”²⁰⁷

En esencia, al ser esta una figura jurídica plenamente aplicable por la autoridad que precise su uso, en función de la realidad política por la que atraviese en determinado momento el país, la decisión personal de autoridad (en el caso del Presidente) de aplicarla, tendrá además que sopesar lo que acarrea y sobreviene en segunda instancia, su aplicación

²⁰⁵ *Ibidem.*

²⁰⁶ *Ibidem.*

²⁰⁷ Patricio Pazmiño, “La Muerte Cruzada en el Nuevo Texto Constitucional, Relaciones Ejecutivo-Legislativo”, Entrevista realizada por la autora de la Tesis, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, 15-01-11.

política; es decir, la manera de administrarla no debe ser producto de arrebatos irreflexivos o para ejercer presiones sobre los actores o espacios políticos. Ha de pensarse en las consecuencias de su aplicación, la que generaría espontáneamente inestabilidad política perjudicando la continuidad de los procesos y proyectos iniciados. Esto implica costos de todo tipo en lo social y político, consecuentemente, en tiempos convulsos, la estabilidad social, política y económica del país estaría vinculada estrechamente a su aplicación. Su uso irresponsable desgastaría la institución de la muerte cruzada, como mecanismo de solución de conflictos políticos.

La muerte cruzada en el Ecuador, es el resultado de un proceso de descomposición institucional, caracterizado por una profunda carencia de legitimidad en sus instituciones representativas. Se vio en esta herramienta un mecanismo de procesamiento de los conflictos político-institucionales, pero además, se consideró que es necesario que el Presidente, tenga una herramienta que le permita avanzar en dirección de su proyecto político y ejecutar su plan de gobierno con mínimos óptimos de gobernabilidad.

Para alcanzar objetivos comunes, es indispensable establecer bases éticas entre los integrantes de nuestra clase política, el Ecuador se convirtió en un país ingobernable según algunos criterios, producto precisamente de un ejercicio antiético de la política. Ese fue el punto de partida y el punto de llegada para que se incorpore la *muerte cruzada*, como una forma de evitar el chantaje y los abusos de poder.

Como ya hemos sostenido anteriormente la *muerte cruzada* comparte una doble entidad: la jurídica y la política. Definir si beneficia la estabilidad social, política o económica del país, es cuestión de un análisis sobre la base de su aplicación práctica que aún no ha ocurrido. Probablemente también debería cuestionarse la teoría de que la estabilidad signifique un beneficio per se, cuando esta se consigue a costa de renunciar a

las legítimas demandas sociales de justicia y equidad social, y bajo esa perspectiva, tendríamos también que reflexionar que todos los pueblos estarían condenados inclusive a la sumisión ante el poder injusto, en nombre de la estabilidad.²⁰⁸

En caso de llegar a activarse este mecanismo, sea por el Legislativo o el Ejecutivo, se entenderá que uno de ellos incurrió en una de las causales específicas previstas en la Constitución, por lo que si bien su consecuencia inmediata será la cesación de funciones del Legislativo y la convocatoria a elecciones, eso no debería entenderse como *inestabilidad* ya que de manera inmediata, devolverá a las ciudadanas y ciudadanos la posibilidad de retomar esa estabilidad a través de elecciones.²⁰⁹

3.2.1. Primeros anuncios de aplicar la muerte cruzada por parte del Ejecutivo durante el primer año del periodo presidencial 2009-2013.

Los pronunciamientos sobre su aplicación durante este periodo no fueron claros y los que se dijeron fueron a título admonitorio. “Ha sido más bien la amenaza de que haría uso de esta herramienta [...] que se anuncia y se invoca en cualquier momento”.²¹⁰ Se sostiene que las motivaciones del Presidente fueron principalmente argumentos de tipo político-coyuntural; por ejemplo, que las propuestas legislativas del Ejecutivo no cuente con los votos suficientes en la Asamblea Nacional para dar paso a una iniciativa normativa.²¹¹

Varios de los anuncios se dieron por la sensación de boicot que constantemente denunciaba el Presidente, no solo de parte de la bancada de la oposición, sino también, de los legisladores afines a su movimiento, al no dar paso a propuestas de ley relacionadas

²⁰⁸ Rosana Alvarado Carrión, Primera Vicepresidenta de la Asamblea Nacional, “La Muerte Cruzada en el Nuevo Texto Constitucional, Relaciones Ejecutivo-Legislativo”, Entrevista realizada por la autora de la Tesis, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, 12-02-11.

²⁰⁹ *Ibidem*.

²¹⁰ Tarquino Orellana, “La Muerte Cruzada en el Nuevo Texto Constitucional, Relaciones Ejecutivo-Legislativo”, Entrevista realizada por la autora de la Tesis, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, 16-01-11.

²¹¹ Patricio Pazmiño, “La Muerte Cruzada en el Nuevo Texto Constitucional, Relaciones Ejecutivo-Legislativo”, Entrevista realizada por la autora de la Tesis, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, 15-01-11.

a políticas públicas de interés general. Prueba de lo afirmado es la Ley Orgánica de Servicio Público, que terminaría por provocar la crisis del 30 de septiembre del 2010.

Durante la etapa comprendida entre los años 2009 a 2013, donde el Gobierno careció de una clara mayoría en la Asamblea Nacional, se obstruyó la aprobación de leyes que eran consideradas importantes para el Ejecutivo. Esto activó una de las causales del artículo 148, que sostiene que procede esta medida si “de forma reiterada e injustificada obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo o por grave crisis política y conmoción interna.” En función de estos argumentos surgieron varias advertencias del Presidente de la República de activar este mecanismo, por las actitudes y decisiones obstruccionistas específicas en el tratamiento de algunos proyectos de ley fundamentales para el proyecto político del partido de gobierno.

3.2.2. Reacciones del Legislativo.

Para Orellana “el Legislativo ha denunciado su debilidad”.²¹² No tuvo una respuesta institucional sólida, menos todavía cuando las víctimas de ese anuncio serían, precisamente, los asambleístas afines al Gobierno que son mayoría en la Asamblea,²¹³ debido a que la composición de la Asamblea la convierte en un crisol de ideas, intereses, extracciones sociales, etc.

Para el ex vocal del Tribunal Constitucional “esto descubre de modo patente que la herramienta política sería fatalmente usada y generadora de inestabilidad cuando la composición de fuerzas en la Asamblea no sea afín al Ejecutivo. En este caso, la llamada muerte cruzada, la disolución de la Asamblea, sería la herramienta de presión, fuerza y subordinación del Legislativo”.²¹⁴ Sin duda, se observa una suerte de forcejeo

²¹² Tarquino Orellana, “La Muerte Cruzada en el Nuevo Texto Constitucional, Relaciones Ejecutivo-Legislativo”, Entrevista realizada por la autora de la Tesis, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, 16-01-11.

²¹³ *Ibíd.*

²¹⁴ *Ibíd.*

político, “con el objetivo de ver cuál es la Función del Estado que cede.”²¹⁵ En el caso de los opositores, estos retaron al Presidente a que la aplique, porque consideraban que era el momento de medir fuerzas en las urnas.

Todo eso ocurría en el anterior periodo sin embargo el panorama político actual es diametralmente diferente. El movimiento de gobierno tiene una Asamblea que le es absolutamente afín, lo que hace pensar una estabilidad inusitada, no vista desde la vuelta a la democracia en 1979. Pero la dinamicidad de la vida política obliga a no soslayar lo que pudiera ocurrir en el futuro, en la contingencia de que el Ejecutivo no tuviese estas condiciones tan favorables de gobernabilidad.

3.3. ¿La probable aplicación de la muerte cruzada, es consecuencia de la falta de ética, incapacidad jurídica, falta de liderazgo de los gobernantes?

El divorcio entre ética y política se ha posicionado en los idearios colectivos, en las significaciones, en los simbolismos y en el ejercicio de cierto espacio de la actividad concreta de la vida política. Desde el punto de vista deontológico hoy menos que nunca tiene asidero, o es defendible desde el espacio que se la aborde, esta separación radical, consecuencia de lo cual surgió la denominada *realpolitik*, o política basada solo en intereses. El maquiavelismo que pretende justificar cualquier acción únicamente sobre la base de las conveniencias y oportunismos es despreciable. La dimensión ética es una exigencia fundamental en la conducción y la gestión de lo público, pero una ética basada en los ideales modernos de equidad, tolerancia, democracia participativa, y en los tradicionales como la alternabilidad, la justicia social, el desarrollo, la rendición de cuentas etc. No obstante, la muerte cruzada, herramienta y arma política que se ha insertado en el texto constitucional, demuestra la carencia de una cultura que se sostenga

²¹⁵ Patricio Pazmiño, “La Muerte Cruzada en el Nuevo Texto Constitucional, Relaciones Ejecutivo-Legislativo”, Entrevista realizada por la autora de la Tesis, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, 15-01-11.

en la confianza entre los actores políticos, aunque esta no refleje a cabalidad la real dimensión de su estructura ética.

En su *Ética para Amador*, Fernando Savater al referirse a la relación entre ética y política, en tono admonitivo reflexiona “en cuanto a su finalidad, ambas parecen fundamentalmente emparentadas (...). La ética es el arte de elegir lo que más nos conviene y vivir lo mejor posible; el objetivo de la política es el de organizar lo mejor posible la convivencia social, de modo que cada cual pueda elegir lo que le conviene.”²¹⁶ En términos tan simples Savater resume una verdad fundamental sobre estas dos esferas de la vida humana. En el contexto de nuestra realidad debemos recordar que existe un enorme componente ético en la decisión final de utilizar la muerte cruzada.

La utilización de la muerte cruzada, como medida plenamente justificable ante la inoperancia gubernamental o como medio de presión ante la oposición que boicotea el Plan Nacional de Desarrollo, puede poner en evidencia a las partes involucradas y permitir que la opinión pública juzgue según la información procesada, cuál actor político tiene la razón para su aplicación, o por qué del abuso en su propuesta de utilización.

La eventual aplicación de la muerte cruzada por parte del Legislativo o el Ejecutivo, será consecuencia de una atmósfera política compleja en el que los factores de gobernabilidad se vean seriamente menoscabados, la utilización de este mecanismo, requiere un compromiso ético, pues implica amplios renunciamentos del poder, y las derivaciones de su aplicación son inciertas para ambas partes.

3.4. ¿Es una estrategia política para recuperar espacios de poder?

Orellana se refiere en términos acres a esta figura. Cuando se propone esta posibilidad, dice el exmagistrado:

²¹⁶ Fernando Savater, *Ética Para Amador*, en <http://www.rubinsteintaybi.com.ar/Archivos/Etica%20para%20Amador.pdf>

“más que la recuperación de espacios de poder, la disponibilidad de esta herramienta en manos del Ejecutivo es una fórmula por la cual se consagra un exceso de poder, un hiperpresidencialismo que es desgraciadamente, coherente, continuista de una cultura política oligárquica, caciquezca, caudillista, mesiánica y supersticiosa presente en la historia política del país. Las crisis políticas en el país, más que crisis de gobernabilidad son, han sido en los últimos años, quiebras de los liderazgos, acabamiento, final del ilusionismo e inicio de uno nuevo”.²¹⁷

Patricio Pazmiño opina que “desde un abordaje normativo aparece como un instrumento importado de los sistemas parlamentarios, en los cuales la característica principal es la posibilidad de que el Ejecutivo puede disolver al Legislativo”.²¹⁸ Pero cita a Giovanni Sartori y dice que la posibilidad de que el Presidente de la República pueda disolver al Legislativo, no implica que se desnaturalice al sistema presidencial como forma de gobierno. En tal virtud, la disolución de la Legislatura por parte del Presidente aparece como una suerte de compensación a la facultad de destitución al primer mandatario por parte de la Asamblea.²¹⁹ Dependiendo del momento político puede resultar contraproducente para el gobierno, o en su defecto ratificar su programa de trabajo y proyecto político y elevar el respaldo del pueblo hacia sus mandatarios.

Si existen las causales suficientes como las ya señaladas, echar mano de ella, de hecho activa una herramienta para gobernar e impedir que se repitan situaciones en el país, como en la época de Bucaram, de Mahuad o de Gutiérrez, donde una simple mayoría legislativa tomaba una determinación. Ahora el Presidente cuenta con otras herramientas como la consulta popular, para el caso de que considere que existe una actitud obstruccionista de parte del Legislativo. Por ello, esta institución constitucional se

²¹⁷ Tarquino Orellana, “La Muerte Cruzada en el Nuevo Texto Constitucional, Relaciones Ejecutivo-Legislativo”, Entrevista realizada por la autora de la Tesis, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, 16-01-11.

²¹⁸ Patricio Pazmiño, “La Muerte Cruzada en el Nuevo Texto Constitucional, Relaciones Ejecutivo-Legislativo”, Entrevista realizada por la autora de la Tesis, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, 15-01-11.

²¹⁹ *Ibidem*.

presenta idónea para sostener regímenes desgastados en los juegos de poder, y conservar la continuidad del ejercicio de gobierno, sobre todo desde la perspectiva del Ejecutivo.

3.5. Conclusiones Finales.

1. ¿Cuál es el concepto jurídico de *grave crisis política* o *conmoción interna*? Tales términos no pueden estar definidos previamente en un diccionario jurídico. Parecería que esto encaja con lo que Guillermo Cabanellas denomina como conceptos de *evocación*, al contrario de los conceptos de *precisión*, que sí tienen una definición y delimitación epistemológica. En realidad se trata de nociones jurídicas indeterminadas, susceptibles de ser desarrolladas por vía jurisprudencial. Debemos admitir que puede llegarse a subjetivismos el momento de calificar si una circunstancia se encasilla en una grave crisis política o en una conmoción interna.
2. ¿La disolución de la Asamblea Nacional depende del *juicio* del Presidente? Esta inquietud ratifica en alguna forma lo manifestado en la anterior respecto al alto grado de subjetividad en la aplicación de esta institución jurídica. No en todos los casos se habla de la necesidad de un dictamen previo de la Corte Constitucional; en los otros no se necesita este pronunciamiento. Si analizamos con un poco más de detalle, podemos afirmar que para que la Asamblea obstruya el Plan Nacional de Desarrollo, ni siquiera se necesita que tome resoluciones contrarias al mismo, sino, por ejemplo, que un grupo de asambleístas, independientemente de su ideología política, dejen sin quórum una sesión para tratamiento de una ley. Una vez más, el peligro de la subjetividad podría debilitar la *muerte cruzada* como institución jurídica propiamente dicha.
3. ¿Por qué facultarle al Presidente a expedir Decretos-Leyes de urgencia económica? Una vez disuelto el Legislativo, pueden transcurrir por lo menos seis

meses hasta la posesión de la nueva Asamblea Nacional luego de las elecciones. Debemos tener claro que de acuerdo a la historia jurídica del Ecuador, Decreto-Ley es una norma con jerarquía de ley dictada por quien ejerce autoridad ejecutiva sin que medie intervención alguna del Legislativo. Generalmente estas normas han sido expedidas por gobiernos de facto. Si se supone que la muerte cruzada es un mecanismo jurídico, para que el Presidente no disuelva a su antojo al Legislativo porque ocasiona su propio fin, ¿para qué darle facultades legislativas extraordinarias? Además, el artículo constitucional señala que “podrán ser derogados o aprobados por el órgano Legislativo”. Al momento de expedirse los Decretos-Leyes no existe órgano Legislativo, debiendo entender entonces que se refiere al nuevo órgano Legislativo. De ser este el caso, ¿cómo podría aprobar algo que ya está en vigencia en el ordenamiento jurídico?, y si decide derogar la norma es porque se le reconoce al nuevo Legislativo, la capacidad de derogar las normas expedidas por el Presidente. Nos enfrentamos entonces a un nuevo elemento que considerar respecto a la juridicidad y eficacia de la norma.

4. ¿Por qué no se pone plazos para abandonar el cargo en ninguno de los dos casos? Ninguno de los dos artículos analizados sobre la muerte cruzada, determina el tiempo en que se debe abandonar el cargo para las dos instituciones involucradas (en el desarrollo de este trabajo solo hemos asumido que puede ser inmediatamente). Es más, si el Presidente disuelve la Asamblea Nacional, se queda ejerciendo sus funciones hasta que venga su reemplazo de ser el caso. Se habla de elecciones anticipadas, pero en ningún momento se determina el cese inmediato de funciones o el tiempo para dejar el cargo. Contrario a la causa de la disolución de la Asamblea, un hecho de este tipo sí podría causar una grave crisis

política por la pugna de poderes que se generaría entre el Ejecutivo y el Legislativo, aún en funciones pese a haber emitido su sentencia de muerte.

5. ¿Cuál es la situación jurídica en la que eventualmente se hallaren aquellos dignatarios ya sean los miembros de la Asamblea Nacional o el propio Presidente de la Republica que fueren cesados aplicando la muerte cruzada? Aunque no nos compete anticiparnos a juzgar la actitud ética de los involucrados o juzgar la legitimidad o ilegitimidad de su derecho a participar nuevamente en el proceso electoral que debe realizarse luego de la muerte cruzada, consideramos oportuno, remitirnos la Sentencia Interpretativa de la Corte Constitucional del 09 de septiembre del 2010, Número 002-10-SIC-CC, en el Caso Numero 0020-09-IC, que dispuso que estos, tanto los Asambleístas como el Presidente, que fueren cesados sí podrían postularse nuevamente, ya que la Corte consideró en la sentencia, que según la Constitución ellos entrarían solo a terminar el tiempo para concluir su periodo. Esta aclaración es necesario hacer dado que los artículos constitucionales que crean la muerte cruzada no aclaran esta situación.

Como resultante de esta investigación, podemos sostener que la Asamblea Constituyente de Montecristi consagró la “muerte cruzada” en el nuevo texto constitucional para evitar o conjurar la denominada *pugna de poderes* que por muchos años ha ocasionado problemas en la vida política nacional. Se concibió entonces a la muerte cruzada como medida generadora de un real equilibrio de poderes, por cuanto la disolución es en doble vía, lo que en términos comunes se podría manifestar como que la muerte del uno implica el suicidio del otro. De la misma manera conlleva como consecuencia positiva la necesidad de un diálogo político constante entre el Legislativo y el Ejecutivo para viabilizar la gobernabilidad.

El hecho de la corresponsabilidad al momento de actuar se vuelve una necesidad cuando históricamente el Legislativo ecuatoriano ha destituido de manera atropellada a varios Presidentes. Sin embargo, las inquietudes presentadas a lo largo de este trabajo evidencian las debilidades de la institución jurídica, en especial en lo relacionado con la subjetividad al momento de aplicarla. Se trata de una herramienta que favorece el sistema de pesos y contrapesos, evitando el desbalance del poder.

La Constitución trata de generar un sincretismo jurídico, amalgamando a nuestro sistema presidencialista tradicional, con el sustento básico de los regímenes parlamentarios, asentado en la posibilidad de anulación mutua en caso de crisis política. Por ahora estamos muy lejos de establecer siquiera un régimen semiparlamentario. Será el tiempo el encargado de demostrar la aplicabilidad o no de esta institución jurídica.

Ni siquiera se ha tomado en cuenta la experiencia fallida que sobre experimentos de este tipo ha tenido América Latina. Como he indicado en párrafos anteriores, Bolivia intentó consagrar en su Constitución de 1967 y posteriores reformas, un régimen semiparlamentario entregando al Congreso la potestad de elegir al Presidente de la República entre los candidatos que participen en una primera vuelta electoral. En la práctica los bolivianos se dieron cuenta de las graves falencias de intentar aplicar un sistema híbrido, mezcla de presidencialismo y parlamentarismo. Las suspicacias y acciones puramente políticas vinculadas al *amarre* y al acuerdo político para ir incluso en contra de la voluntad popular, han ocasionado que la nueva Constitución depure el sistema y consagre uno netamente presidencialista. Los resultados demuestran que estas innovaciones híbridas no funcionan.

Lo hemos mencionado ya, no es previsible la aplicación de la muerte cruzada en a corto y a mediano plazo en el presente periodo legislativo que fenece en dos años, sin embargo, en el plano estrictamente prospectivo, nos anticiparíamos a avizorar la

estrategia de la oposición ecuatoriana frente a las elecciones del 2017, en las que se manifiesta como evidente que una de las líneas de acción de los sectores de oposición es llegar a conseguir la mayor cantidad de asambleístas y conseguir una mayoría gravitante en la Asamblea Nacional, donde a no dudarlo se apelará a la amenaza de una eventual aplicación de muerte cruzada.

Finalmente, respondiendo a la interrogante principal, motivo de esta tesis, y sobre la base de todo lo expuesto, considero que la consagración de la *muerte cruzada* en la Constitución de 2008 responde más a una urgencia de carácter político que a una innovación por necesidades desde la perspectiva jurídica por la convulsa historia reciente de nuestro país. En suma la muerte cruzada se presenta como una subversión a la tradición constitucional presidencialista ecuatoriana, de esta manera no queda sino esperar su aplicación, y así poder valorar sus pretendidos efectos estabilizadores.

BIBLIOGRAFIA:

- Alarcón Peña, Pablo, *Producción, recepción y transformación de la teoría del derecho*, Diapositivas presentadas en la clase de Sistemas Jurídicos Comparados, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, 2010.
- Balda Santistevan, Rafael, “Hacia un nuevo sistema de gobierno: diseño institucional del presidencialismo en la nueva Constitución del Estado ecuatoriano,” en Ramiro Ávila Santamaría et al., edit., *Desafíos constitucionales, La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*, Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008.
- Baloyra, Enrique A., “El enfrentamiento entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y la promoción del Parlamentarismo en América Latina”, en Carina Perelli, et. al., comp., *Partidos y Clase Política en América Latina en los 90*, San José, IIDH-CAPEL, 1995.
- Borja Cevallos, Rodrigo, *Enciclopedia de la Política*, 1ª Edición, Impresiones y Encuadernaciones Progreso, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
- Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 20ª ed., México, Edit. Porrúa, 2009.
- Cabezas Castillo, Tito, en "Partidos y Organismos Electorales. Una relación que debe mejorarse. El caso de Ecuador”, en Carina Perelli, et. al., comp., *Partidos y Clase Política en América Latina de los 90*, San José de Costa Rica, IIDH-CAPEL, 1995.
- Carey, John M., “Presidencialismo e instituciones representativas,” en Jorge I. Domínguez, et. al., edit., *Construcción de gobernabilidad democrática en América Latina*, Bogotá, Fondo de Cultura Económica, 2005.
- Cayla, Olivier, *La suversión de la responsabilité de l'Etat*, Paris, Editions Université de tous les savoirs, 2000.
- Drago, Guillaume, *Contentieux Constitutionnel Français*, Paris, Presses Universitaires de France, 1998.
- Duverger, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Madrid, Editorial Uninorte, 1970.
- Fernández de Mantilla, Lya, “¿Presidencialismo o Parlamentarismo en Colombia?”, en *Convergencia: Revista de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública*, No. 31, México, Universidad Autónoma de Estado de México, 2003.
- Fix-Zamudio, Héctor, et al., *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, México, Edit. Porrúa, 2010.
- Foweraker, Joe, et. al., “Presidents, Legislatures, and Elections” en Joe Foweraker, et. al., *Governing Latin America*, London, Cambridge: Blackwell, 2003.

- Galindo de U., Marcel, “El Parlamentarismo: ¿Opción para Bolivia?”, en Carina Perelli, et. al., comp., *Partidos y Clase Política en América Latina de los 90*, San José, IIDH-CAPEL, 1995.
- Guastini, Riccardo, *Estudios de teoría constitucional*, México, UNAM-III, 2001.
- Guzmán Mendoza, Carlos Enrique, “*Política y Derecho. Retos del Siglo XXI*”, Colombia, Editorial Uninorte, 2010.
- Haba, Enrique Pedro, *Axiología Jurídica Fundamental*, Costa Rica, Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2014.
- Hauriou, Maurice, *Derecho Público y Constitucional*, Madrid, Instituto Editorial REUS, 1927.
- Juárez Jonapa, Francisco Javier, *Derecho Constitucional II*, México, Editorial Red Tercer Milenio, 2012.
- Larrea Holguín, Juan, *Enciclopedia Jurídica Ecuatoriana*, Quito, Fundación Latinoamericana Andrés Bello, 2005.
- Larreátegui, Carlos, *Los grandes temas de la Reforma Constitucional*, Quito, Colección Reforma Política, 1997.
- Lijphart, Arend, *Patterns of Democracy*, New Haven and London, Yale University Press, 1999.
- Linz, Juan J., “Los peligros del presidencialismo”, Juan J. Linz, Edit., en *Formas de Gobierno: Relaciones Ejecutivo – Parlamento*, Lima, Comisión Andina de Juristas, 1993.
- Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Segunda Edición, Barcelona, Ariel, 1986.
- Lucas Verdú, Pablo y Lucas Murillo de la Cueva, Pablo, “*Manual de Derecho Político*”, Vol. I, 3ª. ed., Madrid, Editorial Tecnos, 1987.
- Nohlen, Dieter, “Sistemas de Gobierno: perspectivas conceptuales y comparativas”, en Dieter Nohlen et. al, *Presidencialismo versus Parlamentarismo en América Latina*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 1991.
- Oyarte Martínez, Rafael, “Relaciones Ejecutivo-Legislativo,” en Santiago Andrade, et al., edit., *La Nueva Constitución del Ecuador, Estado, derechos e instituciones*, Corporación Editora Nacional, Quito, UASB, 2009.
- Payne, J. Mark, et al., “El equilibrio de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo: papel de la Constitución y los partidos políticos” en J. Mark Payne, et al., *La Política importa, Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, Editorial Planeta, 2006.

Roncagliolo, Rafael, "Presidencialismo versus Parlamentarismo en América Latina", en Dieter Nohlen, et. al., edit., *Presidencialismo versus Parlamentarismo en América Latina*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 1991.

Sánchez, Francisco, *¿Democracia no lograda o democracia malograda?, Un análisis del sistema político del Ecuador: 1979-2002*, Quito, FLACSO, 2008.

Sartori, Giovanni: Ingeniería Constitucional Comparada; *Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, con el posfacio: *La transición de México, ¿hacia dónde? Una agenda para la Reforma*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

Secaira Durango, Patricio, *Curso Breve de Derecho Administrativo*, Quito, Editorial Universitaria, 2004.

Smith, Hedrick, *The Power Game*, New York, Random House New York Editors, 1988.

Torres, Luis Fernando, *Presidencialismo Constituyente La ruta del autoritarismo en el Ecuador Semblanza de la Constitución de Montecristi*, Quito, Cevallos Editora Jurídica, 2009.

Trujillo V., Julio Cesar, *Teoría del Estado en el Ecuador*, Quito, Editorial Ecuador, 1994.

FUENTES JURÍDICAS:

Constitución Política de la República del Ecuador de 1979, publicada en el Registro Oficial N° 800, Decreto Supremo 000, del 27 de Marzo de 1979.

Constitución Política de la República del Ecuador 1979, Codificada en 1993 publicada en el Registro Oficial N° 183, del 5 de mayo de 1993.

Constitución Política de la República del Ecuador 1979, Codificada en 1996, publicada en el Registro Oficial N° 969, del 18 de junio de 1996

Constitución Política de la República del Ecuador de 1998, publicada en el Registro Oficial N° 1, del 11 de agosto de 1998.

Constitución de la República del Ecuador de 2008, publicada en el Registro Oficial N° 449, Lunes 20 de octubre de 2008, vigente.

Ley Orgánica de la Función Legislativa, reformada en 1992, publicada en el Registro Oficial suplemento 862, del 28 enero 1992, actualmente derogada.

Ley Orgánica de la Función Legislativa, publicada en el Suplemento del Registro Oficial N° 642, del lunes 27 de julio del 2009, vigente.

Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, publicada en el Segundo suplemento del Registro Oficial N° 52, del jueves 22 de octubre de 2009.

Ley Orgánica de la Función Legislativa, reformada en 1992, publicada en el Registro Oficial suplemento 862, del 28 enero 1992, vigente año 2000.

Código Civil del Ecuador. Codificación 10, Registro Oficial Suplemento 46, del 24 de junio del 2005.

Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, Decreto Ejecutivo 2428 publicado en el Registro Oficial N° 536, de 18-Mar-2002.

INSTRUMENTOS JURIDICOS INTERNACIONALES

Convención Americana de los Derechos Humanos Ecuador, Firmada el 22 de noviembre de 1969, Ratificada el 8 de diciembre de 1977, y hecho el Deposito del instrumento de ratificación el 28 de diciembre de 1977.

NORMATIVA INTERNACIONAL

Constitución de los Estados Unidos de América de 1776.

Constitución de la República de Colombia de 1991.

Constitución de la Republica de Perú de 1993.

Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia de 2009.

ACTAS DEL CONGRESO NACIONAL

Acta N° 1, de la Sesión Extraordinaria Vespertina del Congreso Nacional, del 6 de febrero de 1997.

Acta N° 1, de la Sesión Matutina Extraordinaria del Congreso Nacional, efectuada el 22 de enero del 2000, en la ciudad de Guayaquil.

Acta de la Sesión Matutina Ordinaria N° 25-047-A, del Congreso Nacional, de 20 de abril del 2005.

SENTENCIAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia Interpretativa No. 002-10-SIC-CC, Caso No. 0020-09-IC, fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, en sesión del día jueves 9 de septiembre del 2010.

Resolución del Tribunal Constitucional convirtiéndose en Corte Constitucional publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 451 del 22 de octubre del 2008.

ENTREVISTAS

Alvarado, Carrión Rosana, *“La Muerte Cruzada en el Nuevo Texto Constitucional, Relaciones Ejecutivo-Legislativo”*, Entrevista realizada por la autora de la Tesis, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, 12-02-11.

Orellana Serrano, Tarquino, “*La Muerte Cruzada en el Nuevo Texto Constitucional, Relaciones Ejecutivo-Legislativo*”, Entrevista realizada por la autora de la Tesis, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, 16-01-11.

Pazmiño, Patricio, “*La Muerte Cruzada en el Nuevo Texto Constitucional, Relaciones Ejecutivo-Legislativo*”, Entrevista realizada por la autora de la Tesis, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, 15-01-11.

CITAS DE INTERNET

Adalberto Agozino, *La gobernabilidad como problema: El caso de Ecuador*, Buenos Aires, Fundación Ciudad Política, 2005, 13 – 14.06.12, en <http://www.ciudadpolitica.org/modules/news/article.php?storyid=561>

Cárdenas Gracia, Jaime, *Transición Política y Reformas Constitucionales en México*, 06.05.12, en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/837/10.pdf>

Cornejo Menacho, Diego, *Crónica de un Delito de Blancos*, Quito, s.e., 1996, 03.02.11, en <http://dimitricevallosdefranc.files.wordpress.com/2010/08/cronicad.pdf>

De la Torre, Carlos, “*Protesta y democracia en Ecuador: la caída de Lucio Gutiérrez*”, en *Populismo, democracia, protestas y crisis políticas recurrentes en Ecuador*, Quito, FLACSO, 25.02.11, en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/lopezma/12torre.pdf>

El Universo, Diario, sábado 16 de julio del 2005, Columnistas, *El Ecuador no es Estado fallido (¿o sí?)* <http://www.eluniverso.com/2005/07/16/0001/21/8FD849F1FECE4AE38F9EAAAC1DA D8DBD4.html>.

García Mansilla, Manuel y Ramírez Calvo, Ricardo, *Presidencialismo vs. Parlamentarismo, Una discusión acerca del sexo de los ángeles*, 10.04.12, en <http://www.ancmyp.org.ar/user/files/06Gci%C3%8C%C2%81aMansillaRamCvo.pdf>.

Macías Carmigniani, Miguel, “*Caso Dahik*”, en El Comercio.com, Quito, 05.04.12, en http://www.elcomercio.com/miguel_macias/Caso-Dahik_0_621538041.html.

Moreno-Piedrahita Tatés, Bayardo, Orígenes del Presidencialismo y sobrecarga del Poder en el Ejecutivo, 14.07.12, en http://www.derechoecuador.com/index.php?option=com_content&view=article&id=4505:el-presidencialismo&catid=51:derecho-politico&Itemid=420

Navas Alvear, Marco. (2013). La justicia constitucional en el Ecuador, entre la política y el derecho. *JURÍDICAS*. No. 2, Vol. 10, pp. 181- 208. Manizales: Universidad de Caldas. Recibido el 8 de octubre de 2013 Aprobado el 27 de noviembre de 2013, 03 de enero 2015, en

[http://juridicas.ucaldas.edu.co/downloads/Juridicas10\(2\)_11.pdf](http://juridicas.ucaldas.edu.co/downloads/Juridicas10(2)_11.pdf)

Nohlen, Dieter, “Sistemas de Gobierno: Perspectivas conceptuales y comparativas,” 17.02.12, en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1092/5.pdf>

Parra Tapia, Ivonne K., “*El Presidencialismo en Venezuela. Efectos sobre la legitimidad y estabilidad democráticas en el país*”, Dikaiosyne No. 1, Universidad del Zulia, 18.02.11, en <http://democraciaparlamentaria.files.wordpress.com/2009/09/el-presidencialismo-en-venezuela-parra.pdf>

RTU Noticias, 27/07/2010: La aplicación de la Muerte Cruzada, anunciada por el primer mandatario, sería peligrosa para el país, pues solo lograría inestabilidad política, económica y social, 03.03.12, en <http://www.rtu.com.ec/nacionales/7497-ique-es-la-muerte-cruzada>

Rubin de Servens, Sentencia, del 2 marzo de 1962, Consejo de Estado de Francia, 03.03.12, en <http://ferretti.imingo.net/ETAT%20D%27URGENCE%20Gazette.pdf>.

Savater, Fernando, *Ética Para Amador*, 05.07.13, en <http://www.rubinsteintaybi.com.ar/Archivos/Etica%20para%20Amador.pdf>

Silva Bascuñán, Alejandro, Tratado de Derecho Constitucional, 02.08.12, en http://books.google.com.ec/books?id=b7SuZrunT2cC&pg=PA56&lpg=PA56&dq=parlamento+cromwell+constitucional&source=bl&ots=kRueDHypEu&sig=PD2_Gbc_0EUrBNcr3SCFSAPMSGY&hl=es&sa=X&ei=aHcYT5nWGIuftwfy2eSgCw&ved=0CEgQ6AEwBQ#v=onepage&q=parlamento%20cromwell%20constitucional&f=false

Time for kids, Pesos y contrapesos, 23.01.13, en www.timeforkids.com/

Vie Publique, Les pouvoirs exceptionnels du Président, 2010, 12.05.12, en <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/pouvoirs-exceptionnels-du-president.html>

Wikinews, El 26 de febrero de 2010, la Corte Constitucional de Colombia negó la realización de un referéndum para aprobar una eventual reelección consecutiva de Alvaro Uribe, 13.08.12, en http://es.wikinews.org/wiki/Corte_colombiana_niega_reelecci%C3%B3n_consecutiva_a_%C3%81lvaro_Uribe.

Zovatto, Daniel y Orozco Henríquez, J. Jesús, “*Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007: Lectura Regional Comparada*”, México, UNAM, 2007, 06.09.12, en <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2527/6.pdf>