

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Derecho

Maestría Profesional en Derecho Constitucional

La paradoja de la *muerte cruzada* en Ecuador, presidencialismo reforzado vs democracia

Análisis de caso

Alison Jennifer Cajas Cañizares

Tutor: Vicente Manuel Solano Paucay

Quito, 2024

Trabajo almacenado en el Repositorio Institucional UASB-DIGITAL con licencia Creative Commons 4.0 Internacional

	Reconocimiento de créditos de la obra	
	No comercial	
	Sin obras derivadas	

Para usar esta obra, deben respetarse los términos de esta licencia

Cláusula de cesión de derecho de publicación

Yo, Alison Jennifer Cajas Cañizares, autor de la tesis intitulada “La paradoja de la *muerte cruzada* en Ecuador, presidencialismo reforzado vs democracia: Análisis de caso”, mediante el presente documento de 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 Magíster 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.

23 de noviembre de 2024



Firmado electrónicamente por:
ALISON JENNIFER
CAJAS CANIZARES

Firma:

Resumen

El análisis de la *muerte cruzada* como un mecanismo institucional en el sistema político ecuatoriano es necesario para evaluar su coherencia con la democracia participativa del país. Este estudio se enfoca en los sistemas presidencialista y parlamentario, y cómo la muerte cruzada, un dispositivo híbrido entre ambos, permite al presidente disolver la Asamblea en crisis políticas y a la Asamblea destituir al presidente, en similares escenarios. También se examina el papel de la Corte Constitucional y la participación ciudadana en este contexto. El mandato de Guillermo Lasso, 2021-2023, es central para ilustrar su uso. Pues, de cara a varios intentos de destitución, activó el mecanismo de la muerte cruzada, disolviendo la Asamblea y convocando elecciones presidenciales y legislativas. El análisis compara la respuesta de Ecuador y Perú, ante una crisis de gobernabilidad y aplicación de mecanismos de control político. La tesis concluye reflexionando sobre si la muerte cruzada fortalece la gobernabilidad y la participación democrática o, por el contrario, representa un riesgo de concentración de poder en el Ejecutivo, y sugiere futuros estudios para profundizar en sus efectos.

Palabras clave: control político, juicio político, destitución del presidente, disolución de la Asamblea, *veto player*

Agradecimientos

A mi familia, siempre. A mis guías académicos, mi tutor. A la vida, por la oportunidad.

Tabla de contenidos

Abreviaturas.....	11
Introducción.....	13
Capítulo primero Mecanismos de control del poder en un sistema de gobierno democrático	17
1. Parlamentarismo y presidencialismo	17
1.1 Presidencialismo reforzado-Sistema político en Ecuador	19
2. Mecanismos de control del poder	22
2.1 La Corte Constitucional ecuatoriana como <i>veto player</i>	24
3. Participación democrática.....	25
3.1. Niveles de participación democrática	28
Capítulo segundo Mecanismos de control político en Ecuador	31
1. Detalle de los mecanismos de control.....	32
1.1 Juicio político.....	32
1.2. Destitución del presidente.....	36
1.3. Disolución de la Asamblea Nacional.....	39
2. Comparación de los mecanismos de control político	40
3. Efectividad de los mecanismos de control político	43
Capítulo tercero Un gobierno y varios mecanismos de control político: el protagonismo de la <i>muerte cruzada</i>	49
1. Intento de destitución al presidente Guillermo Lasso, 2022.....	51
2. Enjuiciamiento político al presente Guillermo Lasso, 2023.....	55
3. Disolución de la Asamblea: La <i>muerte cruzada</i> y su aparente coherencia con la participación democrática	62
Conclusiones.....	71
Bibliografía.....	73

Abreviaturas

Asamblea	Asamblea Nacional
CAL	Consejo de Administración Legislativa
CC	Corte Constitucional
CFCP	Comisión de Fiscalización y Control Político
CNE	Consejo Nacional Electoral
COIP	Código Orgánico Integral Penal
CONAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
CRE	Constitución de la República del Ecuador
FUT	Frente Unitario de Trabajadores
ICIJ	Consortio Internacional de Periodistas de Investigación
LOE	Ley Orgánica Electoral
LOFL	Ley Orgánica de la Función Legislativa
LOGJCC	Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional
Presidente	Presidente de la República
RSPCCC	Reglamento de sustanciación de procesos de competencia de la Corte Constitucional
UNE	Unión Nacional de Educadores

Introducción

Esta tesis aborda la pregunta de investigación: ¿Es la muerte cruzada una institución coherente con la participación democrática? Para responderla, se analiza este mecanismo institucional clave dentro del sistema político ecuatoriano, con el objetivo de evaluar su compatibilidad con los principios de participación democrática en el país. El estudio incluye un examen detallado de las bases teóricas de los sistemas de gobierno, enfocándose en el presidencialismo, el parlamentarismo y los mecanismos de control del poder. La muerte cruzada, aunque inspirada en la tradición del control parlamentario, ha sido adaptada al contexto presidencialista de Ecuador, dando lugar a un modelo híbrido que combina características de ambos sistemas.

En un sistema presidencialista puro, el poder del Ejecutivo se concentra en el presidente, quien ejerce las funciones tanto de jefe de Estado como de jefe de Gobierno, manteniendo una separación clara con el poder Legislativo. No obstante, en Ecuador, aunque formalmente el país sigue un modelo presidencialista, su Constitución de 2008 (en adelante, CRE) le otorga al presidente facultades adicionales que exceden las de un presidencialismo clásico, lo que ha llevado a algunos analistas a clasificar este sistema como un presidencialismo reforzado.

La muerte cruzada, introducida como un mecanismo de control y equilibrio entre poderes, permite al presidente disolver la Asamblea Nacional (en adelante, Asamblea) en casos de crisis política, al mismo tiempo que esta institución pueda iniciar un juicio político que podría resultar en la destitución del presidente. Esta dinámica crea un balance precario entre el Ejecutivo y el Legislativo, similar a la relación de dependencia y control que existe en los sistemas parlamentarios.

Este estudio analiza diversas conceptualizaciones sobre los mecanismos de control del poder, tanto políticos como jurídicos, y su aplicación en el contexto ecuatoriano. El control político se caracteriza por su flexibilidad, ya que puede ejercerse en cualquier momento y en diferentes etapas del proceso político. Por su parte, el control jurídico se distingue por seguir un procedimiento más estricto y formal. En este marco, la Corte Constitucional (en adelante, CC) desempeña, al menos en teoría, un papel crucial al revisar ciertos actos del Ejecutivo y el Legislativo. Su función no solo consiste en garantizar la coherencia constitucional, sino que también la posiciona como un actor político. Sin embargo, su comportamiento histórico revela una oscilación entre la

influencia del Ejecutivo y su autonomía, lo que impide considerarla como un verdadero *veto player*.

Una parte central del análisis aborda el papel de la democracia constitucional en Ecuador, definida por una participación ciudadana activa a través de diversos mecanismos democráticos. La CRE consagra la soberanía del pueblo como un principio fundamental, garantizando el derecho de los ciudadanos a elegir a sus representantes y a intervenir en la gestión del poder mediante herramientas de control y participación política. En este marco, la muerte cruzada, aunque amplía las facultades del Ejecutivo, también brinda a la ciudadanía la oportunidad de validar o rechazar a sus autoridades mediante elecciones anticipadas, lo que, en principio, fortalece el carácter democrático del sistema.

El estudio del periodo presidencial de Guillermo Lasso, 2021-2023, proporciona un caso concreto para examinar la aplicación práctica de estos mecanismos de control político. Durante su mandato, Lasso enfrentó varios intentos de destitución por parte de la Asamblea Nacional, principalmente motivados por acusaciones de corrupción y el manejo ineficaz de la situación económica y social del país. La confrontación constante entre el Ejecutivo y el Legislativo alcanzó su punto álgido con el inicio de un juicio político en 2023, que llevó a Lasso a activar la muerte cruzada, disolviendo la Asamblea y convocando a nuevas elecciones.

Este evento expuso las tensiones internas del sistema político ecuatoriano y la fragilidad de la gobernabilidad en un entorno altamente polarizado. La disolución de la Asamblea, aunque fue criticada por algunos sectores como un intento del presidente para evitar su destitución, también fue vista como una herramienta necesaria para desbloquear un sistema político paralizado por la confrontación. Este episodio ofrece una oportunidad valiosa para reflexionar sobre la eficacia y las implicaciones democráticas de la muerte cruzada, y si este mecanismo realmente contribuye a resolver las crisis políticas o, por el contrario, refuerza la concentración de poder en el Ejecutivo.

Asimismo, esta tesis establece una comparación con Perú, que enfrenta problemas similares de gobernabilidad, pero que ha respondido de manera distinta. En el caso peruano, el conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo culminó en un autogolpe de Estado fallido y la destitución de su presidente, provocando una serie de protestas sociales masivas. En cambio, en Ecuador, la activación de la muerte cruzada por parte de Lasso evitó una crisis de esta magnitud, al ofrecer una salida institucional que canalizó las tensiones políticas hacia un proceso electoral.

También, analiza el rol de la CC en la muerte cruzada que, aunque no tiene la competencia para revisar la motivación del decreto de disolución de la Asamblea, sí interviene en garantizar que este decreto cumpla con los requisitos constitucionales necesarios para el efecto. Este detalle pone de relieve la importancia de fortalecer los mecanismos de control del poder, no solo para evitar un uso arbitrario de la muerte cruzada, sino también para asegurar que este mecanismo funcione en beneficio de la democracia y no como una herramienta de concentración de poder.

Finalmente, esta tesis busca generar una reflexión crítica sobre las implicaciones de la aplicación de la muerte cruzada en el contexto ecuatoriano, y si este mecanismo, a pesar de ser constitucionalmente válido, realmente contribuye a la estabilidad y la gobernabilidad democrática del país. En un sistema político caracterizado por su polarización y confrontación, es crucial examinar si la muerte cruzada puede ser una solución efectiva a los problemas de gobernabilidad, o si, por el contrario, representa un riesgo de abuso del poder presidencial.

A partir de este análisis, se plantea la necesidad de futuros estudios que profundicen en los efectos políticos, sociales y económicos que la aplicación de la muerte cruzada ha tenido en Ecuador, particularmente en cuanto a la capacidad de este mecanismo para mejorar la gobernabilidad y fortalecer la participación democrática en el país.

Capítulo primero

Mecanismos de control del poder en un sistema de gobierno democrático

El objetivo de esta investigación es determinar si la muerte cruzada es una institución coherente con la participación democrática en Ecuador. Por lo tanto, en este primer capítulo se abordan conceptos de parlamentarismo y presidencialismo, de control político y jurídico, y de participación democrática; para comprender el contexto formal en el que se desarrolla el mecanismo de la muerte cruzada. Al final, se contrastarán los conceptos para luego abordar, a detalle, los mecanismos de control político en Ecuador y su relación con la participación democrática, de conformidad con el diseño constitucional ecuatoriano.

1. Parlamentarismo y presidencialismo

En este primer apartado se abordan los conceptos de parlamentarismo y presidencialismo y se puntualizan sus características tradicionales. Luego, pensando en Ecuador, se enfatiza en el presidencialismo reforzado como un sistema político que contempla el mecanismo de control de la muerte cruzada.

El parlamentarismo es un sistema político donde el poder legislativo recae en el Parlamento, al cual el Gobierno debe rendir cuentas. Este sistema político se caracteriza por tener un jefe de Estado responsable de la representación externa y un jefe de Gobierno a cargo de la administración. Los parlamentarios son elegidos por votación popular y cada grupo propone un candidato a primer ministro. En este sistema no hay periodos fijos y el gobierno depende de la confianza del legislativo.¹

Carpizo realiza un esfuerzo importante por establecer la esencia tradicional del sistema parlamentario, señalando que los integrantes del gabinete que pertenecen al Poder Ejecutivo, también son legisladores en el Parlamento. Por lo tanto, también pertenecen al Legislativo; el gabinete está integrado por los líderes del partido que tiene la mayoría o por los dirigentes de los partidos que, mediante una coalición, conforman la mayoría en

¹ Karla Verónica Checa Aguirre, “La muerte cruzada, mecanismo implementado en el presidencialismo del Ecuador” (Universidad Espíritu Santo), 6, accedido 15 de agosto de 2023, <https://shre.ink/ULd8>.

el parlamento; el Poder Ejecutivo se divide en dos figuras: el jefe de Estado, cuyas funciones son mayormente representativas y protocolares, y el jefe de gobierno, responsable de la gestión administrativa; dentro del gabinete, hay una figura con supremacía conocida comúnmente como primer ministro; la continuidad del gabinete depende del respaldo de la mayoría parlamentaria; aunque el gabinete tiene la responsabilidad de la administración pública, está sujeto a la supervisión continua del parlamento; y, existe un control mutuo entre el parlamento y el gobierno.²

En este punto es necesario detenerse para señalar que el gobierno no está indefenso ante el parlamento, ya que tiene el poder de solicitar al jefe de Estado, la disolución del parlamento. Luego, en las elecciones la ciudadanía escoge, mediante votación popular, a nuevos representantes, tanto para el legislativo como para el ejecutivo. Este mecanismo es conocido como muerte cruzada.

El presidencialismo es un sistema político caracterizado por la separación de poderes, tradicionalmente ejecutivo, legislativo y judicial. Este sistema cuenta con un único cargo, el de presidente, quien reúne las funciones de jefe de Estado y jefe de Gobierno. Tanto el presidente como la Asamblea Legislativa son elegidos mediante voto popular para un periodo determinado o fijo. La supervivencia en el cargo de cada uno no depende del otro. Los poderes son independientes.

Siguiendo el pensamiento de Carpizo, las principales características del sistema presidencialista son: el poder ejecutivo centralizado, ya que recae en un presidente que desempeña las funciones de jefe de Estado y de Gobierno al mismo tiempo; el presidente es elegido por el pueblo, no por el poder legislativo, lo que le garantiza independencia frente a este; habitualmente, el presidente tiene la facultad de nombrar y remover a los secretarios de Estado a su criterio; ni el presidente ni los secretarios de Estado son políticamente responsables ante el congreso; por lo general, tanto el presidente como los secretarios no pueden ser miembros del congreso; el presidente puede pertenecer a un partido diferente al que tiene la mayoría en el congreso; además, el presidente no tiene el poder para disolver el congreso, ni el congreso puede destituirlo mediante un voto de censura.³

² Jorge Carpizo, “Características esenciales del sistema presidencial e influencias para su instauración en América Latina”, *Boletín mexicano de derecho comparado* 39, n° 115 (abril de 2006): 59–60.

³ Carpizo, “Características esenciales del sistema presidencial e influencias para su instauración en América Latina”, 60–1.

De lo anotado se tiene que, el parlamentarismo y el presidencialismo son sistemas políticos democráticos, que perfilan el camino del ejercicio de la política de un Estado, a través de la organización o distribución del poder atribuido por su población. Ahora bien, las características señaladas por Carpizo son las consideradas esenciales, sin embargo, éstas no se presentan de la misma forma en todos los países que acogen uno de estos sistemas políticos. Más bien, cada Estado presenta alguna variación, por lo que resulta complejo establecer que el sistema político de un país sea puro o estrictamente parlamentarista o presidencialista.

En este sentido, nos encontramos con que el sistema presidencial implica la concentración del poder en una persona, el presidente, a diferencia del sistema parlamentario donde el poder está distribuido entre el gabinete y el parlamento. Esto desde la óptica más clásica, sin embargo, el mismo Carpizo señala que, en los sistemas presidenciales de América del Sur es frecuente que existan coaliciones de gobierno lo que da como resultado gobiernos consensuales.⁴ Por lo tanto, en estos sistemas presidenciales no existe concentración del poder en una persona.

Esto muestra que los sistemas políticos clásicos han ido desarrollando modelos con características diferenciadas, de conformidad con la práctica de la política adaptada a cada uno de sus contextos. En la siguiente parte se aborda el sistema político de Ecuador que, lejos de la afirmación de Carpizo, no es un modelo presidencialista con un gobierno consensual, más bien, se asemeja a un modelo presidencialista con rasgos formales y un gobierno autoritario.

1.1 Presidencialismo reforzado-Sistema político en Ecuador

Ecuador vive un sistema político esencialmente presidencialista, sin embargo, como se ha mencionado previamente, es difícil referirse a modelos puros. Por lo cual, es necesario analizar los rasgos particulares de cada Estado para describir con mayor precisión los matices de su sistema político. En este sentido, se considera el planteamiento de Benavides cuando señala que los regímenes presidencialistas se caracterizan por la hegemonía del presidente de la República.⁵ Para analizar el caso ecuatoriano se parte de

⁴ *Ibíd.*, 62.

⁵ Jorge Benavides Ordóñez, “Presidencialismo reforzado y participación democrática en Ecuador. ¿En qué medida son compatibles?”, s. f., 3, accedido 29 de octubre de 2023.

la regulación del presidente en su Constitución, donde se determina que es el único titular de la Función Ejecutiva.

Entre las atribuciones del presidente como jefe de gobierno se destaca cumplir y hacer cumplir la Constitución y demás normas, en el ámbito de su competencia, en la medida en que busca garantizar un ejercicio racional y limitado del poder, respetando las tareas de otros poderes del Estado; la obligación de presentar, al momento de su posesión, ante la Asamblea Nacional, las líneas fundamentales de acciones que llevará durante su período; y, dirigir la administración pública de forma desconcentrada y debe expedir los decretos necesarios para su adecuado funcionamiento.

En cuanto a sus facultades en materia de legislación, participa con iniciativa en el proceso de formación de la ley y luego sanciona los proyectos de ley aprobados por la Asamblea, ordenando, finalmente, su publicación en el Registro Oficial también tiene la potestad de expedir reglamentos para la aplicación de las leyes y para una adecuada ejecución de la administración. El presidente puede convocar a consultas populares y convocar a la Asamblea a períodos extraordinarios de sesiones. En cuanto a materia judicial, tiene la atribución de conceder indultos y rebajar o conmutar penas.

Entre las atribuciones como jefe de Estado que tiene que cumplir el presidente está definir la política exterior, suscribiendo y ratificando tratados internacionales, nombrar y remover embajadores y jefes de misión. Asimismo, debe asumir la máxima autoridad sobre las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, garantizar la preservación de la soberanía, la independencia del Estado, el orden interno y la seguridad pública, además de liderar políticamente la defensa nacional.⁶

Además, es importante destacar la facultad que le otorga la Constitución al presidente para disolver la Asamblea, también conocida como muerte cruzada. Esta facultad es contrastada con la que posee la Asamblea para destituir al presidente.⁷ Pues, luego de la activación de la destitución del presidente o de la disolución de la Asamblea, el Consejo Nacional Electoral debe convocar a elecciones anticipadas, tanto del ejecutivo como del legislativo. Benavides considera que estas figuras se instauraron en la Constitución de 2008 como un dispositivo que torne más flexible al sistema presidencial,⁸

⁶ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, Segundo Suplemento, 20 de octubre de 2008, art. 147.

⁷ *Ibíd.*, arts. 148 y 130.

⁸ Benavides Ordóñez, "Presidencialismo reforzado y participación democrática en Ecuador", 3–10.

ya que de una u otra forma el poder ejecutivo es sujeto de control político. Lo cual es propio del sistema parlamentario.

Con todo esto se tiene que, en términos generales, en el parlamentarismo existe una dependencia de poderes, mientras que en el presidencialismo los poderes están claramente diferenciados y son independientes entre sí. En el caso ecuatoriano su Constitución establece un sistema político presidencialista, pero no es un modelo puro, ya que el presidente posee mayores facultades en comparación con los demás poderes de Estado, desde su diseño constitucional, por lo que se considera que es un presidencialismo reforzado. Dadas las características tradicionales del parlamentarismo se cree que la muerte cruzada es un mecanismo propio de este sistema político, sin embargo, se encuentra presente en la legislación ecuatoriana como un mecanismo de control de poder.

Para comprender de donde proviene la relación de la muerte cruzada con el presidencialismo reforzado de Ecuador, se debe considerar el planteamiento de Solano, con base en estudios de Guastini, al señalar que en el país existe una división de poderes, que es un modelo de organización y distribución del poder sustentado por la falta de especialidad de las funciones ejecutiva y legislativa e independencia recíproca entre ambos. El Ejecutivo tiene responsabilidad política frente al Legislativo, pudiendo disolver el Parlamento y convocar nuevas elecciones, también tiene la facultad de veto absoluto en materia legislativa y puede exigir el control de constitucionalidad de las leyes como garantía de una Constitución rígida; y, el Legislativo u otro poder estatal pueden exigir el control jurisdiccional de los actos del Ejecutivo.⁹

En este sentido, Ecuador, a través de su diseño constitucional, está dotado de un sistema político presidencialista con un modelo de organización, basado en la división de poderes, que a su vez alberga un esquema de frenos y contrapesos para limitar el poder, sobre todo entre el Ejecutivo y el Legislativo. Por ende, la Constitución ecuatoriana, desde su diseño institucional, legitima el desarrollo de mecanismos de control, como la muerte cruzada, en un sistema presidencialista. En el siguiente apartado se aborda con mayor detalle los tipos de control de poder político.

⁹ Vicente Solano Paucay, “La relación entre funciones del Estado”, *Revista Iuris* 1, n° 17 (2018): 89–90.

2. Mecanismos de control del poder

En este apartado se define el control como el medio para aplicar las restricciones al poder, con el fin de proteger la libertad y la estructura democrática. Tomando en consideración que el control no puede ser entendido de manera uniforme debido a las múltiples facetas de la configuración del Estado. La división de poderes del Estado hace que se desarrolle un sistema de pesos y contrapesos que asegura el funcionamiento del orden jurídico, asignando al Legislativo la creación de leyes y al Ejecutivo y Judicial su aplicación.

En un sistema de pesos y contrapesos pueden existir diversos mecanismos de control del poder dependiendo de cómo se controle, quién controle y sobre quién recaiga el control. Estos mecanismos se dividen en previos y posteriores al acto, sin embargo, su objetivo común es prevenir o remediar los daños ocasionados por el exceso de poder. A continuación, se define el control político y el jurídico para finalizar con el análisis de la Corte Constitucional ecuatoriana como *veto player*.

En líneas generales, el control político se ha interpretado como un mecanismo para restringir el poder de los órganos esencialmente políticos, como el Legislativo y el Ejecutivo. El control político se ejerce, particularmente, sobre actuaciones de carácter político y también sobre los órganos de naturaleza política. Esto es, que tanto controlante como controlado tengan características políticas y además participen conjuntamente en la orientación política del Estado.¹⁰

Este control es un mecanismo que permite a los cuerpos legislativos, como el Senado, la Cámara de Representantes, las Asambleas y los Concejos, supervisar y garantizar que el poder gubernamental se ejerza de manera transparente. Este mecanismo se utiliza para exigir responsabilidad a los funcionarios electos, como el presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes, y también a sus equipos de gobierno.¹¹

El control jurídico, dirigido por el Poder Judicial, puede modificar el orden legal a través de la jurisprudencia, sin modificar su redacción original. Mediante la interpretación se clarifican las normas y se definen los límites de ciertas facultades,

¹⁰ Germán Lozano Villegas, “El control político sobre los estados de excepción en México y Colombia”, *Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México*, 2002, 413–14.

¹¹ María Catalina Marzola Loaiza, “Control político: implementación en control político: implementación en las concesiones de cuarta generación”, *Revista CES Derecho* 6, nº 2 (diciembre de 2015): 80–81.

asegurando el cumplimiento del régimen constitucional. Los medios de control constitucional se establecen para supervisar la actividad gubernamental y prevenir abusos. Este control se extiende a los actos de los poderes del Estado, particularmente al ejecutivo y legislativo. En un Estado de derecho, el poder político está regulado y su ejercicio se ajusta al principio de legalidad, garantizando la protección y el respeto de los derechos mediante mecanismos de control.¹²

Este control es un mecanismo que busca preservar la juridicidad y asegurar que las normas se respeten. El control jurisdiccional de constitucionalidad es un mecanismo que permite a los tribunales judiciales revisar la conformidad de las leyes y actos administrativos con la Constitución. Este tipo de control es fundamental para garantizar el respeto al Estado de Derecho y a los derechos humanos.¹³ Lo deseable es que el control jurisdiccional ejerza ese poder moderador entre las competencias supremas del Estado para encausar su futuro.¹⁴

Además, es importante destacar el control constitucional, que consiste en un conjunto de mecanismos destinados a garantizar las restricciones impuestas al ejercicio del poder y a asegurar el respeto a la libertad y a los derechos fundamentales consagrados en la Constitución. El poder político utiliza la fuerza legal para coaccionar y los gobernados tienen derecho a limitar ese poder. Por lo cual, la Constitución al ser la ley suprema y organizadora del Estado, es el instrumento idóneo para controlar el poder político, distribuido en los diferentes poderes del Estado.¹⁵

En los mecanismos de control de poder existe el criterio de oportunidad, que tiene que ver con el momento en el que el mecanismo inicia. Los mecanismos de control político pueden iniciar sin una solicitud expresa y se pueden ejercer de forma previa, simultánea o posterior a la acción controlada, mientras que, los mecanismos de control jurídico siempre requieren una solicitud específica y se centra en la aplicación de sanciones después de un proceso completo. Es importante mencionar que, el control político puede tener efectos distintos a una sanción como tal, lo que le confiere una mayor flexibilidad y rapidez en comparación con el control jurídico. En este contexto, se ha

¹² Marco Antonio García Pérez, “Mecanismos constitucionales para el control del poder político”, *Cuestiones constitucionales*, n° 31 (diciembre de 2014): 290.

¹³ Gonzalo Candía Falcón y Francisco Javier Urbina, “Estado de derecho y control jurisdiccional: Desafíos y tensiones”, *Revista de derecho (Coquimbo)* 24, n° 1 (junio de 2017): 128–30, doi:10.4067/S0718-97532017000100105.

¹⁴ Ricardo Haro, “El control jurisdiccional y las ‘cuestiones políticas’: Nuevas perspectivas” (Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 8 de septiembre de 1994), 19–20, <https://shre.ink/UD8w>.

¹⁵ García Pérez, “Mecanismos constitucionales para el control”.

desarrollado una permanente tensión entre el control político y el jurisdiccional, sin embargo, es necesario interconectar sus actividades para lograr un adecuado control al poder.

En un Estado existen órganos que presentan cierta combinación de aspectos jurídicos y políticos, como sucede con los tribunales o cortes constitucionales. Estos organismos tienen características con enfoques subjetivos y objetivos. Su enfoque subjetivo le permite realizar un control político, donde no se consideran criterios específicos, más bien se toma una decisión política discrecional guiada por su criterio. A diferencia del enfoque objetivo del control jurídico, que evalúa las actuaciones políticas de conformidad con la normativa correspondiente. En este sentido, en el próximo apartado se analiza la Corte Constitucional ecuatoriana, dado que sus facultades la colocan como un actor político con poder de veto.

2.1 La Corte Constitucional ecuatoriana como *veto player*

La Constitución determina que la Corte Constitucional es el máximo órgano de control, interpretación y administración de justicia constitucional, con la facultad de controlar a los poderes elegidos y reparar las violaciones a derechos constitucionales, emitiendo medidas de carácter estructural.¹⁶ Esta facultad le permite supervisar jurídicamente los actos políticos, emitiendo dictámenes sobre la admisibilidad de un juicio político contra el presidente y sobre la viabilidad de su destitución o la disolución de la Asamblea Nacional, cuando se argumenta arrogación de funciones.

De conformidad con un estudio empírico, realizado por Terán y otros autores, se conoce que entre 2008 y 2018 la Corte no funcionó como un árbitro independiente de la política ni como garante de los derechos constitucionales. Más bien operó influenciada por la Función Ejecutiva y solo a partir de 2019, debido a su nueva conformación, la Corte se muestra más independiente.¹⁷ En esta misma línea, Sotomayor analiza las atribuciones de las cortes constitucionales en América Latina, poniendo énfasis en su rol de protección de los derechos individuales y su capacidad para influir en el poder político como actores

¹⁶ Ecuador, *Constitución*, art. 429.

¹⁷ Miguel Terán, Agustín Grijalva, y José Luis Castro, “¿Puede la justicia constitucional ser un remedio para las patologías democráticas?: Análisis de la jurisprudencia constitucional en el Ecuador”, en *Derecho Constitucional: teoría y práctica*, Primera (Guayaquil: Corporación Estudios y Publicaciones, 2021), 38–39.

con capacidad de veto, mediante la modificación del equilibrio político y la supervisión de las acciones del ejecutivo, legislativo y otras autoridades estatales.

Este estudio proporciona una descripción formal de los poderes constitucionales e institucionales de las cortes constitucionales, concluyendo que sirven como mecanismos de rendición de cuentas para garantizar el cumplimiento de los mandatos electorales. Además, sugiere que la Corte Constitucional de Ecuador tiene poderes formales para controlar el poder político y alterar decisiones gubernamentales, a través del control de constitucionalidad.¹⁸

Sotomayor destaca que los tribunales constitucionales son agentes con poder político y capacidad para influir en los cambios políticos, actuando como jugadores de veto. Aunque hay una percepción negativa de su intervención en asuntos políticos, la judicialización de la política implica el ejercicio completo de las competencias formales de las cortes constitucionales, independientemente de su impacto en la estabilidad política; reconoce que estos órganos constitucionales actúan como jugadores de veto condicionales, cuya actuación está determinada por variables como su composición y los procedimientos legislativos.

3. Participación democrática

Antes de abordar la participación democrática, es pertinente mencionar la democracia constitucional, entendida a partir de la definición de Ferrajoli como un modelo o método de formación de decisiones públicas, articulado en cuatro tipos de derechos o dimensiones, que a la vez se agrupan en dos: derechos políticos y civiles –dimensión formal–; y, derechos de libertad y sociales –dimensión sustancial–. Estas dimensiones juntas son la base para ejercer el poder decisonal, evitando excesos de poder y conflictos.¹⁹

La Constitución de Ecuador de 2008 establece que la participación democrática se rige por los “principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diversidad, control popular, solidaridad e interculturalidad”. Además, señala que la participación ciudadana en temas de interés público es un derecho que se ejercerá

¹⁸ María Patricia Sotomayor Valarezo, “El poder constitucional en América Latina: hacia una tipología de las cortes constitucionales de la región”, *OPERA*, n° 24 (18 de febrero de 2019): 9–11, doi:10.18601/16578651.n24.02.

¹⁹ Luigi Ferrajoli, “Sobre la definición de ‘Democracia’. Una discusión con Michelangelo Bovero”, *Isonomía*, n° 19 (octubre de 2003): 232.

mediante los “mecanismos de democracia representativa, directa y comunitaria”.²⁰ Esto indica que el sistema político de Ecuador es una democracia que combina elementos directos, representativos y participativos. La participación se basa en la soberanía del pueblo, que tiene el derecho de elegir y supervisar a sus gobernantes, así como también, solicitar su revocación si no cumplen con sus responsabilidades.

La democracia directa implica la participación activa de los ciudadanos, mediante el voto en los asuntos públicos y la toma directa de decisiones para su propio beneficio, aunque las decisiones finales son tomadas por representantes elegidos democráticamente. La democracia representativa es aquella en la que el poder político proviene del pueblo, pero no es ejercido directamente por este, sino por representantes elegidos mediante el voto popular. La democracia comunitaria, entendida como democracia participativa, implica que los ciudadanos se involucren en la toma de decisiones públicas, a través de mecanismos como consultas populares, referéndums y presupuestos participativos, también incluye la democracia deliberativa, que promueve la deliberación pública en diversos espacios.

En el sistema político de Ecuador se practican varios tipos de democracia, lo que a su vez implica que se ejerzan por las funciones estatales. La Función Judicial ejerce tanto la democracia delegativa, donde se otorga autoridad sin restricciones al ganador de una elección durante su mandato, como la democracia constitucional, que se basa en el respeto al estado de derecho y en los límites al poder. En la Función Ejecutiva, se practica la democracia participativa, directa, representativa y deliberativa, con el objetivo de promover la igualdad de oportunidades para gobernar.

La Función Legislativa opera mediante la democracia directa, representativa y deliberativa al promulgar leyes según las necesidades populares y la estructura legal. La Función Electoral desarrolla la democracia directa, asegurando la igualdad de participación de los ciudadanos, con la elección de los representantes del pueblo soberano. Por último, la Función de Transparencia y Control Social orienta sus actividades con la democracia participativa, deliberativa y procedimental, fomentando la participación ciudadana y el control social.²¹

La literatura jurídico-política sostiene que los diversos modelos de democracia no son excluyentes, sino que se complementan para mejorar la gobernabilidad. Por ello, es

²⁰ Ecuador, *Constitución*, art. 91.

²¹ Freddy Geovanny Lopez Lopez, “El sistema político y la constitución - Tipos de democracia en el Ecuador”, *593 Digital Publisher CEIT 7*, n° Extra 4 (2022): 31–33.

fundamental optimizar y perfeccionar la democracia a través de una mayor participación ciudadana en los actos gubernamentales. La democracia y la participación ciudadana están íntimamente conectadas, ya que la democracia garantiza derechos de libertad e igualdad que se manifiestan en la participación de los ciudadanos en los asuntos del Estado. Sin embargo, debido a la diversidad de enfoques sobre la democracia, adoptar una visión específica puede llevar a una comprensión parcial o limitada de la participación. Resulta crucial que los mecanismos de participación ciudadana estén integrados en la estructura institucional del Estado para evitar que las autoridades de turno los manipulen.²²

Máiz, haciendo referencia a los estudios de Dahl, señala que los criterios para alcanzar el ideal democrático son la participación efectiva, la igualdad de los votos en la etapa decisoria, la autonomía, el control final de la agenda y la inclusión. Si bien es cierto no se habla de una democracia participativa, Dahl resalta la necesidad de potenciar las capacidades de los ciudadanos para una mayor y cualificada implicación en la vida política. Dando lugar a la *poliarquía*, sistema político en el que el poder está compartido entre múltiples actores o grupos, para aprovechar las telecomunicaciones y garantizar la información pública y crear oportunidades de influencia política accesible para los ciudadanos. Esto para mejorar los procesos democráticos vigentes, a traves de educación cívica, participación política, información y deliberación.²³

Ahora bien, la participación democrática se refiere al involucramiento activo y significativo de los ciudadanos en los procesos políticos, sociales y comunitarios de una sociedad democrática. Esto puede manifestarse de diversas formas, como votar en elecciones, participar en debates públicos, ejercer derechos de expresión y reunión, colaborar en organizaciones de la sociedad civil, presentar propuestas, participar en consultas populares, entre otras actividades que permitan a los individuos influir en las decisiones que afectan sus vidas y el bienestar de la comunidad en general. La participación democrática es fundamental para el funcionamiento efectivo de la democracia, ya que fortalece la legitimidad de las instituciones, promueve la rendición de cuentas y garantiza que los intereses y necesidades de la ciudadanía sean tomados en cuenta en la toma de decisiones políticas.

²² Patricio Contreras y Egon Montecinos, “Democracia y participación ciudadana: Tipología y mecanismos para la implementación”, *Revista de Ciencias Sociales (Ve)* XXV, n° 2 (2019): 178–91.

²³ Ramón Máiz Suárez, “Más allá del mito de Ágora: Democracia y poliarquía en Robert A. Dahl”, *Revista de estudios políticos*, n° 112 (2001): 89–90.

3.1. Niveles de participación democrática

Los mecanismos de participación democrática responden a distintos niveles de participación. Contreras señala que, autores como Arnstein, Michels y Julian et al., coinciden en que existen tres niveles de participación informativo, consultivo y deliberativo. El primer nivel se basa en “el acceso a la información, el segundo se define como precursor a la participación o consultivo y el tercer nivel asociado a un poder delegado, y el ciudadano de control, lo que representa una verdadera participación ciudadana”. Otros coinciden en que la participación ciudadana tiene cinco niveles: “informar, consultar, implicar, colaborar y empoderar”.²⁴ El nivel informativo se enfoca en ofrecer datos imparciales y claros que faciliten al público la comprensión de un problema específico.

El nivel consultivo busca recabar la opinión de los ciudadanos para entender sus inquietudes y deseos. El nivel implicativo propone trabajar junto a los ciudadanos para abordar sus preocupaciones y aspiraciones, involucrándolos en el proceso de desarrollo de soluciones y permitiéndoles influir en la decisión final. En el nivel colaborativo, ciudadanos y representantes actúan como socios, trabajando juntos para identificar problemas, desarrollar alternativas y encontrar soluciones. Por último, el nivel de empoderamiento otorga la decisión final a los grupos de interés, permitiéndoles tomar decisiones significativas de manera autónoma.

Cada nivel de participación puede implementar distintos mecanismos de participación ciudadana que, dependen de su efectividad. El proceso de participación ciudadana requiere al menos cinco consideraciones clave para asegurar su efectividad. Primera, una convocatoria clara, esencial establecer una metodología transparente desde el principio, definiendo las reglas del juego para el proceso participativo. Segunda, información accesible, los ciudadanos deben contar con información básica para participar de manera informada en el proceso.

Tercera, control de expectativas, para evitar discrepancias entre los objetivos formales del proceso y las expectativas de la comunidad. Cuarta, involucramiento de tomadores de decisiones, la participación efectiva requiere el compromiso de los tomadores de decisiones para garantizar que esta tenga un impacto real. Quinto, el uso de herramientas tecnológicas, como el internet para facilitar los mecanismos de participación

²⁴ Contreras y Montecinos, “Democracia y participación ciudadana”, 182.

ciudadana.²⁵ Es importante conocer los niveles de participación y los elementos que definen su efectividad para determinar que mecanismo de participación ciudadana es el adecuado en una situación política particular.

En el marco del de la muerte cruzada se tiene que su efecto inmediato es llamar a elecciones legislativas y presidenciales anticipadas para el resto de los respectivos periodos. La legislación ecuatoriana determina que los procesos de elección popular son un mecanismo de participación ciudadana, de democracia directa, necesario para que las autoridades elegidas tomen decisiones políticas en democracias representativas. Es importante señalar que la consulta popular y el referéndum también son mecanismos de participación ciudadana que permiten a los ciudadanos expresar su opinión sobre temas de interés público. La consulta popular permite por medio de una votación, consultar sobre temas que afecten al país a nivel político, económico o social. El referéndum se convoca con el fin de cambiar algún artículo o tema específico de la Constitución, si se aprueba por la ciudadanía.²⁶

Para cerrar este capítulo, es necesario puntualizar que en la actualidad ya no existen sistemas políticos puros, debido a que presentan ciertos matices, atribuibles a su escenario político. El sistema político de Ecuador, de conformidad con sus facultades formales, es presidencialista reforzado, sin embargo, también presenta rasgos propios del parlamentarismo, como los mecanismos de control de poder, necesarios para una adecuada gobernabilidad del Estado. La Constitución ecuatoriana contempla el mecanismo de control de poder de la muerte cruzada y también otorga facultades formales a la Corte Constitucional para realizar control político y jurídico al poder.

Esto resulta importante debido a que la muerte cruzada, en Ecuador, puede darse por iniciativa del poder ejecutivo o legislativo y la Corte interviene en el proceso, a través de un dictamen de admisibilidad, pero únicamente cuando ha sido iniciativa del legislativo. Si bien la Constitución le otorga facultades de control político y judicial a la Corte, es claro que también contempla salvedades como estas, beneficiando de alguna forma al ejecutivo. Respaldando así, la postura de que Ecuador vive un sistema presidencialista reforzado.

En cuanto a la participación democrática la Constitución ecuatoriana señala que se la ejerce de conformidad con la dinámica de la democracia representativa, directa y comunitaria o participativa. Resulta interesante que cada función del Estado ejerce una o

²⁵ *Ibíd.*, 182–84.

²⁶ Ecuador, *Constitución*, art. 95, 104, 441.

varias dinámicas de las democracias, evidenciando que ejercer un tipo de democracia no excluye de ejercer otra para el cumplimiento de sus fines. Esto debido a que los mecanismos democráticos se diferencian o caracterizan por los niveles de participación ciudadana.

En resumen, debido a su diseño constitucional, Ecuador vive un sistema político presidencialista reforzado, donde el presidente tiene un poder significativo y existen mecanismos de control como la muerte cruzada, que pese a considerarse tradicionalmente como un mecanismo propio del parlamentarismo, esta normada en la legislación ecuatoriana. También, se puntualiza el papel de la Corte Constitucional como un *veto player* con capacidad de controlar actos políticos. Además, se establece la importancia de la participación ciudadana que se desarrolla, a través, de diversos niveles y dinámicas democráticas, como la democracia directa, representativa y comunitaria, cuyo objetivo es garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en el ejercicio del poder, procurando de alguna forma el equilibrio entre los poderes del Estado.

Ahora, se ha mencionado que la eficacia de los mecanismos democráticos depende de su metodología de trabajo, información, control de expectativas, participación de la ciudadanía y el uso de tecnologías; por lo que vale la pena plantearse cuál es el nivel de eficacia del mecanismo de control de la muerte cruzada. Para esto, en el siguiente capítulo se presenta una descripción detallada del juicio político, de la destitución del presidente y de la disolución de la Asamblea Nacional para luego analizar si cumplen con los elementos para valorar la eficacia de un método democrático de participación y control político. De esta forma se obtendrá un acercamiento sobre la coherencia de la muerte cruzada con la participación democrática en Ecuador, mediante su nivel de eficacia.

Capítulo segundo

Mecanismos de control político en Ecuador

En este segundo capítulo se describen los mecanismos de control político: juicio político y destitución al presidente, y disolución de la Asamblea; desde la legislación ecuatoriana. Si bien es cierto esta tesis se concentra en el mecanismo de control de la denominada muerte cruzada, cuyo efecto inmediato es convocar a nuevas elecciones, tanto del ejecutivo como del legislativo, también, se analiza el juicio político al presidente. Esto, bajo la lógica de que, el presidente al enfrentarse a la posibilidad de su censura y destitución, podría responder con el inicio de la muerte cruzada, a través de la disolución de la Asamblea emitiendo un decreto ejecutivo.

En consecuencia, se considera la normativa establecida en la CRE, Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, LOGJCC), Ley Orgánica de la Función Legislativa (en adelante, LOFL), Ley Orgánica Electoral - Código de la Democracia (en adelante, LOE) y en el Reglamento de Sustanciación de Procesos de competencia de la Corte Constitucional (en adelante, RSPCCC). La observación de esta normativa permite presentar dos cuadros, uno donde se anotan las semejanzas y diferencias de estos mecanismos de control de poder y el otro donde se contrastan estos mecanismos con los elementos que garantizan la efectividad de los mecanismos democráticos de participación. Al final, se desarrolla la idea de que “juicio político y destitución al presidente son dos caras de la misma moneda” y se hace una aproximación acerca de cuál de los tres mecanismos descritos posee una mejor efectividad.

La importancia de los mecanismos de control político, en palabras de Ajenjo, radica en que, su existencia es esencial en cualquier democracia, ya que permiten el verdadero funcionamiento del engranaje de los poderes del Estado. Estos mecanismos de control permiten a los poderes implementar un modelo de *checks and balances*, ya que se convierten en instrumentos que la oposición puede utilizar para restringir al gobierno y evitar que actúe sin supervisión, fortaleciendo así su legitimidad.²⁷ El control político busca asegurar y demandar el ejercicio transparente del poder y de la administración gubernamental. En un Estado de derecho, el poder político se ejerce conforme al principio

²⁷ Natalia Ajenjo Fresno, “Mecanismos de control político en España: Normas, Evolución y Evaluación”, 30 de junio de 2017, 1–2.

de legalidad y los mecanismos de control se desarrollan en ese marco garantizando el cumplimiento de los derechos constitucionales. Por lo que, estos mecanismos son esenciales para mantener un equilibrio entre los poderes y asegurar una gobernanza efectiva y responsable con la CRE.

1. Detalle de los mecanismos de control

1.1 Juicio político

La legislación ecuatoriana faculta a la Asamblea Nacional a iniciar un juicio político al presidente de la República y a los ministros de Estado, o de la máxima autoridad de la Procuraduría, Contraloría, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Superintendencias, y de los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral, Consejo de la Judicatura y Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.²⁸ En razón del objetivo de este trabajo, se describirá únicamente el juicio político propuesto al presidente de la República.

El juicio político al presidente puede ser propuesto a solicitud de al menos una tercera parte de asambleístas, cuando consideren que el presidente ha cometido delitos contra “la seguridad del Estado; delitos de concusión, cohecho, peculado o enriquecimiento ilícito; o, delitos de genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, secuestro u homicidio por razones políticas o de conciencia”.²⁹ Para que la solicitud de juicio político prospere se requiere del dictamen de admisibilidad del Pleno de la Corte Constitucional.

El trámite para el juicio político al presidente, de conformidad con la CRE, se desarrolla de la siguiente forma:

- Inicia con la solicitud para proceder al enjuiciamiento político presentado ante el presidente de la Asamblea. La solicitud debe estar respaldada con fundamento y debe incluir por escrito los cargos imputados al presidente de la República (en adelante, presidente), así como la presentación de todas las pruebas disponibles. Se oficializa con la firma de al menos un tercio de los miembros de la Asamblea, certificando que dichas firmas son auténticas y pertenecen a los respectivos titulares.

²⁸ Ecuador, *Constitución*, art. 131.

²⁹ *Ibíd.*, art. 129.

- Luego, el presidente de la Asamblea, en un plazo máximo de tres días, pondrá la solicitud de juicio político en conocimiento del Consejo de Administración Legislativa (en adelante, CAL).
- Una vez recibida la solicitud y comprobado que se cumplen los requisitos, el CAL la enviará a la CC para que emita el dictamen previo de admisibilidad.
- Si el CAL determina que la solicitud de enjuiciamiento político no cumple con todos los requisitos legales, instruirá a los solicitantes para que la completen en un plazo de tres días. Si no lo hacen, se procederá con el archivo inmediato de la solicitud.
- Si la CC emite un dictamen favorable de admisibilidad, el presidente de la Asamblea lo informará al CAL en un plazo máximo de tres días para dar inicio al trámite. Si el dictamen es negativo, el CAL archivará la solicitud y notificará a los solicitantes y al presidente.
- Con el dictamen de admisibilidad de la CC, el presidente de la Asamblea, por medio de su Secretaría General, enviará al presidente de la Comisión de Fiscalización y Control Político (en adelante, CFCP) la solicitud de enjuiciamiento, el dictamen de admisibilidad y la documentación de respaldo, para que inicie el proceso y lo sustancie.
- La CFCP tomará conocimiento inmediato del inicio del trámite y notificará al presidente, enviándole la solicitud, la documentación de respaldo y la resolución de admisibilidad de la CC, para que, en un plazo de diez días, ejerza su derecho a la defensa y responda a las acusaciones políticas, presentando además las pruebas para su descargo. Asimismo, se notificará a los asambleístas solicitantes para que, dentro del mismo plazo, presenten las pruebas que tengan disponibles.
- La CFCP, por decisión de la mayoría de sus miembros, podrá solicitar pruebas de oficio. Con o sin la respuesta del acusado, se concederán diez días adicionales para la presentación de las pruebas, cuyo costo será asumido por el solicitante.
- Los órganos y dependencias de la Asamblea proporcionarán todas las facilidades y el apoyo técnico especializado que la CFCP necesite. Los servidores públicos deberán entregar la información solicitada dentro del

plazo establecido para la presentación de pruebas; de lo contrario, serán destituidos.

- Una vez concluido el plazo para la presentación de pruebas, la CFCP enviará al presidente de la Asamblea, en un plazo máximo de diez días improrrogables, un informe fundamentado. Este informe, destinado al conocimiento del Pleno, detallará las razones por las que se recomienda o no el enjuiciamiento político del presidente.
- El presidente de la Asamblea deberá solicitar a su Secretaría General que publique el informe en un plazo máximo de tres días. Tras cuarenta y ocho horas de la difusión, deberá incluirlo en el orden del día dentro de cinco días, para que el Pleno lo conozca y pueda llevar a cabo la censura y destitución, si corresponde.
- El presidente de la Asamblea pedirá a los asambleístas que iniciaron el proceso que indiquen el nombre de dos de sus miembros para que realicen la interpelación, y esto será notificado al presidente. En la fecha y hora establecidas en el orden del día, los interpellantes tendrán un tiempo de dos horas para exponer, basándose en las pruebas solicitadas y presentadas durante el período probatorio correspondiente.
- Luego, el presidente sometido a juicio político tendrá un máximo de tres horas para presentar sus argumentos de defensa ante el Pleno de la Asamblea, en relación con las acusaciones formuladas en su contra, apoyándose en las pruebas solicitadas y presentadas dentro del período correspondiente.
- Después, cada parte podrá responder durante un máximo de una hora. Al concluir la intervención del presidente, él se retirará del Pleno y el presidente de la Asamblea abrirá el debate, en el que todos los asambleístas podrán participar y exponer sus argumentos durante un máximo de diez minutos, sin posibilidad de réplica.
- Al finalizar el debate, el presidente de la Asamblea convocará a una sesión del Pleno en un plazo de cinco días para que resuelva la solicitud de juicio político de manera fundamentada, sin debate, y basándose en las pruebas de descargo presentadas por el presidente. Si en la sesión no se presenta una moción de censura y destitución, la solicitud será archivada.

- Si se presenta una moción de censura contra el presidente, será necesario contar con el voto favorable de una mayoría calificada de los miembros de la Asamblea para su aprobación, lo que permitiría su destitución. Si esta destitución no se realiza, no se podrá solicitar un juicio político por los mismos motivos nuevamente.³⁰

Para decidir sobre la solicitud de juicio político al presidente, cuando hay una moción de censura y destitución en el Pleno de la Asamblea, será necesario obtener el voto favorable de dos tercios de sus miembros. Si la censura revela indicios de responsabilidad penal, el caso se enviará al juez o jueza competente para su análisis.³¹

La Corte Constitucional debe llevar a cabo el control previo de constitucionalidad del juicio político para la destitución del presidente. Para ello, debe recibir la solicitud en la Secretaría General, donde el secretario o secretaria, junto a todas las juezas y jueces que conforman el quórum, seleccionará al juez o jueza ponente encargado de elaborar el proyecto de dictamen, a quien se le proporcionará la documentación que acompaña la solicitud de juicio político enviada por la Asamblea.³²

El juez o jueza ponente presentará el proyecto de dictamen dentro de tres días a partir de la fecha del sorteo. Este proyecto indicará si la solicitud se ha presentado conforme a la Constitución, si se especifica la infracción que se le imputa, y si dicha infracción se clasifica dentro de delitos contra la seguridad del Estado, así como delitos de concusión, cohecho, peculado o enriquecimiento ilícito, o delitos de genocidio, tortura, desaparición forzada, secuestro u homicidio por motivos políticos o de conciencia. Además, determinará si corresponde o no iniciar el juicio político. Una vez presentado el proyecto de dictamen, el presidente de la Corte Constitucional convocará al Pleno a sesión dentro de las veinticuatro horas siguientes. El dictamen deberá emitirse dentro de las cuarenta y ocho horas posteriores a la presentación del proyecto, y se resolverá con el voto de dos tercios de los miembros.³³

³⁰ *Ibíd.*, art. 87 - 95.

³¹ *Ibíd.*, art. 129.

³² Ecuador, *Reglamento de Sustanciación de Procesos de competencia de la Corte Constitucional*, Registro Oficial 613, 22 de octubre de 2022, art. 3.

³³ Ecuador, *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*, Registro Oficial 52, 22 de octubre de 2009, art. 148.

1.2. Destitución del presidente

Para destituir al presidente se requiere que la Asamblea por sí o a petición de al menos la tercera parte de sus miembros realice la propuesta de destitución. Esto, cuando consideren que se ha arrogado funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la CC; o por grave crisis política y conmoción interna.³⁴ El trámite para la destitución del presidente es específico para cada causal anotada. En ese sentido, se anota el trámite particular para cada una, considerando la normativa establecida en la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

El trámite para la destitución del presidente por arrogación de funciones se desarrolla de la siguiente forma:

- Inicia con la solicitud de destitución presentada dentro de la Asamblea.
- Se necesita el dictamen favorable de la CC. Posteriormente, el presidente de la Asamblea lo informará al CAL en un plazo máximo de tres días para iniciar el proceso.
- Si el dictamen de admisibilidad es negativo, el CAL archivará la solicitud y notificará a los solicitantes y al presidente.
- Con el informe de admisibilidad de la Corte Constitucional, el presidente de la Asamblea enviará, a través de su Secretaría General, al presidente de la CFCP la solicitud de destitución, el dictamen de admisibilidad y la documentación que la respalda, para que se haga cargo del asunto y continúe con el proceso.
- La CFCP tomará conocimiento de inmediato sobre el inicio del trámite y notificará al presidente al respecto. Junto con la solicitud, se adjuntará la documentación de respaldo y la resolución de admisibilidad de la Corte Constitucional, para que, en un plazo de diez días, el presidente pueda ejercer su derecho a la defensa y presentar su respuesta a las acusaciones políticas, así como toda la evidencia que considere necesaria para su defensa. Al mismo tiempo, se notificará a los asambleístas solicitantes para que, dentro del mismo plazo, presenten las pruebas que tengan disponibles.
- La CFCP, por decisión de la mayoría de sus miembros, podrá solicitar pruebas de oficio, con o sin la respuesta del presidente, y otorgará un plazo adicional de diez días para la presentación de dichas pruebas, las cuales correrán por

³⁴ Ecuador, *Constitución*, art. 130.

cuenta del solicitante. Los órganos y dependencias de la Asamblea proporcionarán todas las facilidades y el apoyo técnico especializado que la CFCP necesite para cada caso. Los servidores públicos deberán entregar la información solicitada dentro del plazo establecido para la presentación de pruebas, bajo riesgo de ser destituidos.

- Al finalizar el plazo para la presentación de pruebas, la CFCP enviará al presidente de la Asamblea, en un plazo máximo de diez días no prorrogables, un informe detallado para el conocimiento del Pleno, en el que se explicarán las razones por las que se recomienda o no la destitución del presidente.
- El presidente de la Asamblea, en un plazo máximo de tres días, ordenará la difusión del informe a través de su Secretaría General. Después de cuarenta y ocho horas de dicha difusión, el presidente deberá incluirlo en el orden del día para el conocimiento del Pleno dentro de un plazo de cinco días, para proceder con la destitución, si es necesario.
- El presidente de la Asamblea solicitará a los asambleístas que iniciaron el proceso que designen a dos de sus miembros para llevar a cabo la interpelación, lo cual se comunicará al presidente. En la fecha y hora establecidas en el orden del día, los asambleístas interpelantes tendrán un plazo de dos horas para presentar su caso, basándose en las pruebas que se hayan solicitado y presentado durante el período probatorio correspondiente.
- A continuación, el presidente tendrá un plazo máximo de tres horas para exponer ante el Pleno de la Asamblea sus argumentos de defensa respecto a las acusaciones en su contra, fundamentándose en las pruebas que se hayan solicitado y presentado dentro del plazo correspondiente. Después, cada parte podrá hacer una réplica por un tiempo máximo de una hora.
- Una vez concluida la intervención del presidente, este se retirará del Pleno, y el presidente de la Asamblea Nacional dará inicio al debate, en el que todos los asambleístas podrán participar y presentar sus argumentos durante un tiempo máximo de diez minutos, sin derecho a réplica.
- Al finalizar el debate, el presidente de la Asamblea convocará al Pleno en un plazo de cinco días para que resuelva la solicitud, fundamentándose en las pruebas de defensa presentadas por el presidente, pero sin realizar un nuevo

debate. Si en esa sesión no se presenta una moción de destitución, la solicitud será archivada.

- Cuando existe la moción de destitución, esta debe aprobarse con el voto favorable de la mayoría calificada de los integrantes de la Asamblea, en un plazo de setenta y dos horas de agotado el procedimiento.³⁵

En el trámite para destituir al presidente por grave crisis política y conmoción interna se desarrolla de la siguiente forma:

- El presidente de la Asamblea convocará a una sesión ordinaria o extraordinaria del Pleno, ya sea por iniciativa propia o a solicitud de al menos un tercio de sus miembros, con un mínimo de veinticuatro horas de antelación, para tratar exclusivamente la destitución del presidente en un solo debate. Al mismo tiempo, se notificará al presidente a través de su Secretaría General, también con veinticuatro horas de anticipación.
- En la fecha y hora establecidas en el orden del día, el presidente ejercerá su derecho a la defensa, exponiendo ante el Pleno de la Asamblea su perspectiva sobre la grave crisis política y la conmoción interna. Si no se presenta, el proceso continuará en su ausencia.
- Una vez que el presidente haya concluido su intervención, se retirará del Pleno y el presidente de la Asamblea abrirá el debate. En esta etapa, todos los asambleístas podrán participar y presentar sus argumentos durante un tiempo máximo de diez minutos cada uno, sin posibilidad de réplica.
- Dentro de un plazo de setenta y dos horas después de finalizar el procedimiento, la Asamblea Nacional emitirá una resolución basada en las pruebas de defensa presentadas por el presidente.³⁶

Para proceder a la destitución, en cualquiera de las dos causales anotadas, se requerirá el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea o del voto favorable de la mayoría calificada de sus integrantes. Si se aprueba la destitución, la vicepresidenta o el vicepresidente asumirá la Presidencia de la República. Además, en un plazo máximo de siete días tras la publicación de la resolución de destitución, el CNE convocará elecciones anticipadas legislativas y presidenciales para el resto de los periodos correspondientes. Considerando que el nuevo período no es regular por lo que no es

³⁵ Ecuador, *Ley Orgánica de la Función Legislativa*, Registro Oficial 642, 27 de julio de 2009, arts. 51, 89-95.

³⁶ *Ibíd.*, art. 51.

imputable para el caso de la reelección.³⁷ “El CNE podrá disponer que las elecciones se realicen en un plazo menor a noventa días, contados a partir de la convocatoria”.³⁸ La CC no interviene en el proceso de destitución al presidente por la causal de grave crisis política y conmoción interna.

1.3. Disolución de la Asamblea Nacional

El presidente tiene la facultad de disolver la Asamblea si esta se ha apropiado de funciones que no le corresponden según la Constitución, siempre y cuando cuente con un dictamen favorable de la Corte Constitucional. También puede disolverla si, de manera reiterada e injustificada, obstaculiza la implementación del Plan Nacional de Desarrollo, o en caso de una grave crisis política y conmoción interna.³⁹

El trámite para la disolución de la Asamblea, de conformidad con la CRE, se desarrolla de la siguiente manera:

- Es necesario emitir un decreto presidencial al considerar que la Asamblea ha obstaculizado de manera reiterada e injustificada la implementación del Plan Nacional de Desarrollo, o debido a una grave crisis política y conmoción interna. Únicamente la causal de arrogación de funciones que no le competen constitucionalmente, requiere previamente de un dictamen favorable de la CC.
- Una vez emitido el decreto presidencial de disolución de la Asamblea, el CNE tiene un plazo de siete días para convocar nuevas elecciones legislativas y presidenciales, las cuales deberán llevarse a cabo en un máximo de 90 días a partir de dicha convocatoria. Hasta que se instale la nueva Asamblea, el presidente podrá expedir decretos-leyes de urgencia económica, previo dictamen favorable de la CC.⁴⁰

Para resolver la disolución de la Asamblea solo se requiere el decreto presidencial fundamentado en una de las causales anotadas. En consecuencia, el presidente podrá, previo dictamen favorable de la CC, expedir decretos-leyes de urgencia económica, que podrán ser aprobados o derogados por el nuevo órgano legislativo. Una vez disuelta la Asamblea, el CNE convocará elecciones legislativas y presidenciales para el resto de los

³⁷ Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia interpretativa No. 002-10-SIC-CC”, *Caso n.º 0020-09-IC*, 9 de septiembre de 2010.

³⁸ Ecuador, *Constitución*, art. 130.

³⁹ Ecuador, *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales*, art. 50.

⁴⁰ Ecuador, *Constitución*, art. 148.

períodos correspondientes en un plazo máximo de siete días tras la publicación del decreto de disolución. Además, podrá establecer que las elecciones se realicen en un plazo inferior a noventa días a partir de la convocatoria.

La disolución pondrá fin automáticamente a los períodos de los asambleístas y también causará la terminación anticipada de los contratos del personal legislativo temporal, sin derecho a compensación o indemnización. Durante el tiempo que dure la disolución y hasta que se instalen los nuevos miembros, la representación judicial y extrajudicial estará a cargo del Administrador General.⁴¹

A la CC le corresponde efectuar control previo de constitucionalidad de la disolución de la Asamblea, únicamente cuando el decreto se fundamenta en la causal de arrogación de funciones. Para ello, el secretario o secretaria general, en presencia de todos los jueces de la CC que forman quórum, llevará a cabo el sorteo del juez ponente, quien deberá presentar un informe en un plazo de veinticuatro horas.

El juez ponente indicará si el decreto está debidamente fundamentado y si los actos imputados a la Asamblea constituyen una usurpación de funciones que no le corresponden según la Constitución, y también adjuntará el proyecto de dictamen. El expediente se resolverá con el voto favorable de las dos terceras partes de los integrantes del Pleno.⁴² De llevarse a cabo la disolución de la Asamblea, la CC desempeña otro papel. Pues deberá revisar la constitucionalidad de los decretos de urgencia económica que el presidente emita, mientras se encuentre en funciones.

2. Comparación de los mecanismos de control político

En esta parte se presenta un cuadro comparativo entre el juicio político contra el presidente, la destitución al presidente y la disolución de la Asamblea, a fin de visualizar sus actores o proponentes, causales o argumentos, requisitos, trámite, forma de resolución, consecuencias y papel de la CC.

Tabla 1
Cuadro comparativo de los mecanismos de control político en Ecuador

	Juicio político	Destitución al presidente	Disolución de la Asamblea
Proponente	Miembros de la Asamblea con solicitud de al menos una tercera parte de asambleístas.	La Asamblea por sí o a petición de al menos la tercera parte de sus miembros.	El presidente.

⁴¹ Ecuador, *Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia*, art. 87.

⁴² Ecuador, *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales*, art. 152.

Argumentos	Por considerar que el presidente ha cometido ciertos delitos.	Por considerar que el presidente se ha arrogado funciones o por grave crisis política y conmoción interna.	Por considerar que la Asamblea se ha arrogado funciones o si de forma reiterada e injustificada obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, o por grave crisis política y conmoción interna.
Requisitos	Solicitud de los proponentes y dictamen de admisibilidad emitido por la CC.	Solicitud de los proponentes y dictamen de admisibilidad emitido por la CC, cuando se le atribuya arrogación de funciones.	Emitir un decreto presidencial y un dictamen de la Corte Constitucional cuando se le atribuya arrogación de funciones.
Trámite	<ol style="list-style-type: none"> 1. Al menos una tercera parte de los asambleístas presentan la solicitud de juicio político. 2. El CAL verifica el cumplimiento de los requisitos de la solicitud. 3. La CC elabora un dictamen donde se determinará la admisibilidad o no de la solicitud. 4. Si el CAL cuenta con el dictamen de admisibilidad iniciará el juicio político, sino lo archivará. 5. La CFCP iniciará el juicio político y lo notificará al presidente y a los asambleístas solicitantes para que presenten las pruebas correspondientes. Luego remitirá al presidente de la Asamblea un informe donde se recomiende o no el juicio político. 6. El presidente de la Asamblea difundirá el informe y lo incorporará en el orden del día para el conocimiento del Pleno, donde los asambleístas interpelantes y el presidente presentarán sus alegatos y replicas ante el Pleno, después el presidente de la República deberá retirarse y se abrirá el debate. Luego de 5 días convocará a sesión del Pleno para resolver sin debate el juicio político si no existe moción de censura y destitución se archivará la solicitud, la moción requerirá el voto favorable de la mayoría calificada de los integrantes de la Asamblea. 	<p>Arrogación de funciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Al menos una tercera parte de los asambleístas presentan la petición de destitución. 2. La CC elabora un dictamen de admisibilidad o no admisibilidad de la petición. 3. El presidente de la Asamblea pondrá en conocimiento del CAL, el dictamen de la CC, si es de admisibilidad iniciará el trámite a través de la CFCP, sino archivará la solicitud y notificará a los peticionarios y al presidente. 4. La CFCP iniciará el juicio político y lo notificará al presidente y a los asambleístas solicitantes para que presenten las pruebas correspondientes. Luego remitirá al presidente de la Asamblea un informe donde se recomiende o no el juicio político. 5. El presidente de la Asamblea difundirá el informe y lo incorporará en el orden del día para el conocimiento del Pleno, donde los asambleístas interpelantes y el presidente presentarán sus alegatos y replicas ante el Pleno, después el presidente deberá retirarse y se abrirá el debate. Luego de 5 días convocará a sesión del Pleno para resolver sin debate el juicio político si no existe moción de censura y destitución se archivará la solicitud, la moción requerirá el voto favorable de la mayoría calificada de los integrantes de la Asamblea. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. El presidente emite un decreto. 2. Solo si el decreto se basa en arrogación de funciones, la CC debe emitir un dictamen.
		<p>Grave crisis y conmoción interna:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Al menos una tercera parte de los asambleístas presentan la petición de destitución. 	

		<p>2. El presidente de la Asamblea convocará al Pleno y notificará al presidente sobre la sesión para conocer en un solo debate la petición de destitución.</p> <p>3. El presidente ejercerá su derecho a la defensa y luego se retirará del Pleno para que pueda iniciar el debate.</p> <p>4. La Asamblea resolverá motivadamente la petición de destitución en un plazo de setenta y dos horas de agotados el procedimiento.</p>	
Forma de resolución	Con el voto favorable de la mayoría calificada de los integrantes de la Asamblea.	Con el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea.	Emisión del dictamen presidencial.
Consecuencias	La censura y destitución del presidente, el vicepresidente tomaría su lugar. Si de la censura se derivan indicios de responsabilidad penal, se podrá en conocimiento de la jueza o juez competente.	La destitución del presidente y el vicepresidente tomaría su lugar, hasta que se elijan nuevas autoridades por elección popular. Convocatoria a elecciones legislativas y presidenciales anticipadas para el resto de los respectivos periodos.	Disolución de la Asamblea y convocatoria a nuevas elecciones legislativas y presidenciales para el resto de los respectivos periodos.
Papel de la Corte Constitucional	Ejecutar control previo de constitucionalidad de juicio político, a través de un dictamen.	En caso de que la petición haga referencia a arrogación de funciones, deberá emitir un dictamen donde conste si se han respetado las normas del debido proceso y si los actos que se le imputan al presidente constituyen arrogación de las funciones, competencias o atribuciones.	Efectuar control previo de constitucionalidad de la disolución de la Asamblea, en caso de arrogación de funciones. Ejecutar control de constitucionalidad de los decretos de urgencia económica.

Fuente: CRE, 2008; LOGJCC, 2009; LOFL, 2009; LOE, 2009; RSPCCC, 2022

Elaboración propia

Del cuadro presentado se deducen semejanzas y diferencias. Entre una de las semejanzas obvias, pero importantes, se tiene que estos mecanismos de control terminan de forma anticipada el periodo presidencial y/o legislativo. Puesto que, tanto la destitución del presidente como la disolución de la Asamblea tienen como efecto inmediato que el CNE convoque a nuevas elecciones del legislativo y del ejecutivo, dando paso a la muerte cruzada. En términos generales, este no es el efecto inmediato del juicio político al presidente, sin embargo, el presidente puede iniciar la muerte cruzada como respuesta al juicio político, siempre y cuando cumpla con los requisitos y el trámite descrito, dentro de los tres primeros años de gobierno.

Entre las diferencias que muestran estos mecanismos de control, se tiene que el juicio político al presidente se puede plantear en cualquier tiempo del período presidencial, mientras que la disolución de la Asamblea y la destitución del presidente sólo se podrán iniciar en los tres primeros años de gobierno. Otra diferencia es que, el juicio político contra el presidente planteado por la Asamblea se da por tres causales, que

requieren de forma obligatoria un dictamen de admisibilidad de la CC, mientras que, en el mecanismo de destitución del presidente y de disolución de la Asamblea, únicamente se requiere este dictamen en la causal de arrogación de funciones.

Otra diferencia, quizá obvia, es que, de prosperar el juicio político su consecuencia es la censura y destitución al presidente, y si se encuentran indicios de responsabilidad penal se enviará el expediente la autoridad competente, mientras que, tanto en la destitución al presidente como en la disolución de la Asamblea, la consecuencia inmediata es la convocatoria a elecciones presidenciales y legislativas.

De la normativa analizada se desprende una clara asimetría en las facultades para disolver la Asamblea y para destituir al presidente. El presidente tiene un camino significativamente más sencillo para disolver la Asamblea, ya que puede hacerlo mediante un simple decreto ejecutivo, argumentando una “grave crisis política y conmoción interna”. En cambio, para destituir al presidente, la Asamblea enfrenta mayores obstáculos: necesita contar con el voto favorable de al menos tres cuartas partes de sus miembros, un umbral extremadamente alto.

En lo que respecta al juicio político, el proceso también evidencia trabas adicionales. Este requiere un dictamen previo de la CC, que actúa como una especie de “segunda opinión”⁴³, según lo ha reconocido la propia Asamblea Constituyente. La primera revisión del cumplimiento de los requisitos corresponde al CAL. Este esquema refuerza la percepción de que el diseño institucional prioriza la estabilidad del Ejecutivo sobre la del Legislativo, estableciendo un marco normativo que otorga al presidente mayores herramientas para evitar ser destituido, mientras limita la capacidad de la Asamblea para actuar en su contra.

En síntesis, el balance de poderes parece inclinado hacia el Ejecutivo, evidenciando un desequilibrio que podría generar tensiones democráticas, especialmente en contextos de crisis política. Este diseño plantea preguntas importantes sobre la equidad y la eficacia del control mutuo entre poderes.

3. Efectividad de los mecanismos de control político

Contreras, considera que, para establecer la efectividad de los mecanismos democráticos de participación, se debe tomar en cuenta elementos que la garanticen. Esto

⁴³ Ecuador Asamblea Constituyente, *Acta 087*, 2008, 36.

es, su metodología, información básica, control de expectativas, involucramiento en el proceso y tecnología.⁴⁴ Si bien es cierto, esta consideración la realiza pensando en los mecanismos democráticos de participación, es aceptable extrapolarla al análisis de la efectividad de los mecanismos de control político, ya que, la participación ciudadana en todos los temas de interés público es un derecho que se lleva a cabo mediante los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.

Lo que implica que los mecanismos democráticos de participación abarcan a los mecanismos de control político al estar normados en la CRE, por lo cual, es factible analizarlos desde la consideración de este autor. A continuación, se presenta un cuadro con el detalle de los elementos de los mecanismos democráticos de participación, desde el contexto de los mecanismos de control político analizados.

Tabla 2
Cuadro de elementos de los mecanismos de control político en Ecuador

	Metodología de trabajo	Información básica	Control de expectativas	Involucramiento en el proceso	Tecnología
Juicio político	Su metodología está regulada por la CRE, LOGJCC, LOFL y la LOE.	Los ciudadanos disponen de la información necesaria, puesto que se presume que la Ley es conocida por todos. La cual es facilitada, también, por los medios de comunicación.	Existe expectativa, ya que, si bien es cierto, la norma establece que el objetivo del juicio político es la censura y destitución del presidente, esto solo es posible con el voto favorable de las dos terceras partes de la Asamblea. Lo que implica que el inicio del juicio político no es garantía de que se destituya al presidente.	La ciudadanía no es un actor directo en el juicio político, ya que no se involucra de forma directa, sino, a través de los asambleístas que eligieron, en el momento oportuno, para que los representen.	La tecnología es usada de forma particular como herramienta para informar a la ciudadanía de los actos realizados por los actores políticos.
Destitución del presidente	Su metodología está regulada por la CRE, LOGJCC, LOFL y la LOE.	Los ciudadanos disponen de la información necesaria, puesto que se presume que la Ley es conocida por todos. La cual es facilitada, también, por los medios de comunicación.	Existe expectativa que no se puede controlar desde un inicio, ya que, si bien es cierto, la norma establece que su objetivo es la destitución del presidente, esto solo se puede realizar con el voto favorable	La ciudadanía no es un actor directo en la destitución al presidente, ya que no se involucra de forma directa, sino a través de los asambleístas que los representan.	La tecnología es usada como herramienta para informar los actos realizados por los actores políticos en el desarrollo de este proceso.

⁴⁴ Contreras y Montecinos, “Democracia y participación ciudadana”, 182–83.

			de las dos terceras partes de la Asamblea. Entonces la expectativa persiste hasta la votación de la Asamblea.		
Disolución de la Asamblea	Su metodología está regulada por la CRE, LOGJCC, y la LOE.	Los ciudadanos disponen de la información necesaria, puesto que se presume que la Ley es conocida por todos. La cual es facilitada, también, por los medios de comunicación.	Existe control de expectativas, ya que una vez que se ha decretado la disolución de la Asamblea, la ciudadanía sabe exactamente que el CNE convocará para una misma fecha a elecciones legislativas y presidenciales. La ejecución del decreto de disolución de la Asamblea no requiere de ningún factor externo, por lo que emitido el decreto es de obligatorio cumplimiento.	La ciudadanía no es un actor directo en la disolución de la Asamblea, por lo que no está involucrada de forma directa, se ve inmersa en el proceso, a través, de la decisión del presidente que actúa como su mandatario.	La tecnología es usada como herramienta para informar a la ciudadanía de los actos realizados por los actores políticos.

Fuente: CRE, 2008; LOGJCC, 2009; LOFL, 2009; LOE, 2009; RSPCCC, 2022
Elaboración propia

El cuadro muestra que, tanto el juicio político como la destitución del presidente y la disolución de la Asamblea son mecanismos que comparten similitudes en los elementos de metodología, determinados por la CRE y la legislación ecuatoriana; información básica, al ser de fácil acceso y proporcionada por los medios de comunicación; involucramiento en el proceso, ya que los ciudadanos no actúan de forma directa en el desarrollo de estos mecanismos, sino a través de sus representantes, ya sea por los asambleístas o por el presidente; tecnología, utilizada como herramienta para informar a la ciudadanía el desarrollo de estos mecanismos de control.

El elemento que difiere entre estos mecanismos es el control de expectativas, puesto que, en el juicio político y en la destitución al presidente existe expectativa ciudadana relativo al final del proceso, pues existe incertidumbre de conocer si el objetivo se cumple o no, debido a que dependen del voto de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea, mientras que en la destitución de la Asamblea, existe un efectivo control de expectativas, ya que, una vez iniciado el proceso, con la emisión del decreto ejecutivo,

este es vinculante y la ciudadanía tiene pleno conocimiento de las consecuencias que conlleva, sin que exista alguna condición de por medio.

En este orden de ideas, se puede considerar que la disolución de la Asamblea es el mecanismo de control político con mayor efectividad democrática, ya que cumple con mayor precisión los elementos necesarios establecidos por Contreras para garantizar la efectividad de los mecanismos democráticos de participación. Sin embargo, se debe anotar que, esta consideración es resultado de analizar los mecanismos de control político por separado, de forma teórica. En la realidad, los mecanismos de control que ejercen los actores políticos no se desarrollan de forma aislada, al contrario, en muchas ocasiones el inicio de uno es el resultado del desarrollo de otro.

Ecuador es un claro ejemplo, de esta dinámica de juegos de poder, pues la Asamblea inició el juicio político al presidente y éste como respuesta inició el trámite de disolución de la Asamblea. En este sentido, se puede considerar que, tanto el juicio político, como la destitución del presidente y la disolución de la Asamblea son mecanismos de control político democrático adecuados, cuando el inicio de uno de estos se traduce en el desarrollo de la muerte cruzada, cuyo efecto inmediato es la convocatoria a elecciones presidenciales y legislativas, donde la ciudadanía elegirá a nuevos representantes democráticos.

Para cerrar este capítulo, se debe anotar que la descripción de los mecanismos de control político sirvió para establecer que, a pesar de que el juicio político y la destitución al presidente, y la disolución de la Asamblea, presentan semejanzas y diferencias, es destacable que, pese a la similitud de objetivos del juicio político y la destitución al presidente, el juicio político, por sí solo, no desemboca en la muerte cruzada, pero sí puede ser el desencadenante para que el presidente emita un decreto ejecutivo para disolver la Asamblea, detonando así la muerte cruzada.

Esto solventa la idea de que el juicio político y destitución al presidente son dos caras de la misma moneda. A esto se suma que, si bien es cierto se estima que la disolución de la Asamblea tiene mayor efectividad como mecanismo democrático de participación, el juicio político y la destitución al presidente, si terminan en la muerte cruzada, tendrían el mismo nivel de eficacia por los efectos que provoca en el país. Esto es la convocatoria a elecciones anticipadas del ejecutivo y del legislativo.

En el siguiente capítulo, se analiza el desarrollo de estos mecanismos de control político en el periodo presidencial de Guillermo Lasso, presidente de Ecuador —2021-2023—. En este contexto, se analizará un caso real donde la Asamblea inicia la muerte

cruzada, en 2022, con el intento de destitución al presidente, sin embargo, no prospera porque no contó con los votos favorables necesarios de los asambleístas; luego de un año, la Asamblea evitando la muerte cruzada inicia un juicio político al presidente, que cuenta con el dictamen favorable de la CC, pero, no cumple con su objetivo porque el presidente inicia la muerte cruzada, a través de un decreto ejecutivo que disuelve la Asamblea por grave crisis política y conmoción interna, obteniendo una convocatoria a nuevas elecciones del ejecutivo y del legislativo.

Capítulo tercero

Un gobierno y varios mecanismos de control político: el protagonismo de la *muerte cruzada*

Antes de iniciar con el análisis de los mecanismos de control político desarrollados en Ecuador en el período presidencial de Guillermo Lasso, quien asumió la presidencia el 24 de mayo de 2021. Este mandato se caracterizó por políticas económicas destinadas a impulsar reformas con base en la reducción del gasto público y medidas para atraer inversión extranjera —Estados Unidos y la Unión Europea—, buscando ampliar mercados para los productos ecuatorianos. Esto con el objetivo de revitalizar la economía, que atraviesa una crisis sostenida. Uno de los logros más destacados de esta administración fue el éxito en la campaña de vacunación contra el COVID-19, vacunó a nueve millones de personas en sus primeros cien días de gobierno.

En cuanto a la política social, Lasso enfrentó un aumento en los índices de criminalidad por lo que, para mejorar la seguridad destinó mayor presupuesto y recursos a las fuerzas del orden. En su mandato pretendió optimizar el sistema de educación y salud, sin embargo, enfrentó desafíos significativos debido a las restricciones presupuestarias. En cuanto a la política internacional, ha fortalecido las relaciones diplomáticas con varios países, buscando cooperación en áreas de seguridad, comercio y medio ambiente, participó activamente en la Comunidad Andina y la Alianza del Pacífico.

En su gobierno realizó una consulta popular buscando el respaldo directo de la ciudadanía para legitimar las medidas que enfrentaron oposición en la Asamblea. Las iniciativas legislativas archivadas por la Asamblea en 2021 son la Ley Creando Oportunidades, las Reformas a la Ley Orgánica de Educación Superior. En 2022 se archivó la de Atracción de Inversiones, Fortalecimiento del Mercado de Valores y Transformación Digital. En 2023 la Asamblea no tramitó la Ley Orgánica de los Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua y la Ley Orgánica para el Fortalecimiento de la Economía Familiar.

En cuanto a temas de medio ambiente, Lasso reafirmó el compromiso de Ecuador con la conservación ambiental, incluyendo la protección de las Islas Galápagos. Así como

también, la lucha contra la deforestación y proyectos de energía renovable para diversificar la matriz energética y reducir la dependencia de los combustibles fósiles.⁴⁵

Los mayores desafíos que enfrentó Lasso fueron las protestas y movilizaciones, de los sectores indígenas y sindicales que rechazan algunas de sus políticas económicas y sociales, como la del alza de los precios de los combustibles. Otro problema que tuvo que enfrentar fue que el Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación —ICIJ— lo vinculara con los *Pandora Papers*, que revelan información sobre la riqueza oculta, evasión fiscal y, en algunos casos, lavado de dinero de numerosas figuras públicas, empresarios y políticos de todo el mundo. Esto generó una controversia generalizada e investigaciones sobre su patrimonio y prácticas financieras, en octubre de 2021.⁴⁶

El gobierno de Lasso se vio marcado por varios intentos de control político. El primero ocurrió en 2021, en el contexto de las investigaciones alrededor de los *Pandora Papers*, cuando la Asamblea presentó la solicitud de juicio político al presidente bajo el argumento de grave crisis política y conmoción interna. El segundo intento de control político tuvo lugar en 2022, en el contexto de un paro nacional, cuando la Asamblea planteó la destitución del presidente por grave crisis política y conmoción interna. Estos primeros dos intentos de control político fueron por la misma causal y no consiguieron su objetivo debido a que no obtuvieron los votos necesarios para remover al presidente. En 2022, se presentaron cuatro solicitudes de revocatoria del mandato ante el CNE.

Finalmente, en 2023 la Asamblea presenta, una vez más, la solicitud de juicio político al presidente, alegando presuntos delitos de concusión y peculado, consiguiendo el dictamen favorable de la CC por presunto peculado. Sin embargo, este mecanismo de control político tampoco cumple con su objetivo, ya que el presidente emite un decreto para disolver la Asamblea.⁴⁷ De esta forma finaliza su proceso de enjuiciamiento, evitando su eventual destitución. En su lugar, como resultado de la disolución de la Asamblea gobierna al país hasta que se elijan nuevas autoridades del Ejecutivo y del Legislativo.

La CRE establece mecanismos que permiten al pueblo hacer responsables políticamente a sus gobernantes, ya sea de manera directa mediante la revocatoria del

⁴⁵ Guillermo Lasso, *900 Días Democracia y Resultados*, Wendy Reyes Chiriboga, José Ignacio Samaniego, Amelia Ribadeneira, María Fernanda Cedeño E. (Quito: Imprenta Mariscal, 2023), 25–27.

⁴⁶ BBC News Mundo, *Pandora Papers: los 3 presidentes latinoamericanos (y los exmandatarios) que aparecen en la investigación sobre paraísos fiscales y riquezas ocultas*, BBC News Mundo, 4 de octubre de 2021, <https://shre.ink/DC5H>.

⁴⁷ Lasso, *900 Días*, 35–43.

mandato o de forma indirecta a través del juicio político realizado por la Asamblea.⁴⁸ Conforme a lo anotado se tiene que, de forma general, los mecanismos de control político planteados por la Asamblea no han cumplido su objetivo por la falta de consenso dentro del Legislativo. El único mecanismo que consiguió su objetivo es el de disolución de la Asamblea planteado por el presidente por grave crisis política y conmoción interna, ya que requiere únicamente de su voluntad. A continuación, se describen los mecanismos de control político más relevantes —los que cumplieron con la mayor parte de su proceso— en el gobierno de Lasso.

1. Intento de destitución al presidente Guillermo Lasso, 2022

El intento de destitución al presidente constitucional de Ecuador, Guillermo Lasso, se desarrolló a mediados de 2022. Cuando el país experimentaba una serie de protestas masivas lideradas por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (en adelante, CONAIE). Las protestas se centraron en diversas demandas sociales y económicas, incluyendo la reducción del precio de los combustibles, mayor inversión en salud y educación, y la protección de territorios indígenas frente a la explotación minera y petrolera. Ante las protestas, Lasso decretó estado de excepción en varias provincias del país, lo que aumento las tensiones existentes.

En este contexto de agitación, la Asamblea inició un proceso de destitución al presidente, fundamentándose en el art. 130 de la CRE, que permite la destitución del presidente por grave crisis política y conmoción interna. La moción de destitución fue planteada por un bloque de la oposición, argumentando que las políticas del presidente habían exacerbado la crisis social y económica, y que su respuesta a las protestas había sido excesivamente represiva. Para destituir al presidente, la moción necesitaba el apoyo de al menos dos tercios de los miembros de la Asamblea, es decir, requería el voto favorable de 92 de los 137 legisladores. El 28 de junio de 2022, la Asamblea votó sobre la moción de destitución, la votación final fue de 80 votos a favor, 48 en contra y 9 abstenciones. Por lo que, la moción no alcanzó el número necesario para destituir al presidente.⁴⁹

⁴⁸ Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia No. 1-11-IC/20”, *Caso n.º 1-11-IC*, 29 de enero de 2020.

⁴⁹ La Hora, "Correístas fracasan en su intento de destituir al presidente Guillermo Lasso", *La Hora*, 29 de junio de 2022, <https://shre.ink/DCAV>.

En este sentido, Lasso logró mantenerse en el poder, pero la votación reflejó una división en la política ecuatoriana y subrayó los desafíos que enfrentaba su administración. A pesar de la fallida destitución, las protestas continuaron por un tiempo, aunque, eventualmente el gobierno y los líderes de las protestas llegaron a acuerdos para a calmar la situación. Tras el intento de destitución, el gobierno se comprometió a un diálogo más amplio y a considerar algunas de las demandas de los manifestantes, aunque sin implementar cambios concretos.

La solicitud de destitución del presidente fue presentada mediante Memorando Nro. AN-NRSP-2022-0091-M al Dr. Javier Virgilio Saquicela Espinoza, presidente de la Asamblea, adjuntando la petición formulada de acuerdo con lo establecido en el art. 130, num. 2 de la CRE y el art. 51 de la LOFL, suscrita por la Ing. Silvia Patricia Nuñez Ramos, Asambleísta por la provincia de Chimborazo; y las firmas de los cuarenta y siete asambleístas solicitantes.⁵⁰ Esta solicitud indica:

El Ecuador vive una situación de grave crisis política y conmoción interna provocada por el incumplimiento de las promesas de campaña y un gobierno alejado de las necesidades y la realidad que vive la ciudadanía.

El gobierno nacional [...] ha incumplido los compromisos acordados con diversos sectores con los que se ha comprometido como arroceros, bananeros, productores lácteos; así como las peticiones realizadas por el movimiento indígena y campesino; lo que provocó la convocatoria a movilizaciones en todo el territorio nacional que día a día han ido incrementando. El gobierno [...] lejos de dar soluciones concretas, ha respondido con propuestas sin ningún fundamento técnico, con persecución y represión que incluso va más allá de lo que establece el decreto de estado de excepción No. 459; por ejemplo, con allanamientos como el realizado a la Casa de la Cultura, universidades y escuelas politécnicas que gozan de autonomía otorgada por la Constitución de la República, así como abusivas ocupaciones a sedes de organizaciones sociales plegadas a la movilización. La represión ha causado hasta el momento más de un centenar de heridos [...].

Es nuestra responsabilidad como Asambleístas evitar que esta situación de grave crisis política y conmoción interna, como lo ha reconocido el propio Presidente de la República

⁵⁰ Fausto Alejandro Jarrín Terán, Ricardo Ulcuango Farinango, Jhajaira Estefanía Urresta Guzmán, Rosa Belén Mayorga Tapia, Patricia Monserrat Mendoza Jiménez, Marcela Priscia Holguin Nara, Fernando Enrique Cedeño Rivadeneira, Joao Aarón Acuña Figueroa, María Gabriela Molina Menéndez, Lenin Daniel Barreto Zambrano, Luisa Magdalena González Alcívar, Pierina Sara Mercedes Correa Delgado, Ana María Raffo Guevara, Ferdinan Arturo Álvarez Zambrano, Victoria Tatiana Desintonio Malavé, Roberto Emilio Cuero Medina, Comps Pascacio Córdova Díaz, Lenin Francisco Mera Cedeño, Ronal Eduardo González Valero, Johanna Cecibel Ortiz Villavicencio, Pamela Alejandra Aguirre Zambonino, María Fernanda Astudillo Barrezueta, Lyne Katuska Miranda Giler, Ana Cecilia Herrera Gómez, Xavier Andrés Jurado Bedrán, Raisa Irina Corral Álava, Gustavo Enrique Mateus Acosta, José Ricardo Chávez Valencia, José Luis Vallejo Ayala, José Clemente Agualsaca Guamán, Ronny Xavier Aleaga Santos, Christian Pabel Muñoz López, Juan Cristóbal Lloret Valdivieso, Eugenia Sofía Espín Reyes, Esther Adelina Cuesta Santana, Lenin José Lara Rivadeneira, Carlos Víctor Zambrano Landin, Silvia Patricia Nuñez Ramos, Marcos Humberto Alvarado Espinel, Mónica Estefanía Palacios Zambrano, Wilson Fermín Aguinda Salazar, Alexandra Manuela Arce Pluas, Mateo Sebastián Flores Maggi, Rebeca Viviana Veloz Ramírez, María Vanessa Álava Moreira, Blasco Remigio Luna Arévalo y Xiomara Lucia Alay Sánchez.

en sus decretos Ejecutivos 455 y 459 [...] [S]olicitamos al amparo de lo dispuesto en el artículo 130 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador se proceda con lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

La Asamblea tramita esta petición de conformidad con el procedimiento establecido para la destitución del presidente en caso de grave crisis política y conmoción interna. Por lo cual, no es necesario un dictamen favorable de la CC. En este contexto, los solicitantes justifican su pedido únicamente con la afirmación de que “el Ecuador vive una situación de grave crisis política y conmoción interna provocada por el incumplimiento de las promesas de campaña y un gobierno alejado de las necesidades y la realidad que vive la ciudadanía”⁵¹ y con el Decreto Ejecutivo 455⁵² y 459,⁵³ de fecha 17 de junio y 20 de junio de 2022, respectivamente, mediante los cuales el presidente decreta estado de excepción por grave conmoción interna.

Si bien es cierto, la petición de los cuarenta y siete asambleístas afirma que Ecuador vive una grave crisis política y conmoción interna, los decretos que reconocen la existencia de una grave conmoción interna, no mencionan a una crisis política. Los peticionarios indican que el presidente ha incumplido promesas de campaña y el gobierno está lejos de las necesidades ciudadanas. Una crisis política se define como un proceso en el que se altera o rompe el funcionamiento normal del sistema político y de las relaciones entre los actores políticos y sociales que lo componen. Esta crisis se produce durante un determinado periodo de tiempo, provocando incertidumbre e inestabilidad institucional.⁵⁴

En la petición mencionan que, frente a las movilizaciones que se desarrollan en todo el territorio nacional, el gobierno ha respondido con persecución, represión, allanamientos a la Casa de la Cultura, universidades y escuelas politécnicas. Bajo este argumento consideran que se ha alterado el normal funcionamiento de las relaciones entre los actores políticos y sociales, durante el tiempo en el que se desarrollan las movilizaciones que rechazan el accionar el gobierno central, ocasionando incertidumbre en la ciudadanía e inestabilidad en las instituciones. Para proceder a la destitución se

⁵¹ Fausto Jarrín et al., “Petición de destitución del presidente de Ecuador”, 24 de junio de 2022.

⁵² Ecuador Presidencia de la República del Ecuador, *Decreto Ejecutivo 455*, 17 de junio de 2022, 8.

⁵³ Ecuador Presidencia de la República del Ecuador, *Decreto Ejecutivo 459*, 20 de junio de 2022, 15.

⁵⁴ Alberto Olvera, “La crisis política, los movimientos sociales y el futuro de la democracia en México”, *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales* 61, n° 226 (abril de 2016): 279–95, doi:10.1016/S0185-1918(16)30011-3.

requiere el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea, equivalente a 92 votos, que no se obtuvieron.⁵⁵

Este intento de destitución se desarrolla en un contexto de elevada polarización política y social, debido a la crisis económica, la pandemia de COVID-19, la corrupción y la desigualdad. La administración de Lasso enfrentó protestas sociales y oposición política, liderada principalmente por el partido Unión por la Esperanza (en adelante, UNES) y figuras como el expresidente Rafael Correa. Esta oposición logró movilizar a sus bases utilizando la insatisfacción popular con las políticas económicas de gobierno, especialmente las reformas laborales y fiscales.

La oposición se ha centrado en acusaciones de corrupción y la falta de atención a las necesidades de los sectores más vulnerables. Los actores de esta oposición han utilizado las redes sociales y los medios de comunicación para amplificar su discurso y generar un clima de desconfianza hacia el gobierno. En el ámbito Legislativo, la oposición ha utilizado procedimientos institucionales, como las mociones de censura y los llamados a juicio político, para intentar destituir al presidente. Estos asambleístas han argumentado que el gobierno ha fallado en cumplir con sus promesas y ha empeorado las condiciones económicas y sociales del país.

Frente a esto, el gobierno de Lasso ha intentado contrarrestar la oposición enfatizando la necesidad de estabilidad y continuidad para implementar reformas que, según ellos, son cruciales para el progreso económico y la recuperación post pandemia. Sus esfuerzos se centraron en atraer inversiones, buscado formar alianzas con otros partidos y actores políticos para consolidar su base de apoyo en la Asamblea y evitar la destitución. Lasso ha intentado negociar con sectores moderados y buscar apoyo internacional para legitimar su gobierno. En respuesta a las protestas, ha utilizado estrategias de represión y control del orden público. También, ha desplegado fuerzas de seguridad para contener las manifestaciones para mantener el orden, lo cual ha sido criticado por organismos de derechos humanos.⁵⁶

El intento de destitución al presidente no tuvo éxito, pero dejó al descubierto la profunda división y la fragilidad política en Ecuador. El resultado de este intento de control político fue que, tanto el gobierno como la oposición continuarán en una lucha constante por movilizar apoyo y resistir la presión del otro. Este conflicto refleja una crisis

⁵⁵ CNN Español, "El correísmo fracasa en su intento de destituir al presidente Guillermo Lasso en Ecuador", *CNN*, 29 de junio de 2022, <https://shre.ink/D27A>.

⁵⁶ Lasso, *900 Días*.

más amplia de gobernabilidad y legitimidad en el país. En este momento temporal el futuro de la administración de Lasso y la estabilidad política en Ecuador dependían de la capacidad de ambos lados para encontrar puntos de consenso y manejar las demandas sociales sin recurrir a confrontaciones extremas. La polarización persistente sugería que el país enfrentaría desafíos continuos en su camino hacia la recuperación y la estabilidad política. Lo que evidentemente ocurrió y se analizará en el siguiente apartado.

2. Enjuiciamiento político al presente Guillermo Lasso, 2023

El enjuiciamiento político al presidente constitucional de Ecuador, Guillermo Lasso, en 2023, surge en medio de una crisis económica agravada por la pandemia de COVID-19 y tensiones políticas con la Asamblea. El juicio político contra Lasso se basó principalmente en acusaciones de mal manejo en contratos del sector público y supuesta corrupción. Se alegó que Lasso habría permitido irregularidades en contratos gubernamentales, beneficiando a ciertos grupos o personas.⁵⁷

Las acusaciones realizadas por la Asamblea incluyeron alegatos de corrupción dentro de la administración de Lasso. El juicio político fue impulsado por la oposición en acusándolo por varios delitos. La moción fue presentada por legisladores de partidos de oposición y aprobada por la mayoría de la Asamblea. El proceso incluyó varias sesiones de debate en las que se presentaron pruebas y se escucharon testimonios. Los legisladores debatieron sobre la validez de las acusaciones y la responsabilidad del presidente. Tras las deliberaciones, la Asamblea votó a favor de iniciar el juicio político.

La solicitud de inicio de este mecanismo de control político es presentada mediante el Oficio No. AN-VRRV-2023-012-EX-O, de fecha 16 de marzo de 2023, por los asambleístas Rebeca Viviana Veloz Ramírez, Pedro Aníbal Zapata Rumipamba, Mireya Katherine Pazmiño Arregui y Rodrigo Olmedo Fajardo Campoverde, al considerar que “el señor Guillermo Alberto Santiago Lasso Mendoza, Presidente Constitucional de la República del Ecuador, ha incurrido en la causal de juicio político prevista en el artículo 129 numeral 2 de la Constitución”.⁵⁸

⁵⁷ BBC News Mundo, Juicio político contra Guillermo Lasso: de qué se le acusa al presidente de Ecuador, BBC News Mundo, 30 de marzo de 2023, <https://shre.ink/DCAr>.

⁵⁸ Asamblea Nacional, *Solicitud de inicio de juicio político al presidente de Ecuador Guillermo Lasso*, Oficio No. AN-VRRV-2023-012-EX-O, 16 de marzo de 2023.

En la solicitud señalan breves antecedentes del control político como institución jurídica, el sentido y alcance del juicio político desde la doctrina, una contextualización de los hechos que sustentan la acusación por dos casos de concusión y uno de peculado. Además, solicitan se traslade su pedido al CAL para que califique conforme al procedimiento establecido en la LOFL. Una vez calificada y verificados los requisitos, el expediente se traslade a la CC para que emita el dictamen previo de admisibilidad, habilitando la continuación del juicio político ante la Asamblea. Para que verifique las pruebas de cargo y de descargo, junto con el informe respectivo de la Comisión de Fiscalización y Control Político (en adelante, CFCP) y pase al Pleno de la Asamblea para la interpelación correspondiente.

El Dictamen No. 1-23-DJ/23 de la CC, elaborado por los jueces ponentes Alí Lozada Prado y Richard Ortiz Ortiz, de 29 de marzo de 2023, fue aprobado el mismo día en sesión extraordinaria “con seis votos a favor de los jueces Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, tres votos salvados de los jueces Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet y Teresa Nuques Martínez”.⁵⁹ El dictamen abarca un examen del procedimiento, que consiste en verificar que la solicitud ha sido propuesta de conformidad con la CRE y la LOGJCC, que prescriben varias reglas de trámite que diseñan este procedimiento. La CC señala que su función es determinar si la posible violación de alguna de estas normas afecta los principios constitucionales de legitimidad política y el debido proceso del presidente.

Este dictamen también incluye un análisis del contenido, que verifica si la solicitud identifica claramente la infracción que se le atribuye al presidente y si la tipificación jurídica mencionada en la solicitud corresponde a las infracciones establecidas en el art. 129 de la CRE. Entonces la CC debe constatar si se singularizan los hechos dentro del razonamiento fáctico de la solicitud. Es decir, se evaluará si el razonamiento fáctico tiene una coherencia narrativa y presenta un grado mínimo de verosimilitud, evitando incluir hechos que sean evidentemente falsos, imposibles o claramente infundados; y, si los hechos con los que se acusa guardan conexión con el delito presuntamente cometido por el presidente.

Realizado el examen de contenido, la CC determina que la solicitud ha pasado el examen de procedimiento, ya que se ha verificado que fue presentada de acuerdo con la

⁵⁹ Ecuador Corte Constitucional, “Dictamen No. 1-23-DJ/23”, *Caso n.º 1-23-DJ*, 29 de marzo de 2023.

CRE. En cuanto al primer cargo, la solicitud contiene una contradicción, por lo que no cumple con el criterio de coherencia narrativa. El segundo cargo carece de coherencia narrativa y de un mínimo de verosimilitud. Y, el tercero singulariza el tipo penal —peculado—, en este cargo los hechos no incurren en incoherencias, no son manifiestamente falsos o imposibles ni notoriamente infundados, por lo que se cumple con el criterio de verosimilitud mínima, dando como resultado que sea admisible para que la Asamblea continúe con el enjuiciamiento político en contra del presidente.

Además, la CC subraya en su dictamen la importancia de que los miembros de la Asamblea actúen con mayor cuidado en la presentación y gestión de juicios políticos en el futuro.⁶⁰ El exhorto realizado se debe a que solicitud de enjuiciamiento al presidente contiene varios errores, evidenciados tanto en el dictamen aprobado como en los mismos votos salvados.

En este contexto, el voto salvado de la jueza Carmen Corral Ponce señala que el CAL calificó la solicitud de juicio político, pese a que inicialmente fue presentada por 4 asambleístas y posteriormente se presentó un alcance por una asambleísta. Esto revela que no contaba con el respaldo de los otros solicitantes para corregir la confusión de la norma citada. Sin considerar esto, el CAL procedió a calificar los requisitos de la solicitud mediante resolución emitida el 20 de marzo de 2023, viciando de irregularidad al procedimiento. Además, otorga otra posibilidad de rectificación, pues citaron artículos del Código Orgánico Integral Penal (en adelante, COIP) desactualizados.⁶¹

El juez Enrique Herrería Bonnet, en su voto en disidencia, indica que la solicitud de juicio político no se ha presentado de acuerdo con la CRE, al no cumplir con los aspectos formales destinados para el efecto. Puesto que, no existe la resolución del CAL de 20 de marzo de 2023. Donde debería constar que en esta fecha el CAL admitió a trámite la solicitud de juicio político contra el presidente, con cinco votos afirmativos.⁶² El voto salvado de la jueza Teresa Nuques Martínez indica que, de acuerdo con el artículo 87 de la LOFL, el contenido de la solicitud debe cumplir con tres requisitos sustantivos y uno relacionado con la verificación de firmas.

Los tres requisitos sustantivos son, primero, que la solicitud de enjuiciamiento político debe estar debidamente fundamentada conforme a la naturaleza del acto. Segundo, la exigencia argumentativa específica de la formulación de los cargos atribuidos

⁶⁰ *Ibíd.*

⁶¹ *Ibíd.*, Voto salvado de Carmen Corral Ponce.

⁶² *Ibíd.*, Voto salvado de Enrique Herrería Bonnet.

al presidente. Tercero, la aportación de elementos probatorios que sostengan las afirmaciones, premisas, inferencias y conclusiones contenidas en la motivación de la solicitud.

Y, como último requisito menciona que la solicitud debe presentarse con las firmas de al menos un tercio de los miembros de la Asamblea, utilizando el formulario correspondiente, y declarando que las firmas son auténticas y pertenecen a sus respectivos titulares. Señala también, que el cumplimiento de estos requisitos debe ser integral, pues, si uno no prospera la solicitud de juicio político debe ser inadmitida. Por lo tanto, hace un llamado de atención a la Asamblea, especialmente al CAL, por la falta de cuidado, claridad e inconsistencias en sus acciones al gestionar la solicitud.⁶³

El dictamen de la causa 1-23-DJ, junto con los votos salvados, considerando la competencia que tiene la CC, muestra argumentos jurídicos tanto para admitir la solicitud de juicio político como para inadmitirla. En este sentido, se visualiza que la CC actúa como un *veto player*, ya que la decisión plasmada en su dictamen es crucial para continuar con el proceso de juicio político al presidente. Como se mencionó en el capítulo anterior, de conformidad con el razonamiento de la Asamblea Constituyente, este dictamen constituye una segunda opinión. Por lo cual, si la CC hubiera decidido inadmitir el enjuiciamiento político impulsado por la Asamblea, se hubiera archivado, beneficiando, por decirlo de alguna forma, al Ejecutivo.

El procedimiento de juicio político refleja la dinámica de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo en Ecuador, crucial para el funcionamiento de un sistema democrático. Ya que, el Ejecutivo es responsable de implementar las decisiones administrativas y políticas en beneficio del pueblo. Y, la legislatura aprueba leyes y actúa como representante del pueblo para legislar y controlar al Ejecutivo. La relación actual entre estos poderes es tensa, caracterizada por una intensa confrontación política, reflejada en el juicio político al presidente interpuesto por la Asamblea. Esta situación puso de manifiesto las tensiones y la lucha por el control entre ambos poderes del Estado.

Cuando no existe una dinámica adecuada entre el Ejecutivo y el Legislativo, los gobiernos pueden caer en el inmovilismo o la llamada pugna de poderes, lo cual implica una amenaza a la democracia. La CRE establece mecanismos de control de poder, los denominados *checks and balances* o pesos y contrapesos. Esto responde a la forma de gobierno presidencialista de Ecuador y su principio básico de división de poderes, basada

⁶³ *Ibíd.*, Voto salvado de Teresa Nuques Martínez.

en la forma de gobierno diseñada por los “padres fundadores” de los Estados Unidos. La idea del sistema se basa en que la Asamblea, tanto en lo político como en lo Legislativo, controla al presidente y viceversa.⁶⁴

En este sentido es claro que, Ecuador a pesar de tener una clara separación de poderes, estos no son completamente independientes, debido al control político mutuo que ejercen como parte de sus atribuciones constitucionales. Por lo que, para lograr una adecuada de gobernabilidad, el Ejecutivo y el Legislativo, además de ejercer sus funciones propias, deben buscar la forma de colaborar entre sí. A fin de lograr un adecuado equilibrio de poder que les permita respetar y plasmar la voluntad del pueblo soberano, evitando caer en una pugna de poderes.

En este contexto, los medios de comunicación intervienen proporcionando una cobertura extensa y continua del juicio político, informando a la población sobre el desarrollo y las implicaciones del proceso. Esto ha incluido reportajes en tiempo real, análisis de expertos y entrevistas con actores clave. La opinión pública, a través de editoriales, programas de opinión y debates televisados, los medios han influido significativamente en la percepción pública de los mecanismos del control político. Estos espacios han permitido que diversos sectores de la sociedad expresen sus puntos de vista y argumenten a favor o en contra de los procesos.⁶⁵ Algunos medios han llevado a cabo investigaciones propias, destapando posibles irregularidades y aportando información adicional utilizada por defensores y opositores del presidente.

La opinión pública esta moldeada en gran medida por la información y las narrativas difundidas por los medios, y ha jugado un papel crucial en la movilización social.⁶⁶ Los ciudadanos organizaron manifestaciones, marchas y protestas en apoyo y rechazo al enjuiciamiento político, que han generado un impacto directo en la dinámica política. Los legisladores, conscientes de la opinión pública y de sus electores, han tomado decisiones que reflejan en gran medida la voluntad popular. La presión de la ciudadanía ha sido un factor decisivo en el comportamiento de los representantes durante el proceso. Los asambleístas han utilizado la opinión pública como un barómetro para ajustar sus discursos y estrategias, en cuanto al juicio político al presidente.

⁶⁴ Manuel Alcántara y Francisco Sánchez, “Las formas de gobierno: Las relaciones entre el ejecutivo y legislativo”, s. f., 3–4, <https://shre.ink/DrGs>.

⁶⁵ Roxana Morduchowicz y Juan Carlos Tedesco, *El Papel de los medios de comunicación en la formación de la opinión pública en educación*, Instituto Internacional de Planteamiento de la Educación-UNESCO (Argentina, 2003), <https://shre.ink/D27o>.

⁶⁶ Ana Lacasa, “Los medios de comunicación y su rol en la construcción de la opinión pública”, *Blog de Comunicación - Universidad a Distancia de Madrid*, 18 de junio de 2024, <https://shre.ink/D27M>.

La cobertura mediática y la opinión pública han contribuido a una mayor polarización de la sociedad ecuatoriana. Existen profundas divisiones entre quienes apoyan el enjuiciamiento político y quienes no, reflejando una sociedad altamente fragmentada. La percepción pública del juicio afecta su legitimidad. Un juicio visto como justo y transparente cuenta con mayor apoyo, mientras que si se percibe como injusto o políticamente motivado enfrenta una resistencia significativa. El enjuiciamiento político ha recibido la atención mediática nacional e internacional. La opinión pública global ha influido en la manera en que las organizaciones y la comunidad internacional se relacionan con el país.

Ecuador, al igual que varios de sus países vecinos contempla mecanismos de control político en su normativa constitucional. Perú, de forma similar a Ecuador, ha enfrentado una crisis política y social constante en su última administración de gobierno, por lo que han aplicado mecanismos de control político con la finalidad de mejorar su gobernabilidad. A continuación, se presenta una tabla para describir de manera breve el escenario de estos países en su intento de controlar el poder.

Tabla 3
Perú y Ecuador, comparación de mecanismos de control político

Perú 2022	Ecuador 2023
Crisis política por la división y falta de equilibrio entre los poderes Legislativo y Ejecutivo.	Crisis política entre el Legislativo y el Ejecutivo, acusaciones de corrupción contra el presidente.
El Congreso presenta la tercera solicitud para destituir al presidente Pedro Castillo.	La Asamblea presenta una solicitud de juicio político al presidente Guillermo Lasso, después de un intento fallido de destitución.
El presidente intenta un auto golpe de Estado.	El presidente comparece a la interpelación de su juicio político — <i>Impeachment</i> .
El Congreso destituye al presidente a través de la vacancia presidencial por incapacidad moral.	El presidente emite un decreto ejecutivo con el que disuelve la Asamblea por grave crisis política y conmoción interna.
El Congreso nombra a la vicepresidenta Diana Boluarte como reemplazo del presidente destituido.	El presidente solicita al CNE se convoque a elecciones presidenciales y legislativas.
La ciudadanía como respuesta ha protagonizado movilizaciones y protestas populares, demandando la convocatoria a elecciones generales para presidente y congresistas, y a referéndum para una asamblea constituyente.	La ciudadanía como respuesta a la muerte cruzada se muestra en calma y a la espera de las nuevas elecciones para binomio presidencial y asambleístas.

Fuente: CNN

Elaboración propia

De la tabla presentada se puede observar que, tanto Perú como Ecuador atraviesan por un periodo temporal similar, una crisis política por falta de cooperación entre sus poderes de Estado. El Legislativo de ambos países ha intentado, en más de una ocasión,

destituir al presidente constitucional, quien responde con la activación de otro mecanismo de control político. Sin embargo, también existen diferencias, ya que, el presidente de Perú en respuesta a la solicitud del Congreso de su vacancia por incapacidad moral, intentó un auto golpe de Estado que fracasó. La solicitud del Congreso prosperó y el presidente fue destituido. Mientras que, el presidente de Ecuador sigue el procedimiento de juicio político en su contra interpuesto por la Asamblea hasta antes de su culminación, pues lo interrumpe con el decreto Ejecutivo que disuelve la Asamblea.

Otra diferencia sustancial es la reacción de la ciudadanía. El descontento en Perú es generalizado, se desarrollan protestas sociales que exigen nuevas autoridades, del Ejecutivo y Legislativo, así como una Asamblea Constituyente para solventar estos problemas estructurales, que impiden un adecuado control político.⁶⁷ Mientras que, en Ecuador la ciudadanía permanece en calma, a la espera de elecciones para nombrar a un nuevo binomio presidencial y asambleístas. En términos generales, se evidencia la importancia de seguir los procesos determinados por las constituciones. Esto, a fin de aplicar los mecanismos de control político, evitar su abuso y generar malestar en la ciudadanía, como lo que ocurrió en Perú.

Retomando la situación particular de Ecuador, es necesario señalar que, en este periodo temporal, la confianza en las instituciones era considerablemente baja, pues se produjo en un contexto de crisis política y tensiones constantes entre el Ejecutivo y el Legislativo. Existían múltiples acusaciones de corrupción tanto dentro del gobierno como en la Asamblea. Las tensiones y enfrentamientos constantes entre el presidente y los asambleístas generaron una percepción de ineficacia y de falta de cooperación para resolver los problemas del país. La situación económica y social, con problemas de desempleo, inseguridad y crisis sanitaria derivada de la pandemia de COVID-19 y la falta de resultados en la gestión de problemas cruciales contribuyeron a la desconfianza en las instituciones gubernamentales.

⁶⁷ Cesar Landa, “La crisis de la democracia en el Perú, el rol de la justicia y la reforma constitucional”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 2023, 356, doi:<https://doi.org/10.18042/cepc/aijc.27.10>.

3. Disolución de la Asamblea: La *muerte cruzada* y su aparente coherencia con la participación democrática

La disolución de la Asamblea de Ecuador en 2023, que por su efecto es conocida como la muerte cruzada, se dio en el contexto en el que Guillermo Lasso, presidente de Ecuador, enfrentaba un juicio político impulsado por asambleístas de la oposición. Las acusaciones en su contra incluían mal manejo en contratos públicos y presunta corrupción. Ante la inminente posibilidad de ser destituido, Lasso recurrió a esta medida constitucional, que le permite disolver la Asamblea bajo ciertas circunstancias, como grave crisis política, conmoción interna y/o bloqueo sistemático de sus planes de gobierno por parte de la Asamblea.

La cadena de noticias CNN Español informa que la disolución de la Asamblea ocurre después de meses de tensión política, un referendo constitucional que fue rechazado y el inicio de un juicio político por presunto peculado. Esto marca el comienzo de una nueva etapa de incertidumbre en un país ya afectado por la inseguridad y la violencia. Desde que asumió el poder, Lasso ha tenido que enfrentar el creciente problema de la inseguridad y la violencia, que incluye motines en las cárceles y el aumento del narcotráfico. Por ello, ha declarado varios estados de emergencia con el fin de disminuir los crímenes violentos y los disturbios en las cárceles entre bandas rivales. El aumento de la violencia ha llevado a Ecuador a tener algunas de las tasas de homicidio más altas de la región.

También señala que el Gobierno ha enfrentado dificultades para manejar la crisis de seguridad pública, lo que ha resultado en una disminución de la popularidad de Lasso en medio de un descontento general. En octubre de 2021, Lasso declaró el estado de excepción en todo el país debido a una grave conmoción interna para abordar el incremento de la violencia y los asesinatos en las calles, lo que ha generado miedo y ansiedad en la población, identificando al narcotráfico como el “principal enemigo” de Ecuador. En junio de 2022, durante un masivo paro nacional con protestas en las calles, Lasso decretó el estado de excepción en las provincias de Azuay, Imbabura, Sucumbíos y Orellana por 30 días para restaurar el orden público.

En febrero de 2023, el movimiento indígena solicitó la renuncia del presidente y se declaró en movilización permanente. Lasso afirmó que esta “paralización” era un pretexto para un intento de juicio político en su contra, describiéndolo como un plan de la Asamblea para “amenazar la democracia”. En abril, Lasso etiquetó a los grupos

criminales organizados como terroristas, lo que permitió a los militares actuar contra las pandillas, a pesar de las acusaciones de corrupción dentro de las fuerzas de seguridad. La violencia y la inseguridad económica han llevado a más ecuatorianos a abandonar el país. El dramático aumento de la delincuencia ha generado indignación hacia el Gobierno de Lasso. Sin embargo, antes de que él asumiera el cargo, Ecuador ya se había convertido en un punto clave de tránsito para la cocaína, dado su ubicación entre Perú y Colombia.⁶⁸

El 17 de mayo de 2023, Lasso decidió disolver la Asamblea, argumentando que había una grave crisis política y una obstrucción sistemática por parte de los asambleístas que impedían el avance de su agenda gubernamental. Una vez emitido el decreto Ejecutivo, la Asamblea fue disuelta de inmediato. Desde la disolución y hasta la elección del binomio presidencial y de los asambleístas, el presidente gobernó mediante decretos-leyes, sin necesidad de la aprobación legislativa. El CNE convocó a elecciones generales, dentro de los siguientes 90 días.

Este mecanismo fue recibido con una mezcla de apoyo y críticas. De un lado los simpatizantes de Lasso lo vieron como una acción necesaria para superar el estancamiento político, mientras que sus detractores la consideraron una maniobra antidemocrática para eludir el juicio político. Algunos sectores de la sociedad civil, como la Unión Nacional de Educadores (en adelante, UNE), Frente Unitario de Trabajadores (en adelante, FUT) y el Frente Popular convocaron a manifestaciones en contra de la muerte cruzada, bajo el argumento que “al no tener una parte legislativa no existirá fiscalización a las decisiones gubernamentales porque serán bajo decreto”.⁶⁹

Tras la disolución de la Asamblea el enfoque se centró en las elecciones anticipadas. Los partidos políticos y movimientos comenzaron a preparar sus campañas para las nuevas elecciones, mientras que Lasso utilizó su facultad de gobernar por decreto para implementar medidas urgentes en temas de economía y seguridad. Las elecciones anticipadas fueron vistas como una oportunidad para reconfigurar el panorama político del país, permitiendo la entrada de nuevas fuerzas políticas y líderes. El desarrollo de la muerte cruzada subrayó las tensiones entre el Ejecutivo y el Legislativo, resaltando la necesidad de mecanismos que faciliten la gobernabilidad sin recurrir a medidas extremas.

⁶⁸ CNN Español, "¿Cómo llegó Ecuador a este punto y qué va a pasar tras la 'muerte cruzada' decretada por Lasso?", *CNN Español*, s. f., <https://shre.ink/DimY>.

⁶⁹ El Universo, "Organizaciones sociales alistan movilización en Guayaquil para protestar por decisión de muerte cruzada", *El Universo*, 17 de mayo de 2023, <https://shre.ink/Dy4i>.

El Decreto ejecutivo No. 741, emitido por el presidente, el 17 de mayo de 2023, considera, entre otros aspectos, la sentencia interpretativa No. 002-10-SIC- CC del 9 de septiembre de 2010, emitida por la CC. Esta indica que la disolución de la Asamblea es una medida excepcional que puede ser aplicada si se cumplen las condiciones establecidas en la CRE como un mecanismo de control y balance para equilibrar el poder entre las diferentes ramas del gobierno. El decreto también toma en cuenta el Acta 71 de la Asamblea Nacional Constituyente, que establece que el artículo 148 de la CRE fue creado como una medida excepcional para abordar graves crisis políticas y conmoción interna resultantes de la confrontación entre el Ejecutivo y el Legislativo. En esa misma acta, se definieron ciertos escenarios que se consideran parte de una crisis política, tales como un Legislativo irresponsable y un desequilibrio en las funciones del Estado.

Lasso indica que hay una crisis política debido a la incertidumbre sobre la capacidad de los órganos del Estado para cumplir con sus funciones y atender las necesidades de la ciudadanía. Esta incertidumbre es originada por la confrontación entre el Legislativo y el Ejecutivo desde el inicio de su gestión. La Asamblea ha iniciado numerosos juicios políticos contra ministros y secretarios de Estado, 14 en trámite, 5 planteados y 1300 pedidos de información a varios ministerios, generando inestabilidad administrativa. Lo que refleja un intento de desestabilización, contrario a la obligación de colaboración entre entidades públicas y poderes del Estado establecida en la CRE.

En cuanto a la gravedad, Lasso sostiene que este concepto está relacionado con el impacto considerable que una acción u omisión puede tener sobre un derecho protegido. En este contexto, una grave crisis política se define como un conflicto o disputa que genera incertidumbre sobre la estabilidad de una autoridad electa y desconfianza en el desempeño adecuado de sus funciones. Este conflicto alcanza una dimensión tan severa que puede afectar seriamente los derechos protegidos y los principios democráticos.⁷⁰

De acuerdo con el art. 148 de la CRE, el presidente podrá disolver la Asamblea cuando, a su juicio, cumpla con al menos uno de sus tres postulados. En este caso, por grave crisis política y conmoción interna. Lo que significa que el decreto no requiere otro pronunciamiento posterior o requisito previo, sino únicamente la debida motivación exigida por la misma CRE a todas las resoluciones de los poderes públicos. En este contexto, el decreto señala que la grave crisis política y conmoción interna se manifiestan dado que la Asamblea busca censurar y destituir al presidente fuera del marco

⁷⁰ Ecuador Presidencia de la República del Ecuador, *Decreto Ejecutivo 741*, Registro Oficial Suplemento 312, 17 de mayo de 2023.

constitucional, lo que mantiene en una situación de zozobra e incertidumbre inaceptable e intolerable al país.

Al día siguiente de la emisión del decreto presidencial de disolución de la Asamblea, la CC recibió varias acciones de inconstitucionalidad con solicitud de suspensión provisional de este decreto. En la primera, los accionantes pretendían que se declare la inconstitucionalidad por el fondo del decreto impugnado. Teniendo en cuenta que no se cumple con la mínima justificación fáctica y normativa, ni con el vínculo causal entre la realidad material y la razón utilizada para disolver la Asamblea, se concluye que no hay conmoción interna y que resulta imposible identificar la causa de alarma social.⁷¹

En la segunda, los accionantes solicitan que se declare la inconstitucionalidad por el fondo del decreto, al considerar que infringe los arts. 1 y 38 de la CRE e inobserva los dictámenes constitucionales No. 3-19-EE/19; 8-21-EE/22 y 2-22-EE/22, referentes a los hechos que causan grave conmoción interna y crisis política.⁷² En la tercera acción pública de inconstitucionalidad, el accionante señala que el decreto no reúne los presupuestos previstos en la CRE y vulnera sus principios y deberes establecidos en sus arts. 1, 3.1, 11.9 y los derechos de participación constantes en sus arts. 61 y 62.⁷³

La CC examina las tres acciones de inconstitucionalidad presentadas contra el decreto Ejecutivo que disuelve la Asamblea y concluye que no le corresponde evaluar la existencia material de la causa invocada ni la justificación presentada por el presidente en su decreto, ya que el artículo 148 de la CRE no le confiere esa facultad. En este sentido, rechaza a trámite las tres acciones públicas de inconstitucionalidad recibidas y en consecuencia las peticiones de suspensión del decreto impugnado.

Si bien, la CC por norma constitucional no tiene competencia para analizar la motivación del presidente para emitir el decreto de disolución de la Asamblea, esto conlleva implicaciones a largo plazo para la estabilidad política del país. Debido a que, la CC sienta un precedente legal que fortalece el poder del Ejecutivo, permitiendo al presidente tener mayor margen de maniobra en situaciones de crisis política. También, muestra la existencia de una mayor concentración de poder en manos del presidente en comparación con la Asamblea, dejando ver un desequilibrio de poderes. En consecuencia, la ciudadanía genera desconfianza en las instituciones democráticas, contribuyendo al desarrollo de un entorno político más conflictivo y menos cooperativo.

⁷¹ Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia”, *Caso n.º 39-23-IN*, 18 de mayo de 2023.

⁷² Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia”, *Caso n.º 40-23-IN*, 18 de mayo de 2023.

⁷³ Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia”, *Caso n.º 41-23-IN*, 18 de mayo de 2023.

La decisión de la CC de abstenerse de revisar la motivación del decreto Ejecutivo de disolución de la Asamblea afecta la percepción ciudadana de independencia y legitimidad del control constitucional, al evidenciar la existencia de un acto de poder sin ningún tipo de control. Esta situación puede generar la necesidad de reformas institucionales y constitucionales para clarificar y limitar las facultades del Ejecutivo y asegurar mecanismos de control político más efectivos. Puesto que, el contexto revela la figura de un presidente fortalecido y un cuerpo Legislativo debilitado, causantes de una gobernabilidad frágil.

Sojo indica que la gobernabilidad democrática requiere el “respeto y el funcionamiento de dos principios fundamentales”. Primero, la existencia de procedimientos claros para la toma de decisiones. Segundo, la falta de conocimiento previo por parte de los actores sobre los resultados de las deliberaciones.⁷⁴ Bajo esta concepción, la muerte cruzada aparece como un mecanismo de control de poder que procura una gobernabilidad democrática, ya que devuelve el mandato al pueblo, a través de nuevas elecciones presidenciales y legislativas. Siendo consecuente con el razonamiento de la Asamblea Constituyente que determinó la muerte cruzada como una salida extraordinaria ante situaciones de grave crisis política o de ingobernabilidad en Ecuador.

En este punto, resulta necesario destacar el papel de los medios de comunicación y la opinión pública. Ya que, al igual que en el desarrollo del juicio político, también estuvo presente en la disolución de la Asamblea. Así como también, el papel de la comunidad internacional que ha seguido de cerca el proceso. El expresidente de Bolivia, Evo Morales, afirmó que la figura constitucional utilizada por Lasso fue “solo una excusa” para evitar un proceso por presunta corrupción. El gobierno de Perú expresó su respaldo a Ecuador, afirmando que Lasso ejerció sus funciones constitucionales al disolver el Parlamento y convocar elecciones anticipadas. El presidente de México consideró que no habrá inestabilidad política o violencia en Ecuador tras la disolución de la Asamblea.⁷⁵

Esto muestra de la variedad de opiniones y respuestas por parte de líderes políticos e instituciones públicas extranjeras. Estos pronunciamientos influyen en la forma en la

⁷⁴ Mónica Tobar, “Gobernabilidad en tiempos de crisis: la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo en la gestión del Presidente Nayib Bukele en El Salvador”, *Reflexión política* 22, n° 45 (2020): 73.

⁷⁵ Ecuavisa, “Muerte cruzada en Ecuador: comunidad internacional reacciona ante la resolución de Guillermo Lasso”, *Ecuavisa*, 17 de mayo de 2023, <https://shre.ink/D27q>.

que otros países y organizaciones internacionales conciben y se relacionan con Ecuador en cuanto a inversiones y cooperación internacional. Lo cual, genera un impacto considerable en la política interna del país. Sin embargo, ejerciendo su soberanía, el Estado ecuatoriano es capaz de frenar la injerencia extranjera en sus asuntos internos.

Para finalizar este capítulo, se debe indicar que su objetivo fue señalar los mecanismos de control político que se han desarrollado en Ecuador, en el gobierno del presidente constitucional Guillermo Lasso, 2021-2023. Para esto se ha descrito el contexto ecuatoriano, los aciertos y desafíos ocurridos en este periodo presidencial. En 2021, la Asamblea intenta el primer control político al presidente, a través del mecanismo de juicio político. En 2022, plantea el segundo intento de control político, esta vez bajo el mecanismo de destitución del presidente.

En estas dos oportunidades la Asamblea plantea estos mecanismos de control bajo el argumento de grave crisis política y conmoción interna, pero no prosperan por la falta de votos necesarios en su interior. En 2023, la Asamblea realiza una segunda solicitud de juicio político al presidente acusándolo de cometer delitos de concusión y peculado. La CC emite el dictamen favorable necesario para continuar con la sustanciación del proceso. Sin embargo, el presidente por primera vez plantea un mecanismo de control al Legislativo, a través de la disolución de la Asamblea, impidiendo que el juicio político en su contra continúe su proceso.

En este contexto se desarrolla la muerte cruzada en Ecuador, ya que el efecto inmediato de la disolución de la Asamblea es la convocatoria a elecciones presidenciales y legislativas. Es necesario señalar que el proceso de *impeachment* o juicio político, originario del sistema jurídico estadounidense, se utiliza para acusar y potencialmente remover a funcionarios públicos de alto rango —presidente, vicepresidente y otros funcionarios federales—. El objetivo de ambos mecanismos es mantener la democracia, el control del poder público y preservar la estabilidad institucional, sin embargo, su aplicación es diferente en cada país.

Si bien es cierto, el objetivo general del *impeachment* y de la muerte cruzada son semejantes, el proceso y el resultado inmediato son diferentes. El procedimiento del *impeachment* implica una acusación formal por parte de la Cámara de Representantes, seguida de un juicio en el Senado, mientras que en la muerte cruzada el presidente ecuatoriano mediante un decreto puede disolver la Asamblea y convocar nuevas elecciones para el Ejecutivo y el Legislativo. En cuanto al resultado inmediato en el *impeachment* si el Senado encuentra culpable al funcionario, puede destituirlo de su

cargo, mientras que en la muerte cruzada se renueva la Asamblea y en binomio presidencial mediante elección popular.⁷⁶

Cada intento de control político ha estado marcado por un contexto particular y similar al mismo tiempo, ya que se desarrollaron dentro de una crisis política y social generalizada en Ecuador. Donde la inseguridad y la corrupción provocan la necesidad de buscar alternativas para recobrar la seguridad pública. La solicitud de juicio político al presidente presentado por la Asamblea en 2023 a diferencia de los demás mecanismos de control anotados, requiere del dictamen favorable de la CC para continuar con su tramitación.

Esta particularidad no es menor, ya que la Asamblea requiere de otro *veto player* para desarrollar su “jugada”, lo que implica la limitación de su poder frente al Ejecutivo. Entonces la CC, ejerciendo sus facultades constitucionales de control tiene el poder para determinar si el enjuiciamiento que pretende la Asamblea prospera o no. El presidente experimenta una situación distinta, pues dentro de sus atribuciones constitucionales se contempla la disolución de la Asamblea, si a su criterio existe grave crisis política y conmoción interna, sin la necesidad de la actuación otro *veto player*.

Esto muestra un desequilibrio de poderes, ya que constitucionalmente el Ejecutivo cuenta con las herramientas necesarias para disolver la Asamblea a su voluntad, sin mayor trámite. En el caso ecuatoriano el desarrollo de este control político no generó mayor afectación en la ciudadanía en comparación a su homólogo Perú. Pues, al igual que Ecuador, planteó mecanismos de control político en un contexto sostenido de crisis política y social. Esto se explica por los efectos de la muerte cruzada, puesto que los ciudadanos peruanos tras la destitución de su presidente exigieron, a través de protestas, la convocatoria a elecciones presidenciales y del Congreso. En Ecuador, esto no fue necesario, ya que, el motivo de las manifestaciones peruanas es precisamente el efecto inmediato de la muerte cruzada.

En este contexto, la muerte cruzada se muestra como una alternativa excepcional ante una situación compleja de pugna de poderes. Con el objetivo de recuperar y conservar un adecuado sistema de pesos y contra pesos. Este mecanismo, además, procura la coordinación y cooperación entre los poderes del Estado para alcanzar una gobernabilidad mínimamente adecuada. Esto es importante para mantener la estabilidad en el país, puesto que, cuando se desarrolla toda la dinámica de aplicación de los

⁷⁶ Manuela Cárdenas Cifuentes, “El impeachment en los Estados Unidos y la muerte cruzada en Ecuador: Análisis sobre la eficacia legal de ambas figuras”, *USFQ Law Review* 7, nº 1 (2020): 287–305.

mecanismos de control político se genera incertidumbre, tanto dentro como fuera del país. Lo que se complejiza con el papel que desempeñan los medios de comunicación y las instituciones internacionales, al emitir su opinión que influye en la movilización social, la legitimidad de los procesos y genera un debate sobre la gobernabilidad del Estado.

A pesar de que los mecanismos de control político ejercidos en Ecuador son legítimos y constitucionales, su desarrollo evidencia las tensiones y desafíos en la política ecuatoriana, mostrando la fragilidad y la polarización de su sistema político. La muerte cruzada se sitúa como una opción manejable para remediar este escenario. A través de la convocaría a elecciones para el Ejecutivo y el Legislativo. De esta forma los ciudadanos recobran el poder, de tal forma que, mediante su voto, legitimen a nuevas autoridades de elección popular, a quienes entregan el poder para manejar el Estado. De esta forma, en teoría, la muerte cruzada, a pesar de evidenciar un presidencialismo reforzado, es un medio para ejercer la participación ciudadana y reafirmar la democracia en Ecuador.

Esto muestra que, la Asamblea enfrenta una clara desventaja frente al Ejecutivo debido a la facultad presidencial de declarar la muerte cruzada, un mecanismo que puede ser activado unilateralmente y de forma inmediata bajo el argumento de grave crisis política y conmoción interna. Mientras que la Asamblea depende del dictamen favorable de la CC para iniciar un juicio político, el presidente no requiere aprobación de ningún *veto player* para disolver la Asamblea, detener el juicio en su contra y convocar elecciones generales. Esto evidencia un desequilibrio de poderes, favoreciendo un presidencialismo reforzado.

Además, la muerte cruzada tiene un impacto estratégico, ya que desplaza la resolución de la crisis política al electorado, presentándose como un mecanismo democrático que renueva autoridades y refuerza la legitimidad del Ejecutivo. En cambio, los intentos de control político de la Asamblea son percibidos como procesos más lentos, burocráticos y susceptibles a pugnas internas, lo que debilita su posición frente al Ejecutivo y su capacidad de actuar como un contrapeso efectivo en el sistema político ecuatoriano.

Conclusiones

Esta tesis se propuso determinar si la muerte cruzada es una institución coherente con la participación democrática en Ecuador. Para ello, fue necesario analizar conceptos clave relacionados con sistemas de gobierno, mecanismos de control del poder y participación ciudadana, a fin de proporcionar un marco teórico que permitiera contextualizar la aplicación de este mecanismo en el país.

El sistema presidencialista ecuatoriano, reforzado por su Constitución, introduce elementos que lo diferencian de los modelos clásicos, como la muerte cruzada, que otorga al presidente la facultad de disolver la Asamblea sin requisitos adicionales. Este mecanismo, junto a otros controles políticos y jurídicos, refleja un modelo híbrido, con características tanto de presidencialismo como de parlamentarismo.

En el ámbito del control del poder, el control político se orienta hacia la supervisión de los actores políticos, mientras que el control jurídico asegura la coherencia con la Constitución. La Corte Constitucional, como principal órgano de control, desempeña un papel clave en la validación de estos mecanismos, aunque su capacidad de revisión está limitada por la normativa vigente.

La participación democrática, reconocida como un derecho fundamental en Ecuador, se ejerce a través de modalidades representativas, directas y comunitarias. Esta diversidad fomenta la gobernabilidad y permite el involucramiento ciudadano en el control del poder, lo que refuerza la legitimidad institucional. Sin embargo, su efectividad depende de factores como el acceso a la información, la claridad de los procedimientos y el uso de tecnologías.

Durante el período presidencial de Guillermo Lasso (2021-2023), se evidenció la confrontación entre el Ejecutivo y el Legislativo, reflejada en intentos fallidos de juicio político y destitución presidencial por parte de la Asamblea. La disolución de la Asamblea, en cambio, fue el único mecanismo que alcanzó su objetivo, permitiendo al presidente mantenerse en el poder hasta la elección de nuevas autoridades. Este evento resaltó la crisis de gobernabilidad y polarización política del país.

El análisis comparativo entre Ecuador y Perú destacó diferencias clave en la aplicación y consecuencias de los mecanismos de control del poder. Mientras que en Perú la ruptura constitucional generó protestas masivas, en Ecuador la muerte cruzada,

ejecutada conforme a la Constitución, resultó en elecciones anticipadas, aportando cierta estabilidad.

Aunque la muerte cruzada refuerza el poder presidencial, también promueve la participación ciudadana al devolver al pueblo la capacidad de elegir nuevas autoridades en momentos de crisis. Esto reafirma su compatibilidad con los principios democráticos, aunque su eficacia para mejorar la gobernabilidad depende del contexto y de la dinámica política.

Este estudio subraya la fragilidad del sistema político ecuatoriano y la necesidad de reformas que equilibren las facultades del Ejecutivo y el Legislativo. Es crucial evitar el abuso de mecanismos de control político para reconstruir la confianza en las instituciones y garantizar una gobernabilidad democrática sostenible. Así como también, invita a reflexionar sobre los beneficios y limitaciones de la muerte cruzada como mecanismo de control, sugiriendo explorar en futuros estudios sus impactos políticos, sociales y económicos, a fin de evaluar su verdadero aporte a la estabilidad y gobernabilidad del país.

Para finalizar, la respuesta a la pregunta de investigación es que la muerte cruzada es coherente con la participación democrática en Ecuador, aunque con matices importantes. Este mecanismo, al permitir la disolución mutua entre el Ejecutivo y el Legislativo y convocar elecciones anticipadas, devuelve a la ciudadanía el poder de elegir nuevas autoridades, reforzando la soberanía popular en momentos de crisis política. En este sentido, se alinea con los principios democráticos establecidos en la Constitución, al promover la renovación política mediante el voto popular.

Sin embargo, su implementación también plantea desafíos. La muerte cruzada otorga un poder significativo al presidente, lo que puede generar desequilibrios entre las funciones del Estado y sustentar preocupaciones sobre una posible concentración de poder. Aunque la Corte Constitucional podría actuar como un *veto player* para garantizar la legalidad de algunos procesos, su limitada capacidad para cuestionar la motivación del decreto presidencial deja un margen para controversias y potenciales abusos, dejándola fuera de la jugada política.

Por tanto, aunque la muerte cruzada es una herramienta compatible con la democracia participativa, su eficacia depende del contexto político, de la responsabilidad de los actores que la aplican y del respeto al marco constitucional. Si bien ofrece una vía para resolver conflictos y legitimar nuevas autoridades, no es garantía por sí sola de una mejora en la gobernabilidad o de una mayor estabilidad política.

Bibliografía

- Ajenjo Fresno, Natalia. “Mecanismos de control político en España: Normas, Evolución y Evaluación”, 30 de junio de 2017.
- Alcántara, Manuel, y Francisco Sánchez. “Las formas de gobierno: Las relaciones entre el ejecutivo y legislativo”, s. f. <https://shre.ink/DrGs>.
- Asamblea Nacional. *Solicitud de inicio de juicio político al presidente de Ecuador Guillermo Lasso*. Oficio No. AN-VRRV-2023-012-EX-O, 16 de marzo de 2023.
- BBC News Mundo. Juicio político contra Guillermo Lasso: de qué se le acusa al presidente de Ecuador. BBC News Mundo, 30 de marzo de 2023. <https://shre.ink/DCAr>.
- . Pandora Papers: los 3 presidentes latinoamericanos (y los exmandatarios) que aparecen en la investigación sobre paraísos fiscales y riquezas ocultas. BBC News Mundo, 4 de octubre de 2021. <https://shre.ink/DC5H>.
- Benavides Ordóñez, Jorge. “Presidencialismo reforzado y participación democrática en Ecuador. ¿En qué medida son compatibles?”, s. f. Accedido 29 de octubre de 2023.
- Candia Falcón, Gonzalo, y Francisco Javier Urbina. “Estado de derecho y control jurisdiccional: Desafíos y tensiones”. *Revista de derecho (Coquimbo)* 24, n° 1 (junio de 2017): 105–32. doi:10.4067/S0718-97532017000100105.
- Cárdenas Cifuentes, Manuela. “El impeachment en los Estados Unidos y la muerte cruzada en Ecuador: Análisis sobre la eficacia legal de ambas figuras”. *USFQ Law Review* 7, n° 1 (2020): 287–305.
- Carpizo, Jorge. “Características esenciales del sistema presidencial e influencias para su instauración en América Latina”. *Boletín mexicano de derecho comparado* 39, n° 115 (abril de 2006): 57–91.
- Checa Aguirre, Karla Verónica. “La muerte cruzada, mecanismo implementado en el presidencialismo del Ecuador”. Universidad Espíritu Santo, abril de 2016. <https://shre.ink/ULd8>.
- CNN Español. ¿Cómo llegó Ecuador a este punto y qué va a pasar tras la “muerte cruzada” decretada por Lasso? CNN Español, s. f. <https://shre.ink/DimY>.
- . El correísmo fracasa en su intento de destituir al presidente Guillermo Lasso en Ecuador. CNN, 29 de junio de 2022. <https://shre.ink/D27A>.

- Contreras, Patricio, y Egon Montecinos. “Democracia y participación ciudadana: Tipología y mecanismos para la implementación”. *Revista de Ciencias Sociales (Ve)* XXV, n° 2 (2019): 178–91.
- Ecuador. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, Segundo Suplemento, 20 de octubre de 2008.
- . *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*. Registro Oficial 52, 22 de octubre de 2009.
- . *Ley Orgánica de la Función Legislativa*. Registro Oficial 642, 27 de julio de 2009.
- . *Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia*. Registro Oficial 578, 4 de enero de 2009.
- . *Reglamento de Sustanciación de Procesos de competencia de la Corte Constitucional*. Registro Oficial 613, 22 de octubre de 2022.
- Ecuador Asamblea Constituyente. *Acta 087*. Acta 087, 2008.
- Ecuador Corte Constitucional. “Dictamen No. 1-23-DJ/23”. *Caso n.º 1-23-DJ*, 29 de marzo de 2023.
- . “Sentencia”. *Caso n.º 39-23-IN*, 18 de mayo de 2023.
- . “Sentencia”. *Caso n.º 40-23-IN*, 18 de mayo de 2023.
- . “Sentencia”. *Caso n.º 41-23-IN*, 18 de mayo de 2023.
- . “Sentencia interpretativa No. 002-10-SIC-CC”. *Caso n.º 0020-09-IC*, 9 de septiembre de 2010.
- . “Sentencia No. 1-11-IC/20”. *Caso n.º 1-11-IC*, 29 de enero de 2020.
- Ecuavisa. Muerte cruzada en Ecuador: comunidad internacional reacciona ante la resolución de Guillermo Lasso. Ecuavisa, 17 de mayo de 2023. <https://shre.ink/D27q>.
- El Universo. “Organizaciones sociales alistan movilización en Guayaquil para protestar por decisión de muerte cruzada”, 17 de mayo de 2023. <https://shre.ink/Dy4i>.
- Ferrajoli, Luigi. “Sobre la definición de ‘Democracia’. Una discusión con Michelangelo Bovero”. *Isonomía*, n° 19 (octubre de 2003): 227–40.
- García Pérez, Marco Antonio. “Mecanismos constitucionales para el control del poder político”. *Cuestiones constitucionales*, n° 31 (diciembre de 2014): 287–92.
- Haro, Ricardo. “El control jurisdiccional y las ‘cuestiones políticas’: Nuevas perspectivas”. Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 8 de septiembre de 1994. <https://shre.ink/UD8w>.

- Jarrín, Fausto, Ricardo Ulcuango, Jhajaira Urresta, Rosa Belén Mayorga, y Patricia Mendiza. “Petición de destitución del presidente de Ecuador”, 24 de junio de 2022.
- La Hora. Correístas fracasan en su intento de destituir al presidente Guillermo Lasso. La Hora, 29 de junio de 2022. <https://shre.ink/DCAV>.
- Lacasa, Ana. “Los medios de comunicación y su rol en la construcción de la opinión pública”. *Blog de Comunicación - Universidad a Distancia de Madrid*, 18 de junio de 2024. <https://shre.ink/D27M>.
- Landa, Cesar. “La crisis de la democracia en el Perú, el rol de la justicia y la reforma constitucional”. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 2023. doi:<https://doi.org/10.18042/cepc/aijc.27.10>.
- Lasso, Guillermo. *900 Días Democracia y Resultados*. Wendy Reyes Chiriboga, José Ignacio Samaniego, Amelia Ribadeneira, María Fernanda Cedeño E. Quito: Imprenta Mariscal, 2023.
- Lopez Lopez, Freddy Geovanny. “El sistema político y la constitución - Tipos de democracia en el Ecuador”. *593 Digital Publisher CEIT 7*, nº Extra 4 (2022): 24–35.
- Lozano Villegas, Germán. “El control político sobre los estados de excepción en México y Colombia”. *Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México*, 2002, 411–27.
- Máiz Suárez, Ramón. “Más allá del mito de Ágora: Democracia y poliarquía en Robert A. Dahl”. *Revista de estudios políticos*, nº 112 (2001): 27–52.
- Marzola Loaiza, María Catalina. “Control político: implementación en control político: implementación en las concesiones de cuarta generación”. *Revista CES Derecho* 6, nº 2 (diciembre de 2015): 73–92.
- Morduchowicz, Roxana, y Juan Carlos Tedesco. *El Papel de los medios de comunicación en la formación de la opinión pública en educación*. Instituto Internacional de Planteamiento de la Educación-UNESCO. Argentina, 2003. <https://shre.ink/D27o>.
- Olvera, Alberto. “La crisis política, los movimientos sociales y el futuro de la democracia en México”. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales* 61, nº 226 (abril de 2016): 279–95. doi:10.1016/S0185-1918(16)30011-3.
- Presidencia de la República del Ecuador. *Decreto Ejecutivo 455*, 17 de junio de 2022.
- . *Decreto Ejecutivo 459*, 20 de junio de 2022.

- . *Decreto Ejecutivo 741*. Registro Oficial Suplemento 312, 17 de mayo de 2023.
- Solano Paucay, Vicente. “La relación entre funciones del Estado”. *Revista Iuris* 1, n° 17 (2018): 87–102.
- Sotomayor Valarezo, María Patricia. “El poder constitucional en América Latina: hacia una tipología de las cortes constitucionales de la región”. *OPERA*, n° 24 (18 de febrero de 2019): 5–26. doi:10.18601/16578651.n24.02.
- Terán, Miguel, Agustín Grijalva, y José Luis Castro. “¿Puede la justicia constitucional ser un remedio para las patologías democráticas?: Análisis de la jurisprudencia constitucional en el Ecuador”. En *Derecho Constitucional: teoría y práctica*, Primera., 37–56. Guayaquil: Corporación Estudios y Publicaciones, 2021.
- Tobar, Mónica. “Gobernabilidad en tiempos de crisis: la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo en la gestión del Presidente Nayib Bukele en El Salvador”. *Reflexión política* 22, n° 45 (2020): 70–79.