

La disolución de la Asamblea Nacional y su impacto en la democracia

El caso de Ecuador

Galo Torres



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador

Serie Magíster

La disolución de la Asamblea Nacional y su impacto en la democracia El caso de Ecuador

Galo Torres



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador

Serie Magíster
Vol. 300

*La disolución de la Asamblea Nacional y su impacto en la democracia:
El caso de Ecuador*
Galo Torres

Primera edición
Coordinación editorial: Jefatura de Publicaciones
Corrección de estilo: Gabriela Cañas
Diseño de la serie: Andrea Gómez y Rafael Castro
Impresión: Ediciones Fausto Reinoso
Tiraje: 300 ejemplares

ISBN Universidad Andina Simón Bolívar,
Sede Ecuador: 978-9942-837-41-7
© Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador
Toledo N22-80
Apartado postal: 17-12-569 • Quito, Ecuador
Teléfonos: (593 2) 322 8085, 299 3600 • Fax: (593 2) 322 8426
• www.uasb.edu.ec • uasb@uasb.edu.ec

La versión original del texto que aparece en este libro fue sometida a un proceso de revisión por pares, conforme a las normas de publicación de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

Impreso en Ecuador, diciembre de 2020

Título original:
«La disolución de la Asamblea Nacional como facultad del Presidente
de la República: Análisis comparativo»

Tesis para la obtención del título de magíster en Derecho
con mención en Derecho Administrativo
Autor: Galo Ramiro Torres Rosero
Tutor: Luis Fernando Torres Torres
Código bibliográfico del Centro de Información: T-1977

*A mis padres, quienes me han brindado una formación
en valores y me inculcaron, desde temprana edad,
la pasión por la lectura.*

CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN	7
--------------------	---

Capítulo primero

ANTECEDENTES Y DISOLUCIÓN DEL ÓRGANO

LEGISLATIVO EN LOS SISTEMAS POLÍTICOS.....	11
EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA DISOLUCIÓN	11
Períodos de la evolución del derecho	
de disolución del órgano legislativo	12
DEFINICIÓN DE LA DISOLUCIÓN.....	19
TIPOS DE DISOLUCIÓN DEL ÓRGANO LEGISLATIVO.....	26
LA DISOLUCIÓN EN LOS SISTEMAS POLÍTICOS.....	29
La disolución en el sistema parlamentario	29
La disolución en el sistema presidencial	36
EL PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE FUNCIONES	
EN EL SISTEMA PRESIDENCIAL Y SU RELACIÓN	
CON LA DISOLUCIÓN	46

Capítulo segundo

LA DISOLUCIÓN DE LA ASAMBLEA NACIONAL:

EL CASO ECUATORIANO.....	51
ANTECEDENTES DE LA DISOLUCIÓN EN ECUADOR	51
Velasco Ibarra y sus pugnas con el Congreso	52
Jaime Roldós y su enfrentamiento con el Congreso	54
Consulta Popular de Sixto Durán Ballén.....	56
TRATAMIENTO DE LA DISOLUCIÓN	
EN LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE.....	58
EL TRASPLANTE JURÍDICO DE LA DISOLUCIÓN:	
PRODUCCIÓN-RECEPCIÓN EN EL DERECHO ECUATORIANO.....	65
El objeto de trasplante	65
Análisis de las dimensiones valorativa,	
pragmática y contextual	65
EL ARTÍCULO 148 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA	82
Causales de disolución en la Constitución	
del Ecuador	82
Efectos de la disolución de acuerdo	
al artículo 148 de la Constitución del Ecuador	89

SENTENCIA INTERPRETATIVA N.º 002-10-SIC-CC DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR	92
LA DISOLUCIÓN DE LA ASAMBLEA Y LA AMENAZA AL EQUILIBRIO DEL PODER.....	95
LA DISOLUCIÓN DEL LEGISLATIVO COMO UNA EXPRESIÓN DE DEMOCRACIA	105
LA DISOLUCIÓN COMO UN SÍNTOMA DE HIPERPRESIDENCIALISMO.....	108
CONCLUSIONES	113
BIBLIOGRAFÍA	121

INTRODUCCIÓN

Uno de los graves problemas que se ha presentado en Ecuador ha sido la pugna de poderes entre las funciones del Estado, fundamentalmente entre el ejecutivo y el legislativo, lo cual ha generado dificultades políticas, sociales y económicas que han alterado la paz ciudadana. Con este antecedente, la Asamblea Constituyente de 2007-2008, en busca de dar un mayor poder a la Función Ejecutiva y, supuestamente, intentando resolver la pugna de poderes, incorporó en nuestro ordenamiento jurídico la disolución de la Asamblea Nacional como facultad del presidente de la república; figura prácticamente desconocida en el constitucionalismo ecuatoriano debido a que es propia del sistema parlamentario.

En este trabajo se determinan la vía y los factores que posibilitaron el ingreso de esta figura a nuestra legislación. Para ello se realiza un análisis comparativo, ya que es de trascendental importancia estudiar una institución que, en el caso de ser utilizada, tendría un gran impacto en la vida democrática de los Estados, especialmente aquellos que como Ecuador tienen una dilatada trayectoria presidencialista.

La disolución del legislativo es una institución muy poco tratada en Latinoamérica, debido a que es una figura nueva y ajena a nuestra realidad. En nuestro país existe una reducida bibliografía respecto de este tema, ya que su origen data apenas del año 2008. Al contrario, en Europa existen abundantes estudios especializados que realzan la importancia de la citada institución.

Conforme al art. 148 de la Constitución del Ecuador,¹ la disolución del legislativo mediante decreto del presidente de la república no es una figura que pueda pasar desapercibida en un sistema presidencial como el ecuatoriano, ya que ejecutarla significaría dejarlo, durante un tiempo indeterminado, sin una de sus funciones básicas, aspecto que constituiría una disfuncionalidad en una democracia presidencial.

El presente estudio comprende dos capítulos. En el primero, a fin de comprender las dimensiones y características de la disolución del órgano legislativo, se conocerá cómo surgió en Europa, su definición, por qué y para qué se instauró y la evolución histórica desde sus orígenes hasta la modernidad. Para ello será necesario conocer y entender a cabalidad el mecanismo del sistema parlamentario y determinar cómo se desenvuelve esta figura en ese ámbito. Posteriormente, se analizará cómo esta institución emergió en el sistema presidencial y las críticas que se han hecho; finalmente se conocerán los países latinoamericanos que han adaptado esta figura.

Con estos lineamientos, en el capítulo segundo la investigación abordará los antecedentes de la disolución en nuestro país, los problemas que se suscitaron cuando el país retornó a la democracia en 1979 y cómo se trató esta institución por parte de los constituyentes en la Asamblea instaurada en Montecristi. Para ello, se observará el contenido de las actas de la Constituyente y de la comisión en las que se incluyó esta figura. Posteriormente en el mismo capítulo, la investigación determinará cada una de las causales por las que, mediante decreto, el presidente de la república podría extinguir la vida jurídica del legislativo, se explicarán los aciertos o subjetividades de la norma, y el rol que la Corte Constitucional desempeña en este tema. Luego, se revisará la sentencia interpretativa n.º 0020-10-SIC-CC del máximo organismo de control constitucional, que hace referencia a la muerte cruzada en nuestra legislación.

En esta obra también se establecerá si es correcto el uso de la metáfora *muerte cruzada*, como un sinónimo de la disolución de la Asamblea Nacional como facultad del presidente de la república, debido a que esta frase se ha ido popularizando ya no solamente en el ambiente jurídico y

1 Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador* (en adelante, CRE), Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 148.

político de Ecuador, sino que también la sociedad civil la está utilizando en sus comentarios respecto de la vida política del país. Esa metáfora estaría opacando a la institución jurídica que es motivo de estudio en la presente obra; por lo que será necesario observar si esa denominación se puede considerar como un sinónimo de la disolución del órgano legislativo o, caso contrario, su uso es inadecuado frente a lo que dispone la Constitución de la República.

Finalmente, el estudio determinará si es posible receptar la figura de la disolución del órgano legislativo en un sistema presidencial como el nuestro sin alterar el equilibrio de poderes o lesionar el régimen democrático. Acorde a lo indicado, también se establecerán las relaciones entre disolución y democracia, y disolución e hiperpresidencialismo, ya que se deberá verificar si los poderes del primer mandatario se han incrementado o no en Ecuador.

Se espera que este trabajo contribuya a comprender una institución jurídica propia del sistema parlamentario que escasamente ha sido tratada en los países regidos por el sistema presidencial, como es el caso de Ecuador, lo que demuestra el singular desconocimiento de tan importante figura jurídica en el sistema político presidencial.

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES Y DISOLUCIÓN DEL ÓRGANO LEGISLATIVO EN LOS SISTEMAS POLÍTICOS

En este capítulo se establecen las primeras consideraciones históricas y doctrinarias respecto de la disolución del legislativo, para lo cual se observarán aspectos como evolución, conceptualización y tipología de la disolución. A la par, se revisará la función de la disolución en el sistema parlamentario para, posteriormente, conocer cómo llegó al sistema presidencial y su relación con el principio de separación de las funciones del Estado.

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA DISOLUCIÓN

Como toda institución jurídica, la disolución del órgano legislativo ha evolucionado conforme a las situaciones políticas y sociales en las que se ha desenvuelto la humanidad. En este sentido, el tratadista español Antonio Bar Cendón indica: «En su origen, el derecho de disolución fue simplemente una prerrogativa real, un medio a través del cual el Monarca absoluto se desembarazaba de un Parlamento al que él mismo había convocado libremente y cuando ya había obtenido del mismo

todo lo que deseaba».² La génesis de la disolución del órgano legislativo se puede encontrar en la formación misma del Parlamento. Es necesario recordar que con el Estado absolutista y la vigencia del Estado monárquico es el rey quien tenía concentrado todos los poderes estatales.

Con este antecedente, y los objetivos de limitar el poder, la carga impositiva sobre los ciudadanos y los despropósitos del monarca, el pueblo buscó un medio para frenar al despotismo, provocando la creación del ente legislativo denominado comúnmente en Europa como parlamento; con el nacimiento de este órgano se comenzaron a frenar los abusos del poder monárquico.

En principio, la concepción de la disolución del legislativo en la Edad Media no era como hoy se la entiende. «Se trataba entonces, no técnicamente de una verdadera disolución, en el sentido moderno del término, sino más bien de una supresión, de un despido definitivo de la Asamblea, hasta que el Soberano tuviese necesidad de convocar de nuevo al Parlamento».³ Por lo tanto, en sus inicios, la disolución era una prerrogativa del monarca, que consistía en la supresión definitiva del órgano legislativo, sin que existiese la posibilidad de convocar a elecciones, como ocurre en la Era Moderna.

Karl Loewenstein manifiesta que «La disolución, como medio para invocar el arbitrio del electorado en los conflictos entre el gobierno y la mayoría parlamentaria, se ha desarrollado lentamente».⁴ Situación que es cierta, ya que a lo largo de los siglos la concepción respecto a esta institución fue variando de una supresión total del legislativo, que era potestad del monarca, a una disolución decretada por el jefe de Estado, en la cual se elige un nuevo legislativo mediante las respectivas elecciones de parlamentarios.

PERÍODOS DE LA EVOLUCIÓN DEL DERECHO DE DISOLUCIÓN DEL ÓRGANO LEGISLATIVO

Fundamentado en el constitucionalismo británico, Antonio Bar Cendón establece tres grandes períodos en la evolución del derecho

2 Antonio Bar Cendón, *La disolución de las Cámaras legislativas en el ordenamiento constitucional español* (Madrid: Congreso de los Diputados, 1989), 81.

3 *Ibíd.*

4 Karl Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, trad. Alfredo Gallego, 2.^a ed. (Barcelona: Ariel, 1982), 280.

de disolución, a saber: la primera época se extiende desde finales del siglo XIII hasta finales del siglo XVI; la segunda comprende todo el siglo XVII, y el tercer período va desde el siglo XVIII hasta la primera mitad del XIX.⁵ A lo expuesto, se puede agregar un cuarto período que bien se puede titular como la época moderna de la disolución del legislativo.

Primera época: Finales del siglo XIII hasta finales del siglo XVI

En esta época Inglaterra ve surgir, construir y diseñar su parlamento. Es en la segunda mitad del siglo XIII cuando se produce el primer antecedente de la evolución del Parlamento con la sublevación de la baja nobleza encabezada por Simón de Montfort que tras derrotar al rey en la batalla de Lewes, convocó en 1265 a una sesión del Parlamento en contra de la voluntad del rey Enrique III. Este Parlamento se reunió y luego se escindió, al sesionar separadamente este sector electivo, por un lado, y la alta nobleza y pares espirituales, por el otro.⁶

Se debe destacar que en este primer período el parlamento, al ser una institución de corta duración, se encontraba prácticamente sometido a la Corona ya que «constituye un órgano que es convocado y suprimido por el rey libremente, y que carece de toda continuidad y estabilidad».⁷ Esto significa que el legislativo era obligadamente subordinado a los designios del monarca y tenía poco peso político, ya que en esa época no se practicaba la división de poderes. Además, el ente legislativo era totalmente inestable y no gozaba de un período fijo de duración, ya que dependía exclusivamente de la libre voluntad del monarca. Conforme lo señala Bayón y Chacón, en esa época el rey reunía a las Asambleas y Cortes para solicitar autorizaciones o consultar opiniones, y luego las despedía para evitar una legislación excesiva o una fiscalización molesta. Este despido del parlamento lo justificaba en virtud del *principio de la suprema autoridad real*, aspecto característico del Estado monárquico.⁸

5 Bar Cendón, *La disolución de las Cámaras legislativas*, 82.

6 *Ibíd.*, 83.

7 *Ibíd.*, 84.

8 Gaspar Bayón y Chacón, *El derecho de disolución del Parlamento y otros estudios* (Madrid: Congreso de los Diputados, 1999), 18.

Posteriormente en el siglo XIV, Eduardo II y Eduardo III estuvieron obligados a expedir estatutos regios, cuyas disposiciones buscaban la reunión del Parlamento una vez al año.⁹ Aunque este aspecto no se cumplió a cabalidad, ya que los monarcas seguían convocando al Parlamento según su criterio, «el hecho de que la convocatoria de un Parlamento fuese un acto discrecional [...] determinaba el establecimiento de un vínculo jurídico personal y funcional entre ambos, lo que implicaba que el Parlamento tuviese que disolverse automáticamente en el momento del fallecimiento del rey que lo había convocado».¹⁰ Esto corrobora que en esa época el Parlamento inglés se reunía ocasionalmente, no era una institución autónoma y tenía atribuciones limitadas que dependían casi exclusivamente del monarca.

Hay que mencionar que este fue un período en el cual se practicaban dos formas de disolución, la primera que es la *voluntaria*, consistía en la supresión del Parlamento por el rey que de manera libre los había convocado, y la segunda, que es la disolución *automática*, la cual se daba por el fallecimiento del monarca.¹¹ En conclusión en esta época la «disolución no implica, pues, renovación, sino simplemente supresión».¹²

Segunda época: Comprende todo el siglo XVII

En este siglo se produjo un enfrentamiento entre el Parlamento y la Corona, siendo el ente parlamentario el triunfador.¹³ Esta situación se originó debido a que la Corona deseaba mantener la situación política y el control del poder sin variantes, frente a un Parlamento que buscaba frenar sus abusos. «En esta batalla, el derecho de disolución se va a convertir ahora en un arma política del Monarca en contra de un Parlamento que lucha por arrebatar parcelas de poder a la prerrogativa real».¹⁴

Fue una época en la que Inglaterra se desenvolvía en una complicada situación política y económica, lo que provocó que el rey Carlos I convocara a una reunión del Parlamento que sesionó en abril de 1640; sin embargo, la postura beligerante del legislativo ante el monarca

9 Bar Cendón, *La disolución de las Cámaras legislativas*, 84.

10 *Ibíd.*, 85.

11 *Ibíd.*

12 *Ibíd.*, 86.

13 *Ibíd.*

14 *Ibíd.*

provocó que fuera disuelto tres semanas más tarde.¹⁵ Posteriores acontecimientos como la guerra con Escocia, los problemas financieros y la toma de Newcastle, hicieron que Carlos I —por consejo de los pares— convocara a un nuevo Parlamento, el cual se reunió el 3 de noviembre de 1640 y ha sido denominado como el Parlamento Largo.¹⁶

Agrega Bar Cendón que «El Parlamento Largo, para evitar el libre y caprichoso ejercicio del derecho de disolución del que habían hecho gala los dos primeros Estuardo, impuso a Carlos I dos importantes reformas jurídicas que vinieron a limitar drásticamente este derecho regio». ¹⁷ Estos instrumentos jurídicos fueron: la *Triennial Act* y el *Act against dissolving the Long Parliament without its own consent*.¹⁸

En febrero de 1641, el Parlamento Largo¹⁹ expidió la *Triennial Act*, este instrumento jurídico es de capital importancia debido a que «contiene un principio inaudito, sustitutorio de un sistema político que podía funcionar sin el Parlamento durante once años por un sistema en el que se había de contar necesariamente con él». ²⁰ Amparado en este instrumento, el Parlamento ganaba fuerza, conseguía estabilidad y podía detener las prerrogativas de la Corona. De igual manera, en el documento jurídico quedó delineado que «el Rey no podría disolver al Parlamento en ningún caso en el período de cincuenta días a su convocatoria, ni podría proceder a su disolución o prórroga sin el consentimiento de las dos Cámaras». ²¹ Además, el documento garantizó que el Parlamento estaba en la capacidad de reunirse por lo menos una vez cada tres años y en caso de disolución ejecutada por el monarca, este tenía la obligación de convocar a uno nuevo.²²

15 La historia con mapas, «Biografía de Parlamento Largo (1640-1660)», *La historia con mapas*, <http://www.lahistoriaconmapas.com/historia/biografia-de-parlamento-largo-1640-1660/>, consulta: enero de 2015.

16 *Ibíd.*

17 Bar Cendón, *La disolución de las Cámaras legislativas*, 87.

18 *Ibíd.*

19 Se lo denomina de esta forma debido a que sesionó desde 1640 hasta 1653.

20 Enrique Guillén López, «Los parlamentos y el tiempo: El ejemplo inglés hasta la “Revolución Gloriosa”», *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n.º 36-7 (2001): 178, <http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/623905.pdf>, consulta: enero de 2016.

21 Bar Cendón, *La disolución de las Cámaras legislativas*, 87.

22 *Ibíd.*

En mayo de 1641 el Parlamento Largo expidió otro importante documento, llamado *Act against dissolving the Long Parliament without its own consent*, con lo cual no podía ser disuelto por el monarca ni prorrogado, sino con su consentimiento.²³ Estos acontecimientos evidencian que las prerrogativas regias iban cediendo a las legítimas aspiraciones del Parlamento, que buscaba de todos modos reducir las facultades, atribuciones y privilegios del monarca.

El Parlamento Largo tuvo una dilatada incidencia en la vida política de Inglaterra; sin embargo, la situación política que vivía aquel país lo iba a perjudicar, es así que en 1653 Oliver Cromwell, una vez que retornó de Escocia a Londres y «como su autoridad era todopoderosa y el Parlamento muy servil, lo disolvió escandalosamente, apresando a muchos representantes rebeldes. El local fue cerrado y se puso en la puerta el famoso letrero que decía: “Esta casa se alquila”». ²⁴ Así y de manera arbitraria terminó la existencia del Parlamento Largo.

Posteriormente, en 1658 se produjo la Revolución Gloriosa, con la que se fortaleció al Parlamento, se estableció la monarquía constitucional y se crearon los fundamentos del régimen parlamentario que perduran hasta la actualidad.²⁵ Con este suceso y «a partir de entonces comienza a desarrollarse la idea de que el derecho de disolución no responde ya a la libre voluntad o deseos del monarca, sino que ha de estar en función de la voluntad nacional».²⁶

Uno de los aspectos que se eliminaron en este período y que caracterizó a la época anterior fue la disolución automática del órgano legislativo en caso de muerte del rey.²⁷

En definitiva, la disolución en este período va evolucionando ya que al final de esta era el poder de disolver no era la simple supresión del órgano legislativo al capricho e intereses del monarca, sino más bien una amenaza en contra de un Parlamento que ganaba en estabilidad y que podía poner en peligro la preeminencia política y autoridad del rey.

23 Ibid.

24 Historia Universal, «Fracaso del absolutismo en Inglaterra», *Historia Universal*, <http://mihistoriauniversal.com/edad-moderna/fracaso-del-absolutismo-en-inglaterra/>, consulta: febrero de 2016.

25 Bar Cendón, *La disolución de las Cámaras legislativas*, 89.

26 Ibid.

27 Ibid., 90.

Tercera época: Desde el siglo XVII hasta la primera mitad del siglo XIX

En este período, la disolución pasa a ser la institución política y jurídica que en la actualidad se conoce. Diego Valadés indica que «en 1715 [...] el derecho de disolución quedó formalizado mediante la ley identificada como *Septennial Act*. Esta norma estableció que la duración de cada legislatura sería de cinco años, aunque el monarca podría disolver el Parlamento en cualquier momento».²⁸ Al amparo de esta norma, el Parlamento inglés iba alcanzando mayor poder y una de sus conquistas fue la estabilidad y autonomía frente al rey, lo cual irremediamente garantizaba su independencia y era una manifestación del principio de separación de funciones.

Un aspecto importante de esta época es el *traslado del sujeto activo del derecho de disolución*, por cuanto esa responsabilidad ya no iba a recaer en el rey sino en el primer ministro.²⁹ Sin embargo, desde 1867 con la relativa independencia del Gabinete respecto al rey, pero su innegable dependencia política al Parlamento, se traslada el derecho de disolución al Gabinete, para luego quedar radicado en la figura del primer ministro.³⁰

Otro asunto a ser destacado en este período, es que el *objetivo* de esta institución jurídica cambia, ya que de «ser simplemente un instrumento del Monarca para desembarazarse del Parlamento, pasa a convertirse [...] en un mecanismo político, en un arma que utiliza el rey para adaptar la composición [...] de los comunes a su propia voluntad o a la de su gobierno. Disolución deja de significar supresión y equivale a renovación».³¹

Como se observa, en esta época se establecen los lineamientos fundamentales que iba adquiriendo la disolución; si en el primer período el rey utilizaba la disolución simplemente para suprimir al Parlamento y en el segundo para limitarlo, en la tercera época, la disolución ya es un mecanismo político, en el cual se considera que la renovación del Parlamento es la característica primordial, una renovación que se la efectúa mediante elecciones, requisito que prácticamente no estaba presente en

28 Diego Valadés, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales* (Buenos Aires: Rubinzal y Culzoni, 2009), 18.

29 Bar Cendón, *La disolución de las Cámaras legislativas*, 91.

30 *Ibíd.*, 91-2.

31 *Ibíd.*, 94.

los dos primeros períodos debido a que el cuerpo electoral era reducido y recibía la influencia directa del monarca.

Bar Cendón finalmente señala que el *método*³² de anunciar la disolución también se transforma en este período, ya que en lugar de anunciar el rey en persona al Parlamento reunido en la sala de los Lores, procede primeramente a suspender el Parlamento y luego decreta la disolución consultando al Consejo Privado de la Corona.³³

Sin duda, un aspecto interesante de este período es que, antes de disolver al Parlamento, el rey previamente lo suspendía, aspecto no contemplado en la era moderna de la disolución y que en la época ya indicada constituía un paso previo a la disolución. Agrega Bar Cendón que «En la segunda mitad del siglo XIX la suspensión previa como parte del mecanismo de disolución desaparece y se pasa directamente a la disolución de los Comunes».³⁴ Es evidente que si el objetivo de la Corona era disolver el Parlamento, la suspensión provisional del mismo no tenía razón de ser, ya que el objetivo deseado se cumplía mediante la disolución.

Época moderna de la disolución

Una vez que la disolución llegó al área continental europea, el siglo XX la consolida fundamentalmente como un mecanismo de carácter jurídico-político que será practicada sucesivamente en el constitucionalismo inglés. Es así que, luego de la Primera Guerra Mundial, en Inglaterra se disolvió al Parlamento en los años: 1918, 1922, 1923, 1924, 1929, 1931 y 1935.³⁵ Posteriormente, el ejercicio del derecho de disolución continuó en Inglaterra y, concluida la Segunda Guerra Mundial, se disolvió al Parlamento en los años: 1945, 1950, 1951, 1955, 1959, 1964, 1966, 1970, 1974 —año en el cual se produjeron dos disoluciones—, 1979, 1983, 1987, 1992 y 1997.³⁶

A más de Inglaterra, que es un sitio en donde se ha desarrollado un gran conocimiento de esta figura jurídica, España es otra nación en que

32 Ibid., 95.

33 Ibid.

34 Ibid.

35 Eva Martínez Sampere, «La disolución del Parlamento en Gran Bretaña», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 101 (1998): 151-3, <http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/27502.pdf>, consulta: diciembre de 2015.

36 Ibid., 155-8.

la disolución se ha convertido en una práctica común en las relaciones ejecutivo-legislativas, y no solo a nivel nacional, sino también ha sido practicada en las comunidades autónomas de ese país. La disolución también se replicará en otros países del continente europeo.

En el sistema parlamentario la disolución queda apuntalada como un arma política del jefe de Gobierno en contra del Parlamento a quien responde políticamente. De igual modo, en este período esta institución jurídica toma una de sus características modernas que es la *renovación*, debido a que se convoca al cuerpo electoral a elecciones inmediatas para designar a nuevos parlamentarios, por lo que el pueblo se convierte en el árbitro de los destinos políticos de la nación. Consecuentemente, la disolución en el sistema parlamentario es un elemento fundamental del mismo, como se analizará más adelante en este trabajo académico.

Pero el sistema político parlamentario, propio de Europa, no será el único régimen en donde se practique la disolución ya que esta institución en el siglo XX toma fuerza y llegará inclusive a países regidos por el sistema político presidencialista, aspecto que no es característico de este régimen y que genera una duda respecto a su aplicación, pero que, desde luego, enriquece el debate y estudio de esta figura jurídica por cuanto se deberá observar cómo funciona la disolución en este sistema.

En el siglo XXI cuatro países de Sudamérica que practican el régimen presidencial tienen en su Constitución la disolución del órgano legislativo, a saber: Ecuador, Perú, Venezuela y Uruguay, cada uno con sus propias particularidades. Esta situación demuestra que la disolución del órgano legislativo es una institución jurídica que va avanzado en el contexto jurídico mundial, que actualmente continúa en desarrollo, llega a varias latitudes por diversos medios, y que en el régimen político presidencial, propio de los países latinoamericanos, se deberá observar y verificar si contribuye a fortalecer a la democracia y fundamentalmente al principio de separación de las funciones del Estado, lo cual se analizará más adelante en este trabajo académico.

DEFINICIÓN DE LA DISOLUCIÓN

La función legislativa de los diversos Estados es ejercida por intermedio de su correspondiente órgano que puede denominarse como parlamento, asamblea, congreso o cámara. Las principales tareas del

legislativo son la legislación y la fiscalización. Sin embargo, un aspecto fundamental del legislativo radica en el hecho de que es considerado como el órgano de la representación popular por excelencia y el sitio en donde se encuentran representadas las fuerzas políticas de la nación; por ello, en el legislativo se concentra el debate político del país. También hay que considerar que los períodos de duración de los miembros del órgano legislativo se encuentran sujetos al marco constitucional establecido y son distintos en los países del orbe.

Para conceptualizar la disolución del órgano legislativo es fundamental conocer su terminología. La Real Academia Española en su tercera acepción define al término *disolver* como: «Destruir o aniquilar algo»,³⁷ lo que implica también una connotación jurídica ya que disolver el órgano legislativo es, sin duda, destruir, cesar o desaparecer en este caso al ente parlamentario.

En el mismo sentido Bayón y Chacón manifiesta que «la disolución de las Asambleas Legislativas, implica el fin de su vida, la anulación de los poderes de los miembros que las integran [...]. Las Cámaras una vez disueltas, cesan de existir como institución».³⁸ Entonces, doctrinariamente se considera a la disolución como la cesación de las funciones del órgano legislativo, con la consecuente pérdida de los cargos de los legisladores cesados.

Varios tratadistas han conceptualizado a la disolución desde el campo del derecho y la ciencia política. Así, Guillermo Cabanellas ha definido a la disolución del legislativo como la «Potestad efectiva o nominal que, en los regímenes constitucionales y parlamentarios, corresponde al jefe de Estado para dar por concluido, antes de cumplirse el término máximo normal de su duración, el mandato de la totalidad de los representantes populares».³⁹ Respecto a lo manifestado por Cabanellas, la disolución del órgano parlamentario de hecho se la practica en los Estados que tienen regímenes constitucionales ya sean parlamentarios —siendo la disolución una característica fundamental de ese régimen— y en los presidencialistas como una gran excepción, debido a que en

37 Real Academia Española, «disolver», en *Diccionario de la lengua española*, <http://dle.rae.es/?id=DwSXuKz>, consulta: enero de 2016.

38 Bayón y Chacón, *El derecho de disolución*, 16.

39 Guillermo Cabanellas, *Diccionario enciclopédico de derecho usual*, t. III, 30.^a ed. (Buenos Aires: Heliasta, 2008), 301.

estos últimos más bien la no disolución del ente legislativo es una de sus principales particularidades.

El tratadista español Antonio Bar Cendón —desde su visión europea y parlamentarista— considera a la disolución como «un mecanismo de equilibrio entre los poderes del Estado, es un elemento esencial del balance que debe existir entre el ejecutivo y el legislativo, y que caracteriza, al menos desde el punto de vista teórico, la formulación primera del parlamentarismo».⁴⁰ Es así que el sistema parlamentario ha sido el que primigeniamente ha desarrollado la disolución del legislativo como una institución cuya finalidad es equilibrar el poder, a fin de que las funciones Ejecutiva y Legislativa no lleguen a una pugna de poderes y más bien colaboren en el desenvolvimiento del gobierno.

El jurisconsulto chileno Humberto Nogueira Alcalá señala que «El derecho de disolución implica el derecho del Ejecutivo de poner fin anticipadamente —antes del término legal por el cual fueron elegidas las Cámaras o la Cámara— al mandato de los parlamentarios, provocando nuevas elecciones parlamentarias».⁴¹ Nogueira evidentemente advierte que en caso de ejecutarse una disolución, el tiempo de duración del mandato de los legisladores se ve acortado por decisión de la Función Ejecutiva, reduciendo su período y ocasionando nuevas elecciones legislativas a fin de reemplazar a los parlamentarios cesados, lo que implica una renovación del ente legislativo.

Una particularidad de la moderna definición de la disolución del legislativo es que es una facultad de la Función Ejecutiva, ya sea del jefe de Estado o jefe de Gobierno en el sistema parlamentario o del presidente de la república en el sistema presidencial, respectivamente. Se debe agregar que esta institución tiene como fuente jurídica principal a la Constitución, debido a que en este cuerpo normativo se la establece y desarrolla.⁴²

Como se observa, cuando se define a la disolución diversos tratadistas la consideran como una facultad, derecho o prerrogativa del máximo representante de la Función Ejecutiva. Para aclarar este tema y las señaladas categorías jurídicas, hay que indicar que en párrafos

40 Bar Cendón, *La disolución de las Cámaras legislativas*, 12.

41 Humberto Nogueira Alcalá, *Regímenes políticos contemporáneos*, 2.^a ed. (Santiago de Chile: Jurídica de Chile, 1993), 260.

42 Excepto en Inglaterra que carece de Constitución escrita.

anteriores ya se analizó cómo esta institución surgió siendo una *prerrogativa* del monarca. En tal virtud, las prerrogativas eran los privilegios que poseía el rey y uno de ellos era la disolución. A medida que el Parlamento iba adquiriendo poder, las prerrogativas del monarca perdieron fuerza y como tal la forma en que se concibió a la disolución, dejando de ser prerrogativa del monarca.

Posteriormente, se observa que algunos especialistas también catalogan a la disolución como un *derecho* de la cabeza de la Función Ejecutiva, criterio que desde la particular óptica y visión del derecho administrativo no parece lo más acertado ya que existen otras categorías jurídicas propias de esta rama que hacen relación con la forma en que actúan y se desenvuelven los órganos del Estado.

En realidad, para despejar cualquier duda o especulación y con fundamento en la terminología jurídica propia del derecho administrativo, la disolución del legislativo es considerada como una *facultad* del primer mandatario. Para comprender lo señalado, se cita a Patricio Secaira quien define a las facultades como «el conjunto de aptitudes jurídicas entregadas al titular del órgano público para que pueda ejercer las atribuciones legales de este [...]. La facultad puede o no ser ejercida».⁴³ Compartiendo la definición proporcionada, hay que indicar que en nuestro ordenamiento jurídico solo el presidente de la república posee la facultad de disolver al legislativo mediante decreto, que puede ser activada o no según su propio criterio y de las circunstancias políticas.

Adicionalmente, otra cuestión que plantea la disolución del legislativo es si el acto jurídico que contiene la disolución es *simple* o *complejo*. Sayagués define así a tales categorías: «El acto es simple cuando la declaración de voluntad administrativa emana de un solo órgano; es complejo cuando la declaración de voluntad requiere para su formulación la intervención de dos o más órganos».⁴⁴

Para responder a esta interrogante, y tomando en cuenta lo señalado por Sayagués, es necesario observar cómo la disolución ha sido adecuada en los diversos países. Así, en el ámbito ecuatoriano la disolución del órgano legislativo es una facultad propia y exclusiva del presidente de la

43 Patricio Secaira, *Curso breve de derecho administrativo* (Quito: Editorial Universitaria, 2004), 128.

44 Enrique Sayagués Laso, *Tratado de derecho administrativo*, 7.^a ed. (Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2002), 393.

república, autoridad que emite el decreto de disolución, por lo que, en este particular caso, no hay duda de que el acto de disolver al órgano legislativo es un *acto jurídico simple*.

En el caso de España, de acuerdo con lo señalado en el art. 115 de su Constitución,⁴⁵ es el presidente del Gobierno quien tiene la facultad de disolver, previa deliberación del Consejo de Ministros, y finalmente decretada por el rey. En este caso, se observa que intervienen tres órganos en el proceso de disolución del legislativo que son: el presidente del Gobierno, el Consejo de Ministros y finalmente el rey de España. En estas circunstancias y coincidiendo con la definición ya citada, se considera que se está ante un *acto jurídico complejo* debido a la intervención de varios órganos en el proceso de disolución del ente legislativo.

Una característica fundamental de esta institución es que, ya sea en el sistema parlamentario o el presidencial, una vez que se disuelve el órgano legislativo, *se convoca a elecciones* para que sea el pueblo quien dirima la ruta que deben tomar los gobernantes. Entonces, la disolución también es considerada como un mecanismo democrático a fin de buscar estabilidad política en la nación en la cual se la ejecuta, aspecto que se diferencia de la disolución en la era monárquica en la cual el rey simplemente destruía la institución, lo cual era una consecuencia del Estado absolutista.

En similar sentido, Raymond Carré de Malberg explica que «La disolución es, por lo tanto, un procedimiento que sirve para controlar y comprobar la persistencia de una conformidad real entre la voluntad del pueblo y la de sus elegidos».⁴⁶ Al respecto y concordando con Carré de Malberg es evidente que la disolución es un *medio de control*, en el sistema parlamentario, del Gabinete frente al Parlamento, y en el sistema presidencial, del primer mandatario frente al Congreso o Asamblea.⁴⁷ Además, el tratadista advierte que la voluntad del pueblo o voluntad

45 España, *Constitución española*, Boletín Oficial del Estado 311, 29 de diciembre de 1978, art. 115, <https://www.boe.es/buscar/pdf/1978/BOE-A-1978-31229-consolidado.pdf>, consulta: septiembre de 2015.

46 Raymond Carré de Malberg, *Teoría general del Estado*, trad. José Lión Depetre, 2.^a ed. (Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México —UNAM— / Fondo de Cultura Económica —FCE—, 2001), 1067-8.

47 Carré de Malberg se refiere a que la disolución es un medio de control exclusivo del sistema parlamentario, ya que en la época en que escribió su obra *Teoría general del Estado*, no se practicaba la disolución en el sistema presidencialista.

general como la denominaría Rosseau, es determinante para observar si los mandatarios, en este caso los legisladores, gozan o no de las simpatías del pueblo, consiguiendo regresar a las curules en caso de ganar las elecciones.

Respecto a los efectos de la disolución, Bayón y Chacón considera que la «Cámara disuelta deja de ser un Poder del Estado. La disolución implica su muerte civil».⁴⁸ Evidentemente es así, ya que por medio de la disolución se termina con la vida jurídica de la institución denominada Parlamento, pierde su personalidad jurídica durante un lapso de tiempo, hasta que con nuevas elecciones se forma un nuevo legislativo.

Lo que también se debería analizar es si un Estado podría desenvolverse sin el órgano legislativo por un determinado tiempo o si se debería llenar ese vacío a través de elecciones inmediatas para elegir a nuevos legisladores, lo cual se verificará en el siguiente capítulo de este trabajo académico.

En las democracias modernas que impiden la acumulación del poder en pocas manos, sería inconveniente que un Estado democrático permanezca durante un largo tiempo sin la Función Legislativa, ya que una de sus atribuciones, que es la fiscalización a la Función Ejecutiva, sería anulada, lo que podría ocasionar excesos de esa función del Estado.

Respecto al posible árbitro de la disolución, Enrique Arnaldo Alcubilla indica que «el derecho de disolución es una prerrogativa del jefe de Estado llamado a arbitrar las diferencias entre el legislativo y el gobierno, bien cuando este ha perdido el apoyo de la mayoría, bien cuando aquel ha censurado al gobierno o cuando existe un desacuerdo entre las dos Cámaras de un Parlamento bicameral».⁴⁹

Cabría preguntarse si en la definición que nos proporciona Alcubilla se presenta alguna confusión, ya que si bien es verdad que la facultad de decretar la disolución —en algunos países— es propia del jefe de Estado, el árbitro de las desavenencias o contradicciones entre el legislativo y el ejecutivo es probablemente el pueblo, con su medio de expresión democrática que son las elecciones; es con esta acción que el cuerpo electoral se pronuncia señalando el camino político que tomará a futuro

48 Bayón y Chacón, *El derecho de disolución del parlamento*, 45.

49 Enrique Arnaldo Alcubilla, «La disolución del Parlamento y el Parlamento indisoluble», *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, n.º 6 (1998): 102-3, <http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/915301.pdf>, consulta: diciembre de 2015.

el país. Entonces, no podría constituirse en árbitro una parte que estaría interesada en que se produzca la disolución y que de hecho la ejecuta como lo hace el jefe de Estado.

Respecto a la tan importante *facultad equilibradora* de la disolución, Jean Claude Colliard indica que «Los constitucionalistas consideran a menudo la disolución como el contrapeso o la contrapartida que tiene el gobierno frente al poder que tienen las cámaras con el voto de censura y la cuestión de confianza».⁵⁰ Esta afirmación se da desde luego en el sistema parlamentario en el cual el gobierno es responsable político ante el Parlamento; sin embargo, cabe preguntarse si en un país como Ecuador la presencia de la disolución sirve para equilibrar el poder político o más bien lo desequilibra. Interrogante que será dilucidada en el siguiente capítulo.

En el escenario del régimen parlamentario muy propicio para la colaboración de las funciones estatales, se considera que «La fuerte conexión que suele haber entre el ejecutivo y el legislativo no excluye la existencia de medios de acción del uno sobre el otro, que la doctrina no ha dudado en calificar de “instrumentos reguladores” o “elementos equilibrantes” del régimen parlamentario. Uno de ellos es el derecho de disolución».⁵¹ Esto implica la posición primordial de esta institución jurídica como un elemento equilibrador del poder en el régimen parlamentario, ya que si el gobierno puede disolver al legislativo, este tiene su contrapartida en la moción de censura que puede aplicarlo en contra del gobierno.

Finalmente y concordando con las diversas definiciones que los tratadistas han señalado, se advierten siete características primordiales de la disolución del órgano legislativo. La primera es que esta institución ha sido considerada como una facultad del jefe de Estado, jefe de Gobierno o presidente de la república. La segunda, es un mecanismo de control del ejecutivo frente al Parlamento. La tercera, la disolución es una característica fundamental del sistema parlamentario, siendo una excepción en el sistema presidencial. La cuarta, constituye una apelación al pueblo. La quinta característica es que el cuerpo electoral se convierte en árbitro de las desavenencias, disputas, intereses o pugnas de las funciones Ejecutiva y

50 Jean Claude Colliard, *Los regímenes parlamentarios contemporáneos*, trad. Xavier Arbos et al. (Barcelona: Blume, 1981), 69.

51 Juan Ferrando Badía, coord., *Regímenes políticos actuales*, 3.^a ed. (Madrid: Tecnos, 1995), 198.

Legislativa. La sexta, para designar a un nuevo legislativo se debe efectuar elecciones. Finalmente se tiene la séptima característica, por la cual la disolución implica la renovación del ente legislativo.

TIPOS DE DISOLUCIÓN DEL ÓRGANO LEGISLATIVO

La doctrina jurídica ha realizado diversas clasificaciones respecto a los tipos de disolución del Parlamento. Una clasificación completa de la tipología de la disolución es la que establece Carl Schmitt en su obra *Teoría de la Constitución*. Para este tratadista la disolución puede clasificarse así:

a) *Disolución de carácter monárquica*, la cual es ejecutada por el rey. En este evento la disolución es un arma en contra del órgano legislativo. Aquí la disolución no es una apelación al pueblo ni las elecciones constituyen una decisión en firme, ya que el rey puede disolver a su arbitrio.

b) *Disolución presidencial o del ejecutivo para disolver*, practicada en las repúblicas parlamentarias,⁵² se la considera un medio para mantener el equilibrio de poderes.

c) *Disolución ministerial*, se produce cuando en un gobierno parlamentario el primer ministro o el Gabinete está en desacuerdo o en conflicto con el Parlamento; en ese caso el gobierno decide la disolución del órgano legislativo y convoca al cuerpo electoral para la elección de nuevas dignidades y obtener —si los resultados son favorables— una nueva mayoría parlamentaria. Esta disolución se la practica en Inglaterra.

d) *Autodisolución del Parlamento*, aquella por la cual la iniciativa para disolverse corresponde al mismo órgano legislativo,⁵³ como constaba en las constituciones prusiana de 1920 y bávara de 1919.

e) *Disolución por iniciativa popular*, llamada también derecho de revocación, es decidida por el pueblo basándose en un referéndum.⁵⁴ Estuvo presente en las constituciones de Prusia y Baviera.⁵⁵

52 Bar Cendón, *La disolución de las Cámaras legislativas*, 57.

53 *Ibíd.*

54 *Ibíd.*

55 Carl Schmitt, *Teoría de la Constitución*, trad. Francisco Ayala (Madrid: Alianza Editorial, 1996), 336-8.

Conjuntamente a la clasificación ya establecida, Carl Schmitt identifica otros dos tipos de disoluciones que son: *disolución con la cooperación del Senado*,⁵⁶ en la que el presidente de la república consulta al Senado para disolver la Cámara de Diputados, conforme lo establecía el art. 5 de la Ley Constitucional francesa de 25 de febrero de 1875. Aquí el Senado es un árbitro entre el presidente de la república y la Cámara de Diputados.⁵⁷ Finalmente, se tiene a la *disolución por una comisión especial*, que se expedía mediante un órgano creado con este propósito,⁵⁸ así lo estableció el art. 14 de la Constitución prusiana.⁵⁹

Antonio Bar Cendón también establece una serie de clasificaciones basadas en diversos tratadistas que a continuación se las revisa. La primera clasificación se da en función del *órgano*⁶⁰ que emite la disolución y fue postulada por Prevost-Paradol, quien distinguía la *disolución real* y la *disolución ministerial*. La disolución ministerial es potestativa del Gabinete, mientras que la disolución real es facultad del monarca.⁶¹

Otra interesante clasificación de la disolución es aquella justificada por *la duración del órgano legislativo*. E. Pierre, citado por Bar Cendón, explica estos tipos de disolución:

a) *Disolución voluntaria*, acordada por el órgano legislativo, típico caso de las constituyentes.

b) *Disolución natural*, se efectúa de manera automática una vez que se ha cumplido el período de tiempo para el cual fue elegida.

c) *Disolución legal*, cuando el jefe de Estado decreta la disolución del legislativo amparado en la carta fundamental antes de la culminación de su período.

d) *Disolución ilegal*, la que se produce contraviniendo el ordenamiento jurídico, como lo hizo Alberto Fujimori en el Perú cuando disolvió el legislativo de hecho y con el apoyo militar.

e) *Disolución legal por iniciativa del cuerpo ciudadano*, el pueblo es quien se pronuncia y efectúa la disolución.

56 Bar Cendón, *La disolución de las Cámaras legislativas*, 58.

57 Schmitt, *Teoría de la Constitución*, 290

58 Bar Cendón, *La disolución de las Cámaras legislativas*, 58.

59 Schmitt, *Teoría de la Constitución*, 338.

60 Bar Cendón, *La disolución de las Cámaras legislativas*, 56.

61 Prevost-Paradol, *La France Nouvelle* (París: Michel Lévy Frères 1868), 184, citado por Bar Cendón, *La disolución de las Cámaras*, 56.

f) *Disolución ficticia*, por la cual pese a ser disuelto formalmente, el órgano legislativo mantiene sus poderes para la designación del presidente de la república, como así lo establecía el art. 74 de la Constitución española de 1931.⁶²

A manera de conclusión, Antonio Bar Cendón indica que en la actualidad la disolución se produce de tres formas: voluntaria, automática y autodisolución.

a) *Disolución voluntaria*, ejecutada por la Función Ejecutiva, por intermedio de sus actores como el jefe de Estado, el jefe de Gobierno, el presidente de la república o el primer ministro. Solo en Liechtenstein se da la disolución por iniciativa del pueblo mediante referéndum.

b) *Disolución automática*, provocada por la producción de algunos supuestos jurídicos previstos en la Constitución, por ejemplo, en el caso de reformas constitucionales o de otros factores propios de la Función Ejecutiva como la instauración de una Asamblea Constituyente.

c) *Autodisolución*, que se da por propia decisión del órgano legislativo.⁶³

En la Constitución de la República del Ecuador, aprobada en 2008, se identifica dos tipos de disolución.

1. De conformidad al art. 148 de la Carta Fundamental del Estado,⁶⁴ se encuentra una *disolución realizada por parte del presidente de la república*, en la cual el primer mandatario mediante decreto disuelve a la Asamblea Nacional de acuerdo con las causales previstas en el referido artículo.

2. Otro tipo de disolución sería aquella contemplada en el art. 130 de la Constitución de la República,⁶⁵ que es una *disolución automática*, situación a la que se llega luego de que la Asamblea Nacional destituye al presidente de la república y en un plazo máximo de siete días después de la publicación de la resolución de destitución, el Consejo Nacional Electoral convoca para una misma fecha

62 Eugène Pierre, *Traité du droit politique, electoral et parlementaire* (París: Cinquième Édition 1924), 333, citado por Bar Cendón, *La disolución de las Cámaras legislativas*, 60.

63 Bar Cendón, *La disolución de las Cámaras legislativas*, 75-7.

64 Ecuador, CRE, art. 148.

65 Ibíd., art. 130.

a elecciones legislativas y presidenciales anticipadas para el resto de los respectivos períodos.

LA DISOLUCIÓN EN LOS SISTEMAS POLÍTICOS

En la actualidad, el universo político conoce dos sistemas políticos democráticos imperantes en el mundo que son el parlamentario y el presidencial. El sistema parlamentario tiene origen y raigambre europeo, mientras que en el continente americano el sistema presidencial se ha impuesto motivado por el influjo de los Estados Unidos. Estos dos sistemas han sido motivo de amplios y diversos estudios, ya que se ha tratado de encontrar una fórmula que posibilite que la democracia de cada país funcione acorde a las demandas ciudadanas. En este trabajo, primero se definirán ambos sistemas rescatando sus características esenciales y luego se explicará el rol de la disolución en cada uno, a fin de llegar en el siguiente capítulo a conclusiones que nos permitan determinar si la Constitución del Ecuador debe contener tan novedosa institución jurídica.

LA DISOLUCIÓN EN EL SISTEMA PARLAMENTARIO

Definición y características del sistema parlamentario

El *sistema parlamentario* tiene como fundamento un dualismo del poder ejecutivo, el cual se deriva en la presencia de un jefe de Estado y un jefe de Gobierno. El jefe de Estado —rey en Gran Bretaña y España o presidente en Alemania e Italia— es el representante de la nación que generalmente constituye una figura simbólica con poder administrativo débil. Su principal función es la de constituirse en moderador.⁶⁶ Mientras tanto, el jefe de Gobierno está a cargo de la dirección política y la iniciativa de medidas concretas, es un actor político importante.⁶⁷

La principal particularidad del funcionamiento del sistema parlamentario⁶⁸ es la mutua coordinación entre las funciones Ejecutiva y

66 Aníbal D'Angelo Rodríguez, *Diccionario político* (Buenos Aires: Claridad, 2004), 485.

67 Javier Orti Torres, *Gobiernos de la ley del más fuerte al hiperpresidencialismo* (Quito: Ediciones Legales, 2008), 83.

68 En este régimen político, entre las funciones Ejecutiva y Legislativa se establecen relaciones de control como son la responsabilidad gubernamental ante el legislativo y la disolución por parte del ejecutivo.

Legislativa por efecto de las necesidades gubernamentales, lo que evidencia la concreción del *principio de colaboración*. La Función Legislativa en este sistema se encuentra investida del poder de elaborar leyes y controlar el gobierno.

En este sentido, Jorge Fernández Ruiz señala que «La división de poderes se ve sustituida en el parlamentarismo por la colaboración de poderes; por ejemplo, en el modelo británico, los miembros del gabinete lo son también del Parlamento; el primer ministro es el líder del partido mayoritario».⁶⁹ Entonces, el punto angular del sistema parlamentario es la colaboración entre las funciones del Estado, que se encuentran ligadas al ser los miembros del gabinete integrantes también del Parlamento, aspecto que lo diferencia del sistema presidencial.

Por estas consideraciones, Nogueira Alcalá ha definido al régimen parlamentario como «una forma de régimen representativo de colaboración de poderes con un Ejecutivo dualista en que un Gabinete Ministerial, responsable ante el Parlamento, dirige la política del país con cierto grado de independencia respecto del Parlamento, mientras el Jefe de Estado no es elegido por el pueblo directamente».⁷⁰ Esto evidencia que el gobierno no nace de una elección directa por parte del cuerpo electoral, sino más bien de una mayoría consolidada en el Parlamento.

En el sistema parlamentario el poder se comparte con la mutua colaboración de las funciones, por ello Sartori señala: «Por tanto, los sistemas parlamentarios no permiten una separación del poder entre el Gobierno y el Parlamento: su característica primordial es que el poder Ejecutivo-Legislativo se comparte».⁷¹ Así, en el régimen parlamentario queda en evidencia la coparticipación del poder entre las citadas funciones del Estado.

Jorge Carpizo, especialista en sistemas políticos, indica algunas características fundamentales del sistema parlamentario, como las siguientes:

- Los miembros del gabinete forman parte del legislativo.
- El partido mayoritario conforma el gabinete.

69 Jorge Fernández Ruiz, *Derecho administrativo y administración pública*, 2.^a ed. (Ciudad de México: Porrúa, 2008), 48.

70 Nogueira Alcalá, *Régimenes políticos contemporáneos*, 265-6.

71 Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, trad. Roberto Reyes Manzoni (Ciudad de México: FCE, 1996), 116.

- La Función Ejecutiva es dual con un jefe de Estado y un jefe de Gobierno.
- El primer ministro conduce al gabinete.
- Sin el apoyo de la mayoría parlamentaria el gabinete desaparece.
- El gabinete dirige la administración pública bajo vigilancia de la mayoría parlamentaria.
- Existen controles mutuos entre Parlamento y Gobierno, así el Parlamento puede negar un voto de confianza o expedir una moción de censura en contra del Gabinete, y a su vez este puede solicitar al jefe de Estado que disuelva al Parlamento.⁷²

Objetivo de la disolución en el sistema parlamentario

En el sistema parlamentario la disolución del órgano legislativo es considerada como un factor fundamental. Algunos especialistas en sistemas políticos incluso señalan que es *parte esencial y exclusiva* de este régimen. Así, Karl Loewenstein indica que «La disolución del parlamento, bien de ambas cámaras, simultáneamente o solamente de la baja, es un dispositivo que se da solo en el tipo de gobierno parlamentario».⁷³

Originalmente, la disolución ha sido señalada como parte sustancial del régimen parlamentario, aplicada y ejecutada en países que han acogido este sistema. Por tal motivo, existen suficientes justificativos para que se la practique y ejecute en los países que gozan de este régimen político. Lo que habría que verificar es cómo se desenvolvería la disolución del órgano legislativo en un sistema presidencialista, que no fundamenta su organización y equilibrio estatal en el principio de colaboración, sino más bien en el principio de separación de funciones.

Tratadistas clásicos justifican la existencia de la disolución en el régimen parlamentario, por ejemplo, Carré de Malberg explica que «es sabido el lugar importante y necesario que ocupa la disolución en el régimen parlamentario, y también cuál es, en este régimen, el significado de dicha institución».⁷⁴

72 Jorge Carpizo, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia / UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas —IIJ—, 2009), 40-1.

73 Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, 279.

74 Carré de Malberg, *Teoría general del Estado*, 1066.

Igualmente, Humberto Nogueira Alcalá, experto en regímenes políticos, señala que la disolución en el sistema parlamentario cumple con cuatro propósitos:

a) *Buscar un equilibrio entre el Gobierno y el Parlamento.* Debido a que el Parlamento puede ejercer la moción de censura en contra del Gabinete, el gobierno como contrapartida, por intermedio del jefe de Estado o jefe de Gobierno, puede disolver al Parlamento; entonces se da una especie de destrucción mutua, lo que supondría la cesación de cualquiera de los citados órganos.

b) *Restablecer una mayoría,* si esta no existía o desapareció. Es una de las causas por las que más disoluciones del órgano legislativo se han dado en Europa.

c) *Consultar al pueblo.* Como la disolución en el régimen parlamentario constituye una apelación al pueblo, la ciudadanía se pronuncia respecto al rumbo que debe tomar el gobierno, constituyéndose en un plebiscito sobre esta materia.

d) *Reconducción del gobierno por un nuevo período.* El gobierno puede ejercer la disolución para buscar un mandato popular que le dé legitimidad para un nuevo período, aspecto que sucede en países como Gran Bretaña, Canadá o Nueva Zelanda.⁷⁵

Lo manifestado traduce el espíritu por el cual se instauró la disolución en el sistema parlamentario, esto significa que si existen desacuerdos o no funciona la relación Gobierno-Parlamento se toma el camino de la disolución del legislativo para posteriormente realizar elecciones. Por este motivo, las elecciones son consideradas como un referéndum, ya que se deja en manos del pueblo la decisión de elegir a los legisladores que tomarán los destinos del país.

Loewenstein recalca la importancia de la figura de la disolución del órgano legislativo en el sistema parlamentario, así:

Desde el punto de vista de la teoría constitucional, el derecho de disolución es en el parlamentarismo la pieza clave de la conformación democrática del poder: expone de forma inequívoca a problemas y a hombres frente al electorado, detentador supremo del poder; resuelve conflictos entre el gobierno y la mayoría parlamentaria; conduce a solucionar, lo que de otra

75 Nogueira Alcalá, *Regímenes políticos contemporáneos*, 260-1.

manera no tendría solución: el bloqueo entre los detentadores del poder ejecutivo y legislativo.⁷⁶

Es evidente que en el sistema parlamentario se acude a la disolución del legislativo para solucionar el posible bloqueo entre las funciones del Estado, obligándolas a colaborar. Por lo tanto, su uso es civilizado y racional debido a que ejecutar esta institución no significa crear un caos institucional, sino más bien evitar que se susciten problemas entre el ejecutivo y el legislativo que afecten a la nación. Por estas particularidades se pondera las virtudes del régimen parlamentario y sus mecanismos de control para evitar el bloqueo institucional; Rubén Correa Freitas señala que:

El sistema parlamentario es, en teoría, casi un sistema perfecto en cuanto a los engranajes de la política. ¿Por qué? Porque ante un enfrentamiento entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, se procede a la disolución del Parlamento y es el pueblo, la ciudadanía, la que resuelve este conflicto, si se da la razón a la política del Poder Ejecutivo o a la orientación política de la mayoría del Parlamento.⁷⁷

Sin duda, en el régimen parlamentario el pueblo es un factor determinante en el evento de concretarse una disolución, ya que arbitrará el desacuerdo ejecutivo-legislativo mediante su decisión en las urnas y la elección de nuevos parlamentarios. De esta manera, el pueblo decidirá y se constituirá en una guía para los destinos de la nación, es decir, otorgará la razón al Gobierno o al Parlamento y con ello resolverá la problemática suscitada entre ambas funciones.

A manera de ejemplo, se citan algunas normas de la disolución del Parlamento en el sistema parlamentario, que constan en las constituciones de Japón e Italia. En el caso de Japón, hay que indicar que acogió el sistema parlamentario con la clásica división de las funciones del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El órgano legislativo en este país se lo denomina Dieta, el cual se encuentra formado por dos Cámaras, la de Representantes y la de Consejeros. De conformidad al art. 7 de su

76 Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, 283.

77 Rubén Correa Freitas, «Las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en la Constitución uruguaya», en *Relaciones entre gobierno y congreso*, coord. Cecilia Mora-Donatto (Ciudad de México: UNAM, 2002), 145.

Constitución,⁷⁸ la autoridad que se encuentra investida de la facultad de disolver al legislativo es el emperador, quien realiza la disolución previo consejo y aprobación del Gabinete. Cabe indicar que únicamente la Cámara de Representantes puede ser disuelta al tenor de lo dispuesto en el art. 69 que señala: «Si la Cámara de Representantes aprueba una moción de censura o rechaza un voto de confianza, el Gabinete renunciará en pleno, a menos que dicha Cámara sea disuelta dentro de los diez (10) días».⁷⁹

Otro ejemplo es el de Italia, que también adoptó el sistema parlamentario. En este país el órgano legislativo es el Parlamento, el cual está conformado por la Cámara de Diputados y el Senado de la República. Conforme a lo dispuesto en su Constitución, el presidente de la república también tiene la capacidad de disolver y para ello no necesita señalar ninguna causal. Además, se presenta una diferencia sustancial respecto de otros países, ya que previo al decreto de disolución el presidente de la república debe escuchar a los presidentes de ambas Cámaras, luego de lo cual puede emitir su decreto de disolución. Finalmente, cabe señalar que no se puede disolver al legislativo en los últimos seis meses de su mandato, ya que sería impropio hacerlo con tan poco tiempo para la terminación del período para el cual los legisladores fueron electos.

En este sentido, el art. 88 de la Constitución de Italia indica:

El Presidente de la República podrá, tras haber escuchado a los Presidentes, disolver ambas Cámaras o bien una sola.

No podrá ejercer dicha facultad durante los últimos seis meses de su mandato, salvo en caso de que dichos meses coincidan total o parcialmente con los últimos seis de la legislatura.⁸⁰

Otros mecanismos de control político en el sistema parlamentario

A más de la disolución del Parlamento, el sistema parlamentario tiene otros dos mecanismos de control político que son la moción de

78 Embajada de Japón en Cuba, «Constitución de Japón», *Ficha informativa sobre Japón*, art. 7, 3 de mayo de 1947, http://www.cu.emb-japan.go.jp/es/docs/constitucion_japon.pdf, consulta: febrero de 2016.

79 *Ibíd.*, art. 69.

80 Italia, *Constitución de la República de Italia*, 22 de diciembre de 1947, art. 88, <http://wwwext.comune.fi.it/costituzione/spagnolo.pdf>, consulta: febrero de 2016.

censura y la cuestión de confianza, estas instituciones jurídicas contribuyen a establecer la responsabilidad política del gobierno frente al legislativo, aspecto sustancial de este régimen. Se revisa brevemente en qué consiste cada una de ellas.

La *moción de censura* es una de las principales instituciones jurídicas del sistema parlamentario y que generalmente no se presenta en el sistema presidencial.⁸¹ Es una facultad del Parlamento que «la ejerce como uno de los medios más fuertes de control sobre el gobierno, cuya consecuencia, si la misma es aprobada, será la exigencia de responsabilidad política [...], colectiva o individual del gobierno».⁸²

Se ha definido a la moción de censura —también conocida como voto de censura— así:

consiste en aquella votación calificada, emitida por el parlamento, a través de la cual se censura la actuación del gobierno, ya sea en conjunto o respecto de algún ministro en particular. Los presupuestos, causales, para presentar una moción de censura, son que los actos del gobierno sean violatorios de un precepto jurídico o que sus actos políticos sean inoportunos. La consecuencia de aprobar una moción de censura es la dimisión del gobierno en su conjunto o del ministro, según sea el caso.⁸³

Lo expuesto establece la dinámica del sistema parlamentario, si el Parlamento tiene la facultad de tumbar al gobierno mediante la moción de censura, como contrapartida el ejecutivo puede disolver al órgano legislativo y consultar al pueblo. Estos controles mutuos son los que dan el equilibrio de poderes al régimen parlamentario.

El otro mecanismo de control político es la *cuestión de confianza*. Esta institución tiene como antecedente el hecho de que en «los sistemas parlamentarios de gobierno, el primer ministro y su gabinete, como integrantes del parlamento, representan una comisión del propio órgano colegiado para desempeñar las funciones administrativas del gobierno».⁸⁴ Es así que los miembros del gabinete son designados por el órgano legislativo, ente que les otorga la confianza para el ejercicio de

81 Francisco Berlín Valenzuela, coord., *Diccionario de términos jurídicos*, 2.^a ed. (Ciudad de México: Cámara de Diputados, 1998), 448.

82 *Ibíd.*

83 *Ibíd.*, 449.

84 *Ibíd.*, 230.

su cargo.⁸⁵ Cabanellas define a la cuestión de confianza como «El asunto o problema que un gobierno plantea ante el jefe del Estado, o ante el poder legislativo, de manera tal, que, de no lograr la aprobación de aquel o la votación favorable de este, presenta su dimisión colectiva, por estimar perdida su confianza o apoyo».⁸⁶

En España la cuestión de confianza se produce por iniciativa del propio Gobierno, la que se somete al Congreso español. Los aspectos a ser considerados son dos: el programa de Gobierno y una declaración política general. El trámite es el siguiente: se califica el escrito por la Mesa de la Cámara y, a continuación, el presidente del Congreso convoca a sesión y una vez que concluye el debate se somete a votación.⁸⁷

Finalmente y de acuerdo con el art. 114 de la Constitución de España,⁸⁸ si el Congreso niega su confianza al Gobierno, este presentará su dimisión al rey, dándose a continuación la designación del presidente del Gobierno.

LA DISOLUCIÓN EN EL SISTEMA PRESIDENCIAL

Definición y características

El *sistema presidencial* se origina en el modelo norteamericano,⁸⁹ el cual tiene como característica fundamental que en una misma persona —el presidente de la república— se reúnen las facultades de jefe de Estado y jefe de Gobierno,⁹⁰ quien es elegido mediante voto popular. El aspecto esencial de este régimen es la existencia de una marcada división formal de las funciones del Estado —por lo menos en teoría— impidiendo que una función someta a otra y tome control.

Sartori establece tres criterios para definir un sistema presidencial. El primero es la elección popular directa del jefe de Estado por un tiempo determinado; el segundo es que el ejecutivo no es designado

85 Ibid.

86 Guillermo Cabanellas, *Diccionario enciclopédico de derecho usual*, t. I, A-D, 10.^a ed. (Buenos Aires: Heliasta, 1976), 560.

87 Fernando Santaolalla, «Sinopsis del artículo 112 de la Constitución española», *Constitución española*, 2003, <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=112&tipo=2>, consulta: febrero de 2016.

88 España, *Constitución española*, art. 114.

89 Ricardo Espinosa, «Presidencialismo», en *Léxico de la política*, comp. Laura Baca Olamendi et al. (Ciudad de México: FCE, 2000), 595.

90 Rodrigo Borja, *Enciclopedia de la política* (Ciudad de México: FCE, 1997), 780.

o destituido por el voto parlamentario; y finalmente, que el presidente conduce a la Función Ejecutiva.⁹¹ Lo señalado por Sartori corrobora que el sistema presidencial indudablemente orbita alrededor de la figura del presidente de la república.

De igual manera, el tratadista Jorge Carpizo señala algunas características esenciales del sistema presidencial. Así se tiene que el presidente de la república es jefe de Estado y jefe de Gobierno, elegido por el pueblo y con la potestad de designar y remover ministros. Igualmente, el presidente y ministros no responden políticamente al legislativo y ambas autoridades no pueden ser integrantes del congreso. Puede suceder que el presidente de la república provenga de un partido que no tenga mayoría en el legislativo; de igual modo, es característica primordial que el presidente no puede disolver al órgano legislativo y este no pueda ejecutar una moción de censura.⁹²

Estas consideraciones demuestran que el sistema presidencial tiene como actor fundamental al presidente de la república, quien con sus facultades y atribuciones tiene una gran presencia y poder en la esfera política del país; sin embargo, este sistema busca impedir que el presidente invada las competencias de otras funciones del Estado. Por ello, y como regla general, se establece que en este régimen político no se permita la disolución del legislativo para que no se incremente el poder a favor del presidente.

La presencia de la disolución en el sistema presidencial

Carpizo ha señalado como una característica del sistema presidencial que el primer mandatario no puede disolver al órgano legislativo; sin embargo, con objeto de dar mayor poder al ejecutivo, algunos países regidos por el sistema presidencial han introducido en su ordenamiento jurídico la citada institución. Cabe preguntarse si en un sistema presidencial se debería contar con la disolución del legislativo. Algunos tratadistas advierten la incompatibilidad de esta institución jurídica en el régimen presidencialista. Tal es el caso de Loewenstein, quien manifiesta: «Por razones estructurales es incompatible, tanto con el gobierno

91 Sartori, *Ingeniería constitucional*, 97-9.

92 Carpizo, *Concepto de democracia*, 41.

de asamblea —excepción hecha de la autodisolución, a la que sin embargo no se llega nunca— como con el tipo presidencialista».⁹³

En igual sentido, Giovanni Sartori opina que «En principio, un sistema presidencial basado en la separación de poderes no debe darle al presidente el poder de disolver el Parlamento; pero los esfuerzos por reforzar a los regímenes presidenciales pueden darle al presidente este recurso adicional».⁹⁴ Es evidente que Sartori, al conocer que en los regímenes presidenciales se han dado pugnas de poderes entre el legislativo y el ejecutivo —prevaleciendo en determinados casos la Función Legislativa—, ha provocado que se trate de reforzar las atribuciones y facultades del presidente de la república para mantenerse en el poder y evitar cualquier inestabilidad política que ponga en riesgo su propia autoridad.

Otro tratadista que se encuentra en la misma línea de los citados es Javier Pérez Royo, quien señala como rasgo sobresaliente del sistema presidencial el hecho de que el presidente de la república no puede disolver el Congreso.⁹⁵ Entonces, se observa una tendencia generalizada en los expertos en la que se pondera el uso y la permanencia de la disolución en el sistema parlamentario; sin embargo, en el sistema presidencialista hay un resquemor de que esta institución forme parte de su ordenamiento jurídico, debido fundamentalmente al influjo y presencia del principio de división de poderes, que puede ser seriamente afectado con una institución de esta naturaleza.

En el sistema presidencial, el otorgar al primer mandatario la facultad de disolver al órgano legislativo podría constituirse en un arma jurídica y política que pretendería inclusive desestabilizar el equilibrio de poderes —como se analizará más adelante—, ya que el Parlamento se encontraría amenazado por el poder de la autoridad presidencial. Se debe agregar que no es común que se presente la disolución del legislativo en los sistemas presidencialistas. Sin embargo, en Latinoamérica cuatro países así lo han establecido en sus respectivas constituciones: Ecuador, Perú, Venezuela y Uruguay. Cabe preguntarse las razones que posibilitaron la incorporación de esta figura jurídica en estos países,

93 Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, 279-80.

94 Sartori, *Ingeniería constitucional*, 181.

95 Javier Pérez Royo, *Curso de derecho constitucional*, 9.ª ed. (Madrid: Marcial Pons, 2003), 718.

ya que es indudable que a lo largo de su historia republicana, como coincidencia, han tenido pugna de poderes, ingobernabilidad e inestabilidad política. En estos casos, con la inserción de la disolución en su ordenamiento jurídico se buscaría tal vez, equilibrar el poder o reforzar inmensamente las facultades del presidente de la república.

Algunos especialistas —entre los cuales se encuentra Nogueira Alcalá—⁹⁶ tratan de justificar la incorporación de esta figura jurídica señalando que podría mejorar el funcionamiento del sistema presidencialista al tomar algunos rasgos del régimen parlamentario. Esto con el objetivo de mejorar el sistema presidencial y a la par librarse de la imposición y dominación de un Parlamento que podría ser beligerante.

Es indudable que en determinadas épocas, en los sistemas presidencialistas latinoamericanos haya sido una constante la pugna de poderes entre el legislativo y ejecutivo —en nuestro país las décadas del ochenta y noventa del siglo pasado así lo corroboran— fundamentalmente cuando los titulares de estos órganos pertenecen a diferentes organizaciones políticas. Y sin duda, las constantes pugnas entre las funciones del Estado conducen al problema de la ingobernabilidad que tanto ha aquejado a los gobiernos latinoamericanos.

Respecto a la disolución en un sistema presidencial, Rafael Oyarte indica que «Esta no es una atribución propia de un presidente de la república en un sistema presidencial, existiendo algunas excepciones como es el caso de Perú».⁹⁷ A lo expuesto por el tratadista, también se debe agregar a Venezuela y Uruguay que poseen la disolución en su ordenamiento jurídico.

Se debe indicar que las disputas por el control del poder político crean las denominadas pugnas de poderes, por lo que para equilibrar las funciones del Estado se pretendería justificar la utilización de herramientas jurídicas al servicio tanto del ejecutivo como del legislativo; es así —como sucede en Ecuador— que mientras el Congreso o Asamblea puede destituir al presidente de la república para *equilibrar* el poder, el primer mandatario puede disolver al órgano legislativo. Entonces, cabe

96 Humberto Nogueira Alcalá, «El régimen presidencial: Una alternativa viable al presidencialismo en Chile», en *Formas de Gobierno: Relaciones Ejecutivo-Parlamento*, Comisión Andina de Juristas (Lima: Códice, 1993), 91.

97 Rafael Oyarte, *Derecho constitucional ecuatoriano y comparado* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones —CEP—, 2014), 299.

preguntarse si la incorporación de la disolución en un sistema presidencialista podría equilibrar el poder político y mejorar las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo o, en su defecto, desequilibrar el poder a favor de la Función Ejecutiva.

La crítica de la academia a la presencia de la disolución como facultad del presidente de la república en los sistemas presidenciales es un aspecto que se debe rescatar y tomar en cuenta. En este sentido, Diego Valadés indica que en los sistemas presidenciales «la disolución del Congreso fortalece la intangibilidad del presidente y desvirtúa las ventajas de incorporar otras medidas de control, como las interpelaciones, la cuestión de confianza y la moción de censura con efectos limitados».⁹⁸ Al parecer, Valadés supone que si se incorpora esta figura que tuvo su origen en el sistema parlamentario, sería aconsejable insertar las otras medidas de control político que menciona. De esta manera, el equilibrio entre las funciones del Estado podría mejorar ostensiblemente como ocurre en el régimen parlamentario.

Uno de los grandes problemas que se presentaría con la disolución en países con régimen presidencial, es que una vez que se decreta y ejecute la disolución del órgano legislativo, el ejecutivo gobernaría sin que existan controles como la fiscalización que es competencia del legislativo. Entonces, si en determinados gobiernos con tintes autoritarios la fiscalización es un aspecto difícil de concretar, sería completamente nula sin la existencia del congreso o asamblea. Ahora bien, hay que comprender que los tiempos políticos son cambiantes por lo que la utilización o no de la disolución dependería del escenario político que soporte el país.

Valadés identifica a los países regidos por un sistema presidencial que tienen en su marco jurídico la disolución del órgano legislativo, a saber: Ecuador, Perú, Uruguay, Venezuela, Armenia, Bielorrusia, Egipto, Georgia, Kazajstán, Pakistán, Rusia, Siria, Turquía, Turkmenistán y Ucrania.⁹⁹ Como se observa, no son un número considerable de países que han adoptado en sus constituciones esta figura y constituyen una minoría frente al número de países que tienen como sistema al presidencial. Las peculiares características y los problemas internos de cada uno

98 Valadés, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, 135.

99 *Ibíd.*

de ellos, pudo haber sido un factor clave para la incorporación de esta institución o en todo caso, tal vez observaron que con el auxilio de esta figura, traída desde el sistema parlamentario al presidencial, contribuiría al equilibrio del poder o a la permanencia del presidente en su cargo.

La disolución del legislativo en Sudamérica

Latinoamérica ha seguido el ejemplo norteamericano, por ello, el régimen presidencial es quien prevalece en esta zona geográfica, pero debido a cuestiones ideológicas u otros factores políticos, países como Perú, Ecuador, Venezuela y Uruguay incorporaron la disolución del órgano legislativo en sus cartas fundamentales. Ecuador y Perú serán motivo de un análisis comparativo en el siguiente capítulo de este trabajo a fin de observar cómo llegó la disolución del ente legislativo a Latinoamérica. Ahora se revisa brevemente qué sucede en Venezuela y Uruguay.

La disolución del legislativo en Venezuela

La Constitución de Venezuela, al igual que la ecuatoriana, contempla cinco funciones del Estado, que son: Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y la Ciudadana. Este instrumento normativo fue expedido el 20 de diciembre de 1999.¹⁰⁰ Hay que indicar que Venezuela es una república presidencialista, sin embargo, ha tomado elementos del sistema parlamentario para incorporarlos en su carta fundamental, una de estas instituciones es precisamente la disolución del órgano legislativo.

Venezuela, de manera similar a varios países de Latinoamérica, no ha escapado del problema de la ingobernabilidad y la pugna de poderes. Una demostración de aquello es que en el período comprendido entre 1936 hasta 1958 se produjo una gran inestabilidad en la democracia venezolana,¹⁰¹ debido a que se presentaron algunos acontecimientos históricos como a continuación se detalla.

100 Venezuela, *Constitución de Venezuela*, Gaceta Oficial Extraordinaria 36860, 30 de diciembre de 1999, http://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Venezuela.pdf, consulta: septiembre de 2015.

101 Carlos Sabino, «El sistema político venezolano: Estabilidad, crisis e incertidumbre», http://paginas.ufm.edu/sabino/word/Articulos_capitulos_de_libros_monografias_ensayos/sistema_politico_venezolano.pdf, consulta: febrero de 2016.

En la década del 30, el general Eleazar López quedó encargado de la presidencia hasta el 1 de abril de 1936 y ganó las elecciones para un período de cinco años. En 1941 asumió el poder el general Isaías Medina, pero fue derrocado el 18 de octubre de 1945 por una Junta de Gobierno encabezada por Rómulo Betancourt. Después de tres años, se convocó a elecciones y fue elegido presidente de la república Rómulo Gallegos, quien fue derrocado en 1948 y tomó el poder una Junta de Gobierno encabezada por Carlos Delgado, quien a su vez fue asesinado y asumió el poder Germán Suárez. Posteriormente, se realizaron elecciones en 1952 y triunfó Jóvito Villalba, pero quien tomó el poder fue el general Marcos Pérez Jiménez hasta 1958, cuando huyó del cargo por el inmenso descontento popular.¹⁰²

Como se observa, Venezuela tuvo una gran agitación política por aquellos años debido a que no fueron respetados los triunfos electorales y el golpe militar fue la solución para hacerse con el poder. De igual forma, en las siguientes décadas ocurrieron otros acontecimientos en ese país: en 1992 se produjeron nuevos intentos de golpe de Estado; el primero se produjo el 4 de febrero por parte de Francisco Arias y Hugo Chávez; y el segundo, ocurrió el 27 y 28 de noviembre por parte de Gruber Odreman y Visconti quienes fracasaron en su ambición por alcanzar el poder. En 1993, Carlos Andrés Pérez fue destituido de la Presidencia de la República y se nombró un presidente interino hasta que en las elecciones generales triunfó Rafael Caldera. En diciembre de 1998 asumió el poder Hugo Chávez quien impulsó una Asamblea Constituyente que elaboró una Constitución que fue aprobada por el pueblo venezolano mediante referéndum.¹⁰³

Hugo Chávez en el ejercicio del poder estableció un presidencialismo autoritario, «Estado, Gobierno y Partido forman una plataforma única e indisoluble [...] El jefe de Estado y del Gobierno, a la vez es el Presidente del Partido. Máxima autoridad y líder indiscutible del MVR».¹⁰⁴ En similar sentido, Luis Fernando Torres señala que «El Pre-

102 Venezuela tuya, «La transición a la democracia», *Venezuela tuya*, <http://www.venezuelatuya.com/historia/resum3.htm>, consulta: febrero de 2016.

103 *Ibíd.*

104 Trino Márquez, «Presidencialismo, autoritarismo y culto a la personalidad (Hugo Chávez y el ejercicio del poder)», *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura* X, n.º 2 (2004): 67, www.redalyc.org/pdf/364/36410204.pdf, consulta: febrero de 2016.

sidente venezolano Hugo Chávez, diseñó y aplicó el modelo del presidencialismo constituyente en 1999 y, en poco menos de nueve años, logró el control del aparato estatal y el doblegamiento de importantes sectores de la sociedad civil».¹⁰⁵

Con estos antecedentes y el agitado ambiente político, en el que ha sido característico la inestabilidad, pugnas, caudillismo y autoritarismo, la Constitución de Venezuela señala en su art. 240 lo siguiente:

La remoción del Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva en tres oportunidades dentro de un mismo período constitucional, como consecuencia de la aprobación de mociones de censura, faculta al Presidente o Presidenta de la República para disolver la Asamblea Nacional. El decreto de disolución conlleva la convocatoria de elecciones para una nueva legislatura dentro de los sesenta días siguientes a su disolución.

La Asamblea no podrá ser disuelta en el último año de su período constitucional.¹⁰⁶

Conforme a la indicada disposición, se consagra la disolución del órgano legislativo en Venezuela como una facultad del presidente de la república para utilizar en caso de que la Asamblea remueve al vicepresidente ejecutivo en tres oportunidades dentro de un mismo período constitucional como consecuencia de la aprobación de mociones de censura. En el caso de decretarse la disolución, Venezuela se vería abocada a nuevas elecciones para renovar la legislatura dentro de los sesenta días siguientes a la disolución; en similar sentido a la Constitución del Ecuador, la Asamblea no podrá ser disuelta en el último año de su período constitucional.

Al amparo de la normativa indicada, resultaría altamente improbable que en Venezuela se produzca una disolución del legislativo, ya que la causa que se ha previsto en la Constitución constituye un factor casi irrealizable. Igualmente, a más de la disolución del legislativo se observa que la Constitución de Venezuela ha incluido otra figura del sistema parlamentario como es la moción de censura, aspecto que también se replica en Uruguay aunque con otras connotaciones y alcances.

105 Luis Fernando Torres, *Presidencialismo constituyente: La ruta del autoritarismo en el Ecuador* (Quito: Cevallos Editora Jurídica —CEJ—, 2009), 86.

106 Venezuela, *Constitución de Venezuela*, art. 240.

La disolución del legislativo en Uruguay

Uruguay es una república que tampoco ha escapado a los problemas de inestabilidad política y gobiernos de facto. Por ejemplo, el 31 de marzo de 1933 se desintegraron las Cámaras Legislativas, acto ejecutado por el presidente Gabriel Terra, quien convocó a una Asamblea Constituyente. El 21 de febrero de 1942, el presidente de la república, General Alfredo Baldomir, dictó un decreto que disolvió de hecho al Parlamento con la creación de un Consejo de Estado encargado de asesorar a la Función Ejecutiva. Posteriormente, el 27 de junio de 1973 el presidente de la república, Juan María Bordaberry, eliminó el Parlamento e instauró un gobierno de facto que terminó el 15 de febrero de 1985. Durante ese período actuaron como órganos legislativos el Consejo de Estado y el Consejo de la Nación.¹⁰⁷

Lo brevemente expuesto también demuestra que Uruguay tuvo una existencia política agitada, con primeros mandatarios que disolvieron de hecho al Parlamento; sin embargo, en la década del 90 y lo que va del siglo XXI esta nación ha llegado a estabilizarse. Uruguay, pese a ser una república democrática de carácter presidencialista, tiene algunos elementos del parlamentarismo como la moción de censura, el voto de confianza y la disolución de la Asamblea. Estos factores inciden para que Nogueira Alcalá califique a Uruguay como un régimen con un *presidencialismo atenuado*.¹⁰⁸

De conformidad con los arts. 83 y 84 de la Constitución de Uruguay¹⁰⁹ el poder legislativo es ejercido por la Asamblea General, la que está conformada por dos Cámaras: una de representantes y la otra de senadores, las que actúan de manera separada o conjuntamente, conforme a las competencias que la carta política determina. Los arts. 147 y 148 de la ley fundamental uruguaya¹¹⁰ establecen las relaciones entre las funciones Legislativa y Ejecutiva mediante un capítulo único.

107 Presidencia de la Asamblea General y del Senado-Presidencia de la Cámara de Representantes Uruguay, «Parlamentarios Uruguayos 1830-2005», https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/ParlamentariosUruguayos.pdf?width=800&height=600&hl=en_US1&iframe=true&rel=nofollow, consulta: febrero de 2016.

108 Nogueira Alcalá, *Regímenes políticos contemporáneos*, 226.

109 Uruguay, *Constitución de la República de Uruguay*, 1967, con modificaciones hasta 31 de octubre de 2004, arts. 83 y 84, <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>, consulta: abril de 2016.

110 *Ibíd.*, arts. 147 y 148.

El art. 147¹¹¹ consagra la *moción de censura*, institución propia del parlamentarismo. La norma indica que cualquiera de las Cámaras puede juzgar la gestión de los ministros de Estado, proponiendo que la Asamblea General, en sesión conjunta de las dos Cámaras, declare que se censuren sus actos de administración o de gobierno.

Posteriormente y según el art. 148¹¹² una vez reunida la Asamblea General podrá desaprobado individual, plural o colectivamente mediante la mayoría absoluta de votos del total de componentes de la Asamblea General en sesión especial. Se entiende por desaprobación individual la que afecta a un ministro; por desaprobación plural la que afecte a más de un ministro, y por desaprobación colectiva la que afecta a la mayoría de los Consejos de Ministros. Esta desaprobación determina la renuncia del ministro, ministros o Consejo de Ministros, según el caso.

El presidente de la república tiene la facultad de observar el voto de desaprobación cuando sea pronunciado por menos de dos tercios del total de componentes del cuerpo legislativo. Si esto llega a ocurrir se vuelve a reunir la Asamblea General, y si la misma mantiene su voto de desaprobación por un número inferior a los tres quintos del total de sus componentes, el presidente de la república, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, podrá mantener por decisión expresa al ministro, a los ministros o al Consejo de Ministros censurados y *disolver las Cámaras*. Disueltas las Cámaras, el presidente deberá convocar a una nueva elección de senadores y representantes. El mantenimiento de los ministros o Consejo de Ministros censurados, la disolución de las Cámaras y la convocatoria a una nueva elección debe hacerse en el mismo decreto. De esta manera, las Cámaras quedan suspendidas, pero un aspecto importante es que se mantienen el estatuto y fuero de los legisladores cesados, aspecto no regulado por la Constitución del Ecuador. Otra cuestión sustancial del art. 148¹¹³ es que el presidente no puede disolver a la Asamblea durante los últimos doce meses de mandato, lo cual es similar a lo dispuesto por la ley fundamental ecuatoriana.

Un asunto singular y de gran trascendencia, es que si la Función Ejecutiva no da cumplimiento al decreto de convocatoria a las nuevas elecciones, las Cámaras volverán a reunirse de pleno derecho y recobrarán

111 Ibid., art. 147.

112 Ibid., art. 148.

113 Ibid.

sus facultades constitucionales como poder de Estado y caerá el Consejo de Ministros. Esto es un aspecto trascendental, ya que asegura que si el presidente de la república por una u otra razón pretende gobernar sin legislativo, y de este modo afectar a la democracia y a la separación de poderes, la Asamblea General retornará con vida jurídica para reunirse con sus mismos integrantes, lo cual evidentemente constituye una garantía para la democracia uruguaya. Agrega la norma que si a los noventa días de realizada la elección, la Corte Electoral no hubiese proclamado a la mayoría de los miembros de las Cámaras, los entes legislativos también recobrarán sus derechos, aspecto que es positivo por lo ya expresado anteriormente. Finalmente, una vez proclamada la mayoría de los miembros de cada una de las nuevas Cámaras por la Corte Electoral, la Asamblea General sesionará de pleno derecho dentro del tercer día de efectuada la comunicación respectiva. La nueva Asamblea se reunirá sin previa convocatoria del Poder Ejecutivo y simultáneamente cesará la anterior.¹¹⁴

Como se observa, el mecanismo uruguayo de control político es sumamente claro y se observa cómo actúan el legislativo y el ejecutivo, por ello Valadés señala: «La norma uruguaya regula con gran detalle la cuestión de confianza y la moción de censura».¹¹⁵ Estas instituciones son propias del régimen parlamentario —igual que la disolución— pero se las ha incorporado a la Constitución de Uruguay para frenar el poder del presidente. De esta forma «Se aplica, en toda su extensión, la mecánica de la censura vigente en los sistemas parlamentarios».¹¹⁶ Por otra parte, hay que indicar que en esta república jamás se ha utilizado la disolución constitucional por parte del presidente en contra de las Cámaras, lo que implica el respeto a esa función del Estado.

EL PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE FUNCIONES EN EL SISTEMA PRESIDENCIAL Y SU RELACIÓN CON LA DISOLUCIÓN

La concepción moderna de la separación de funciones fue formulada por el barón de Montesquieu en su obra *El espíritu de las Leyes* (1906). Para Montesquieu el poder debía detener el poder y cada una de las

114 Ibid.

115 Valadés, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, 99.

116 Ibid.

funciones del Estado ser independientes, por ello indicó que en «cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil».¹¹⁷ Agregó que «[c]uando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad».¹¹⁸ También argumentó el tratadista: «Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes; el de dictar las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre particulares».¹¹⁹ Se observa entonces, que en esa etapa Montesquieu luchó en contra de la concentración del poder en manos de una sola autoridad —en esa época el rey— ya que esto llevaba al despotismo y podía provocar la destrucción de los derechos y libertades ciudadanas. Hay que recordar que en esos tiempos regía un régimen de carácter absolutista que coartaba las libertades, por ello, el postulado de Montesquieu fue fundamental en la Revolución francesa y en la independencia de los Estados Unidos de América.

Los tratadistas valoran el principio de separación de funciones, incluso como un mecanismo de defensa de los derechos de las personas. En este sentido, Rafael Oyarte indica que este principio se configura como una medida para evitar el abuso de los detentadores del poder.¹²⁰ Entonces, es indudable que este principio salvaguarda los derechos de las personas para contener las arbitrariedades que se puedan cometer por parte de las autoridades públicas. No obstante, para fortalecer los derechos de las personas, se considera necesario un mecanismo idóneo de frenos y contrapesos para que trabajen adecuadamente las funciones del Estado en el sistema presidencial, siendo necesario el irrestricto respecto al Estado de derecho; por ello, Jellinek manifiesta: «La formación normal de las funciones formales debe, por tanto, llevar en sí un sistema de *checks and balances*, que se propone impedir a los poderes particulares rebasar su esfera legal».¹²¹ Desde luego, cada función del Estado debe

117 Charles Louis De Secondat, *El espíritu de las leyes* (Bogotá: Universales, 2001), 145.

118 *Ibíd.*, 146.

119 *Ibíd.*

120 Oyarte, *Derecho constitucional*, 115.

121 Georg Jellinek, *Teoría general del Estado*, trad. Fernando de los Ríos (Buenos Aires: Maipú / Albatros, 1978), 466.

actuar en el marco irrestricto de sus competencias, las cuales evidentemente nacen de la ley.

Es característico del sistema presidencialista que el primer mandatario goce de una serie de facultades y atribuciones que acentúan decisivamente su poder en la administración del Estado; sin embargo, incorporar como una de sus potestades la disolución del órgano legislativo, podría constituirse en una herramienta poderosa en contra de la Función Legislativa, debido a que esta función estaría en constante amenaza e incertidumbre por la posibilidad de aplicarse este mecanismo por parte del ejecutivo. Pero se debe recordar también, como sucede en Ecuador, que el Congreso o Asamblea tiene la capacidad para destituir al presidente de la república, lo que aparentemente igualaría el equilibrio del poder, aspecto con el cual no se está de acuerdo, como se explicará en el siguiente capítulo de este trabajo académico.

La separación de las funciones del Estado se fundamenta en el equilibrio de las mismas y en los controles mutuos que se producen entre las funciones estatales. En esta senda, la disolución del órgano legislativo podría suponer en un sistema presidencialista la alteración de dicho equilibrio y una amenaza a la vida democrática del país o en su defecto —como sucede en el sistema parlamentario—, un pleno equilibrio de los poderes y de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo. Más adelante se analizará esta circunstancia.

Un problema que hipotéticamente se podría presentar en el caso de que un ordenamiento jurídico regido por el sistema presidencial acoja la disolución, es que esta facultad otorgada al jefe de Estado implicaría una seria amenaza en contra de la independencia del órgano legislativo, que constantemente estaría en una posición de subordinación respecto al ejecutivo ya que el cuerpo de legisladores no podría desarrollar sus tareas de manera adecuada si persiste un aviso de disolución, debido a que seguramente desearán mantener sus curules.

En el sistema presidencial es necesario que las funciones estatales actúen de manera independiente sin subordinación o dependencia de una respecto a otra; por ello, una disolución del ente legislativo podría implicar una desarticulación del propio sistema presidencial. Lo deseable es que de manera articulada las funciones del Estado se desenvuelvan en el estricto ámbito de sus competencias constitucionales y legales. El irrespeto a la separación de las funciones del Estado es uno de

los gérmenes para la concentración del poder y Latinoamérica ha sido un ejemplo de aquello. Consecuentemente, los poderes del Estado en toda democracia deben actuar articuladamente en busca del beneficio de todos sin importar la filiación política, garantizando el respeto de la norma, a fin de que el Estado funcione de manera adecuada para la concreción del bien común de la sociedad.

El otorgar al presidente de la república la facultad de disolver al órgano legislativo podría constituirse en una facultad desmedida en un régimen presidencialista. Lo expuesto ha sido advertido por el tratadista mexicano Jorge Carpizo cuando manifiesta: «Si un presidente disuelve el congreso, como ha acontecido en la realidad, está efectuando un golpe de Estado, porque está rompiendo el orden constitucional al actuar inconstitucionalmente, suprimiendo el principio de separación de poderes».¹²² Es evidente que una acción de esta naturaleza —pese a encontrarse en el marco jurídico— no se la debería ejecutar, ya que implicaría una desnaturalización del régimen republicano de gobierno y una profunda crisis del marco institucional del Estado debido a que una sola autoridad concentraría el poder en sus manos, en este caso el presidente de la república, quién actuaría sin el control político por parte de la Asamblea.

Nogueira Alcalá, respecto a la disolución en el marco presidencial, advierte:

se ha adoptado la técnica de la disolución del Parlamento por el presidente de la república, sin la técnica constitucional que la equilibra, vale decir, la censura del Parlamento respecto del gobierno. Esta medida rompe la esencia del régimen presidencial democrático y produce un grave desequilibrio de poderes que conduce a regímenes de cesarismo autoritario, ajenos a la forma de gobierno democrática.¹²³

Según el citado tratadista, en determinados países presidencialistas se ha adoptado la disolución del legislativo, pero no se ha acogido la censura del Parlamento respecto del gobierno —como sí sucede en Uruguay—, aspecto fundamental del sistema parlamentario, lo que podría provocar que gobiernos autoritarios utilicen la disolución para

122 Carpizo, *Concepto de democracia*, 47.

123 Nogueira Alcalá, *Regímenes políticos contemporáneos*, 224–5.

desequilibrar el poder y poner en riesgo la vida democrática de las naciones. En esta perspectiva, la alteración del equilibrio de poderes en el sistema presidencial será analizada en el siguiente capítulo, cuando se revise cómo la disolución del órgano legislativo puede afectar al mencionado principio.

En este capítulo se ha delineado el origen y objetivo de la disolución y también se observó cómo esta institución jurídica se ha desenvuelto en el contexto tanto del sistema parlamentario como del presidencial. Estos antecedentes de cómo actúa la disolución en los sistemas políticos era necesario entender, ya que en el siguiente capítulo se abordará el desenvolvimiento de esta institución casi exclusivamente con relación al caso ecuatoriano, por lo que del aspecto doctrinario se pasa a observar si en estas latitudes la institución objeto de estudio cumple con su objetivo primordial que no es otro sino equilibrar el poder en el sistema parlamentario.

CAPÍTULO SEGUNDO

LA DISOLUCIÓN DE LA ASAMBLEA NACIONAL: EL CASO ECUATORIANO

En el segundo capítulo se pondrá en conocimiento las primeras propuestas para establecer la disolución en Ecuador y cómo se trató esta institución en la Asamblea Constituyente de 2007. Posteriormente, se realizará un estudio comparativo entre España, Perú y Ecuador. Igualmente, se desarrollarán los alcances del art. 148 de la Constitución con enfoque en las causales y efectos de la disolución. Luego, se conocerá brevemente la sentencia de la Corte Constitucional que hace referencia a la denominada *muerte cruzada*. Finalmente, se determinarán aspectos trascendentales de esta institución como disolución y equilibrio del poder, disolución y democracia y disolución e hiperpresidencialismo.

ANTECEDENTES DE LA DISOLUCIÓN EN ECUADOR

Ecuador, desde su formación como república, tomó como su sistema político al presidencial. El funcionamiento de este régimen político a lo largo de la historia republicana ha tenido diversos problemas, debido a que se han generado una serie de conflictos y pugnas entre las funciones del Estado. Es así que no solo en Ecuador se han presentado inconvenientes con este régimen sino también en gran parte de países de Latinoamérica, lo cual les ha obligado a adoptar reformas constitucionales y

medidas legislativas con objeto de que este sistema funcione adecuadamente. La Constitución del Ecuador vigente desde el año 2008 ha sido el primer instrumento jurídico nacional que consagra la disolución del legislativo. En esta parte del estudio se pasa a revisar brevemente cuáles son los primeros antecedentes de la disolución en Ecuador.

VELASCO IBARRA Y SUS PUGNAS CON EL CONGRESO

Velasco Ibarra ha sido una de las figuras más dominantes de la política ecuatoriana, basta señalar que fue electo cinco veces presidente de la república, aunque en una sola oportunidad pudo terminar su mandato. Su innegable honestidad, una capacidad insuperable en la oratoria y la seducción de las masas eran las características fundamentales de Velasco Ibarra, quien ha sido considerado como uno de los principales políticos de Ecuador. Es importante recordar que en el año 1934 presentó su candidatura para las elecciones presidenciales de Ecuador, triunfó ampliamente y tomó posesión del cargo el 1 de septiembre de ese año. Velasco tuvo un Congreso beligerante liderado por Carlos Alberto Arroyo del Río.¹²⁴ «Su primera presidencia duró apenas once meses, desde el 1 de septiembre de 1934 hasta el 20 de agosto de 1935».¹²⁵

Como ha sucedido permanentemente en la vida democrática del país, donde los presidentes no han estado a salvo de conflictos con otras funciones del Estado, así ocurrió en aquellos años, cuando se produjo una oposición fuerte al Gobierno de Velasco Ibarra, lo que le obligó a enviar a sus partidarios al legislativo, esto hizo que el Senado se declare en receso —conocido también como huelga parlamentaria— lo que provocó la ira del presidente.¹²⁶ En una de sus desacertadas acciones políticas, el 20 de agosto de 1935 Velasco Ibarra «se apresuró en disolver el Congreso, encarcelar a los legisladores enemigos, y promulgar un decreto convocando a una Asamblea Constituyente para el 12 de octubre del año en curso».¹²⁷

124 Luis y Juan García González, *Resumen de Geografía, Historia y Cívica*, 8.^a ed. (Quito: Editora Andina, s. f.), 188.

125 Carlos de la Torre Espinosa, *De Velasco a Correa: Insurrecciones, populismos y elecciones en Ecuador, 1944-2013* (Quito: UASB-E / CEN, 2015), 24.

126 García González, *Resumen de Geografía*, 189.

127 *Ibíd.*

El art. 1 del decreto señalaba: «Convócase a la Asamblea Nacional Constituyente para el 12 de octubre de este año, es decir, para después de cincuenta y tres días desde la fecha del presente Decreto».¹²⁸ Esta situación no obtuvo el apoyo del ejército porque lo consideraba inconstitucional. Entonces el doctor Velasco, ya sin el apoyo que tuvo al inicio de su mandato, fue inmediatamente puesto en manos de la fuerza pública y luego presentó su renuncia al cargo.¹²⁹ Posteriormente, el 21 de agosto de 1935, el Congreso Nacional aceptó la dimisión de Velasco Ibarra y mediante decreto quedó encargado del poder el doctor Antonio Pons quien era ministro de Gobierno y de Previsión Social, conforme lo señala el Registro Oficial de la fecha ya indicada.¹³⁰

En una entrevista realizada por Pablo Cuvi, a la pregunta de “¿Cuáles fueron las causas de su derrocamiento?”, Velasco Ibarra responde:

Usted sabe que caí yo porque el Congreso ecuatoriano hizo una especie de huelga para que el Congreso no funcionara. Bueno, el odio de los políticos hacia mí. Yo llamé a una Constituyente porque si el Congreso no funcionaba, no podía yo tampoco quedarme de Dictador o disolver el Congreso; yo llamé una constituyente. Lejos de responder este llamamiento, el Ejército me echó del Poder.¹³¹

Como se observa, en la presidencia de Velasco Ibarra mediante decreto se intentó disolver al Congreso, pero el citado acto no se amparaba en ninguna disposición constitucional o legal, por lo que no obtuvo el apoyo necesario. Se determina que técnicamente no se iba a dar una disolución de carácter constitucional o legal, sino más bien lo que se trataba era de una *clausura* del Congreso. Este hecho de la democracia ecuatoriana, en el cual se pensó quebrantar la institucionalidad del país al pretender terminar con el legislativo, es uno de los antecedentes de la disolución sin reunir las características constitucionales que actualmente tiene.

128 Robert Norris, *El gran ausente: Biografía de Velasco Ibarra*, t. I (Quito: Libri Mundi, 2004), 237.

129 Galeón, «José María Velasco Ibarra (1893-1979)», *Galeón*, <http://presidentecuador.galeon.com/IBARRA.html>, consulta: diciembre de 2015.

130 Ecuador, *Decreto Ejecutivo n.º 1*, Registro Oficial 1, 21 de agosto de 1935.

131 Pablo Cuvi, *Velasco Ibarra: El último caudillo de la oligarquía*, 4.ª ed. (Quito: UASB-E / Eskeletra, 2007), 91.

JAIME ROLDÓS Y SU ENFRENTAMIENTO CON EL CONGRESO

Una vez que Ecuador retornó a la vida democrática, en el período 1979-1981 Jaime Roldós Aguilera ejerció la Presidencia de la República, quien sin lugar a dudas fue un político de notable mérito. Su mandato tuvo una serie de contratiempos, debido a que se presentaron dificultades y pugnas con la Cámara Nacional de Representantes liderada por su tío político, Assad Bucaram. En 1980 el enfrentamiento adquirió características personales entre las figuras ya indicadas, por lo que el país soportó una intensa confrontación entre el ejecutivo y el legislativo. En medio de la disputa, el presidente Roldós emitió unas declaraciones ante los medios de comunicación en donde destacó la pugna entre las funciones del Estado de la siguiente forma:

pugna de poderes comenzada por esa mayoría parlamentaria que quería mantener sometida a la Función Ejecutiva del Estado, que el Presidente de la República hiciera lo que esa mayoría de acuerdo a sus arreglos y componendas quisiera que actuara el Presidente. Yo lo dije el 10 de Agosto, lo dije en el proceso electoral, que solo tenía un gran compromiso, ustedes compatriotas, el pueblo ecuatoriano.¹³²

En los momentos más álgidos de su relación con la Cámara Nacional de Representantes, el presidente Roldós indicó: «Yo desafío si el momento se torna oportuno a aquellos que pretenden sepultar a un gobierno popular, ir ante el pueblo ecuatoriano y estoy convencido [...] que en un plebiscito popular les damos cinco a uno a los enemigos del pueblo ecuatoriano».¹³³ A estas declaraciones del primer mandatario, Assad Bucaram, presidente de la Cámara Nacional de Representantes, fiel a su estilo populista, respondió a Roldós señalándole que está: «cabalgando en una nube rosada en el firmamento, sueña que es más poderoso que Cassius Clay, nos desafía a un plebiscito, ojalá señor el Doctor Roldós meta los pies en el cepo».¹³⁴ Como se observa, la lucha política entre las cabezas de la Función Ejecutiva y Legislativa, lejos de alcanzar acuerdos, se iba intensificando lo cual no favorecía a la democracia del país.

132 Odysea Producciones, «25 años de democracia en el Ecuador (1979-2004)», capítulo 1/3, <https://www.youtube.com/watch?v=iiCEGtBwXd4>, consulta: noviembre de 2015.

133 *Ibíd.*

134 *Ibíd.*

El 1 de abril de 1980, Roldós planteó la disolución de la Cámara Nacional de Representantes mediante el envío de un paquete de reformas constitucionales al órgano legislativo. Con este cometido, convocó a la Cámara Nacional a un período extraordinario de sesiones que debía instalarse el lunes 7 de abril de 1980. Se presentaron varias reformas, entre ellas la disolución, que fue planteada en el art. 4, según señalaba:

En el artículo 78 agréguese las siguientes atribuciones:

Disolver el Congreso Nacional, por una sola vez durante el período presidencial, con la obligación de convocar a elecciones directas y de las representaciones funcionales dentro del plazo máximo de sesenta días. En este caso los diputados cesarán inmediatamente en sus funciones, pero podrán ser reelegidos sin necesidad de que transcurra un período completo, conforme al artículo 57. Los así elegidos durarán en sus funciones hasta completar el período de los anteriores.

Dictar en el caso previsto en el literal anterior, hasta que el Congreso Nacional reinicie legalmente sus funciones, los decretos leyes de emergencia necesarios para el desenvolvimiento normal del Estado, con la obligación de dar cuenta al Congreso sobre las razones que hubiere tenido para expedirlos. Efectuar además, en el mismo período, las designaciones de los representantes a todos los organismos y dependencias del Estado, que corresponda realizar al Congreso por la Constitución o la Ley.¹³⁵

Sin duda, esta propuesta de Jaime Roldós es el antecedente directo de la disolución del legislativo en Ecuador. En la iniciativa, se observa que de manera similar al texto de la Constitución de 2008, la disolución se puede efectuar por una sola vez durante el período presidencial. Además, existe la obligación de convocar a elecciones directas en el plazo de sesenta días. En este caso, el presidente de la república permanece en funciones y no se somete a escrutinio del cuerpo electoral.

Dos graves problemas se advierten en la iniciativa de Roldós: el primero es que hasta que el Congreso Nacional se posesione legalmente y reinicie sus labores, el presidente dictará decretos-leyes de emergencia, rindiendo cuentas al Congreso sobre las razones que ha tenido para expedirlo; y el segundo problema que es cuestionado es que el presidente realizará las designaciones de los representantes a todos los organismos

135 El Comercio, 2 de abril de 1980, A-12.

y dependencias del Estado que le correspondía efectuar al Congreso, lo cual era extirpar las atribuciones de la Función Legislativa e inmiscuirse en sus funciones, todo ello para beneficio presidencial. Con la reforma constitucional planteada, se observa que el presidente de la república prácticamente pretendía absorber a la Función Legislativa, lo que era una grave equivocación de Roldós, ya que con esta medida estaba destruyendo el principio de separación de las funciones del Estado.

El planteamiento de la disolución tuvo el rechazo de todas las organizaciones políticas representadas en la Cámara Nacional, excepto la Democracia Popular, por lo que fue negada; no obstante, seguía en pie el planteamiento de plebiscito apuntalado por el régimen.

El enfrentamiento entre Roldós y los legisladores de oposición denominados *Patriarcas de la Compenenda*¹³⁶ fue apaciguado gracias a la conformación el 15 de abril de 1980 de una Junta de Notables, quienes desactivaron la posibilidad de la consulta popular y por ende de la amenaza de disolución del legislativo. Finalmente, Roldós desestimó la realización del plebiscito lo que permitió mantener la institucionalidad del país.

CONSULTA POPULAR DE SIXTO DURÁN BALLÉN

En 1995, el arquitecto Sixto Durán Ballén en su calidad de presidente de la república, planteó al pueblo ecuatoriano una consulta popular de once preguntas. Los ejes de la consulta eran «el incremento de la capacidad decisional del ejecutivo [...], la despolitización de la justicia; y la descentralización administrativa».¹³⁷ La consulta se desarrolló el 26 de noviembre de 1995 y la pregunta n.º 5 indicaba:

5. Disolución constitucional del Congreso Nacional.

¿Debería incorporarse a la Constitución Política, para que pueda ser aplicada a partir del 10 de agosto de 1996, una disposición que diga?:

El presidente de la república podrá, por una sola vez durante su mandato constitucional, disolver el Congreso Nacional y convocar simultáneamente a elecciones anticipadas de diputados que deberán realizarse dentro de los 60 días posteriores a la disolución.

136 Assad Bucaram, Carlos Julio Arosemena, León Febres Cordero, Raúl Clemente Huerta, Rafael Armijos, Otto Arosemena Gómez y Jaime Hurtado.

137 Julio Echeverría, *La democracia bloqueada: Teoría y crisis del sistema político ecuatoriano* (Quito: Letras, 1999), 99.

El ejercicio de esta atribución no otorgará al presidente de la república las facultades que corresponden al Congreso Nacional, el que, de conformidad con la Ley, designará una comisión legislativa que funcionará hasta la elección del nuevo Congreso.

Los diputados que sean electos permanecerán en funciones durante el tiempo que le reste al presidente de la república para concluir su mandato presidencial.

SI__ NO__¹³⁸

La gran pregunta es: ¿cuáles fueron las motivaciones para que Durán Ballén consulte al pueblo ecuatoriano sobre las posibilidades de disolución del legislativo? Hay que recordar que Sixto Durán asumió el poder en 1992 y durante su mandato no estuvo exento de problemas con el legislativo, ya que fueron destituidos algunos de sus ministros y afrontó momentos de tensión política cuando se instauró un juicio en contra del vicepresidente Alberto Dahik. Estos hechos tal vez motivaron para que consulte al pueblo ecuatoriano sobre la incorporación de la disolución del legislativo como facultad del presidente de la república.

Ahora bien, es importante destacar de la pregunta formulada al pueblo ecuatoriano las siguientes cuestiones:

La primera es que el presidente puede disolver por una sola vez durante su mandato al Congreso Nacional, esto es similar a la norma constitucional contenida en el actual art. 148 de la Constitución del Ecuador de 2008.¹³⁹

La segunda cuestión es que se convoca a elecciones anticipadas para designar a nuevos legisladores, igual sucede en el art. 148 de la Constitución del Ecuador.¹⁴⁰

La tercera cuestión es que la pregunta de Sixto Durán Ballén señalaba que el ejercicio de esta atribución no otorgaba al presidente de la república las facultades que corresponden al Congreso Nacional. En este caso se diferencia respecto al art. 148 de la Constitución¹⁴¹ porque este último indica que el presidente puede dictar decretos-leyes hasta la integración del nuevo legislativo, aunque exista control por parte de la

138 Ecuador, *Decreto Ejecutivo, Convocatoria a Consulta Popular*, Registro Oficial Suplemento n.º 769, 29 de agosto de 1995, 7.

139 Ecuador, *Constitución del Ecuador*, art. 148.

140 *Ibíd.*

141 *Ibíd.*

Corte Constitucional, órgano que podría carecer de independencia y ser consecuente con las peticiones de la Función Ejecutiva.

La cuarta cuestión es que la pregunta de la consulta popular indicaba que se designará una comisión legislativa que funcionará hasta la elección del nuevo legislativo. Este es un aspecto interesante ya que es evidente que al decretarse la disolución por parte del presidente, los diputados cesarían en sus cargos y retornarían a sus labores cotidianas; pero es importante rescatar que la Función Legislativa no iba a desaparecer, ya que una comisión parlamentaria iba a permanecer en funciones, se entiende que con las mismas atribuciones y facultades del Congreso Nacional, aspecto que garantizaba las tareas de legislación y de fiscalización, propias del órgano legislativo y poder de control.

La quinta cuestión es que, de conformidad a la pregunta formulada por Durán Ballén, el presidente de la república permanece en su cargo y no se somete a un proceso electoral.

Se considera que la pregunta formulada para consulta popular debía también indicar que el presidente se someta a los designios de los mandantes y a poner a disposición su cargo para ver si era o no ratificado mediante elecciones; hasta tanto, el vicepresidente de la república era quien debía permanecer temporalmente en el poder.

Sin duda, el expresidente Durán Ballén buscó dar una solución a la pugna de poderes y fundamentalmente detener la presión que recibía por parte del Congreso Nacional. Esta pregunta realizada a través de consulta popular es muestra palpable de que en nuestro país se buscaron mecanismos jurídico-políticos para arreglar las diferencias o pugnas entre las funciones del Estado, fundamentalmente entre el legislativo y el ejecutivo. En este caso Durán Ballén apeló a la decisión del soberano, para ver si ganaba la consulta e introducía en nuestra legislación la disolución del órgano legislativo; sin embargo, el pueblo ecuatoriano, el único detentador de la soberanía, negó la pregunta efectuada por Durán Ballén, por lo que esta propuesta quedó sin ser considerada.

TRATAMIENTO DE LA DISOLUCIÓN EN LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

La Asamblea Constituyente reunida en la ciudad de Montecristi tuvo el cometido de construir una nueva carta política, la que debía

responder a las múltiples demandas ciudadanas. La Constituyente incorporó una serie de aspectos que no estuvieron presentes en anteriores constituciones. Por ejemplo, en materia de derechos se establecieron los denominados *derechos de la naturaleza*, aspecto trascendental e innovador ya que se considera a la naturaleza como sujeto de derechos. Otro asunto peculiar, fue el hecho de que la Constituyente diseñó al Estado en cinco funciones, rebasando el tradicional criterio de tres, aspecto que en la actualidad es criticado por tratadistas que consideran la clásica división del Estado como adecuada. Además, en materia de relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, la gran novedad fue la incorporación de una institución propia del sistema parlamentario, la disolución de la Asamblea Nacional.

La Constituyente comenzó a funcionar en noviembre de 2007 y en su primer mandato asumió las atribuciones y deberes de la Función Legislativa, declarando en *receso* a los diputados principales y suplentes, este denominado receso fue prácticamente una disolución del órgano legislativo.¹⁴²

Posteriormente, se conformaron varias comisiones para diseñar la nueva carta fundamental. La Mesa 3 denominada Estructura e Instituciones del Estado, tuvo la tarea de delinear todo lo concerniente a la estructura estatal y las competencias de las funciones del Estado. La sesión inaugural de la Comisión fue el 14 de diciembre de 2007 y Gustavo Darquea fue electo presidente. En esta mesa durante varias sesiones se debatieron las competencias de las funciones Legislativa y Ejecutiva. ¿Qué sucedió con la disolución? Se advierte que en el acta de la sesión n.º 39 del miércoles 23 de abril de 2008, se hizo conocer a los comisionados el Informe de Mayoría del articulado sobre la Función Ejecutiva, entre ellos, el art. 11 denominado como *revocatoria del mandato de los asambleístas*. El texto de este artículo es el antecedente de la actual disposición que consagra la disolución del legislativo. En su primer párrafo el artículo indica:

Art. 11.- *Revocatoria del mandato de los Asambleístas*.- El Presidente o Presidenta de la República podrá solicitar al Consejo Nacional Electoral que convoque al acto revocatorio del mandato de los asambleístas integrantes

142 Ecuador, *Mandato Constituyente n.º 1*, «Asume Plenos Poderes», Registro Oficial 223, 30 de noviembre de 2007, 2-3.

de la Asamblea Nacional, por una sola vez en su período por una de las siguientes causas:

a) Por haberse la Asamblea Nacional arrogado funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional; y

b) Cuando en forma reiterada e injustificada, la Asamblea Nacional obstruya la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.¹⁴³

Como se observa en el texto, los comisionados confundieron a dos instituciones jurídicas que tienen connotaciones diversas. Así, trataron a la disolución del legislativo como una *revocatoria del mandato de los asambleístas*, potestativa del presidente de la república.

Respecto a la revocatoria del mandato, también denominada como *recall*, Rodrigo Borja señala que es «una institución jurídico política que consiste en la opción que se da a los electores para que puedan, en nueva votación, revocar el mandato político otorgado electoralmente a un magistrado de naturaleza representativa, antes de que cumpla el período para el que fue elegido».¹⁴⁴

El art. 105 de la Constitución del Ecuador¹⁴⁵ establece la revocatoria del mandato como un mecanismo de democracia directa, por el cual las personas en goce de los derechos políticos pueden revocar el mandato a los dignatarios de elección popular, con las condiciones y requisitos señalados en ese artículo. Estas consideraciones demuestran que esta es una institución que tiene claras diferencias respecto a la disolución del órgano legislativo. De lo expuesto, queda demostrado que los constituyentes de la mayoría gubernamental carecían de los conocimientos necesarios respecto a la disolución del legislativo, por ello sus planteamientos iniciales eran erráticos.

Posteriormente, el 4 de junio de 2008, la Mesa 3 sesionó con el objetivo de tratar la aprobación de textos para segundo debate respecto a la Función Ejecutiva. Conforme lo manifestó el presidente de la Mesa, se realizaron modificaciones a los artículos de acuerdo con las observaciones presentadas por los constituyentes. En «cuanto a la disolución de

143 Ecuador Asamblea Constituyente Mesa 3, «Acta de sesión n.º 39», 23 de abril de 2008, art. 11.

144 Rodrigo Borja, *Enciclopedia de la política*, t. II, H-Z, 4.ª ed. (Ciudad de México: FCE, 2012), 1665.

145 Ecuador, CRE, art. 105.

la Asamblea, se pulió el articulado en la parte relativa a las elecciones generales». ¹⁴⁶ Con los cambios anunciados, el art. 10 que trató sobre la disolución quedó prácticamente idéntico al art. 148 de la Constitución de la República. ¹⁴⁷

Ahora bien, en el Pleno de la Asamblea Constituyente los constituyentes debatieron esta institución conforme a los textos que fueron preparados y fundamentados en la Mesa 3. ¿Qué se expuso en el debate constituyente respecto a la disolución? Jurídicamente no se dijo mayor cosa, el debate estuvo centrado más en el ámbito político que en el jurídico. Es así que en el acta n.º 46 se recoge la exposición efectuada por Gustavo Darquea, presidente de la comisión, quien luego de explicar lo que Ecuador atravesó con la pugna de poderes, indicó que «en este diseño de la Función Ejecutiva, hemos incluido dos figuras que son muy importantes para resolver estas situaciones». ¹⁴⁸ Darquea se refería a dos instituciones jurídicas: la primera, la revocatoria del mandato del presidente, y la segunda, que la denominó erradamente como la revocatoria del mandato de los asambleístas que puede presentar el presidente en contra del legislativo —entiéndase la disolución del legislativo—. Agrega Darquea que:

Es decir, es una figura donde el Presidente también pone en juego su cargo y que por una sola vez lo podrá ejercer durante su mandato. Esta figura, señor Presidente, creemos que va a permitir un sistema de pesos y contrapesos que a las dos Funciones les haga meditar muy seriamente antes de poner en riesgo la gobernabilidad y el esquema democrático del país, y posiblemente y sería mejor que nunca se la aplique, pero que es importante que conste en la Constitución como una salida adecuada que impida antojadizamente darle interpretación a la crisis y que en el fondo el objetivo de estos mecanismos es que, regrese siempre al soberano la decisión de quién nos gobierna o quién nos debe gobernar. La pugna de poderes principalmente entre las funciones Ejecutiva y Legislativa, ha sido la tónica vigente en la vida democrática de nuestro país, olvidando que todas las funciones son parte de un mismo Estado y que todas deben compartir un proyecto común de país. ¹⁴⁹

146 Ecuador Asamblea Constituyente Mesa 3, «Acta de sesión n.º 53», 4 de junio de 2008.

147 Ecuador, *CRE*, art. 148.

148 Ecuador Asamblea Constituyente, «Acta de sesión n.º 46», 8 de mayo de 2008, 67.

149 *Ibíd.*, 67-8.

Por su parte, y dentro de la misma tónica ya indicada por Darquea, el constituyente Alfredo Ortiz señaló:

tiene que haber el principio de corresponsabilidad entre el Ejecutivo y el Legislativo. Si el Presidente puede pedir la revocatoria de la Asamblea Nacional, inmediatamente tiene que poner su cargo a disposición del pueblo [...] Solamente ahí, Presidente y colegas asambleístas, va a haber gobernabilidad en este país, cuando el asunto se vuelve corresponsable, cuando tanto el Ejecutivo y el Legislativo [...] tienen la facultad de revocarse el Mandato mutuamente, va a haber verdadera gobernabilidad en este país y no seguirá ocurriendo, lo que ha venido ocurriendo.¹⁵⁰

Como se observa del debate constituyente, el presidente de la Mesa 3, Gustavo Darquea, advirtió que esta figura jurídica llegaba a nuestro constitucionalismo para permitir un equilibrio de poderes, mientras que Alfredo Ortiz trató a la disolución como una revocatoria mutua, y de manera optimista señaló que con esta disposición va a existir una mejor gobernabilidad en el país. Entonces, nos preguntamos si al ejecutar una disolución del legislativo se mejora la gobernabilidad o, en caso contrario, se destruye la institucionalidad y la separación de poderes. Más adelante se responderá a esta interrogante.

El 28 de junio de 2008, ya en la recta final de la Asamblea Constituyente, se instaló una sesión extraordinaria, y luego de las observaciones formuladas por los asambleístas, el constituyente Gustavo Darquea informó:

En cuanto al artículo 10, diseñado como una medida excepcional para superar graves crisis políticas y de conmoción interna, originadas por la pugna de poderes entre Ejecutivo y Legislativo, se aceptó la propuesta y observaciones de varios asambleístas, y se procedió a elaborar un texto alternativo en el que se cambió la figura de la revocatoria del mandato a través de consulta popular, por la disolución de la Asamblea Nacional, dado que la iniciativa corresponde al Ejecutivo.¹⁵¹

Gracias a las observaciones de varios asambleístas, Darquea corrigió la denominación de esta figura jurídica, consciente de que la disolución

150 Ecuador Asamblea Constituyente, «Acta de sesión n.º 048», 13 de mayo de 2008, 52-3.

151 Ecuador Asamblea Constituyente, «Acta de sesión n.º 071», 28 de junio de 2008, 6.

iba a causar un gran impacto en la sociedad política y en la división de poderes; él señaló que esta institución ha sido «diseñad[a] como un mecanismo excepcional, y así esperamos que sea, que *quizás nunca se lo aplique en el futuro* de nuestra vida constitucional, a fin de superar las graves crisis políticas y de conmoción interna».¹⁵² Si los constituyentes deseaban que esta figura no se la aplique en el futuro, ¿para qué la implementaron?, ¿acaso para ser una amenaza constante en contra de la Función Legislativa?

Fernando Burbano, asambleísta que llegó a la Asamblea Constituyente como integrante de la Izquierda Democrática, manifestó:

mi intervención se concentrará en justificar al artículo diez, porque ha sido una constante las pugnas de poderes, este famoso choque de trenes, esta famosa pugna entre la Función Ejecutiva y Legislativa, ha sido una constante [...] Ya es hora de terminar con esta suerte de conflictos que solo lo que han traído es más de una década de inestabilidad y de caída de Gobierno tras Gobierno, volviéndonos en una nación inestable [...]. Por tal razón, el artículo diez lo que propone es que los conflictos se procesen y se resuelvan en el campo político, pero más allá, entregarle y devolverle en tiempos de crisis, el poder al soberano que es el pueblo, para que el soberano, en nuevas elecciones generales elija nuevamente a otro Presidente o lo ratifique, y elija una nueva composición del poder en la cámara Legislativa.¹⁵³

En su exposición, Burbano justificaba y advertía las características democráticas de esta institución, indicando que los conflictos surgidos entre las funciones Ejecutiva y Legislativa se los procese, entregándole el poder al soberano con la realización de nuevas elecciones, siendo esta la forma en que se debían resolver los conflictos políticos.

A manera de conclusión de lo acontecido en la Asamblea Constituyente respecto a la disolución de la Asamblea Nacional como facultad del presidente de la república, se pueden señalar cinco cuestiones fundamentales.

a) Los constituyentes no conocían a cabalidad cuáles eran las fortalezas, virtudes, cualidades, defectos o problemas que esta figura jurídica iba a significar en el país.

152 Ibid. Énfasis añadido.

153 Ibid., 18-9.

b) De la investigación realizada, se cree que los constituyentes no contaron con una guía especializada a fin de comprender esta institución.

c) Los proponentes de la norma, es decir la bancada de Gobierno, estaban inicialmente confundidos respecto a esta figura jurídica, ya que como se lo indicó, no distinguían entre la disolución del legislativo con la revocatoria del mandato, lo cual era un evidente error.

d) Los constituyentes de la línea gobiernista justificaron la inserción de la norma en la Constitución, ya que —según ellos— podía servir para solucionar los enfrentamientos entre el ejecutivo y el legislativo, apelando al pueblo y de esta forma equilibrar el poder. En este sentido, Virgilio Hernández, exconstituyente de Montecristi, señaló que estaba de acuerdo con esta figura; sin embargo, considera que la disolución actúa como un *incentivo negativo* que no debería utilizarse nunca.¹⁵⁴

e) Finalmente, se debe indicar que los constituyentes de la línea opositora al régimen advirtieron que con esta figura se iban a incrementar los poderes del presidente de la república, aporte más político que jurídico, ya que también desconocían las características de esta institución.

Sin duda, causa inquietud que los constituyentes no hayan debatido con prolijidad y conocimiento una institución de tal magnitud que podría alterar el equilibrio de las funciones del Estado. Además, siendo esta figura un mecanismo de control político propio del sistema parlamentario, era un deber insoslayable que se invite a expertos nacionales e internacionales que expliquen, asesoren, orienten y determinen los beneficios y los problemas que puede generar esta institución jurídica. En este sentido, los medios de comunicación del país tampoco promovieron un debate respecto a la posibilidad de insertar esta institución en el texto constitucional.

154 Virgilio Hernández, exasambleísta constituyente, entrevistado por el autor, 10 de marzo de 2016.

EL TRASPLANTE JURÍDICO DE LA DISOLUCIÓN: PRODUCCIÓN-RECEPCIÓN EN EL DERECHO ECUATORIANO

En esta parte de la investigación se determina, analiza y conoce la vía y la forma en que llegó la disolución a nuestro país, analizándola en las dimensiones valorativa, pragmática y contextual.

EL OBJETO DE TRASPLANTE

La Constitución del Ecuador introdujo en nuestro ordenamiento jurídico una nueva figura jurídica que es la disolución de la Asamblea Nacional como una facultad del presidente de la república; precisamente esta institución jurídica en esta parte del trabajo va ser objeto de un estudio comparativo con España —sistema parlamentario— y Perú —sistema presidencial—.

En primera instancia, para delinear los pasos del trasplante jurídico es necesario conocer varios aspectos a fin de aproximarnos a esta institución jurídica. Esta perspectiva se cumplió de manera clara en el capítulo primero, cuando se conceptualizó, se conoció el origen y se determinó conforme al criterio de tratadistas los tipos de disolución; se establecieron las diferencias entre el sistema parlamentario y el sistema presidencialista, y se trató la teoría de la separación de las funciones del Estado que constituye un factor fundamental en toda democracia.

Se debe indicar que se tomará para el trasplante jurídico el *modelo complejo* a fin de observar las dimensiones valorativa, pragmática y contextual, para finalmente observar e identificar el camino del trasplante jurídico y llegar a conclusiones.

ANÁLISIS DE LAS DIMENSIONES VALORATIVA, PRAGMÁTICA Y CONTEXTUAL

Dimensión valorativa de la disolución

La dimensión valorativa es la primera que se va a analizar, ya que como lo señala Daniel Bonilla: «para comprender adecuadamente los trasplantes jurídicos hay que concentrarse en los valores, principios e intereses políticos que los fundamentan y motivan».¹⁵⁵ Como se observó en el capítulo primero, el origen de esta institución jurídica se lo

155 Daniel Bonilla, ed., *Teoría del derecho y trasplantes jurídicos* (Bogotá: Siglo del Hombre, 2009), 20-1.

encuentra en Inglaterra, como una prerrogativa del rey, quien poseía la facultad de terminar con la vida del Parlamento. Por lo que la inestabilidad del órgano legislativo era la principal característica del mismo. Con el pasar del tiempo, el Parlamento se convirtió en el contrapoder del soberano y de alguna manera pudo detener sus abusos. Esta situación nos lleva a determinar con claridad que el *creador y productor* originario de la disolución del órgano legislativo fue Inglaterra; sin embargo, como toda producción, puede ser asimilada e incorporada en otro país. Es así que el *primer Estado que importó la disolución fue Francia*, que la implementó en 1802 como una facultad del Senado, para luego materializarse constitucionalmente mediante el art. 50 de la Constitución de 1814, siendo ejecutada por primera ocasión en 1816 por Luis XVIII.¹⁵⁶

Es decir la institución nace, madura y se desarrolla en un país regido por una monarquía como lo constituye Inglaterra, para luego ser importada por Francia, que también estaba bajo el designio de otra monarquía pero de carácter constitucional. Es necesario mencionar que en Francia el desarrollo de esta institución fue contradictorio, ya que la facultad de disolución estuvo vigente durante un período, para después desaparecer, y luego nuevamente se instauró, ya sea en épocas de predominio de la Asamblea o del Ejecutivo,¹⁵⁷ por lo que la institución gozaba de gran inestabilidad en el país galo.

Para el estudio de la disolución de la Asamblea, se compara a nuestro país con dos Estados: España y Perú. Tomamos a España como materia de análisis, ya que es uno de los países que mejor ha desarrollado el tema de la disolución; además por su idioma, por su historia política, por ser un país que goza de un sistema parlamentario y fundamentalmente porque nuestro país ha tomado varias instituciones jurídicas de él.

En el caso de Perú, se lo compara con Ecuador ya que es un país cercano que se encuentra regido por un sistema presidencial de ribetes similares al nuestro y que tiene múltiples coincidencias desde el punto de vista político, económico, social, entre otros.

La disolución es sin duda una figura jurídica polémica, ya que disolver al Parlamento significa dejar momentáneamente sin Función Legislativa a un Estado; sin embargo, existen defensores como Nicolás

156 Bar Cendón, *La disolución de las Cámaras legislativas*, 96-8.

157 *Ibíd.*, 96-7.

Pérez Serrano que justifica la disolución indicando: «el derecho de disolución debe servir para arbitrar un procedimiento legal de salvar estas situaciones [...] no es ni acto de poder personal del Jefe de Estado, ni resultado de estrategias egoístas de los partidos políticos: es apelación al pueblo».¹⁵⁸ El tratadista evidentemente rescata la parte democrática de la disolución.

Manuel Jiménez de Parga, respecto a la obstrucción por parte de la Asamblea frente al ejecutivo y la posibilidad de disolverla, señala: «lo normal será que el presidente de la república disuelva las asambleas que obstaculicen la acción del gobierno; mas puede acontecer que el Jefe de Estado vea en la disolución el instrumento adecuado para acabar con una posible alianza de ministros y parlamentarios».¹⁵⁹ Esto significa que también la disolución puede ser utilizada con criterio político y ser activada en el momento oportuno.

Una vez que el ejecutivo ha decretado la disolución del legislativo, deja en manos del pueblo la posibilidad de decidir su futuro porque se convoca a nuevas elecciones tanto legislativas como presidenciales —en el caso de Ecuador—, por lo que se considera que se está ante un referéndum en donde se pronuncia el soberano. Por otro lado, la posibilidad de que esta institución sea trasplantada a países regidos por el presidencialismo parecería una medida que desequilibraría el poder en favor del presidente de la república, el cual a más de poseer su propio poder político y las amplias facultades que la Constitución le asigna, contaría con una poderosa arma política. No obstante, y como los constituyentes ecuatorianos lo observaron, con la disolución presuntamente se equilibrarían los poderes ya que en nuestro particular ordenamiento jurídico la Asamblea Nacional tiene la posibilidad de destituir al presidente y este goza de la facultad de disolver a la Asamblea, con lo cual aparentemente operaría el sistema de pesos y contrapesos entre los órganos estatales, lo cual no es cierto, como se observará más adelante.

Para determinar cómo opera la disolución en los sistemas políticos, es necesario indicar que España tiene una estructura política

158 Nicolás Pérez Serrano, *Escritos de derecho político*, t. I (Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1984), 200.

159 Manuel Jiménez de Parga, *Los regímenes políticos contemporáneos*, 6.^a ed. (Madrid: Tecnos, 1987), 227.

fundamentada en un régimen parlamentario, mientras que en Perú y Ecuador rige el sistema presidencial. Respecto a los regímenes políticos, los principios de colaboración y separación de las funciones del Estado ya se los trató suficientemente en el capítulo primero, por lo que no es necesario reiterarlo.

España actualmente es gobernada por una monarquía constitucional parlamentaria, siendo el rey quien detenta la jefatura de Estado con varias limitaciones constitucionales, mientras que la gran autoridad nacional es el presidente del Gobierno.¹⁶⁰

Como nota importante del sistema político español se debe indicar y recalcar que el titular de la jefatura de Estado es el rey, quien goza de facultades limitadas y tiene a su cargo la representación del Estado en las relaciones internacionales, constituyéndose en una figura que representa la unidad y permanencia del Estado español.¹⁶¹

Alberto Pérez Calvo señala las funciones que le asigna la Constitución al rey de España en su calidad de jefe de Estado, así por ejemplo: sanción y promulgación de las leyes; *convocar y disolver las Cortes Generales* y llamar a elecciones conforme señala la Constitución; convocar a referéndum, presentar el candidato a presidente del Gobierno para luego nombrarlo, así como poner fin a sus funciones; designar y separar a los miembros del gobierno a propuesta de su presidente; expedir decretos consensuados en el Consejo de Ministros; conferir empleos civiles y militares; ser informado de los asuntos de Estado y presidir las sesiones del Consejo de Ministros a petición del presidente del Gobierno; ejercer el mando de las Fuerzas Armadas; direccionar el derecho de gracia de acuerdo con la ley, y asumir el patronazgo de las Reales Academias.¹⁶²

El Poder Ejecutivo español también está conformado por el presidente del gobierno, los vicepresidentes y los ministros, quienes se encuentran a cargo del gobierno y la administración pública, su facultad primordial es la de coordinar las funciones de los integrantes del gobierno y la de responder en su gestión ante el Congreso de los Diputados.¹⁶³

160 Orti, *De la ley del más fuerte*, 61.

161 *Ibíd.*, 61-2.

162 Alberto Pérez Calvo, *El Estado constitucional español* (Madrid: Reus, 2009), 179-85.

163 Orti, *De la ley del más fuerte*, 62.

Las denominadas Cortes Generales constituyen la Función Legislativa del Estado español y es un Parlamento de carácter bicameral formado por el Congreso de los Diputados y el Senado. Tanto el Congreso como el Senado son electos mediante votación popular y son elegidos para un período de cuatro años; cada órgano tiene su propio reglamento y elige a su respectivo presidente, se reúne en dos períodos ordinarios y enviste al presidente del Gobierno, quien es electo inicialmente como integrante del Parlamento.¹⁶⁴

Al ser el Estado español regido por el sistema parlamentario que tiende al equilibrio de poderes, la Constitución ha creado un título específico para establecer las relaciones entre las funciones Legislativa y Ejecutiva. En ese título se incluyen varias instituciones jurídicas como la cuestión de confianza, la moción de censura, la *disolución de las Cortes* y la forma en que se trata el estado de excepción y de sitio.¹⁶⁵

A diferencia de la realidad española, Ecuador y Perú se encuentran regidos por un régimen presidencial. En ambos países, el presidente de la república es jefe de Estado, jefe de Gobierno y dirige la administración pública. Un aspecto a destacar es que tanto el presidente de la república como los legisladores son elegidos mediante votación popular.

Igualmente en Perú como en Ecuador, el presidente de la república despliega sus atribuciones con independencia de la Función Legislativa existiendo, en teoría, una correcta división de los poderes, aunque siempre las funciones del Estado se encuentran en permanente colaboración a fin de atender las necesidades de la población. Julio César Trujillo, respecto a la legitimidad del régimen presidencial, señala: «lo típico es la elección directa del Presidente y de los miembros del congreso, lo cual tiene como consecuencia que haya una aparente igualdad en cuanto al fundamento que legitima el poder del uno y de los otros».¹⁶⁶ Como se observa, la legitimidad del presidente y legisladores se fundamenta en las elecciones, que es una forma de expresión de la democracia.

En el caso del régimen presidencial, la disolución en favor del ejecutivo implica que este tendrá en su poder una facultad de naturaleza

164 *Ibíd.*

165 *Ibíd.*, 62-6.

166 Julio César Trujillo, *Teoría del Estado en el Ecuador*, 2.^a ed. (Quito: UASB-E / CEN, 2006), 380.

exorbitante que dará pie a un ejercicio de poder con tintes personalistas, expansionistas y autoritarios como ha ocurrido efectivamente en el Perú en la época que gobernó Fujimori.

En el caso de España, la disolución fue importada directamente de Inglaterra que es el gran país productor de esta figura jurídica. Es en el siglo XIX la época en que España importó la disolución y lo hizo visible en el Estatuto de 1808 donde incluyó esta institución.¹⁶⁷ Se la agregó para fortalecer el poder del monarca en detrimento del legislativo, por lo que no era un mecanismo de equilibrio de las funciones del Estado, sino de dominio real respecto al órgano legislativo.¹⁶⁸ De allí en adelante, esta institución evolucionó hasta afincarse en la Constitución española de 1978.

Respecto a Perú, se debe indicar que este país incorporó la disolución en la década de 1970. En relación a esta recepción, Valadés indica: «Esta norma tiene su origen en la Constitución de 1979, que facultaba al presidente para disolver la Cámara de Diputados luego de que se hubiera censurado o negado la confianza a tres consejos de ministros (art. 227)».¹⁶⁹ De lo citado por Valadés, se observa que será muy difícil que se decrete una disolución en Perú, ya que negar la confianza a tres consejos de ministros es una situación difícil de concretar.

Como ya se ha indicado, en nuestro país la figura de la disolución de la Asamblea se originó mediante la expedición de la Constitución de 2008. Para determinar la forma en que esta institución llegó a Ecuador se acudió al archivo-biblioteca de la Asamblea Nacional, sitio donde se revisaron minuciosamente las actas de los debates de la Asamblea Constituyente y las actas de la Mesa 3 Instituciones y Estructura del Estado —aspecto ya comentado anteriormente—. Sin embargo, no se pudo determinar a cabalidad si los constituyentes dialogaron con algún sistema internacional prestigioso para incorporar esta institución a nuestra carta política fundamental.

En definitiva, en los debates realizados en la Asamblea Constituyente los asambleístas simplemente indicaron que se debe incorporar esta figura al ordenamiento jurídico ecuatoriano para poner fin a las pugnas

167 Bar Cendón, *La disolución de las Cámaras legislativas*, 120.

168 *Ibíd.*, 121.

169 Valadés, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, 139.

entre ejecutivo y legislativo y de esta manera equilibrar los poderes del Estado.

Dimensión pragmática

La dimensión pragmática tiene que ver con el sistema de estructura de fuentes, por el cual «El agente importador escoge, o el agente exportador impone un conjunto de normas o instituciones porque en otros contextos enfrentaron con éxito retos análogos a los que ahora se enfrentan».¹⁷⁰ Se lo utiliza básicamente en el modelo simple, no obstante también forma parte de la metodología del modelo complejo.

En Latinoamérica, antes de que Perú y Ecuador incorporen la disolución en sus constituciones, Paraguay ya lo hizo en el Gobierno de Stroessner, mediante el art. 182 que señalaba:

El Poder Ejecutivo podrá decretar la disolución del Congreso por hechos graves que le sean imputables y que pongan en peligro el equilibrio de los Poderes del Estado, o de otro modo afecten la vigencia normal de esta Constitución o el libre desenvolvimiento de las instituciones creadas por ella. En el mismo Decreto en que disponga la disolución del Congreso, el Poder Ejecutivo llamará a elecciones de Senadores y Diputados, que completarán el período constitucional, salvo que falte un año o menos para la terminación de dicho período. Estas elecciones se realizarán dentro de los tres meses.¹⁷¹

Según Hernán Salgado, la disolución en el sistema presidencial es una característica de los gobiernos autoritarios de nuestro continente como el de Stroessner en Paraguay y el de Fujimori en Perú.¹⁷² La norma de la derogada Constitución paraguaya ha sido objeto de severas críticas, debido a que «establecía la disolución de una manera arbitraria, dejando a la entera discreción del presidente los hechos que servirían para justificarla».¹⁷³ Afortunadamente, esta disposición no fue considerada en la actual Constitución de Paraguay.

170 Bonilla, *Teoría del derecho y trasplantes jurídicos*, 20.

171 Jorge Mario Eastman, *Constituciones políticas comparadas de América del Sur*, 2.^a ed. (Bogotá: Parlamento Andino, 1992), 506-7.

172 Hernán Salgado, *Lecciones de derecho constitucional*, 4.^a ed. (Quito: Ediciones Legales, 2012), 111.

173 *Ibíd.*

En Ecuador la disolución de la Asamblea, como antes se indicó, se encuentra regulada en el art. 148 de la Constitución, el cual manifiesta:

Art. 148.- La Presidenta o Presidente de la República podrá disolver la Asamblea Nacional cuando, a su juicio, ésta se hubiera arrogado funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional; o si de forma reiterada e injustificada obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, o por grave crisis política y conmoción interna.

Esta facultad podrá ser ejercida por una sola vez en los tres primeros años de su mandato.

En un plazo máximo de siete días después de la publicación del decreto de disolución, el Consejo Nacional Electoral convocará para una misma fecha a elecciones legislativas y presidenciales para el resto de los respectivos períodos.

Hasta la instalación de la Asamblea Nacional, la Presidenta o Presidente de la República podrá, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional, expedir decretos-leyes de urgencia económica, que podrán ser aprobados o derogados por el órgano legislativo.¹⁷⁴

En el caso de España, la institución de la disolución de la Asamblea se encuentra recogida en los art. 62, lit. b y 115 de la Constitución que señalan:

Art. 62: Corresponde al Rey:

[...]

b) Convocar y disolver las Cortes Generales y convocar elecciones en los términos previstos en la Constitución.¹⁷⁵

Art. 115: El Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá proponer la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales, que será decretada por el Rey. El decreto de disolución fijará las fechas de las elecciones.

2. La propuesta de disolución no podrá presentarse cuando esté en trámite una moción de censura.

3. No procederá una nueva disolución antes de que transcurra un año desde la anterior, salvo lo dispuesto en el art. 99, apartado 5.¹⁷⁶

En Perú, la disolución ha sido regulada por el art. 134 que manifiesta:

¹⁷⁴ Ecuador, *CRE*, art. 148.

¹⁷⁵ España, *Constitución española*, art. 62, lit. b.

¹⁷⁶ *Ibíd.*, art. 115.

Art. 134: El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros.

El decreto de disolución contiene la convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso. Dichas elecciones se realizan dentro de los cuatro meses de la fecha de disolución, sin que pueda alterarse el sistema electoral preexistente.

No puede disolverse el Congreso en el último año de su mandato. Disuelto el Congreso, se mantiene en funciones la Comisión Permanente, la cual no puede ser disuelta.

No hay otras formas de revocatoria del mandato parlamentario.

Bajo estado de sitio, el Congreso no puede ser disuelto.¹⁷⁷

Para valorar esta dimensión se debe indicar que España, Perú y Ecuador¹⁷⁸ son parte de la familia romano-germánica siendo auténticos herederos del positivismo y formalismo jurídico, con la conocida estructura del sistema de fuentes, aunque en Ecuador desde la vigencia de la Constitución de la República ha tomado fuerza el neoconstitucionalismo. En el caso de la disolución del legislativo, se observa que la fuente del derecho en donde se presenta esta institución en los tres países es la carta fundamental del Estado, fuente por excelencia del ordenamiento jurídico.

Para analizar esta dimensión de manera correcta y no reproducir las disposiciones constitucionales, se indican las semejanzas y diferencias que postulan las disposiciones constitucionales de los tres países.

Como *semejanzas* entre la normativa de los tres países se pueden establecer las siguientes:

- a) La disolución del órgano legislativo se encuentra regulada en el texto constitucional de cada país.
- b) El acto jurídico por el cual se ejecuta la disolución es el decreto.
- c) La Función Ejecutiva es quien ha sido investida del poder de disolver.

177 Congreso del Perú, *Constitución de Perú*, 29 de diciembre de 1993, art. 134, <http://www4.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Cons1993.pdf>, 33, consulta: septiembre de 2105.

178 Desde luego, desde el punto de vista práctico, no desde la teoría que ha evolucionado significativamente en la Constitución ecuatoriana, especialmente con las facultades de la Corte Constitucional.

d) Luego de operar la disolución se convoca a elecciones para configurar un nuevo legislativo.

e) Finalmente, el hecho de que la disolución implica una renovación del órgano legislativo.

Como *diferencias* entre la normativa de Ecuador, España y Perú se pueden advertir cinco:

a) La disolución en España tiene amplia justificación porque es parte de un sistema parlamentario.

b) La disolución en Perú y Ecuador es una facultad unipersonal del presidente de la república; en cambio, en España depende de la voluntad del jefe de Gobierno y luego del consentimiento del rey.

c) Las causales para la disolución se establecen claramente en la Constitución del Ecuador constituyéndose en amplias y discrecionales, en tanto que en España y Perú dichas causales no se reproducen.

d) En Perú la disolución se efectúa cuando el presidente de la república disuelve el Congreso si este ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros, lo cual será difícil de concretar.

e) Finalmente, en los tres países solo el legislativo se extingue, permaneciendo el Poder Ejecutivo prácticamente intacto y con todas sus facultades. Pero en Ecuador el presidente de la república permanece en funciones durante un tiempo indeterminado con la potestad de dictar leyes, lo cual no es conveniente para el equilibrio de poderes, ni para el sistema democrático.

Respecto a Perú, también se debe considerar que ha introducido en su ordenamiento jurídico, a más de la disolución, otras instituciones jurídicas propias del sistema parlamentario como la moción de censura y la cuestión de confianza. Un aspecto importante es lo señalado en el art. 136 de la Constitución peruana que manifiesta:

Art. 136: Si las elecciones no se efectúan dentro del plazo señalado, el Congreso disuelto se reúne de pleno derecho, recobra sus facultades, y destituye al Consejo de Ministros. Ninguno de los miembros de éste puede ser nombrado nuevamente ministro durante el resto del período presidencial.

El Congreso extraordinariamente así elegido sustituye al anterior, incluida la Comisión Permanente, y completa el período constitucional del Congreso disuelto.¹⁷⁹

179 Congreso del Perú, *Constitución del Perú*, art. 136, consulta: septiembre de 2105.

Como se observa, si en Perú no se realizan las elecciones dentro de los cuatro meses de la fecha de disolución, el Congreso cesado se reúne de pleno derecho, recobra sus facultades constitucionales y destituye al Consejo de Ministros. Este Congreso sustituye al anterior y completa el período constitucional del Congreso disuelto. Este mecanismo no se encuentra previsto en el art. 148 de la Constitución del Ecuador,¹⁸⁰ asunto rescatable y que debía ser considerado en la redacción de la ley fundamental ecuatoriana.

Dimensión contextual

Esta dimensión se refiere a la relación que existe entre el derecho y la sociedad. Se ha dicho en múltiples oportunidades que el derecho es un reflejo de la sociedad que la regula.¹⁸¹ El análisis sociológico constituye uno de los aspectos fundamentales para observar si el trasplante jurídico puede ser eficaz en los sitios de recepción.¹⁸²

En el caso de la disolución del órgano legislativo, se debe recordar que en nuestro país fue el expresidente de la república doctor Jaime Roldós Aguilera quien en 1980 planteó la posibilidad de insertar en nuestra legislación la disolución del Congreso Nacional, por cuanto se encontraba inmerso en una pugna de poderes con el órgano legislativo.

En el Gobierno del ingeniero León Febres Cordero también se produjeron serios enfrentamientos con el Congreso Nacional dominado por el Frente Progresista encabezado por la Izquierda Democrática, por lo que las relaciones ejecutivo-legislativas fueron tensas.

En el período gubernamental de Rodrigo Borja, los enfrentamientos con el Congreso bajaron el tono, debido a que en sus primeros dos años de gobierno gozó de una mayoría parlamentaria a su favor; no obstante, cuando el presidente de la república perdió su mayoría en el Congreso Nacional, los opositores convirtieron al juicio político en una gran oportunidad para hacer una política de desgaste en contra del gobierno destituyendo a varios ministros, lo cual incrementó la pugna de poderes entre el ejecutivo y legislativo.

180 Ecuador, *CRE*, art. 148.

181 Bonilla, *Teoría del derecho*, 22.

182 *Ibíd.*

Los enfrentamientos entre las funciones Ejecutiva y Legislativa siguieron reproduciéndose tanto en los 90 como en los inicios del nuevo siglo, ya que fueron defenestrados de su cargo los presidentes: Abdalá Bucaram, Jamil Mahuad y Lucio Gutiérrez. Fue una época de gran inestabilidad en el país, el cual fue afectado en todos los órdenes, pero muy especialmente en los ámbitos económico y político, provocando que el pueblo ecuatoriano tenga un gran desencanto de la clase política. Todos estos acontecimientos y agitaciones por los cuales ha transitado el país, requieren efectuar un análisis profundo de la situación política que ha soportado para observar si la propuesta de disolución del órgano legislativo puede solucionar los graves problemas institucionales de nuestra nación o puede hundirla definitivamente.

Hay que considerar que la disolución del legislativo, al ser una institución que tiene su nacimiento —en nuestro ordenamiento— en la Constitución de 2008, no ha sido ejecutada hasta la presente fecha, por lo que esta dimensión supuestamente se vería restringida; sin embargo, se formula la teoría de que no es necesario ejecutarla para que surta efectos en la nación, ya que la disolución de la Asamblea Nacional como facultad del presidente de la república es una «espada de Damocles»¹⁸³ que tiene el órgano legislativo sobre su cabeza, constituyéndose en una poderosa arma del ejecutivo para incrementar su poder y menguar al legislativo. Esto se traduce en que basta la simple presencia y amenaza de esta institución en nuestro ordenamiento jurídico para que tenga efectos similares al caso de las armas nucleares, que *per se* constituyen una amenaza para la humanidad en el ámbito internacional, pese a los esfuerzos de los tratados internacionales para controlarlas.

En nuestro país, generalmente el Poder Ejecutivo ha sido el dominante debido a su amplio poder en la esfera pública, aunque también el Congreso Nacional durante varios años tuvo primacía, llegando inclusive a destituir varios presidentes de la república. Esto habría motivado para que en la Constitución de 2008 de manera equivocada se intente *equilibrar el poder* mediante la incorporación de la figura de la disolución.

183 Así lo consideramos conjuntamente con el doctor Ernesto Anzieta, asesor de la Asamblea Nacional, en una reunión que trató esta temática. Cfr. Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, 109.

Rafael Oyarte, respecto a la disolución de la Asamblea en el nuevo marco constitucional, señala que: «Al más fiel estilo parlamentario, en la Constitución de 2008 se intenta equilibrar el poder: si la Asamblea Nacional puede destituir al presidente de la república, el Jefe de Estado puede disolver a la Legislatura».¹⁸⁴ El citado autor habla de un aparente equilibrio del poder, pero la verdad es que existe un desequilibrio en favor del presidente de la república debido a la forma en que se encuentra redactada la norma que contiene la disolución, ya que las causales de disolución son evidentemente subjetivas.

Hay que considerar que la mayor parte de los países presidencialistas no contemplan en su ordenamiento jurídico la posibilidad de la disolución del legislativo como facultad del presidente de la república, pero se presentan casos excepcionales, como lo señala Julio César Trujillo cuando explica que «[l]os regímenes de Perú y Venezuela son los que han incorporado al sistema presidencial más elementos del parlamentario y así es como en el primero, la Constitución ha investido al Presidente la facultad de disolver al Congreso».¹⁸⁵

La posibilidad de una disolución de la Asamblea conllevaría a que en nuestro país se produzca un desequilibrio de las funciones del Estado con preeminencia del ejecutivo, ya que al tenor del art. 148 de la Constitución¹⁸⁶ el presidente de la república quedaría solo en el ejercicio del poder durante un tiempo indeterminado, sin que tenga el contrapeso del órgano legislativo, lo cual no es conveniente para ningún sistema democrático.

En el caso de España —monarquía parlamentaria— el escenario es distinto al nuestro. En ese país se han dado a lo largo de su historia varias disoluciones. Por ejemplo, mediante real decreto 3073/1978 de 29 de diciembre, se disolvió el Congreso de los Diputados y del Senado y se convocó a elecciones generales; entre las motivaciones para disolver se indica que: «En uso de dicha facultad, el Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros [...] ha propuesto a Su Majestad la disolución de las actuales Cortes Generales, decisión

184 Rafael Oyarte, «Relaciones Ejecutivo-Legislativo», en *La nueva Constitución del Ecuador*, eds. Santiago Andrade, Agustín Grijalva y Claudia Storini (Quito: UASB-E / CEN, 2009), 90.

185 Trujillo, *Teoría del Estado*, 427.

186 Ecuador, *CRE*, art. 148.

adoptada dentro del mínimo plazo posible para que cuanto antes pueda el pueblo español elegir a sus representantes».¹⁸⁷

Posteriormente se han dado otros reales decretos de disolución, como lo recuerda el tratadista Bar Cendón:

- Real decreto 2057/1982, de 27 de agosto, de disolución de las Cortes Generales y fijación de la fecha de elecciones.
- Real decreto 794/1986, de 22 de abril, de disolución del Congreso de Diputados y del Senado y de convocatoria a elecciones.
- Real decreto 1047/1989, de 1 de septiembre, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria a elecciones.¹⁸⁸

En España no solo se han dado disoluciones del Congreso y Senado español, también en las comunidades autónomas se han expedido decretos de disolución. Tal es el caso del País Vasco, donde mediante Decreto 202/1986 de 30 de septiembre se disuelve el Parlamento vasco y se convoca a elecciones. Igualmente en Cataluña, en el que mediante Decreto 64/1988 de 3 de abril, se disuelve al Parlamento de Cataluña y se llama a elecciones.¹⁸⁹

Cada una de las disoluciones, tanto del Congreso como del Senado y las que se han realizado en las comunidades autónomas, tuvieron diversas motivaciones y la sociedad española no se alteró, ya que no estuvo en riesgo el régimen democrático y el equilibrio de poderes. Esto significa que en España la institución de la disolución tiene vida propia, se la ejerce en diversas épocas y demuestra que existe un *saber* y un conocimiento del significado y operatividad de esta institución. Es decir, hay una experiencia de cientos de años en este tema que provoca que la disolución puede ser utilizada cuando existan problemas gubernamentales y las relaciones entre el ejecutivo y legislativo se encuentren deterioradas.

Igualmente, la información que nos proporciona España es que la disolución existe para garantizar el correcto equilibrio de las funciones del Estado, que en el sistema parlamentario se encuentran en permanente colaboración.

187 Bar Cendón, *La disolución de las Cámaras legislativas*, 353.

188 *Ibíd.*, 354-7.

189 *Ibíd.*, 359-61.

En el caso de Perú, comparándolo con nuestro país, es evidente que ambas sociedades son muy similares, tanto desde el punto de vista democrático como del social, más aún cuando, por ejemplo, los dos países tienen como régimen político al presidencial, cuando ha existido pugna de poderes entre el ejecutivo y el legislativo, cuando una institución ha tratado de imponerse sobre la otra, cuando se han dado derrocamientos de presidentes, entre otros.

En Perú se disolvió de hecho el Congreso el 5 de abril de 1992, cuando Alberto Fujimori, con el pretexto de que el ente legislativo le negó amplios poderes para legislar sin fiscalización y conjuntamente con la falta de cooperación de los partidos APRA y FREDEMO,¹⁹⁰ ejecutó esta clausura del legislativo, lo que produjo las destituciones de los presidentes de la Cámara de Diputados y del Senado.

Esta disolución tuvo claras motivaciones políticas a fin de acrecentar el régimen autoritario de Alberto Fujimori y evitar que tenga el contrapeso de algunas instituciones. Convirtió a su gobierno en una dictadura, por lo que no se adecuaba a ninguna norma constitucional, y el pueblo peruano a la larga no vio con buenos ojos dicha clausura, ya que afectaba directamente a la democracia y al orden constituido. Al respecto, César Landa considera que con este hecho «se instaló la arbitrariedad en el ámbito de la actividad estatal».¹⁹¹ Esto es evidente, ya que Fujimori acaparó prácticamente el control total del poder.

Hay que considerar que en Perú hasta la presente fecha no se ha dado ninguna disolución enmarcada en su Constitución, ya que es improbable que ocurra lo dispuesto en el art. 134 de su carta fundamental,¹⁹² esto es, que el Congreso haya censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros.

Lo expuesto determina que la disolución del legislativo en los sistemas parlamentarios es practicada cuando las circunstancias políticas lo ameritan y responde al necesario equilibrio del poder que debe existir en ese régimen que se encuentran en constante colaboración; sin

190 Dani Sista, «Primer gobierno de Alberto Fujimori, cierre del Congreso y crisis constitucional», <http://primergobiernoafujimori.blogspot.com/2007/05/cierre-del-congreso-y-crisis.html>, consulta: abril de 2016.

191 César Landa, *Tribunal Constitucional y Estado democrático*, 3.^a ed. (Lima: Palestra, 2007), 84.

192 Congreso del Perú, *Constitución del Perú*, 33, consulta: septiembre de 2015.

embargo, en los sistemas presidencialistas la disolución afecta indudablemente la separación de las funciones del Estado, incrementando el poder del ejecutivo.

Camino del trasplante jurídico y conclusión

Es indudable que en Ecuador se produjo un trasplante jurídico de la disolución del legislativo como facultad del presidente de la república; consecuentemente, esta figura no es un producto original de nuestro país. En la investigación se advirtió también que la disolución llegó desde Europa, fundamentalmente desde España, para luego afincarse en Latinoamérica en países como Paraguay, Perú, Venezuela y Uruguay.

La Constitución del Ecuador de 2008 incorporó esta institución con fines y causales diferentes al régimen parlamentario. Es así que, en nuestro país al tenor del art. 148 de la Constitución¹⁹³ el presidente de la república puede disolver al legislativo cuando este se hubiera arrogado funciones que no le competen constitucionalmente con dictamen favorable de la Corte Constitucional, si de forma reiterada obstruye el Plan Nacional de Desarrollo o por grave crisis política y conmoción interna; es decir, son supuestos que quedan a voluntad del presidente de la república ya que se utiliza la frase «cuando a su juicio», lo que significa un estado de la más absoluta discrecionalidad pudiendo el primer mandatario justificar la disolución como a bien tuviere, lo que no es conveniente para la institucionalidad del país.

Igualmente, el presidente de la república hasta la instalación de la Asamblea Nacional, con dictamen favorable de la Corte Constitucional, podrá expedir decretos-leyes de urgencia económica. Esto significa que el primer mandatario se mantiene en el ejercicio de sus funciones mientras que los asambleístas ya no podrán integrar la legislatura desde la fecha del decreto de disolución, lo cual prácticamente deja en manos del ejecutivo el control de todo el poder estatal, sin contrapeso de ninguna naturaleza, algo *sui generis* en un régimen presidencial.

En este sentido, Diego Valadés critica la posibilidad de que en el sistema presidencial ecuatoriano se presente esta figura señalando: «La incorporación de esta institución a la norma suprema ecuatoriana denota

193 Ecuador, CRE, art. 148.

un exceso autoritario».¹⁹⁴ Esta crítica se instituye por cuanto en el sistema presidencialista latinoamericano son evidentes algunos excesos en favor de la figura del presidente de la república, lo cual desequilibraría la conveniente separación de las funciones estatales, por lo que se evidencia que el primer mandatario ha gozado de trato favorable.

Es indudable que en el caso de Ecuador y otros países, el legislativo ha ido perdiendo facultades constitucionales que eran suyas durante diversas épocas de la vida republicana del país, pero a su vez la Función Ejecutiva y especialmente el primer mandatario de la nación, se va robusteciendo, lo cual no es ajeno a tratadistas como Ramiro Ávila quien ha manifestado que especialmente en Latinoamérica la política es inestable y habría que ver la posibilidad de cuestionar al presidencialismo que desequilibra la balanza de poderes.¹⁹⁵

A manera de conclusión se considera necesario que en el caso —no consentido— de mantenerse esta institución en el constitucionalismo ecuatoriano, se debería implementar una inmediata *reforma constitucional* para que al momento de producirse una disolución, tanto el presidente de la república como los asambleístas deban salir de sus funciones automáticamente, y que sea el vicepresidente de la república quien asuma las funciones de primer mandatario de la nación hasta que se proclamen los resultados de las elecciones y se posesionen en los cargos. Del mismo modo, el legislativo debería estar conformado y funcionando con los asambleístas suplentes, quienes deberían ser principalizados desde la fecha de disolución hasta el día de posesión de los nuevos legisladores, solo así se elimina una posible manipulación de esta institución jurídica.

En todo caso, la mejor recomendación para esta cuestionada figura es que sea eliminada de nuestro ordenamiento jurídico, fundamentalmente porque la disolución del legislativo lesiona la democracia, desarticula al sistema presidencial, desestabiliza el equilibrio de poderes e incrementa desmedidamente los poderes del presidente de la república, como se detalla más adelante.

194 Valadés, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, 137.

195 Ramiro Ávila Santamaría, *El neoconstitucionalismo transformador: El Estado y el derecho en la Constitución de 2008* (Quito: UASB-E / Abya-Yala, 2011), 72.

EL ART. 148 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA

El art. 148 de la Constitución del Ecuador establece la facultad del presidente de la república para disolver al legislativo.¹⁹⁶ En este punto del trabajo se va a determinar las causales de la disolución y los efectos que esta institución jurídica produce.

CAUSALES DE DISOLUCIÓN EN LA CONSTITUCIÓN DEL ECUADOR

La Constitución en el art. 148 establece tres causales por las que el presidente de la república puede disolver a la Asamblea Nacional.¹⁹⁷ Estas causales se las va a revisar concordando la norma constitucional con lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Función Legislativa y la Ley de Garantías Jurisdiccionales.

Primera causal

La primera causal establece que el presidente de la república puede disolver la Asamblea Nacional cuando, a su juicio, esta se hubiere arrogado funciones que no le competen constitucionalmente, previo dictamen de la Corte Constitucional. Seguramente la intención de los asambleístas constituyentes de Montecristi para insertar esta causal, era evitar que la Asamblea Nacional ejerza actos o expida decisiones que no le competen o que en algún momento abuse de sus facultades e invada órbitas de otros organismos.

Al respecto, hay que considerar que nuestro ordenamiento jurídico ya prevé múltiples mecanismos para los posibles casos que se presenten de funcionarios públicos que cometan arrogación de funciones y ejecuten actos que no les competen, ya sea en el campo constitucional, administrativo e inclusive penal.

Esta causal a más de la subjetividad de la norma, coloca al presidente de la república en el papel de una especie de juez constitucional, debido a que la frase «cuando a su juicio» dejaría la norma abierta al criterio, interpretación y arbitrio del presidente la capacidad de decidir la disolución.

En caso de que la Asamblea Nacional se hubiera arrogado funciones que no le competan, el mecanismo jurídico que debería ser activado es

¹⁹⁶ Ecuador, *CRE*, art. 148.

¹⁹⁷ *Ibíd.*

concurrir a la Corte Constitucional para sea quien dirima el conflicto, y no como actualmente consta en la Constitución, esto es, entregar esta facultad al libre criterio del presidente de la república.

La causal agrega que la Corte Constitucional debe dar un dictamen previo. Esto seguramente sería para confirmar o no si la Asamblea Nacional se arrogó funciones constitucionales. En la práctica, si el gobierno de turno quiere acumular un gran poder intentará captar por todos los medios el control del organismo constitucional, y es evidente que con un órgano constitucional subordinado y obediente a los intereses del ejecutivo, sus fallos podrían ser operativos a él, por lo que no tendría ningún inconveniente en lograr que ese dictamen sea favorable a los intereses gubernamentales.

Lo justo y recomendable sería que la Corte Constitucional funcione con total independencia, para que no tenga compromisos con ningún poder del Estado y sea una verdadera institución que imparta justicia constitucional y salvaguarde los derechos de la población.

Respecto a este tema, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en el num. 6 del art. 144, establece como una atribución de la Corte Constitucional: «Dictaminar sobre la arrogación de funciones por parte de la Asamblea Nacional, previa su disolución por la Presidenta o Presidente de la República».¹⁹⁸ Posteriormente, y para dar cumplimiento con esta atribución, la ley en su art. 151¹⁹⁹ indica que el decreto presidencial por el cual el primer mandatario decide disolver a la Asamblea Nacional, conforme a esta causal, debe singularizar los actos que a su juicio constituyen arrogación de funciones y deberá explicar la pertinencia de la aplicación del precepto constitucional a esos actos. El decreto, antes de su publicación en el Registro Oficial, se entregará en la Secretaría General de la Corte Constitucional, para que el órgano constitucional emita su dictamen, con el voto favorable; para ello se resolverá con el voto de las dos terceras partes de los integrantes del Pleno.

El art. 152 de la referida ley²⁰⁰ señala que la Secretaría General de la Corte, en presencia de todos los jueces, procederá a sortear a la o el juez

198 Ecuador, *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*, Registro Oficial Segundo Suplemento 52, 22 de octubre de 2009, art. 144.

199 *Ibíd.*, art. 151.

200 *Ibíd.*, art. 152.

ponente, quien presentará su informe en veinticuatro horas, aspecto que causa cierta preocupación ya que se observa que es un trámite sumárisimo. Luego, el ponente informará si el decreto está correctamente motivado y si los actos imputados a la Asamblea Nacional constituyen arrogación de funciones que no le competen constitucionalmente, acompañando el proyecto de dictamen. Se insiste en que el expediente se resolverá con el voto de las dos terceras partes de los miembros del Pleno.

Posteriormente, el art. 153²⁰¹ de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que regula los efectos del dictamen de la Corte Constitucional, explica que solo si el dictamen del órgano constitucional se pronuncia por la constitucionalidad del decreto de disolución de la Asamblea Nacional podrá continuar la cesación del legislativo. Por otra parte, el segundo inciso del art. 153 indica que no es de la competencia de la Corte Constitucional pronunciarse acerca de la existencia de las infracciones para la destitución de la Asamblea Nacional ni de la responsabilidad de esta en ellas. En consecuencia de lo indicado, el órgano constitucional tan solo verificará que el decreto reúna los requisitos formales revisando su constitucionalidad, sin pronunciarse por los aspectos de fondo del decreto de disolución que precisamente serían establecer y valorar cuáles son las infracciones que el legislativo ha incurrido y su correspondiente responsabilidad; esta situación trae una serie de interrogantes como: entonces ¿quién es el órgano competente para conocer las infracciones cometidas por la Asamblea y valorarlas? ¿Acaso únicamente el presidente de la república a su libre arbitrio o deseo puede establecer qué se entiende por arrogación de funciones? Es evidente que la discrecionalidad de la normativa en favor del presidente de la república no es deseable en un Estado de derechos y justicia que debe propender al respeto entre las funciones del Estado y a una regulación sin dedicatoria.

Esta causal, tal como está planteada, abona también para la inseguridad jurídica del país, ya que no existe una regla clara de cuándo la Asamblea Nacional podría invadir competencias que le corresponden a otras funciones del Estado. Por tal motivo, se cree que los constituyentes que elaboraron y aprobaron esta norma, actuaron con ligereza y

201 *Ibíd.*, art. 153, 27.

premura debido a que tenían que dejar claramente establecido en qué casos puede darse arrogación de funciones por parte de la legislatura. Es inaudito que en una Constitución que es garantista y que salvaguarda los derechos, la seguridad jurídica y le otorga garantías a los ciudadanos, se cuenten con normas que no se compadecen con el contenido neo-constitucionalista de nuestra carta fundamental.

Respecto a lo expuesto, Diego Valadés manifiesta:

La primera causal de disolución inviste al presidente de una facultad ajena a los sistemas democráticos, porque «cuando a su juicio» la Asamblea actúe al margen de sus atribuciones constitucionales, el presidente puede disolverla. En este caso el dictamen previo de la Corte, que muy bien puede estar integrada por personas afines al presidente, o sometidas a la presión gubernamental, no atenúa los efectos autoritarios de la institución.²⁰²

Resulta inconveniente que los constituyentes hayan otorgado esta facultad al presidente de la república, convirtiéndolo en una especie de juez que puede decidir el destino de una función del Estado. Con seguridad esta causal será invocada por el presidente de la república en contra de la legislatura en cualquier tiempo, a su antojo y *cuando a su juicio* lo estime pertinente. Hay que indicar que, revisados los textos constitucionales de países que tienen la disolución en el sistema presidencial, se advierte que no existe una causal de disolución que sea similar al caso ecuatoriano, por lo que se evidencia el fin político por la cual fue creada, que no es otra que buscar la subordinación de la Función Legislativa respecto a la Ejecutiva.

Segunda causal

La segunda causal prevista en el art. 148²⁰³ indica que el presidente puede disolver al ente legislativo si la Asamblea Nacional de forma reiterada e injustificada obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, causal que proporciona más dudas que certezas.

El denominado Plan Nacional de Desarrollo²⁰⁴ es una atribución que le atañe a la Función Ejecutiva, es un programa que se lo maneja de forma cuatrienal, por lo que es variable.

202 Valadés, *La parlamentarización de los sistemas*, 137-8.

203 Ecuador, CRE, art. 148.

204 Actualmente denominado como Plan Nacional del Buen Vivir.

La Constitución de la República otorga en su art. 147²⁰⁵ la atribución al presidente de la república de presentar al Consejo Nacional de Planificación el denominado Plan Nacional de Desarrollo y, de conformidad al art. 279²⁰⁶ de la misma carta fundamental, este Consejo es presidido por el propio presidente.

El Plan Nacional de Desarrollo, conforme lo indica el art. 280²⁰⁷ de la Constitución, es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; la inversión y la asignación de los recursos públicos, y la coordinación de las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores. Esto significa que el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento que por excelencia guiará a la política pública del régimen.

La Asamblea Nacional formalmente no está en capacidad de aprobar o negar el Plan Nacional de Desarrollo, tan solo debe conocerlo, y según el num. 7 del art. 147²⁰⁸ de la Constitución, el presidente debe presentar anualmente a la Asamblea Nacional un informe sobre el cumplimiento del Plan y los objetivos que el gobierno se propone alcanzar durante el año siguiente; eso y nada más, por lo que no se justifica que esta causal sea motivo para disolver a la Asamblea. Si la Asamblea no es competente para aprobar o desaprobar el Plan Nacional de Desarrollo, ¿cómo es posible que obstruya su ejecución? Respecto a esta causal, Ana Gallardo señala:

El presidente tendría una libre discreción para determinar cuando la Asamblea está trabando el desarrollo del Plan Nacional. Por ejemplo, digamos que la Asamblea hubiera decidido votar en contra de la Ley de Minería, quizá el Presidente hubiera alegado que la Asamblea está obstruyendo el cambio de la matriz productiva en el Plan Nacional del Buen Vivir.²⁰⁹

205 Ecuador, *CRE*, art.147.

206 *Ibíd.*, art. 279.

207 *Ibíd.*, art. 280.

208 *Ibíd.*, art. 147, num. 7.

209 Ana Gallardo, «Destitución del presidente y disolución de la Asamblea Nacional en los artículos 130 y 148 de la Constitución del Ecuador de 2008» (tesis de grado, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 2014), 72.

Podría presentarse una situación similar con otras propuestas de ley de iniciativa del ejecutivo enviadas a la legislatura, como pueden ser reformas a la Ley de Recursos Hídricos, Código de la Producción, proyectos económicos urgentes, entre otros, que de ser negados por el órgano legislativo, le podría colocar bajo amenaza de disolución presidencial.

Esta causal lo que pretendería es dejar en subordinación al ente legislativo respecto a la Función Ejecutiva, debido a que *a criterio del presidente* la Asamblea en cualquier momento podría obstruir el Plan de Nacional de Desarrollo, con ello se estaría buscando que el legislativo siempre responda positivamente a las posturas gubernamentales, ya que supuestamente no podría tener ninguna discrepancia con el ejecutivo. Al respecto, Valadés señala: «De esta manera, al contrario de lo que sucede en los sistemas parlamentarizados, en el caso ecuatoriano cuando el congreso rechaza el programa de gobierno, quien desaparece es el órgano de representación».²¹⁰

Lo que postula Valadés hay que tomarlo en cuenta ya que, por ejemplo, en España si el legislativo emite un voto de desconfianza al presidente del gobierno respecto al programa de gobierno, este irremediablemente cae y se nombra un nuevo presidente, ya que se entiende que ha perdido la confianza y la mayoría parlamentaria.

Admirablemente, en Ecuador se estaría haciendo todo lo contrario a lo previsto en el sistema parlamentario con el único propósito de anular al legislativo. Hay que recordar que en el sistema parlamentario, los miembros del gabinete son también integrantes de la legislatura, por ello, los ministros responden políticamente al Parlamento. En cambio, en el sistema presidencial los miembros del gabinete son designados por el presidente de la república y no forman parte de la legislatura.

En la causal señalada, se parte del absurdo criterio de que si la Asamblea Nacional supuestamente obstruye el Plan Nacional de Desarrollo provoca su disolución por acción del presidente de la república. Y si en verdad existieran medidas o programas de gobierno lesivos para los intereses nacionales, qué mejor que sea el legislativo quien se oponga motivadamente a tales medidas ya que para eso ejerce el control político a la Función Ejecutiva, y esto no debería ser causal de disolución. Sin

210 Valadés, *La parlamentarización de los sistemas*, 138.

embargo, se observa que en nuestro país no se estaba legislando para contener al poder, en este caso al ejecutivo, sino para debilitar aún más al órgano legislativo, lo cual es inverosímil en un Estado democrático.

Tercera causal

Mediante la tercera causal, el presidente puede disolver la Asamblea por una grave crisis política y conmoción interna,²¹¹ lo que a criterio de Valadés constituye «una invitación a la pugna entre las instituciones».²¹² Es verdad que en Ecuador pueden darse graves crisis de carácter político, y de hecho así ha acontecido en su historia republicana, aspecto que ya fue advertido en este capítulo. Pero, conforme señala esta disposición, bastaría estar en una supuesta crisis política y conmoción interna para que se genere la disolución.

La disposición constitucional no señala si esa crisis política debe ser atribuida a la Asamblea Nacional para que proceda una disolución. Puede suceder que la crisis más bien sea generada por responsabilidad de la propia Función Ejecutiva y más bien al presidente no se le ocurra mejor forma de solucionar la crisis que decretar la disolución del legislativo, lo cual sería un contrasentido y un evidente absurdo trasladar la responsabilidad de la crisis a otra institución.

Que esta causal también es discrecional, no queda duda, así se pronuncia Diego Pérez Ordoñez cuando señala:

Esta discrecionalidad en la disolución presidencial de la Asamblea Nacional contraviene uno de los principios básicos del Derecho Constitucional: que los actos del poder público sean reglados y predecibles. ¿Qué debe entenderse por grave crisis política y conmoción interna? ¿Será una ola de huelgas y paros? ¿O que el presidente de la república haya perdido la mayoría en la Asamblea Nacional? Lo que quiero decir es que el concepto de «grave crisis política y conmoción interna» es sumamente amplio, confuso y su interpretación queda al antojo del presidente de la república de turno.²¹³

211 Ecuador, CRE, art. 148.

212 Valadés, *La parlamentarización de los sistemas*, 138.

213 Diego Pérez Ordoñez, «El nuevo régimen presidencial», en *La Constitución ciudadana: Doce visiones sobre un documento revolucionario*, comp. Diego Pérez Ordoñez (Quito: Taurus, 2009), 111.

Esta causal podría incluso romper con la institucionalidad del país, ya que si la nación se encuentra atravesando serias dificultades, inestabilidad política o conmociones, no sería apropiado destruir al ente legislativo, ya que el efecto podría ser ahondar la crisis. Lo que debería realizarse es un gran acuerdo nacional para superar las diferencias y robustecer las instituciones en el marco de sus competencias.

Como se observa, esta causal también es discrecional y deja al libre arbitrio del presidente de la república la posibilidad de disolver a la legislatura. Entonces, muy posiblemente el primer mandatario estará buscando el momento político oportuno para decretar la disolución de la Asamblea, fundamentalmente cuando pierda la mayoría parlamentaria —en caso de tenerla— o en el evento de que se forme una mayoría en su contra. Entonces en los vaivenes del juego político, el primer mandatario utilizará esta arma en contra del órgano legislativo para someterlo a sus intereses, él simplemente invocará que existe *una grave crisis política* y procederá a disolver.

Hay que indicar que las tres causales señaladas en el art. 148 de la Constitución²¹⁴ han sido replicadas íntegramente en el art. 50 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.²¹⁵ Respecto a las tres causales de disolución se considera que se legisló con el único propósito de fortalecer la figura del presidente de la república y poseer un mecanismo de destrucción de una función del Estado, en este caso del legislativo.

EFFECTOS DE LA DISOLUCIÓN DE ACUERDO AL ART. 148 DE LA CONSTITUCIÓN DEL ECUADOR

Una vez que se han revisado las causales por las que se decreta la disolución, se pasa a observar los efectos de la misma de conformidad al art. 148 de la Constitución de la República.²¹⁶

En primer lugar, se debe indicar que de acuerdo con el segundo inciso del mencionado artículo, la disolución solo puede ser ejercida por una sola vez en los tres primeros años, sería impropio que se lo realice en el último ya que se acercan las nuevas elecciones, lo cual renovaría la legislatura.

214 Ecuador, CRE, art. 148.

215 Ecuador, *Ley Orgánica de la Función Legislativa*, Registro Oficial Suplemento 642, 27 de julio de 2009, art. 50. En adelante se cita esta Ley como LOFL.

216 Ecuador, CRE, art. 148.

El tercer inciso del art. 148²¹⁷ señala que en un plazo máximo de siete días después de la publicación del decreto de disolución, el Consejo Nacional Electoral convocará para una misma fecha a elecciones legislativas y presidenciales para el resto de los respectivos períodos. Esto se lo debe armonizar con lo dispuesto en el art. 50 de la LOFL,²¹⁸ el cual señala que las elecciones se efectuarán en un plazo máximo de noventa días posteriores a la convocatoria. Similar disposición se encuentra en el art. 87 de la Ley Orgánica Electoral, el denominado Código de la Democracia.²¹⁹

Ahora bien, que se cumplan los plazos que estas disposiciones ordenan será muy complicado, ya que los procesos electorales requieren planeación, difusión y ejecución; consecuentemente, cumplir ese plazo será un reto para el órgano electoral.

El cuarto inciso del art. 148 de la Constitución²²⁰ dispone que hasta la instalación de la renovada Asamblea Nacional, el presidente de la república podrá, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional, expedir decretos-leyes de urgencia económica, que podrán ser aprobados o derogados por el órgano legislativo. Este párrafo sin duda es polémico, debido a que se concede facultades legislativas al presidente de la república en ausencia de la Asamblea Nacional, lo que violenta flagrantemente el principio de separación de las funciones del Estado, entendido como división de competencias de cada órgano. No es posible, pertinente ni coherente que en un régimen democrático se cuente con este tipo de disposiciones, por más control que pueda realizar la Corte Constitucional que, como se ha señalado, puede estar subordinada al Poder Ejecutivo.

También dispone el cuarto inciso del artículo ya indicado, que estos decretos-leyes pueden ser aprobados o negados por el órgano legislativo.²²¹ ¿A qué órgano legislativo se refiere esta norma, ya que si en el momento de la expedición de los decretos-leyes el órgano legislativo

217 *Ibíd.*

218 Ecuador, *LOFL*, art. 50.

219 Ecuador, *Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador: Código de la Democracia*, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril de 2009, art. 87.

220 Ecuador, *CRE*, art. 148.

221 *Ibíd.*

se encuentra cesante y se debe esperar que se poseione a una nueva Asamblea Nacional para que los conozca y contar con la posibilidad de derogarlos si las circunstancias lo ameritan? Como se observa, la redacción de la norma es bastante defectuosa e invade las atribuciones que son propias de la Asamblea Nacional.

Hay que advertir que una de las consecuencias de la disolución de la Asamblea Nacional es que una vez decretada, los asambleístas pierden una de sus garantías básicas como es la inmunidad. Esto podría ser un factor que, en determinados gobiernos con tintes autoritarios que decreten la disolución del legislativo, podría generar persecuciones y hostigamiento en contra de los exasambleístas, quienes quedarían desprovistos de esta salvaguarda.

Esta situación se podría dar especialmente en contra de legisladores que se destaquen en su rol de fiscalizadores al gobierno de turno. De esta manera, el camino para tomar el total control político del país se torna más factible para la Función Ejecutiva con un legislativo inexistente, y por ende con una ausencia de legisladores.

Los efectos de la disolución de la Asamblea Nacional también generan otras problemáticas. Uno de estos aspectos es el tema de la aprobación de los instrumentos internacionales. Se recuerda que la Asamblea Nacional tiene la facultad de conocer y aprobar ciertos tratados internacionales, como se señala en el art. 419 de la Constitución,²²² los que se refieren a:

- Materia territorial o de límites.
- Establezcan alianzas políticas o militares.
- Contengan el compromiso de expedir, modificar o derogar una ley.
- Se refieran a derechos y garantías establecidas en la Constitución.
- Comprometan la política económica del Estado establecida en el Plan Nacional de Desarrollo.
- Impliquen al país en acuerdos de integración y de comercio.
- Atribuyan competencias propias del orden jurídico interno a un organismo internacional o supranacional, y
- Comprometan el patrimonio natural y en especial el agua, la biodiversidad y su patrimonio genético.

222 Ecuador, CRE, art. 419.

Como se observa, el abanico de instrumentos internacionales que deben ser aprobados por la Asamblea Nacional es amplio y son de materias trascendentales que deben ser tratadas por la legislatura.

Disuelto el órgano legislativo, es indudable que los instrumentos internacionales que deban ser remitidos al seno de la Asamblea Nacional para su correspondiente aprobación van a quedar suspendidos hasta que se integre un nuevo legislativo. Así fácilmente podrían transcurrir varios meses sin que Ecuador ratifique los tratados por ausencia del órgano competente. Esto podría traer consecuencias negativas en las relaciones internacionales de Ecuador con diversos países. Imaginémonos qué sucedería en el país si se está a punto de aprobar un tratado comercial que será muy beneficioso para miles de ecuatorianos, es evidente que la ausencia temporal del órgano legislativo perjudicará la aprobación del instrumento internacional. Igualmente, en el caso de un conflicto internacional, por ejemplo, una guerra, es fundamental aprobar instrumentos internacionales que contengan una alianza militar; si el legislativo es inexistente, entonces es evidente que no se podrá aprobar la alianza, lo cual podría tener efectos indeseables para el país.

SENTENCIA INTERPRETATIVA N.º 002-10-SIC-CC DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

En el año 2009, el señor Guillermo González Orquera presentó a la Corte Constitucional una solicitud de interpretación constitucional de los art. 114, 130, 146 y 148 de la carta fundamental del Ecuador. El proponente en su demanda expuso su preocupación respecto a los períodos presidenciales y de los asambleístas en el evento de una reelección. El 19 de enero de 2010, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional para el Período de Transición admitió a trámite la solicitud presentada. Respecto a la muerte cruzada,²²³ el proponente manifestó:

Si el Presidente de la República, —en el caso de la denominada muerte cruzada— disuelve a la Asamblea Nacional, y en las elecciones que se convocan a continuación resulta nuevamente electo, dicha elección debe entenderse como una ratificación por parte del pueblo, de la gestión del Presidente para terminar el período para el que fue inicialmente electo y

223 Esta expresión será tratada más adelante en este trabajo académico.

en consecuencia no debería considerarse como otro período y cabría su reelección.²²⁴

Para atender esta solicitud de interpretación, la Corte aplicó los métodos literal o semántico y el método sistemático o armónico. Esta petición era una magnífica oportunidad para que el órgano constitucional se pronuncie respecto a la disolución del legislativo y la destitución del presidente.

Respecto a la muerte cruzada, la Corte señaló que «La destitución del presidente o presidenta de la república y la disolución de la Asamblea Nacional son figuras constitucionales excepcionales previstas en la norma constitucional [...] que pueden ser activadas eventualmente si se cumplen los presupuestos previstos en la norma suprema».²²⁵ Es evidente que ambas figuras son excepcionales ya que no es dable que la destitución del primer mandatario y la disolución de la Asamblea se conviertan en mecanismos continuos de resolución de conflictos entre las funciones del Estado. Un aspecto que debe ser tomado en cuenta en la sentencia interpretativa es que para el órgano constitucional estas figuras *equilibran el poder*. Así se pronuncia la Corte:

Estas figuras han sido instituidas por el constituyente ecuatoriano en la Constitución de 2008 y pueden ser ejercidas tanto por la Asamblea Nacional como el Presidente de la República, como un mecanismo de frenos y contrapesos a través del cual se intenta equilibrar el poder del uno respecto del otro. Así, si la Asamblea puede destituir al Presidente o Presidenta de la República, el Jefe de Estado puede también disolver a la legislatura. Las causas son similares, con la diferencia particular de que el Presidente de la República puede disolver a la Asamblea si de forma reiterada e injustificada obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.²²⁶

Como se observa, la Corte ha justificado la implementación en la carta fundamental de las figuras de destitución del presidente de la república y disolución del legislativo como mecanismos para equilibrar el poder, pero obviamente no hace un análisis pormenorizado de las

224 Ecuador Corte Constitucional para el Período de Transición, *Sentencia interpretativa n.º 002-10-SIC-CC*, Registro Oficial Suplemento 294, 6 de octubre de 2010, 43.

225 *Ibíd.*, 48.

226 *Ibíd.*

causales de disolución, ni de los sistemas políticos y su relación con la disolución y la destitución.

Por ello, Luis Fernando Torres indicó que respecto a la muerte cruzada la Corte Constitucional «trató marginalmente el tema y se ocupó de desarrollar el asunto de la reelección, aunque, en el fondo, su interpretación, por la forma como se hizo la consulta, estableció las reglas de juego de la muerte cruzada, dándole, sobre todo al Presidente, un importante escudo electoral».²²⁷

En la parte resolutive de la sentencia, la Corte señaló en su num. 2²²⁸ que para el caso de los art. 130 y 148 de la Constitución, las elecciones tanto legislativas como presidenciales convocadas por el Consejo Nacional Electoral se entenderá que son para completar el resto de los respectivos períodos sin que pueda comprenderse que se trata de un nuevo período regular imputable para el caso de la reelección.

Igualmente, la Corte interpretó²²⁹ que las personas que se postulen para la Asamblea Nacional o la presidencia de la república en el evento de disolución del legislativo o destitución del presidente, se entenderá que su eventual elección ratificatoria en algunos casos así como quienes participan en forma libre y voluntaria en este proceso eleccionario, el desempeño de la función como autoridades de elección popular lo ejercerán únicamente para completar el resto de los respectivos períodos, por lo que no se trata de un nuevo período computable para el caso de una reelección.

El num. 5²³⁰ de la decisión de la Corte Constitucional manifestó que ambas figuras solo podrán ejercerse por una sola vez dentro de los tres primeros años de mandato presidencial, en el un caso, y dentro de los tres primeros años del período legislativo, en el otro, sin que pueda activarse estos mecanismos en el período restante de ejercicio ya que no es un nuevo período sino la culminación de uno anterior.

227 Luis Fernando Torres, «La reelección y la muerte cruzada: Interpretación constitucional», en *Debate constitucional con jurisprudencia*, ed. Luis Fernando Torres (Quito: CEJ, 2011), 201.

228 Ecuador Corte Constitucional para el Período de Transición, *Sentencia interpretativa 002-10-SIC-CC*, 49.

229 *Ibíd.*

230 *Ibíd.*, 49-50.

A nuestro modo de ver, la Corte Constitucional tuvo una gran oportunidad de pronunciarse respecto a la dimensión jurídica de las figuras constitucionales establecidas en los arts. 130 y 148 que se las ha denominado impropriadamente como muerte cruzada, pero no lo hizo.

Se cree que era el momento adecuado para que el órgano constitucional desarrolle una interpretación jurídica que sea utilizada para desentrañar el contenido de estas instituciones; sin embargo, hay que reconocerlo, cumplió con el cometido de dilucidar si las elecciones supervinientes tanto a la disolución como a la destitución se las debía computar como un período regular o no, quedando claro que los candidatos de ser electos desempeñarán sus funciones únicamente para completar el resto de los respectivos períodos, por lo que no se trata de un nuevo período computable para el caso de una eventual elección.

LA DISOLUCIÓN DE LA ASAMBLEA Y LA AMENAZA AL EQUILIBRIO DEL PODER

Cuando se trató el sistema parlamentario y su relación con la disolución del órgano legislativo, se ponderó el papel que desempeña esta institución jurídica en tal sistema. Como bien lo señala Colliard, allí impera la voluntad de equilibrio ya que si el Parlamento puede derribar al gobierno, este tiene la facultad de disolver al órgano legislativo.²³¹ Entonces, en ese régimen político hay un sano equilibrio entre las funciones del Estado y como ya se desarrolló en el primer capítulo, la disolución es una institución equilibrante del poder.

En un sistema presidencial como el ecuatoriano, las funciones Legislativa y Ejecutiva tienen un catálogo de facultades y atribuciones determinadas por la Constitución de la República. Es así que la Asamblea Nacional tiene como tarea primordial el legislar y fiscalizar, mientras que el presidente de la república, quien encabeza la Función Ejecutiva, tiene como rol fundamental la administración y gobierno del Estado.

Hay que indicar que estas funciones del Estado no pueden actuar más allá de sus competencias constitucionales y legales, por lo que obligatoriamente deben controlarse, de allí nace el control político tan necesario para contener al poder estatal.

231 Jean Claude Colliard, *Los regímenes parlamentarios contemporáneos*, trad. Xavier Arbos et al. (Barcelona: Blume, 1981), 69.

A la par, entre ambas funciones estatales ejecutivo-legislativas se presenta un conjunto de mecanismos de control interorgánicos que los obliga a controlarse mutuamente, tal es el caso del rol del presidente de la república como colegislador canalizado por medio de las objeciones a las leyes expedidas por la Asamblea y la iniciativa legislativa que tiene en diversas áreas. A su vez, la Constitución del Ecuador reconoce a la Asamblea Nacional diversos mecanismos de control a la Función Ejecutiva, como es el caso de la fiscalización con los pedidos de información —art. 120, num. 9—²³² y del juicio político —arts. 129 y 131—. ²³³ Además, la carta fundamental le otorgó la posibilidad de destituir al presidente de la república de conformidad al art. 130.²³⁴

El control es una de las tareas fundamentales de todo ente legislativo ya que sin él campea la impunidad; por ello, Nestor Pedro Sagués da dos razones técnicas para hacerlo, la primera es «el *control para el equilibrio*, ya que si un país adopta el sistema de división de los poderes, un presupuesto de esa división es una relativa paridad o equilibrio de ellos que solo se obtendrá con actos de mutua vigilancia y fiscalización». ²³⁵ La segunda, es el control para la responsabilidad, por la cual «si se quiere un gobierno responsable, hay que vigilarlo. Sin inspección no puede haber responsabilidad sino impunidad». ²³⁶

El presidente a más de su rol de colegislador, tiene otras facultades como: iniciativa legislativa para la presentación de proyectos de ley en la Asamblea Nacional —art. 147, num. 11—²³⁷, convocar a la Asamblea a sesiones extraordinarias —art. 147, num. 15—²³⁸ y actualmente se le ha otorgado la posibilidad de disolver a la Asamblea Nacional.

La disolución de la Asamblea Nacional como facultad del presidente de la república, en la legislación ecuatoriana, forma parte del control político desde su materialización en la Constitución de 2008. Pero ¿qué clase de control es? Para Karl Loewenstein que hace un importante

232 Ecuador, CRE, art. 120, num. 9.

233 Ibid., art. 129, 131.

234 Ibid., art. 130.

235 Nestor Pedro Sagués, «Aproximaciones a una teoría del control parlamentario sobre el Poder Ejecutivo», en *Formas de Gobierno: Relaciones Ejecutivo-Parlamento*, Comisión Andina de Juristas (Lima: Comisión Andina de Juristas, 1993), 72.

236 Ibid.

237 Ecuador, CRE, art. 147, num. 11.

238 Ibid., art. 147, num. 15.

estudio del control político, señala que la facultad de disolver al Parlamento por parte del ejecutivo es un *medio de control autónomo* ya que está reservado a un detentador del poder, independientemente de los demás.²³⁹ Este criterio se comparte, ya que la voluntad de disolver pertenece a la Función Ejecutiva a través del presidente de la república de manera exclusiva y por ende autónoma.

En la misma senda, Diego Valadés establece una tipología de los controles. Respecto a la disolución del Parlamento como facultad del ejecutivo, la considera en primer lugar, como un *control del poder unidireccional* debido a que es una decisión que solo le compete al gobierno. En segundo lugar, indica que la disolución es un *control organizativo* debido a que una vez decretada se afecta la vida del legislativo.²⁴⁰ Con relación a los efectos de la disolución, el autor señala que es un *control vinculatorio* porque cambia o modifica la situación del órgano legislativo.

Finalmente, respecto a los destinatarios, Valadés indica que hay dos formas de control: los generales y los singulares. Así, la disolución es considerada como un *control general* ya que surte efecto sobre la totalidad del órgano controlado.²⁴¹ Como se observa, hay una verdadera clasificación de los controles y la disolución tiene ubicación primordial en ellos, gracias al poder otorgado a la Función Ejecutiva. Un poder que inadecuadamente utilizado puede ser devastador.

¿Qué sucede con la presencia de la disolución y el equilibrio del poder? Como ya se determinó anteriormente, en el sistema parlamentario la disolución equilibra el poder. Ahora bien, en el sistema presidencial depende de las circunstancias y de la función que cumple. Así, en Perú, Venezuela y especialmente en Uruguay que han incorporado en sus constituciones elementos del sistema parlamentario que permiten un control al ejecutivo, la incorporación de la disolución al parecer no desequilibraría drásticamente la configuración del poder, ya que los requisitos para ejecutarla resultan bastante inaplicables. Desde luego que un uso inadecuado o erradas interpretaciones de la norma jurídica que pretenden una disolución de hecho y ajena a la disposición constitucional, sí causaría impacto.

239 Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, 70.

240 Diego Valadés, *El control del poder* (Buenos Aires: Ediar / UNAM, 2005), 199-200.

241 *Ibíd.*, 205.

En realidad, en Latinoamérica de alguna u otra forma gobiernos caudillistas y autoritarios han pretendido desembarazarse de las legislaturas por vías de hecho y así ha sucedido a lo largo de la historia republicana de estos países. Todo ello con objeto de no contar con el órgano diseñado para controlar al Poder Ejecutivo, por ello ha sido muy común las clausuras de los legislativos, especialmente en el siglo XIX.

En la Constitución del Ecuador, el art. 130²⁴² incorporó la destitución del presidente de la república. Conforme a esta disposición se puede destituir al primer mandatario por arrogación de funciones que no le competan constitucionalmente y por grave crisis política y conmoción interna. En el plazo de setenta y dos horas, concluido el procedimiento establecido en la ley, la Asamblea Nacional resolverá motivadamente en función de las pruebas de descargo presentadas por el presidente de la república. Para proceder a la destitución se requerirá el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional.

En caso de producirse la destitución, el vicepresidente asume la presidencia. Esta facultad la puede ejercer por una sola vez durante el período legislativo en los tres primeros años. Posteriormente se convoca a una misma fecha a elecciones legislativas y presidenciales anticipadas para el resto de los respectivos períodos. La instalación de la Asamblea Nacional y la posesión del presidente de la república tendrá lugar de acuerdo con lo previsto en la Constitución, en la fecha determinada por el Consejo Nacional Electoral.

En relación a esta institución —como se había señalado anteriormente— los constituyentes indicaron que así como la Asamblea Nacional puede destituir al presidente de la república, se le otorgó al primer mandatario la posibilidad de disolverla, para de esta forma equilibrar el poder.

Respecto de esta norma constitucional y cotejándola con la disolución, se considera que *no equilibra el poder* por cuanto en el art. 130 de la Constitución de la República²⁴³ se establece un debido proceso para que el presidente de la república pueda defenderse de los cargos imputados, inclusive con la presentación de pruebas de descargo, aspecto no considerado en el caso de la disolución del legislativo, ya que el cuerpo

242 Ecuador, CRE, art. 130.

243 *Ibíd.*

legislativo no puede presentar ninguna prueba, no hay debido proceso y tampoco derecho a la defensa.

Además, para proceder con la destitución del presidente se requiere la voluntad de las dos terceras partes de la Asamblea Nacional, situación que es difícil de alcanzar. En cambio para disolver la Asamblea, es un acto que solo le corresponde a la voluntad del presidente de la república.

Un aspecto trascendental es que, en el caso de la destitución del presidente, el vicepresidente es quien asume la presidencia de la república, es decir, el cargo no queda vacante y la Función Ejecutiva prácticamente permanece intacta; mientras que, en el caso de la disolución de la Asamblea Nacional, la Función Legislativa desaparece durante un tiempo indeterminado, permaneciendo el presidente de la república en funciones hasta que se realicen elecciones. Esto demostraría que se normó para favorecer a la Función Ejecutiva y debilitar al legislativo, por ello se considera que equivocadamente se ha llamado a esta institución como *muerte cruzada*.

Respecto a la muerte cruzada, hay que indicar que esta denominación es una metáfora que se la utiliza, en primer lugar, para describir generalmente a la facultad del presidente de la república de disolver a la Asamblea Nacional y se la llama así debido al criterio de que una vez decretada la disolución, en días posteriores se convoca a elecciones tanto presidenciales como legislativas, es decir, ambos actores políticos ponen a disposición su cargo al pueblo. Por lo que, la muerte cruzada significaría la terminación de los cargos para el cual fueron electos los legisladores y el presidente de la república. La metáfora ha sido ampliamente utilizada por juristas, políticos y comunicadores; sin embargo, a nuestro modo de ver constituye una expresión errada que más bien puede confundir a la ciudadanía.

Tomando a la muerte cruzada en su primer sentido figurado, ella supondría que ambos órganos estatales —tanto el ejecutivo como el legislativo— fenecen en el ejercicio de sus funciones. En realidad esto es una falacia ya que una vez decretada la disolución del legislativo, el presidente de la república permanece en funciones con todas sus atribuciones constitucionales y con el agravante de dictar decretos-leyes de urgencia económica, con lo cual suplantaría a la Función Legislativa durante el lapso comprendido entre la disolución y la posesión de los nuevos legisladores. En esta ruta se presenta una concentración del

poder en manos del presidente de la república. Entonces, el único ente que realmente termina con su vida jurídica es el legislativo.

Respecto a los efectos de la muerte cruzada, Ramiro Ávila señala que el peso de la muerte es distinto debido a que el único que en realidad se entierra es el legislativo, mas el presidente de la república permanece en funciones con un poder inmenso.²⁴⁴ Entonces se reitera que la disolución del legislativo como facultad del presidente de la república no puede considerarse como un sinónimo de la llamada muerte cruzada, ya que el presidente de la república sigue en el poder con más fuerza que antes debido a la ausencia del órgano legislativo.

Considerando el segundo sentido figurado de esta metáfora, algunas personas manifiestan que también se produciría la muerte cruzada en el evento de que la Asamblea Nacional destituya al presidente de la república, porque se convocaría nuevamente a elecciones, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 130 de la Constitución de la República,²⁴⁵ situación que carece de fundamento porque como se ha advertido, el vicepresidente asume la presidencia de la república permaneciendo intacta la Función Ejecutiva, mientras que el legislativo queda destruido; consecuentemente, el único aniquilado es esta función del Estado, por lo que carece de sentido el hablar de muerte cruzada.

Por lo tanto, utilizar esta denominación es confundir a la opinión pública. Desde luego, esta metáfora se ha posicionado de manera política y diversos actores la siguen utilizando para ejemplificar lo que sucedería con la disolución del legislativo. Con estos antecedentes, el término jurídico que más se adecuaría a esta figura es la cesación recíproca de funciones, como lo ha denominado el Dr. Hernán Salgado.²⁴⁶

Volviendo al tema de la disolución y el equilibrio del poder, la implementación en Ecuador de la forma en que está diseñada no responde a dicho equilibrio, ya que la norma es deficiente en su diseño jurídico. De conformidad al art. 148 de la Constitución, se observa que las causales son altamente subjetivas en beneficio exclusivo del presidente,

244 Ramiro Ávila, docente UASB-E, entrevista realizada por el autor, 24 de febrero de 2016.

245 Ecuador, *CRE*, art. 130.

246 Hernán Salgado, «Efectos de la Muerte Cruzada», entrevista en *Radio Democracia*, 2015, <https://www.youtube.com/watch?v=ISOaibCT8cY>, consulta: enero de 2016.

como ya fue explicado anteriormente. Además, el cuarto inciso del mismo artículo señala que hasta la instalación de la Asamblea Nacional, el presidente de la república podrá, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional, expedir decretos-leyes de urgencia económica, que podrán ser aprobados o derogados por el órgano legislativo. Esta situación desequilibra el poder, porque con la disolución prevista en el caso ecuatoriano se está destruyendo al órgano legislativo y prácticamente a toda la Función Legislativa.

Sin la presencia de la Función Legislativa durante un tiempo indeterminado, el presidente queda como único legislador y tampoco habría fiscalización en el país ante la ausencia de su principal ente controlador. Este es un caso particular en el cual la Función Ejecutiva absorbe prácticamente todo el control político del país en ausencia de un legislativo que queda vacante, lo que provoca más bien la concentración del poder y el desequilibrio.

Hernán Salgado, refiriéndose a la separación de poderes y su relación con la disolución del legislativo, opina que:

Otros creen que la disolución del Congreso contribuye a la separación de poderes en el sistema presidencial, lo cual es paradójico, pues implica todo lo contrario, se trata de una intervención o intromisión del Ejecutivo en el órgano legislativo. Más aún si ambos proceden de elección popular, no debería haber lugar a la disolución. En cambio si contribuiría a la preminencia del Presidente de la República, la disolución sería un arma en beneficio del Ejecutivo.²⁴⁷

En Ecuador, tanto el legislativo como el ejecutivo provienen de elección popular, aspecto que les otorga la legitimidad necesaria para que cumplan con sus atribuciones constitucionales; a más de ello, deben cumplir su tarea en el marco señalado en el ordenamiento jurídico guardando la independencia necesaria, aspecto que en muchas de las ocasiones no se logra por la injerencia de un poder respecto al otro.

Hay que agregar que la disolución por voluntad del presidente de la república como está diseñada en nuestro marco constitucional, siempre será una amenaza latente en contra del legislativo, por cuanto —como

247 Hernán Salgado, «La hegemonía del Ejecutivo en el sistema presidencial de Latinoamérica: Entre el mito y la realidad», en *Relaciones entre Gobierno y Congreso*, coord. Cecilia Mora-Donatto (Ciudad de México: UNAM, 2002), 553.

ya se señaló anteriormente— es una verdadera *espada de Damocles* que en cualquier momento la pueda activar.

En nuestro país desde 2008 el expresidente Rafael Correa ha amenazado en activar la mal denominada *muerte cruzada*, entendida como la disolución de la Asamblea Nacional por el primer mandatario, en varias oportunidades.

Diario *El Comercio* recogió seis momentos en los que Correa pretendió utilizar la disolución, a saber:

a) En mayo de 2010, cuando el presidente señaló que la disolución podía resolver las diferencias políticas.

b) En julio de 2010 cuando la mayoría gubernamental estaba en peligro para la aprobación de leyes.

c) En septiembre de 2010, posterior al veto a la Ley de Servicio Público en donde el bloque gubernamental demostró que estaba dividido en la votación de esa ley. Tal vez fue la época en que más se habló de la disolución de la Asamblea Nacional.

d) En octubre de 2010, luego del denominado «30 de Septiembre».

e) En julio de 2011, cuando el presidente de la república señaló que utilizaría la muerte cruzada ya que la Asamblea se demoró en postular a su delegado al Consejo de la Judicatura.

f) En julio de 2011, ya que el Gobierno de Correa tenía la posibilidad de perder la mayoría en la Asamblea Nacional y necesitaba conformar una mayoría parlamentaria estable.²⁴⁸

Posteriormente, a fines de 2015 también Correa indicó que en el caso de que el próximo presidente de la nación sea de Alianza País y tenga un legislativo desfavorable, este tranquilamente podría disolver a una legislatura adversa y con nuevas elecciones obtener una mayoría favorable.²⁴⁹

Estas antelaciones de una posible disolución de la Asamblea Nacional, en el caso de una posible derrota parlamentaria de los partidos que respondan a quien sea designado como presidente de la república en los

248 Ana María Carvajal, «La muerte cruzada neutraliza transitoria de Correa», *El Comercio*, 14 de diciembre de 2015, <http://www.elcomercio.com/actualidad/muertecruzada-reeleccion-asamblea-enmiendas-rafaelcorrea.html>, consulta: enero de 2016.

249 La Hora, «Oposición llama a resistir por amenaza de muerte cruzada», *La Hora*, 13 de diciembre de 2015, <http://lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101894323#.V0uSLcT3jAo>, consulta: abril de 2016.

años venideros, es algo que todavía deberá observarse en el acontecer político ecuatoriano ya que el mismo es cambiante, criterio compartido por Ramiro Ávila.²⁵⁰

Además, nos parece un despropósito este tipo de especulaciones, y sobre todo las amenazas anticipadas en contra de la Función Legislativa que, como se ha detallado, ha sido una constante bajo el mandato del expresidente Correa.²⁵¹

Es evidente que con la amenaza o ejecución de la disolución en contra del órgano legislativo se conculcaría el principio de separación de las funciones del Estado. Respecto a esta temática, Sartori indica que:

Con la separación de poderes, el Parlamento no puede interferir en los asuntos internos, en el *interna corporis*, del campo que corresponde al Ejecutivo, y especialmente, no puede destituir a un presidente. Si seguimos la misma lógica o el mismo principio, la separación de poderes implica que un presidente no puede disolver un Parlamento. Éste es de hecho el caso de los Estados Unidos y en la mayoría de los sistemas presidenciales. Pero, ¿qué pasa si se le otorga tal poder al presidente? ¿Constituye esto una violación del principio de separación? Sí, aunque yo me inclino a considerar el poder de disolución del Parlamento como una *anomalía* que no transforma —si se aplican mis tres criterios definitorios— a un sistema presidencial en otro diferente [sic].²⁵²

250 Ramiro Ávila, docente UASB-E, entrevista realizada por el autor, 24 de febrero de 2016.

251 Al respecto, véanse algunos de los enlaces en donde el presidente de la república amenazó con disolver a la Asamblea Nacional: El Universo, «Correa: Vamos a la muerte cruzada y los volveremos a derrotar», *El Universo*, 26 de julio de 2010, <https://www.eluniverso.com/2010/07/26/1/1355/correa-vamos-muerte-cruzada-volveremos-derrotar.html>, consulta: abril de 2016; El Universo, «El Presidente amenaza otra vez con aplicar la muerte cruzada», *El Universo*, 17 de julio de 2011, <http://www.eluniverso.com/2011/07/17/1/1355/presidente-amenaza-otra-vez-aplicar-muerte-cruzada.html>, consulta: abril de 2016; El Diario, «Muerte Cruzada enviaría a casa a los asambleístas», *El Diario*, 29 de septiembre de 2010, <http://www.eldiario.ec/noticias-manabi-ecuador/167386-muerte-cruzada-enviaria-a-casa-a-los-asambleistas/>, consulta: abril de 2016; El Comercio, «Correa retoma la opción de la muerte cruzada», *El Comercio*, 16 de julio de 2011, <http://www.elcomercio.com/actualidad/politica/correa-retoma-opcion-de-muerte.html>, consulta: abril de 2016. El Comercio, «Correa advierte de nuevo muerte cruzada ante posible boicot de la oposición», *El Comercio*, 30 de julio de 2011, <http://www.elcomercio.com/actualidad/politica/correa-advierte-de-nuevo-muerte.html>, consulta: abril de 2016.

252 Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, 102. Énfasis añadido.

Ecuador, si bien es cierto que durante algunas décadas, especialmente desde el retorno a la democracia, soportó una intensa pugna de poderes en la que claramente el legislativo tuvo gran parte de responsabilidad, llevando incluso al derrocamiento de tres presidentes, no se justificaría la inclusión de esta institución. Cuando se revisaron las actas de la Constituyente realizada en Montecristi se advirtió que los asambleístas desconocían la figura que estaba en discusión e incluso así lo reconocieron algunos como Pablo Lucio Paredes.²⁵³ La bancada de gobierno tampoco aportó con criterios técnico-jurídicos de lo que estaban diseñando, aunque ellos consideraban que con la disolución se equilibraría el poder. Esto evidencia que esta institución no tuvo el estudio, la investigación y el análisis necesario para incorporarla en nuestro ordenamiento jurídico.

La Constitución del Ecuador, posiblemente para dar solución a los problemas que ha soportado la democracia, incorporó la disolución, pero lejos de solucionarlos, los podría intensificar debido a que dar más facultades al presidente de la república no equilibra el poder, porque al emitir un decreto de disolución se destruiría la institución representativa de la democracia, que no es otra sino la Asamblea Nacional, o por lo menos mediante la constante amenaza de disolución se tendría una Asamblea subordinada al Poder Ejecutivo.

Por lo expuesto, Julio César Trujillo califica de ingenua²⁵⁴ la intención de mantener el equilibrio de poderes mediante esta institución. Si lo que se pretendía era equilibrar el poder se podía haber incorporado otras figuras del sistema parlamentario como el voto de confianza y la moción de censura, y además redactar y diseñar otra norma respecto a la disolución muy diversa a la que actualmente se tiene en el constitucionalismo ecuatoriano que, sin duda, da una inadecuada preeminencia a la Función Ejecutiva.

A nuestro modo de ver, la incorporación de la disolución del legislativo en el ordenamiento jurídico de Ecuador responde a un momento político, la Constituyente 2007-2008, que tuvo como consecuencia el

253 Ecuador Asamblea Constituyente, «Acta de sesión n.º 071», 28 de junio de 2008, 71.

254 Julio César Trujillo, *Constitucionalismo contemporáneo: Teoría, procesos, procedimientos y retos* (Quito: UASB-E / CEN, 2013), 241.

incremento desmedido de los poderes del presidente de la república que lejos de aportar equilibrio al poder, lo ha fortalecido.

En nuestro criterio, la disolución de la Asamblea en Ecuador no constituiría un mecanismo de control político —pese a que doctrinariamente ha sido calificado como tal— ya que si es ejecutada por el presidente de la república mediante la invocación de causales subjetivas, más bien acabaría con el control político que ejerce la Función Legislativa a la Ejecutiva, la cual —como se ha visto— permanece intacta. En este sentido, indudablemente la disolución en manos del primer mandatario abona para que se den excesos en el poder ejecutivo.

LA DISOLUCIÓN DEL LEGISLATIVO COMO UNA EXPRESIÓN DE DEMOCRACIA

Característica fundamental de la disolución del órgano legislativo en el sistema parlamentario es que una vez decretada se convoca a elecciones. En Ecuador de igual manera, cuando el presidente de la república decreta la disolución, está obligado a llamar a elecciones para formar un nuevo ente legislativo y poner a consideración del pueblo también su cargo; así lo determina el art. 148 de la Constitución del Ecuador.²⁵⁵ Entonces un aspecto positivo de la disolución —exclusivamente en el régimen parlamentario— es la consulta al pueblo, porque mediante nuevas elecciones para legisladores y presidente de la república el cuerpo electoral está en capacidad de expresarse y señalar la ruta que debe tomar la nación. Es decir, el pueblo decidirá si mantiene en el órgano legislativo una mayoría a favor del gobierno —en caso de existir— o en el evento contrario, puede formar una nueva mayoría que inclusive sea adversa al régimen de turno.

En el sistema parlamentario, la disolución cumple un rol fundamental y es considerada como una institución que robustece la democracia; en este sentido, Carré de Malberg señala: «la disolución desempeña un papel análogo al del referéndum; resulta aquí esencialmente un procedimiento de consulta popular que permite comprobar si las voluntades expresadas por la Cámara disuelta están realmente acordes con las del cuerpo electoral».²⁵⁶

255 Ecuador, CRE, art. 148.

256 Carré de Malberg, *Teoría general*, 1066.

Como se observa en párrafos anteriores, el pueblo se convierte en árbitro de las posibles desavenencias o pugna de poderes entre el ejecutivo y el legislativo, de allí la importancia de esta institución como un medio de expresión para canalizar la democracia, aspecto incuestionable en el régimen parlamentario.

Para abonar los criterios de formación democrática de esta institución, Ramiro Ávila recuerda que en Ecuador la Constitución de 2008 provino de una Asamblea Constituyente cuyos miembros fueron elegidos democráticamente, y después se dio un referéndum aprobatorio en el cual el pueblo se pronunció aprobando las disposiciones, incluida esta institución jurídica, por lo que el origen de la norma tendría legitimidad democrática.²⁵⁷

Por otro lado, hay que advertir que la forma en que se diseñó la disolución en Ecuador podría afectar los más sensibles resortes de la democracia. Es verdad que de conformidad al art. 148 de la Constitución,²⁵⁸ el pueblo es quien debe otorgar legitimidad al ejecutivo o legislativo, mediante las elecciones. No obstante, la desaparición de la Asamblea Nacional lesionaría a la democracia ecuatoriana porque no existiría dicha función. En este sentido, podría ser peligroso que un presidente de la república tenga facultades legislativas extraordinarias.

Como bien lo señala Nogueira Alcalá: «Los sistemas democráticos son la expresión político-institucional de una convivencia, de un estilo de vida y un ideal democrático».²⁵⁹ Esto significa que la institucionalidad se afectaría sin la presencia del órgano legislativo quedando en posición preeminente el ejecutivo, el cual podría seguir dictando decretos-leyes.

Se considera que en un sistema presidencial se lesiona la democracia con desaparición de la Función Legislativa, ya que sin su presencia se produce un quiebre institucional, impropio de un régimen democrático presidencial. En este aspecto se concuerda con lo expresado por Berlín Valenzuela cuando indica: «El parlamento constituye, indudablemente, una de las variables más importantes de la democracia

257 Ramiro Ávila, docente UASB-E, entrevista realizada por el autor, 24 de febrero de 2016.

258 *Ibíd.*

259 Nogueira Alcalá, *Regímenes políticos contemporáneos*, 63.

que conjuntamente con el sufragio universal, los partidos políticos, los procesos electorales y la coordinación y respeto entre los poderes, son elementos consustanciales a la representación política».²⁶⁰ Es claro que con la inexistencia del legislativo como producto de la disolución, se evapora una de las variables de la democracia y si se carece de esta variable, indudablemente la democracia se encuentra seriamente averiada.

Además, en un sistema presidencial como el nuestro, la ausencia del legislativo podría provocar que la democracia sea sustituida por la *autocracia*, en la que el presidente de la república se convierta en el único detentador del poder y que, como se ha señalado, se envista de otras facultades, inclusive la de legislar, aspecto que deforma el sistema democrático imperante en el país.

En el mismo sentido, Hernán Salgado indica: «el poder político debe estar distribuido, nunca concentrado porque la Historia demuestra que ese es el camino que toman los regímenes totalitarios».²⁶¹ Entonces, como se señaló arriba, puede suceder que en el momento en que se decreta una disolución en nuestro país, la democracia sea en verdad suplantada por la autocracia; situación en la cual la voluntad de una sola autoridad se impone, en este caso la del presidente de la república, que sin la existencia del órgano diseñado para controlar al Poder Ejecutivo gozaría de un gran poder que podría tener consecuencias funestas para el sistema democrático del país. Esto es así porque se encontraría ante una situación que se asemejaría al Estado absolutista propio del Antiguo Régimen o por lo menos al despotismo ilustrado, evidente retroceso que no se compadece con la actual realidad de los Estados democráticos que ponderan los derechos de las personas y fundamentalmente la convivencia en democracia.

Por otra parte, al ser la Asamblea Nacional el órgano que representa a las diversas tendencias ideológicas del país, fundamentalmente a partidos y movimientos políticos, sin duda es un ente que canaliza

260 Francisco Berlín Valenzuela, *Derecho parlamentario* (Ciudad de México: FCE, 2000), 13.

261 Hernán Salgado Pesantes, «La hipertrofia del sistema presidencial», http://www.hernansalgadopesantes.com/index.php?option=com_content&view=article&id=41:la-hipertrofia-del-sistema-presidencial&catid=2:articulos&Itemid=3, consulta: diciembre de 2015.

el pluralismo democrático en cuyo caso una disolución dejaría sin ese escenario de contradicción tan necesario para el correcto desempeño de la democracia.

Desde luego, el legislativo es el órgano de representación propio de los Estados democráticos y surge como una expresión de la soberanía del pueblo; es evidente que su integración es producto de diversas tendencias democráticas y precisamente surgió como una medida para contener al monarca o al detentador del poder de turno.

La disolución del legislativo, tal como ha sido implantada en nuestro sistema presidencial, significaría un retroceso histórico en el cual solo la voz del detentador del Poder Ejecutivo se haría escuchar. Entonces sin pluralismo democrático, sin las garantías necesarias para que los actores políticos puedan ejercer la oposición y sin mecanismos de control político, la disolución abona para la desarticulación del sistema democrático de nuestro país.

Para tranquilidad de la vida democrática de Ecuador, lo conveniente sería no utilizar esta figura jurídica, tal como lo advirtieron algunos constituyentes en Montecristi. Y en el evento de presentarse inestabilidad política o una pugna de poderes, lo fundamental será crear espacios de diálogo entre las autoridades de las funciones del Estado que permitan convivir de manera racional y pacífica. Igualmente, entre las autoridades estatales lo crucial es llegar a acuerdos que sostengan la institucionalidad y la democracia en el país y procesar las diferencias en el marco del respeto mutuo entre los poderes del Estado. Con estas premisas, se buscaría detener la aplicación de un mecanismo como la disolución que, tal como está diseñada en la actualidad, podría quebrantar o deformar al sistema presidencial ecuatoriano.

LA DISOLUCIÓN COMO UN SÍNTOMA DE HIPERPRESIDENCIALISMO

Los países latinoamericanos escogieron como su sistema político al presidencial; sin embargo, varios tratadistas advierten que en algunos de ellos lo que verdaderamente existe es el denominado *presidencialismo* que, a criterio de Maurice Duverguer, es «una aplicación deformada del régimen presidencial clásico, por debilitamiento de los poderes del Parlamento e hipertrofia de los poderes del presidente; de ahí su nombre. Funciona sobre todo en los países latinoamericanos que han

transportado las instituciones constitucionales de Estados Unidos a una sociedad diferente».²⁶²

Históricamente, en América Latina se ha presentado una tendencia a fortalecer las facultades del presidente de la república y dar primacía a la Función Ejecutiva respecto a otras instituciones del Estado. Esta tendencia se ha intensificado en algunos países como el nuestro; en la actualidad «el Ejecutivo presidencial de naturaleza fuerte es auspiciado incluso desde la propia Constitución y es revestido de mayores atribuciones, lo cual contribuye a un fortalecimiento que debilita particularmente al Legislativo como a los órganos jurisdiccionales [...] Este fenómeno jurídico-político se llama hiperpresidencialismo».²⁶³

El denominado hiperpresidencialismo se enriquece con una serie de condiciones como: «una cuantificación importante de poderes presidenciales, una mayoría favorable al presidente dentro del Congreso y además un gran apoyo de parte del pueblo».²⁶⁴ Entonces la principal característica del hiperpresidencialismo es el incremento de los poderes presidenciales que regularmente se efectúa mediante la implementación de procesos constituyentes y reformas constitucionales. En Ecuador así sucedió con la expedición de la Constitución de 2008, donde fueron reforzadas las atribuciones y facultades del primer mandatario.

Ramiro Ávila, tomando en consideración la Constitución de 2008, señala como características del hiperpresidencialismo, entre otras, las siguientes:

- Disolución de la Asamblea
- Expedición de decretos-leyes en caso de disolución
- Facultad reglamentaria
- Expedición de decretos
- En proyectos urgentes económicos, si no se los aprueba en un tiempo determinado, se convierten en ley.

262 Maurice Duverger, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 5.ª ed. (Barcelona: Ariel, 1970), 213.

263 Salgado, *Lecciones de derecho constitucional*, 102.

264 Pablo Valdivieso y Luis Fernando Rivera, «Presidencialismo fuerte en Ecuador (1979/1998/2008)», en *Derecho constitucional e instituciones políticas. Derechos Humanos y Justicia Constitucional: Ensayos en honor al Prof. Dr. Hernán Salgado Pesantes*, coords. María Paulina Araujo, Rafael Oyarte y Manuel Maldonado (Quito: CEP, 2015), 145.

- Convocatoria a referéndum y a consulta popular para reformar la carta fundamental
- Vetos totales o parciales a leyes expedidas por la Asamblea
- Formulación del Plan Nacional de Desarrollo y Presupuesto General del Estado al que el legislativo solo puede observar
- Dirección de la política monetaria y bancaria
- Explotación de recursos naturales²⁶⁵

Lo indicado constituye un abanico de atribuciones y facultades en poder del primer mandatario, que iría en desmedro del resto de funciones del Estado, ya que concentra un poder que no lo tiene ninguna otra autoridad o función del Estado; por ello, se considera que «la función ejecutiva ejerce mucho poder y tiene la última palabra en el sistema político».²⁶⁶ Lo expuesto configura plenamente el hiperpresidencialismo en nuestra Constitución.

Con el objeto de ampliar el arsenal de atribuciones presidenciales, se observa que los constituyentes ecuatorianos otorgaron al presidente de la república la facultad de disolver a la Asamblea Nacional, lo que provocaría que esta autoridad tenga preeminencia frente al órgano legislativo. Este aspecto, concomitantemente con el desmantelamiento de algunas atribuciones del legislativo, ha posibilitado que el ejecutivo se constituya en la función más poderosa del Estado. Así, en el constitucionalismo ecuatoriano «se busca retirar del Legislativo los nombramientos de los funcionarios más importantes que legitiman su designación al ser elegidos por los congresos o asambleas [...] Tales nombramientos se los pone o bien en el ejecutivo presidencial o en otro organismo dependiente de éste [sic]».²⁶⁷ De igual manera Ramiro Ávila, criticando el fortalecimiento del presidente, señala que:

Uno de los mayores problemas no superados por la Constitución de 2008, y que se viene arrastrando desde la primera Constitución en Ecuador, es el fortalecimiento del presidencialismo. Parecería que las Constituciones siempre estuvieron realizadas y promovidas bajo la sombra del personaje histórico

265 Ramiro Ávila, «La alternativa al hiperpresidencialismo en un Estado plurinacional», en *El silencio ante un atropello es imposible: Estudios sobre el pensamiento jurídico de Julio César Trujillo*, comp. Ramiro Ávila y Enrique Ayala (Quito: UASB-E / CEN, 2012), 38-9.

266 *Ibíd.*, 39.

267 Salgado, *Lecciones de derecho constitucional*, 110.

del momento y que no han permitido el fortalecimiento de una democracia más participativa y una auténtica división y control de poderes.²⁶⁸

Sin lugar a dudas un presidencialismo reforzado no va a permitir que se presente una democracia participativa, donde el soberano, que no es otro que el pueblo ecuatoriano, sea el actor fundamental en la construcción del país y la toma de decisiones.

El hiperpresidencialismo afecta notablemente al principio de separación de las funciones del Estado debido a la gran preponderancia del ejecutivo frente a las otras funciones y esto trae como consecuencia un desequilibrio del poder en beneficio de la mencionada función. Esto lo recalca Hernán Salgado cuando señala: «el marcado desequilibrio de poderes que ocasiona el hiperpresidencialismo trae diversas consecuencias, quizá la mayor sea la anulación del control político que ejerce la Función Legislativa».²⁶⁹ Peor aún, en el caso ecuatoriano, a lo largo de su historia republicana los detentadores del Poder Ejecutivo precisamente han pretendido terminar con la vida jurídica de los legislativos, y en varias ocasiones así lo hicieron, por ello, se produjo una gran cantidad de clausuras del órgano legislativo, las que indudablemente eran vías de hecho, al margen de toda norma constitucional o legal.

Anteriormente en este trabajo, se observó en los antecedentes de la disolución cómo incluso presidentes constitucionales pretendieron introducir la disolución a nuestro ordenamiento jurídico, pero felizmente no lo lograron. Entonces, ha existido una equivocada idea en nuestra democracia de que el presidente de la república tendría la última palabra en las decisiones del poder, sin que se inmiscuyan otros órganos, especialmente los de representación como el legislativo. Con este horizonte, la Constitución del Ecuador permitió que el poder político del presidente de la república se incremente considerablemente, y ahora se encuentra sumamente fortalecido con la facultad de disolver a la legislatura.

Igualmente, Humberto Nogueira Alcalá advierte los peligros del presidencialismo autoritario practicado en América Latina, que estaría reforzado con el poder de disolución:

268 Ramiro Ávila, *El neoconstitucionalismo transformador: El Estado y el derecho en la Constitución de 2008* (Quito: UASB-E / Abya-Yala, 2011), 115.

269 Hernán Salgado, «La hipertrofia del sistema presidencial».

Los presidencialismos autoritarios de América Latina se caracterizan, esencialmente, por quebrar el principio consubstancial al régimen presidencial de la independencia jurídica y la irrevocabilidad recíproca entre el Ejecutivo y el Legislativo. Ello garantizaba el principio de separación orgánica de los poderes del Estado obligándoles al entendimiento, dentro de la libertad y autonomía garantizadas por su independencia jurídica recíproca.

Al quebrarse este principio, sólo en beneficio del Ejecutivo, otorgándole la posibilidad de disolver el Parlamento, desconoce la autonomía real de este último en el ejercicio de sus facultades legislativas y de control del Ejecutivo [sic].²⁷⁰

El hiperpresidencialismo aporta para que el presidente de la república tenga supremacía frente al resto de funciones del Estado, y con la amenaza o aplicación de la disolución puede convertir al legislativo en un ente subordinado al carecer de instrumentos eficaces de control respecto al Poder Ejecutivo.

A fin de contrarrestar este evidente desequilibrio que favorece al ejecutivo, es necesario fortalecer al ente legislativo mediante la instauración de mecanismos eficaces de control político para de esta forma intentar equilibrar su poder frente a la Función Ejecutiva.

Como se ha observado en este capítulo, la disolución del legislativo en el ordenamiento jurídico ecuatoriano surgió como una propuesta del expresidente Jaime Roldós Aguilera, en su enfrentamiento con la Cámara Nacional de Representantes, liderado por Assad Bucaram. Luego, Sixto Durán Ballén intentó implementarla a través de una consulta popular, tema que no fue aprobado por decisión del pueblo ecuatoriano. Posteriormente, transcurrieron varios años hasta que se la materializó en la Constitución de 2008. En este sentido, de manera analítica se deberá ir evaluando a esta institución a fin de observar qué aportes puede brindar al sistema presidencial, a la democracia y a la participación ciudadana. Entonces, habrá que determinar si en el futuro el país tomará la decisión de mantenerla en nuestro ordenamiento jurídico o, en caso contrario, deberá ser suprimida del texto constitucional por la serie de reparos que tiene para el equilibrio de poderes y la democracia. Hasta la presente fecha, la disolución únicamente ha actuado como una amenaza por parte del primer mandatario en contra del órgano legislativo, aspecto indeseable en un Estado garantista que se considera de derechos y justicia.

270 Nogueira Alcalá, *Regímenes políticos*, 219.

CONCLUSIONES

Como se ha observado en la investigación realizada, la disolución del legislativo es uno de los más importantes mecanismos de control en el sistema parlamentario, considerado un aspecto fundamental para el funcionamiento de este régimen. Su principal objetivo es equilibrar el poder entre las funciones ejecutiva y legislativa, porque si el órgano legislativo tiene en sus manos la moción de censura para derribar al gobierno, el ejecutivo dispone de la disolución para contrarrestar una mayoría parlamentaria que se encuentra en desacuerdo.

En la investigación también se determinó que la disolución del legislativo no es una institución jurídica exclusiva del sistema parlamentario, ya que por diversas circunstancias ha llegado a varios países que tienen un régimen presidencial, una gran excepción en este sistema por los reparos que se han puesto a esta institución.

De igual manera, es evidente que el constitucionalismo ecuatoriano no fue el creador o productor de esta figura jurídica, ya que se receptó esta institución luego de un largo recorrido que empezó en Inglaterra y transitó en Francia y España, afincándose en países que tienen como punto medular el régimen parlamentario; posteriormente, en algunos regidos por el sistema presidencialista para luego llegar al constitucionalismo latinoamericano.

En la investigación se determinó que en Latinoamérica fue la Constitución paraguaya una de las primeras que consideró la disolución del órgano legislativo durante el Gobierno de Alfredo Stroessner; sin

embargo, se debe tomar en cuenta que hasta la presente fecha no se ha ejecutado la disolución en los países latinoamericanos de acuerdo con su marco constitucional. Lo que sí se ha dado de manera ocasional son clausuras de los respectivos congresos cuando primordialmente han existido golpes de Estado.

También se observó en este trabajo que en Ecuador durante varias décadas se buscaban mecanismos que permitieran a la Función Ejecutiva sortear la pugna de poderes con el legislativo y lograr estabilidad en su administración. Así, en los Gobiernos de Jaime Roldós Aguilera y Sixto Durán Ballén se intentó mediante reforma constitucional y consulta popular respectivamente, incorporar a la disolución del legislativo. Aspecto que no ocurrió y a nuestro modo de ver fue positivo porque existía un gran desconocimiento de sus alcances. En este sentido, es muy inconveniente que las instituciones jurídicas sean sometidas a los vaivenes de la manipulación política.

Se entendió en la elaboración de este trabajo que uno de los aspectos característicos de la disolución del legislativo en el sistema parlamentario, es aquella facultad de equilibrar el poder como contrapartida a la moción de censura. Aparentemente con ese mismo propósito, los asambleístas constituyentes pertenecientes a la mayoría gubernamental, insertaron esa figura para supuestamente equilibrar el poder, ya que —según ellos— si la Asamblea Nacional puede destituir al presidente de la república, a su vez, el primer mandatario puede disolver al legislativo. Esta búsqueda del equilibrio de los poderes estuvo marcada previamente por la gran inestabilidad que existió en la democracia ecuatoriana durante algunas décadas, lo que propició la ingobernabilidad, la pugna de poderes y el enfrentamiento político. Entonces, algunos actores políticos buscaron mecanismos para equilibrar los poderes del Estado, ya que en un régimen presidencial fundamentado en la separación de las funciones del Estado no debería existir la preeminencia de una función respecto a la otra. En esta senda, los constituyentes justificaron la implementación de la disolución del órgano legislativo como una facultad del presidente de la república, advirtiendo de antemano que ojalá esta figura jurídica nunca se ejecute en Ecuador debido a la gravedad que reviste, lo que demuestra que los asambleístas gubernamentales tenían claras preocupaciones de los peligros de esta institución para la democracia y el equilibrio de poderes.

Está claro que si los miembros de la Asamblea Constituyente 2007-2008 sospechaban que esta figura jurídica podía causar serios problemas al sistema democrático ecuatoriano, era evidente que no debían insertarla en nuestro ordenamiento jurídico; sin embargo, primó más el aspecto político para dar preeminencia a la Función Ejecutiva en desmedro de las atribuciones y competencias de la Función Legislativa, lo que ha ocasionado un indudable desequilibrio del poder en favor del primer mandatario, factor que es camino para la concentración del poder.

Como se observó en la investigación, uno de los aspectos sustanciales de la disolución en el sistema parlamentario es su condición de ser un mecanismo democrático puesto a consideración del pueblo, ya que si el ejecutivo se encuentra en una pugna de poderes o pierde la mayoría parlamentaria del legislativo, se procede a disolverlo para que el arbitraje del pueblo, por intermedio de elecciones, determine si concede la razón al partido de gobierno o a otra fuerza política. Este aspecto constituye un importante mecanismo de democracia semidirecta con lo que el pueblo se convierte en árbitro de su propio destino. Por este motivo, la disolución en el régimen parlamentario ha gozado de amplia justificación. Sin embargo, es evidente que en el sistema presidencial donde prácticamente no ha sido utilizada esta institución jurídica y existe poco conocimiento de la utilidad de la misma, su ejecución significaría la desarticulación del sistema democrático y el privilegio del ejecutivo respecto a una debilitada Función Legislativa. Entonces, la disolución en el sistema presidencial no es un mecanismo que mejora la democracia de los países, más bien intensifica el poder del presidente de la república, lo cual la pone en riesgo.

De los países latinoamericanos que poseen la disolución, se considera que en Ecuador es donde se generan las mayores dificultades y peligros para la democracia y el equilibrio de poderes, debido a un deficiente diseño normativo. En la investigación se detectó que las causales de la disolución, que constan en el art. 148 de la Constitución, son altamente subjetivas, lo que le otorga al presidente de la república un gran poder para decretar la disolución cuando lo considere oportuno, todo ello en detrimento de la Función Legislativa. Igualmente, la norma dispone que una vez disuelto el legislativo, el primer mandatario permanece en el poder con la facultad de dictar decretos-leyes de urgencia económica, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional, aspecto

totalmente injustificable ya que invade las competencias y atribuciones propias de la Función Legislativa, lo que significa que el presidente de la república asume la legislación del país con el agravante de que carecería de su principal ente de control. Con la ausencia del órgano legislativo es evidente que durante un largo período no habrá fiscalización, lo cual denigraría al régimen presidencial ecuatoriano, que tiene como fundamento el control político que hace el legislativo al ejecutivo. Con ello el sistema de pesos y contrapesos propios de los gobiernos con separación de funciones del Estado queda desarticulado. A la par, la supresión del legislativo supondría que diversos actores políticos gubernamentales podrían actuar irresponsablemente sin el señalado control político por parte del órgano legislativo.

En la investigación también se observó que el principal problema que plantea la disolución del órgano legislativo es que el ejecutivo estaría absorbiendo competencias que son propias de la Función Legislativa, lo que constituye una patología en el régimen presidencial ecuatoriano. El hecho —ya indicado— de que el presidente de la república permanezca en el poder con la facultad de dictar decretos-leyes de urgencia económica, es un aspecto impropio del principio de separación de las funciones del Estado que conllevaría una excesiva concentración del poder en manos de la Función Ejecutiva, lo cual puede ser la senda para el establecimiento de gobiernos autoritarios que siempre han buscado mecanismos para desembarazarse de los órganos de representación popular, en este caso del legislativo.

Se cree que, en el supuesto de que en Ecuador se decrete una disolución del legislativo por parte del primer mandatario, el país se vería abocado a un trance constitucional de graves repercusiones para el sistema democrático, que seguramente en vez de fortalecer la democracia se la lesionaría con la ejecución de una institución impropia del sistema presidencial.

Se considera que habría sido pertinente que, en la elaboración de la Constitución, los asambleístas constituyentes —si así lo habrían considerado— hubieran insertado mecanismos de solución de conflictos entre las funciones del Estado que sean alternativos a la disolución de la Asamblea, ya que estas instituciones jurídicas, por la gravedad que revisten, no deberían ser utilizadas. Bien podría haberse diseñado algún organismo que esté conformado por los presidentes de cada una de las

funciones del Estado, y que tendría como misión exclusiva desactivar las posibles pugnas de poderes o superar las crisis políticas que se presenten en Ecuador. No se considera que una democracia que debe ser fortalecida, como la ecuatoriana, se sostenga en amenazas de autoridades o posibles quiebres de la institucionalidad, como podría presentarse con la disolución del legislativo.

Por otra parte, la investigación también comprobó que la estructura de la actual Constitución sin duda ha fortalecido y reforzado las funciones y atribuciones del presidente de la república; lo que, unido a la facultad de disolver, podría darle una preeminencia respecto de las otras funciones del Estado, muy especialmente frente a la Función Legislativa, ente controlador del ejecutivo, a la que podría subordinar bajo amenaza de disolución. La presencia de la disolución en la Constitución como facultad presidencial actúa como una espada de Damocles en contra de la Asamblea Nacional, ya que al existir amenaza de aplicarla en cualquier momento, se subordina a la Función Ejecutiva.

En la investigación también se determinó que no se debe utilizar como sinónimo de disolución de la Asamblea a la denominada *muerte cruzada*, debido a que en el caso de la disolución del órgano legislativo por parte del presidente de la república, la instancia legislativa desaparece, mientras que el primer mandatario continúa en funciones hasta la realización de las elecciones, inclusive con la facultad de dictar decretos-leyes de urgencia económica; por lo que la única que sería enterrada es la Función Legislativa, en tanto que la Ejecutiva permanecería con un gran poder incrementado, debido a la inexistencia de la Asamblea Nacional, que por antonomasia es su órgano de control político. Hay que añadir también que en ninguna parte del texto de la Constitución del Ecuador existe la denominación de muerte cruzada, término que lamentablemente se ha generalizado en la opinión pública debido al uso que equivocadamente algunos juristas, políticos y periodistas le han dado.

Se determinó también en la investigación que con la disolución del legislativo se elimina el órgano que representa a la soberanía popular, ya que en su seno concurren todas las tendencias políticas, conformando el más importante escenario del debate político. Por lo que, suprimiendo a la Función Legislativa en el país, no se podrán escuchar las opiniones y debates de las diversas organizaciones políticas, lo cual es esencial en una democracia participativa.

Se considera que, en el supuesto no consentido de que se mantenga esta institución en el constitucionalismo ecuatoriano, se deberían tomar algunas medidas inmediatas como: fortalecer a la Función Legislativa, insertando mecanismos eficaces de control político al ejecutivo y eliminar las causales previstas en el art. 148 de la Constitución que tienden a la discrecionalidad. Igualmente, se debería reformar la citada norma para el caso de que, una vez decretada la disolución de la Asamblea Nacional, se principalice a los asambleístas suplentes, quienes asumirían la titularidad del cargo, lo que permitiría contar con un órgano legislativo que no quede vacante y que cumpla sus funciones en el marco de la Constitución. Asimismo, el presidente de la república debería salir automáticamente del poder, para que asuma esa función el vicepresidente. Además de lo recomendado, se debería suprimir la facultad de dictar decretos-leyes de urgencia económica por parte del presidente de la república en el evento de una disolución, ya que es inconveniente para el equilibrio de poderes y la separación de las funciones del Estado.

Realmente hay que considerar que la disolución del órgano legislativo en el sistema presidencial constituye un objeto extraño a este régimen, ya que del estudio efectuado se observó que ningún país en Latinoamérica la ha utilizado de forma constitucional. Esto significa que la disolución está presente con el único objeto de incomodar, amenazar y someter al legislativo y a la par incrementar los poderes presidenciales.

Compartiendo la opinión de Sartori —citado anteriormente—, en un sistema presidencial resulta una anomalía la implantación de la disolución del legislativo como facultad del presidente de la república. Es evidente que la disolución en el sistema parlamentario tiene un propósito claro que es equilibrar el poder; aquello no ocurre en el régimen presidencial en donde el presidente de la república posee una amplia gama de atribuciones y facultades que de hecho le dan primacía. Sumar al primer mandatario la facultad de disolver a la legislatura es un hecho que ciertamente va a desequilibrar la configuración del poder en favor de la Función Ejecutiva, lo cual desmerece la incorporación de esta figura en un sistema presidencial como el ecuatoriano.

Otro aspecto destacado de la investigación es que la disolución del legislativo como facultad del presidente de la república no es una figura que revitalice la democracia de nuestro país y que de alguna manera fortalezca los derechos políticos de las personas. Al contrario, se

considera que la presencia de esta institución jurídica en nuestro marco constitucional constituye el camino de los gobiernos autocráticos, en los que la voluntad de una persona es la única que tiene legitimidad. Por ello, la disolución del legislativo en Ecuador de ninguna manera debe ser considerada como un mecanismo de democracia semidirecta.

Finalmente, con base en todos los criterios ya indicados en este trabajo académico, fundamentalmente: el hecho de que la disolución en nuestro sistema presidencial no cumple el cometido que sí lo realiza en el sistema parlamentario; es una institución que ha sido mal diseñada por los constituyentes, que de ninguna forma equilibra los poderes del Estado; no mejora la democracia sino más bien constituye el camino para la autocracia y el totalitarismo; es un arma política que incrementa los poderes del presidente de la república, quien puede legislar en ausencia del legislativo, y que su ejecución significaría lesionar gravemente el principio de separación de las funciones del Estado, se considera que la disolución del órgano legislativo como facultad del presidente de la república debe ser suprimida de nuestro ordenamiento jurídico.

BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, Bruce. *La nueva división de poderes*. Traducido por José Manuel Salazar. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica (FCE), 2007.
- Andrade, Santiago, Agustín Grijalva y Claudia Storini, eds. *La nueva Constitución del Ecuador: Estado, derechos e instituciones*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador (UASB-E) / Corporación Editora Nacional (CEN), 2009.
- Andrade, Santiago, Julio César Trujillo y Roberto Viciano, eds. *La estructura constitucional del Estado ecuatoriano*. Quito: UASB-E / CEN, 2004.
- Araujo, María Paulina, Rafael Oyarte y Manuel Maldonado, coords. *Derecho constitucional e instituciones políticas. Derechos humanos y justicia constitucional: Ensayos en honor al Prof. Dr. Hernán Salgado Pesantes*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones (CEP), 2015.
- Arnaldo Alcubilla, Enrique. «La disolución del Parlamento y el Parlamento indisoluble». *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, n.º 6 (1998): 101-12. <http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/915301.pdf>. Consulta: diciembre de 2015.
- Ávila, Ramiro. *El neoconstitucionalismo transformador: El Estado y el derecho en la Constitución de 2008*. Quito: UASB-E / Abya-Yala, 2011.
- . «La alternativa al hiperpresidencialismo en un Estado plurinacional». En *El silencio ante un atropello es imposible: Estudios sobre el pensamiento jurídico de Julio César Trujillo*, compilado por Ramiro Ávila y Enrique Ayala, 35-49. Quito: UASB-E / CEN, 2012.
- Baca Olamendi, Laura, et al., comp. *Léxico de la política*. Ciudad de México: FCE / FLACSO Ecuador, 2000.
- Banegas, Mónica. «La muerte cruzada en el nuevo texto constitucional, relaciones Ejecutivo-Legislativo». Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2014.
- Bar Cendón, Antonio. *La disolución de las Cámaras legislativas en el ordenamiento constitucional español*. Madrid: Congreso de los Diputados, 1989.
- Bayón y Chacón, Gaspar. *El derecho de disolución del parlamento y otros estudios*. Madrid: Congreso de los Diputados, 1999.
- Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho parlamentario*. Ciudad de México: FCE, 2000.
- . coord. *Diccionario de términos jurídicos*. 2.^a ed. Ciudad de México: Cámara de Diputados, 1998.
- Bonilla, Daniel, ed. *Teoría del derecho y trasplantes jurídicos*. Bogotá: Siglo del Hombre, 2009.

- Borja, Rodrigo. *Derecho político y constitucional*. 2.^a ed. Ciudad de México: FCE, 1991.
- . *Enciclopedia de la política*. Ciudad de México: FCE, 1997.
- . *Enciclopedia de la política*, t. II, H-Z, 4.^a ed. Ciudad de México: FCE, 2012.
- Cabanellas, Guillermo. *Diccionario enciclopédico de derecho usual*, t. I, A-D, 10.^a ed. Buenos Aires: Heliasta, 1976.
- . *Diccionario enciclopédico de derecho usual*, t. III, D-E, 30.^a ed. Buenos Aires: Heliasta, 2008.
- . *Diccionario enciclopédico de derecho usual*, t. VIII, T-Z, 30.^a ed. Buenos Aires: S. R. L., 2008.
- Carpizo, Jorge. *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia / Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)-Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ), 2009.
- Carré de Malberg, Raymond. *Teoría general del Estado*, 2.^a ed. Traducido por José Lión Depetre. Ciudad de México: UNAM / FCE, 2001.
- Carvajal, Ana María. «La muerte cruzada neutraliza transitoria de Correa». *El Comercio*. 14 de diciembre de 2015. <http://www.elcomercio.com/actualidad/muertecruzada-reeleccion-asamblea-enmiendas-rafaelcorrea.html>. Consulta: enero de 2016.
- Colliard, Jean Claude. *Los regímenes parlamentarios contemporáneos*. Traducido por Xavier Arbos et al. Barcelona: Blume, 1981.
- Congreso del Perú. *Constitución del Perú*, 29 de diciembre de 1993. <http://www4.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Cons1993.pdf>. Consulta: septiembre de 2015.
- Corral, Fabián. «Estado presidencial». *El Comercio*. 12 de octubre de 2017, A-11.
- Correa Freitas, Rubén. «Las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en la Constitución uruguaya». En *Relaciones entre gobierno y congreso*, coordinado por Cecilia Mora-Donatto, 143-65. Ciudad de México: UNAM, 2002.
- Cuvi, Pablo. *Velasco Ibarra: El último caudillo de la oligarquía*, 4.^a ed. Quito: UASB-E / Eskeletra, 2007.
- D'Angelo Rodríguez, Aníbal. *Diccionario político*. Buenos Aires: Claridad, 2004.
- De la Torre Espinosa, Carlos. *De Velasco a Correa: Insurrecciones, populismos y elecciones en Ecuador, 1944-2013*. Quito: UASB-E / CEN, 2015.
- De Secondat, Charles Louis. *El espíritu de las leyes*. Bogotá: Universales, 2001.

- Duverger, Maurice. *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 5.^a ed. Barcelona: Ariel, 1970.
- Eastman, Jorge Mario. *Constituciones políticas comparadas de América del Sur*, 2.^a ed. Bogotá: Parlamento Andino, 1992.
- Echeverría, Julio. *La democracia bloqueada: Teoría y crisis del sistema político ecuatoriano*. Quito: Letras, 1999.
- Ecuador Asamblea Constituyente. «Acta de sesión n.º 46», 8 de mayo de 2008.
- . «Acta de sesión n.º 048», 13 de mayo de 2008.
- . «Acta de sesión n.º 071», 28 de junio de 2008.
- Ecuador Asamblea Constitucional Mesa 3. «Acta de sesión n.º 39», 23 de abril de 2008.
- . «Acta de sesión n.º 53», 4 de junio de 2008.
- Ecuador Corte Constitucional para el Período de Transición. «Sentencia interpretativa n.º 002-10-SIC-CC». Registro Oficial Suplemento 294, 6 de octubre de 2010.
- Ecuador. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.
- . *Decreto Ejecutivo, Convocatoria a Consulta Popular*. Registro Oficial 769, 29 de agosto de 1995.
- . *Decreto Ejecutivo n.º 1*. Registro Oficial 1, 21 de agosto de 1935.
- . *Ley Orgánica de la Función Legislativa*. Registro Oficial Suplemento 642, 27 de julio de 2009.
- . *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*. Registro Oficial Segundo Suplemento 52, 22 de octubre de 2009.
- . *Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador: Código de la Democracia*. Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril de 2009.
- . *Mandato Constituyente n.º 1*. Registro Oficial 223, 30 de noviembre de 2007.
- El Comercio. 2 de abril de 1980, A-12.
- El Comercio. «Correa advierte de nuevo muerte cruzada ante posible boicot de la oposición». *El Comercio*. 30 de julio de 2011. <http://www.elcomercio.com/actualidad/politica/correa-advierte-de-nuevo-muerte.html>. Consulta: abril de 2016.
- . «Correa retoma la opción de la muerte cruzada». *El Comercio*. 16 de julio de 2011. <http://www.elcomercio.com/actualidad/politica/correa-retoma-opcion-de-muerte.html>. Consulta: abril de 2016.
- El Diario. «Muerte Cruzada enviaría a casa a los asambleístas». *El Diario*. 29 de septiembre de 2010. <http://www.eldiario.ec/noticias-manabi-ecuador/>

- 167386-muerte-cruzada-enviaria-a-casa-a-los-asambleistas/. Consulta: abril de 2016.
- El Universo. «Correa: Vamos a la muerte cruzada y los volveremos a derrotar». *El Universo*. 26 de julio de 2010. <https://www.eluniverso.com/2010/07/26/1/1355/correa-vamos-muerte-cruzada-volveremos-derrotar.html>. Consulta: abril de 2016.
- . «El Presidente amenaza otra vez con aplicar la muerte cruzada». *El Universo*. 17 de julio de 2011. <http://www.eluniverso.com/2011/07/17/1/1355/presidente-amenaza-otra-vez-aplicar-muerte-cruzada.html>. Consulta: abril de 2016.
- Embajada de Japón en Cuba. *Ficha informativa sobre Japón*. Embajada de Japón. 3 de mayo de 1947. http://www.cu.emb-japan.go.jp/es/docs/constitucion_japon.pdf. Consulta: febrero de 2016.
- España. *Constitución española*. Boletín Oficial del Estado 311, 29 de diciembre de 1978. <https://www.boe.es/buscar/pdf/1978/BOE-A-1978-31229-consolidado.pdf>. Consulta: septiembre de 2015.
- Espinosa, Ricardo. «Presidencialismo». En *Léxico de la política*, compilado por Laura Baca Olamendi et al., 595-6. Ciudad de México: FCE, 2000.
- Fernández Ruiz, Jorge. *Derecho administrativo y administración pública*, 2.^a ed. Ciudad de México: Porrúa, 2008.
- Ferrando Badía, Juan, coord. *Regímenes políticos actuales*, 3.^a ed. Madrid: Tecnos, 1995.
- Galeón. «Historia José María Velasco Ibarra (1893-1979)». *Galeón*, <http://presidentecuador.galeon.com/IBARRA.html>. Consulta: diciembre de 2015.
- Gallardo, Ana. «Destitución del presidente y disolución de la Asamblea Nacional en los artículos 130 y 148 de la Constitución del Ecuador de 2008». Tesis de grado, Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE), 2014.
- García González, Luis y Juan. *Resumen de Geografía, Historia y Cívica*, 8.^a ed. Quito: Editora Andina, s. f.
- Guillén López, Enrique. «Los parlamentos y el tiempo: El ejemplo inglés hasta la “Revolución Gloriosa”». *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n.º 36-7 (2001): 161-94. <http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/623905.pdf>. Consulta: enero de 2016.
- Historia Universal. «Fracaso del absolutismo en Inglaterra». *Historia Universal*. <http://mihistoriauniversal.com/edad-moderna/fracaso-del-absolutismo-en--inglaterra/>, consulta: febrero de 2016.
- Italia. *Constitución de la República de Italia*, 22 de diciembre de 1947. <http://wwwext.comune.fi.it/costituzione/spagnolo.pdf>. Consulta: febrero de 2016.

- Jellinek, Georg. *Teoría general del Estado*. Traducido por Fernando de los Ríos. Buenos Aires: Maipú / Albatros, 1978.
- Jiménez de Parga, Manuel. *Los regímenes políticos contemporáneos*, 6.ª ed. Madrid: Tecnos, 1987.
- La Hora, «Oposición llama a resistir por amenaza de muerte cruzada». *La Hora*. 13 de diciembre de 2015. <http://lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101894323#.V0uSLeT3jAo>. Consulta: abril de 2016.
- La historia con mapas. «Biografía de Parlamento Largo (1640-1660)». *La historia con mapas*. <http://www.lahistoriaconmapas.com/historia/biografia-de-parlamento-largo-1640-1660/>. Consulta: enero de 2015.
- Landa, César. *Tribunal Constitucional y Estado democrático*, 3.ª ed. Lima: Palestra, 2007.
- Loewenstein, Karl. *Teoría de la Constitución*. Traducido por Alfredo Gallego, 2.ª ed. Barcelona: Ariel, 1982.
- Márquez, Trino. «Presidencialismo, autoritarismo y culto a la personalidad (Hugo Chávez y el ejercicio del poder)». *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura* X, n.º 2 (2004): 57-77. www.redalyc.org/pdf/364/36410204.pdf. Consulta: febrero de 2016.
- Martínez Sampere, Eva. «La disolución del Parlamento en Gran Bretaña». *Revista de Estudios Políticos*, n.º 101 (1998). <http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/27502.pdf>. Consulta: diciembre de 2015.
- Nogueira Alcalá, Humberto. «El régimen presidencial: Una alternativa viable al presidencialismo en Chile». En *Formas de gobierno: Relaciones Ejecutivo-Parlamento*, Comisión Andina de Juristas, 82-111. Lima: Códice, 1993.
- . *Regímenes políticos contemporáneos*, 2.ª ed. Santiago de Chile: Jurídica de Chile, 1993.
- Nohlen, Dieter, y Mario Fernández, ed. *Presidencialismo versus parlamentarismo*. Caracas: Nueva Sociedad, 1991.
- Norris, Robert. *El gran ausente: Biografía de Velasco Ibarra*, t. I. Quito: Libri Mundi, 2004.
- Odysea Producciones. «25 años de democracia en el Ecuador (1979-2004)». Capítulo 1/3. <https://www.youtube.com/watch?v=iiCEGtBwXd4>. Consulta: noviembre de 2015.
- Orti Torres, Javier. *Gobiernos de la ley del más fuerte al hiperpresidencialismo*. Quito: Ediciones Legales, 2008.
- Oyarte, Rafael. *Derecho constitucional ecuatoriano y comparado*. Quito: CEP, 2014.
- . «Relaciones Ejecutivo-Legislativo». En *La nueva Constitución del Ecuador*, editado por Santiago Andrade, Agustín Grijalva y Claudia Storini, 45-91. Quito: UASB-E / CEN, 2009.

- Parlamento del Uruguay, «Parlamentarios uruguayos 1830-2005». *Presidencia de la Asamblea General y del Senado y Presidencia de la Cámara de Representantes*. https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/ParlamentariosUruguayos.pdf?width=800&height=600&hl=en_US1&iframe=true&rel=nofollow. Consulta: febrero de 2016.
- Pérez Calvo, Alberto. *El Estado constitucional español*. Madrid: Reus, 2009.
- Pérez Ordóñez, Diego. «El nuevo régimen presidencial». En *La Constitución ciudadana: Doce visiones sobre un documento revolucionario*, compilado por Diego Pérez Ordóñez, 103-18. Quito: Taurus, 2009.
- Pérez Serrano, Nicolás. *Escritos de derecho político*, t. I. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1984.
- Pérez Royo, Javier. *Curso de derecho constitucional*, 9.ª ed. Madrid: Marcial Pons, 2003.
- Pierre, Eugène. *Traité du droit politique, electoral et parlementaire*. París: Cinquième Édition, 1924.
- Prevost-Paradol, M. *La France Nouvelle*. París: Michel Lévy Frères, 1868.
- Primer Gobierno de Alberto Fujimori. «Cierre del Congreso y crisis constitucional». <http://primergobiernoafujimori.blogspot.com/2007/05/cierre-del-congreso-y-crisis.html>. Consulta: septiembre de 2015.
- Real Academia Española. «disolver». *Diccionario de la lengua española* (2014). <http://dle.rae.es/?id=DwSXuKz>. Consulta: enero de 2016.
- Sabino, Carlos. «El sistema político venezolano: Estabilidad, crisis e incertidumbre». 1995. http://paginas.ufm.edu/sabino/word/Articulos_capitulos_de_libros_monografias_ensayos/sistema_politico_venezolano.pdf. Consulta: febrero de 2016.
- Sagués, Nestor Pedro. «Aproximaciones a una teoría del control parlamentario sobre el Poder Ejecutivo». En *Formas de Gobierno: Relaciones Ejecutivo-Parlamento*, Comisión Andina de Juristas, 66-81. Lima: Comisión Andina de Juristas, 1993.
- Salgado, Hernán. «Efectos de la muerte cruzada». Entrevista en *Radio Democracia*, 2015. <https://www.youtube.com/watch?v=ISOaibCT8cY>. Consulta: enero de 2016.
- . «La hegemonía del Ejecutivo en el sistema presidencial de Latinoamérica: Entre el mito y la realidad». En *Relaciones entre Gobierno y Congreso*, coordinado por Cecilia Mora-Donatto, 541-55. Ciudad de México: UNAM, 2002.
- . «La hipertrofia del sistema presidencial». http://www.hernansalgadopesantes.com/index.php?option=com_content&view=article&id=41:la-hipertrofia-del-sistema-presidencial&catid=2:articulos&Itemid=3. Consulta: diciembre de 2015.

- . *Lecciones de derecho constitucional*, 4.^a ed. Quito: Ediciones Legales, 2012.
- Santaolalla, Fernando. «Sinopsis artículo 112 de la Constitución española». *Constitución española*, 2003. <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=112&tipo=2>. Consulta: febrero de 2016.
- Sartori, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada*. Traducido por Roberto Reyes Mazzoni. Ciudad de México: FCE, 1996.
- Sayagués Laso, Enrique. *Tratado de derecho administrativo*, 7.^a ed. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2002.
- Schmitt, Carl. *Teoría de la Constitución*. Traducido por Francisco Ayala. Madrid: Alianza, 1996.
- Secaira, Patricio. *Curso breve de derecho administrativo*. Quito: Editorial Universitaria, 2004.
- Sista, Dani. «Primer gobierno de Alberto Fujimori, cierre del Congreso y crisis constitucional». <http://primergobiernoafujimori.blogspot.com/2007/05/cierre-del-congreso-y-crisis.html>. Consulta: abril de 2016.
- Torres, Luis Fernando. «La reelección y la muerte cruzada: Interpretación constitucional». En *Debate Constitucional con Jurisprudencia*, editado por Luis Fernando Torres, 201-2. Quito: Cevallos Editora Jurídica (CEJ), 2011.
- . *Presidencialismo constituyente: La ruta del autoritarismo en el Ecuador*. Quito: CEJ, 2009.
- Trujillo, Julio César. *Constitucionalismo contemporáneo: Teoría, procesos, procedimientos y retos*. Quito: UASB-E / CEN, 2013.
- . *Teoría del Estado en el Ecuador*, 2.^a ed. Quito: UASB-E / CEN, 2006.
- Uruguay. *Constitución de la República de Uruguay*, 31 de octubre de 2004. <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>. Consulta: abril de 2016.
- Valadés, Diego. *El control del poder*. Buenos Aires: Ediar / UNAM, 2005.
- . *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*. Buenos Aires: Rubinzal y Culzoni, 2009.
- Valdivieso, Pablo, y Luis Fernando Rivera. «Presidencialismo fuerte en Ecuador (1979/1998/2008)». En *Derecho constitucional e instituciones políticas. Derechos humanos y justicia constitucional: Ensayos en honor al Prof. Dr. Hernán Salgado Pesantes*, coordinado por María Paulina Araujo, Rafael Oyarte y Manuel Maldonado, 139-60. Quito: CEP, 2015.
- Venezuela. *Constitución de Venezuela*. Gaceta Oficial Extraordinaria 36860, 30 de diciembre de 1999. http://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Venezuela.pdf. Consulta: septiembre de 2015.
- Venezuela tuya. «La transición a la democracia», *Venezuela tuya*, <http://www.venezuelatuya.com/historia/resum3.htm>. Consulta: febrero de 2016.

ÚLTIMOS TÍTULOS DE LA SERIE MAGÍSTER

285	Paulo Gaibor, <i>Criminología mediática y victimología del miedo, incidencia en la política criminal</i>
286	Iván Viteri, <i>Violencia simbólica y gestión educativa</i>
287	María Belén Garcés Custode, <i>Ecuador: Capitán Escudo y la construcción de la nación</i>
288	Yuri Gómez, <i>Luz y sombra en los Andes: Imagen fotográfica y poder en Martín Chambi y Sebastián Rodríguez</i>
289	Mauricio López, <i>La acción directa y el llamamiento en garantía en la legislación ecuatoriana</i>
290	Rosa Helena Rodríguez, <i>Disputa por la tenencia de tierras ejidales en el Gran Cauca (1857-1886)</i>
291	Juan Pablo Pozo Bahamonde, <i>Estado de derechos y el sistema económico, social y solidario en Ecuador</i>
292	Natasha Montero, <i>El derecho al ocio de los migrantes en Quito: Un enfoque de género</i>
293	David Quintero Ordóñez, <i>Modernización del Ministerio de Relaciones Exteriores ecuatoriano (1988-1992)</i>
294	Andrea Reinoso, <i>Cuerpo, dolor y memoria: Usos sociales y políticos del cuerpo en la performance latinoamericana</i>
295	Marco Narea, <i>¿Regionalismo poshegemónico o contrahegemónico?: Una revisión de los debates teóricos actuales</i>
296	Ana María Acosta, <i>Comunicación, poder e interculturalidad en la Amazonía sur</i>
297	Marcelo Guerra Coronel, <i>La Corte Constitucional: ¿Guardiana o dueña de la Constitución?</i>
298	Pablo Tatés, <i>Los tropezos de la masculinidad</i>
299	Jorge Castillo, <i>Enrique Males: El canto espiritual y político de los Andes</i>
300	Galo Torres, <i>La disolución de la Asamblea Nacional y su impacto en la democracia: El caso de Ecuador</i>

La facultad del presidente de la república de disolver la Asamblea Nacional fue incorporada a nuestro ordenamiento jurídico en la Constitución de 2008, con el objetivo de «equilibrar» el poder entre las funciones del Estado. Para entenderla, esta obra estudia la disolución en Europa, su origen, tipología y diferencias. Más adelante, analiza el caso ecuatoriano, sus antecedentes, en diversos períodos de la vida republicana, y los debates en la Asamblea Constituyente. También aborda el problema de la disolución de la Asamblea respecto a temas como el equilibrio de las funciones del Estado, la democracia y el hiperpresidencialismo. Finalmente, cuestiona si esta institución enriquece la democracia o la menoscaba.

Galo Torres (Latacunga, 1975) es licenciado en Ciencias Jurídicas (2002), abogado de los Tribunales (2006) y doctor en Jurisprudencia (2006) por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador; especialista superior en Derecho Administrativo (2013) y magíster en Derecho con mención en Derecho Administrativo (2016) por la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Fue abogado en libre ejercicio, asesor del Congreso Nacional, abogado externo del Municipio de Ambato y asesor de la Presidencia de la Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción-Capítulo Ecuador. Es asesor en la Asamblea Nacional.



9789942837417