



**UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL  
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y  
CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS  
CARRERA DE DERECHO**

**TEMA:**

**Grave crisis política y conmoción interna como mecanismo de disolución  
de la Asamblea Nacional.**

**AUTOR:**

**Veloz Ramírez, Rebeca Viviana**

**Trabajo de titulación previo a la obtención del grado de  
ABOGADO**

**TUTOR:**

**Ab. Carrión Carrión, Pablo Javier Mgs.**

**Guayaquil, Ecuador**

**23 de agosto de 2024**



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y  
CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS  
CARRERA DE DERECHO**

**CERTIFICACIÓN**

Certificamos que el presente trabajo de titulación, fue realizado en su totalidad por **Veloz Ramírez, Rebeca Viviana**, como requerimiento para la obtención del Título de **Abogada**.

TUTOR

f.   
Ab. Pablo Javier Carrión, Mgs.

**DIRECTORA DE LA CARRERA**

f. \_\_\_\_\_  
**Dra. Pérez Puig-Mir, Nuria PhD.**

**Guayaquil, a los 23 días del mes de agosto del año 2024**



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL  
**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y  
CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS  
CARRERA DE DERECHO**

**DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD**

Yo, **Veloz Ramírez, Rebeca Viviana**

**DECLARO QUE:**

El Trabajo de Titulación **Grave crisis política y conmoción interna como mecanismo de disolución de la Asamblea Nacional**, previo a la obtención del Título de **Abogada** ha sido desarrollado respetando derechos intelectuales de terceros conforme las citas que constan en el documento, cuyas fuentes se incorporan en las referencias o bibliografías. Consecuentemente este trabajo es de mi total autoría.

En virtud de esta declaración, me responsabilizo del contenido, veracidad y alcance del Trabajo de Titulación referido.

**Guayaquil, a los veintitrés días del mes de agosto del año 2024**

**LA AUTORA**



Firmado electrónicamente por:  
REBECA VIVIANA  
VELOZ RAMIREZ

f. \_\_\_\_\_

**Veloz Ramírez, Rebeca Viviana**



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL  
**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y  
CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS  
CARRERA DE DERECHO**

**AUTORIZACIÓN**

Yo, **Veloz Ramírez, Rebeca Viviana**

Autorizo a la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil a la publicación en la biblioteca de la institución del Trabajo de Titulación, **Grave crisis política y conmoción interna como mecanismo de disolución de la Asamblea Nacional**, cuyo contenido, ideas y criterios son de mi exclusiva responsabilidad y total autoría.

**Guayaquil, a los veintitrés días del mes de agosto del año 2024**

**LA AUTORA**



Firmado electrónicamente por:  
REBECA VIVIANA  
VELOZ RAMÍREZ

f. \_\_\_\_\_

**Veloz Ramírez, Rebeca Viviana**

# REPORTE COMPILATIO

**CERTIFICADO DE ANÁLISIS**  
registro

## Veloz Ramírez, Rebeca Viviana

**< 1%**  
Tareas  
suspechosas

**0%** Similitudes (ignoradas)  
< 1% similitudes entre oraciones (ignoradas)  
0% entre las fuentes reconocidas (ignoradas)

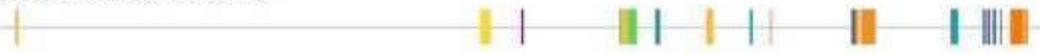
**< 1%** Idiomas no reconocidos  
0% Textos potencialmente generados por la IA

Nombre del documento: Veloz Ramirez, Rebeca Viviana.docx  
ID del documento: 88151b6a5e899d8e1538b7f1cb8877281ee753  
Tamaño del documento original: 131,05 KB  
Autores: []

Depositante: Paola María Toscanini Soqueira  
Fecha de depósito: 4/9/2024  
Tipo de carga: interface  
Fecha de fin de análisis: 4/9/2024

Número de palabras: 9824  
Número de caracteres: 55.845

Ubicación de las similitudes en el documento:

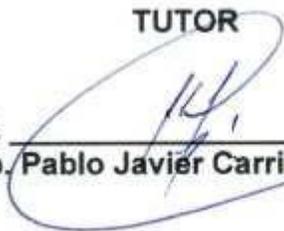


### Fuentes principales detectadas

N°	Descripciones	Similitudes	Ubicaciones	Datos adicionales
1	 <b>TEJIS.docx</b> y <b>TEJIS</b> .docx El documento proviene de un grupo 6 fuentes similares	1%		Palabras idénticas: 1% (12 palabras)
2	 <b>va.sic.comprovincialnacional.gov.ec</b> https://va.sic.comprovincialnacional.gov.ec/tema/registro/110_DNE_FLA2Mh-vB8G2q3My1W1p832HFL... 6 fuentes similares	1%		Palabras idénticas: 1% (14 palabras)
3	 <b>va.sic.comprovincialnacional.gov.ec</b> https://va.sic.comprovincialnacional.gov.ec/tema/registro/110_DNE_FLA2Mh-vB8G2q3My1W1p832HFL... 2 fuentes similares	1%		Palabras idénticas: 1% (14 palabras)
4	 <b>expediente.psicologia</b> http://expediente.psicologia.com.ar/tema/12300886543073015AA.pdf.44 2 fuentes similares	1%		Palabras idénticas: 1% (9 palabras)
5	 <b>va.sic.comprovincialnacional.gov.ec</b> https://va.sic.comprovincialnacional.gov.ec/tema/registro/110_DNE_FLA2Mh-vB8G2q3My1W1p832HFL... 1 fuente similar	1%		Palabras idénticas: 1% (9 palabras)

### Fuentes con similitudes fortuitas

TUTOR

f. 

Ab. Pablo Javier Carrión, Mgs.

LA AUTORA:



REBECA VIVIANA  
VELOZ RAMIREZ

f. \_\_\_\_\_  
Veloz Ramírez, Rebeca Viviana

## DEDICATORIA

A Dios, la fuente eterna de sabiduría y fortaleza, a quien agradezco por haber sido la brújula en este viaje, guiando mis pasos y llenando mi vida de bendiciones invaluable. A mi madre, Manuela, cuyo amor es el cimiento de mis sueños y cuyo sacrificio ha sido el faro que ha iluminado mi camino hacia este logro. Tu fe en mí ha sido el motor de mi perseverancia.

A mi hija, Gianella, la joya más brillante de mi existencia, cuyo simple ser me ha enseñado el verdadero significado de la pasión y el compromiso. Eres la razón por la que me esfuerzo cada día.

A Virgilio, cuya presencia incondicional ha hecho que cada desafío sea más llevadero y cada victoria más dulce. Tu confianza en mí ha sido el aliento que necesitaba, gracias por enseñarme a crecer, creer en mí y sostenerme en los momentos difíciles.

A mis hermanos, Javier, Ariana y Aarón, por ser mi red de seguridad, mis confidentes y mis mayores animadores. Cada uno de ustedes ha aportado una chispa única a mi vida y ha sido un pilar en este viaje académico.

A mis sobrinos, Alonzo y Ezequiel, pequeños pero poderosos recordatorios de la alegría y la esperanza. Su vitalidad y curiosidad son una fuente de inspiración constante.

A Martín, cuyo afecto sincero y aliento constante han añadido color a los días más grises. Tu cercanía ha sido un bálsamo para el alma y un impulso para seguir adelante.

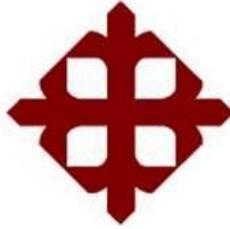
A mi tutor, Pablo Carrión, por ser más que un guía académico, por ser un mentor que ha moldeado mi pensamiento y ha desafiado mi intelecto, llevándome a nuevas alturas.

A mi abuelo Luis, quien desde el cielo sigue siendo mi estrella guía. Su legado de sabiduría y amor sigue iluminando mi camino y me inspira a alcanzar mis sueños.

Finalmente, a las mujeres que han forjado el camino en la historia, cuyas luchas y triunfos han abierto puertas y han creado un mundo en el que hoy podemos avanzar. Su valentía y determinación son la luz que guía nuestra marcha hacia un futuro mejor. Cada uno de ustedes ha contribuido de manera irremplazable a esta travesía, y esta tesis es un tributo a su influencia inestimable en mi vida.

Con profunda gratitud y afecto,

Viviana Veloz



**UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL  
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS  
CARRERA DE DERECHO**

**TRIBUNAL DE SUSTENTACIÓN**

f. \_\_\_\_\_  
**Dra. Pérez Puig-Mir, Nuria PhD.  
Directora**

f. \_\_\_\_\_  
**Paredes Caverro, Ángela María  
Coordinador UTE**

f. \_\_\_\_\_  
**Ramírez, María  
Oponente**

## Índice

Índice de tablas .....	IX
Resumen .....	X
Abstract .....	XI
Introducción.....	2
Capítulo I.....	3
La Muerte Cruzada.....	3
1.1.1 España .....	4
1.1.2 Francia.....	5
1.1.3 Perú .....	6
1.1.4 Uruguay.....	7
1.1.5 Análisis comparativo de la Disolución del Parlamento.....	8
1.2 Modelos de Gobierno .....	10
1.2.1 El Parlamentarismo .....	10
1.2.2 El Presidencialismo .....	11
Capítulo II .....	14
La Muerte Cruzada en el Ecuador.....	14
2.1 Modelo de Gobierno .....	14
2.2 La Fiscalización Legislativa al Gobierno.....	16
2.3 La Disolución de la Asamblea en la Constitución de 2008.....	21
Conclusiones y Recomendaciones.....	25
Referencias .....	26
DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN.....	28

## Índice de tablas

<b>Tabla 1</b> Principales características de la disolución del Parlamento en los países analizados .....	9
---	---

## **Resumen**

Este trabajo tiene como finalidad analizar cómo la introducción de instituciones propias de los modelos parlamentarios, la disolución del Parlamento por el Presidente de la República, afecta el sistema de pesos y contrapesos en el modelo de gobierno presidencial que tiene el Ecuador, en especial en las atribuciones de control político que tiene la Asamblea Nacional.

*Palabras clave:* parlamentarismo, presidencialismo, control político, juicio político, muerte cruzada, disolución del parlamento.

## **Abstract**

This work aims to analyze the impact of introducing institutions characteristic of parliamentary systems, specifically the President's power to dissolve Parliament, on the system of checks and balances in Ecuador's presidential government model. Particular attention will be paid to how this affects the National Assembly's ability to exercise political control.

*Key words: parliamentarism, presidentialism, political control, impeachment, dissolution of parliament*

## **Introducción**

El expresidente de la República, Guillermo Lasso, disolvió la Asamblea Nacional del Ecuador el día siguiente al inicio del debate sobre su juicio político, mediante el Decreto No. 741, invocando la causal de grave crisis política y conmoción interna establecida en el artículo 148 de la Constitución. Esto impidió que la Asamblea resolviera sobre su censura y destitución.

Posteriormente, el 17 de mayo de 2023, el Dr. Javier Virgilio Saquicela Espinoza, ex Presidente de la Asamblea Nacional, presentó una acción pública de inconstitucionalidad contra el Decreto Ejecutivo No. 741, la cual fue rechazada el 18 de mayo de 2023, ya que la Corte Constitucional no tiene atribuciones para controlar la causal de grave crisis política y conmoción interna para disolver la Asamblea.

Con este antecedente este trabajo busca determinar establecer los límites para que la aplicación del mecanismo constitucional de "muerte cruzada por grave crisis política y conmoción interna con la finalidad de que no obstaculice el control político que ejerce la Asamblea Nacional, y armonizar la coexistencia de dos instituciones jurídicas de control con diferentes causas y consecuencias en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, manteniendo el necesario equilibrio ejecutivo-legislativo que sustenta el sistema democrático.

# Capítulo I

## La Muerte Cruzada

### 1.1 Orígenes

El origen de la facultad del ejecutivo de disolver el parlamento se encuentra en el derecho inglés como uno de los elementos constitutivos de su modelo de gobierno, conforme se analizará más adelante. Según Cairo (2016) antes de la instauración del parlamentarismo monárquico el rey tenía la atribución de disolver el legislativo, pero conforme se fue fortaleciendo el gabinete y debilitando la corona, esta prerrogativa se fue desplazando al primer ministro, aunque formalmente le compete al monarca disolverla previo requerimiento del jefe del gabinete, siendo la consecuencia de esta decisión la realización de una nueva elección, de cuyo resultado dependerá que se mantenga o nombre un nuevo primer ministro.

El proceso anterior fue el resultado de transferir el poder del monarca al parlamento y que culminó con la entrega a este cuerpo representativo de la voluntad nacional de la elección de los miembros del gabinete, su destitución y la posibilidad de que el primer ministro active la disolución del legislativa, aunque con la participación formal del monarca.

La consecuencia de esta transferencia de poder produjo el debilitamiento de la corona, situación que ocurrió a nivel de toda Europa, por lo que el modelo parlamentario se adoptó en todos sus estados, acogiendo la figura de la disolución del parlamento<sup>1</sup> con unas pocas excepciones como Noruega; sin embargo, no existe un modelo único en los países que contemplan este mecanismo, ya que en algunos casos para ejercer esta atribución deben participar terceros, en otros se contemplan causales taxativas para su procedencia, y los efectos que producen varían entre los diferentes países.

---

<sup>1</sup> Es importante aclarar que actualmente en Inglaterra, luego de la aprobación de la *Fix-term Parliaments Act* se eliminó esta atribución “la *Fix-term Parliaments Act*, aprobada en septiembre de 2011 en respuesta a las exigencias de los socios liberales del entonces gobierno de coalición presidido por el conservador Cameron, bien puede decirse que acaba con la disolución parlamentaria en su esquema clásico de propuesta (facultad) discrecional del primer ministro a la Reina. De este modo, a partir de dicha Ley es la Cámara de los Comunes la que acuerda su propia disolución por mayoría de 2/3. Junto a esta vía, la Ley de 2011 prevé otra posibilidad de disolución, en este caso semiautomática. Así, si el gobierno pierde una votación de confianza, se producirá la disolución de los Comunes salvo que en el plazo de 14 días los mismos otorguen expresamente su confianza a un gobierno alternativo. Por lo tanto, también en esta segunda opción nos encontramos ante una disolución que sale de la competencia del ejecutivo para anclarse en la autonomía de la voluntad parlamentaria. (Cuenca, 2018, p. 139-140)

A continuación, se analizarán cuatro países que regulan la figura de la muerte cruzada, dando un énfasis en aquellos con modelos presidencialistas.

### **1.1.1 España**

En este país la disolución del parlamento consta desde el siglo XIX como una atribución del monarca, al igual que ocurrió en Inglaterra, sin embargo, esta atribución en el siglo XX con la constitución de 1931 se le otorgaría al presidente de la República y posteriormente, luego de superada la dictadura se la incluiría en la Constitución de 1978. De esta manera, queda configurada la figura de la disolución como un mecanismo para garantizar el equilibrio entre la función ejecutiva y legislativa, y que a criterio de Garrido (2010) se supera el viejo privilegio del monarca para disolver las Cámaras, convirtiendo al cuerpo electoral en el árbitro para resolver conflictos entre el Gobierno y el Parlamento.

El artículo 115 de la Constitución le faculta al presidente del Gobierno proponer la disolución del Congreso, del Senado y de las Cortes Generales. Esta propuesta debe ser realizada previa deliberación del Consejo de Ministros y es decretada por el rey, aunque dicha atribución es meramente formal, pues no se puede negar, según varios autores:

“Por lo que respecta la titularidad de la potestad de disolución, ésta, como es sabido, se atribuye por la Constitución al Rey, a propuesta del Presidente del Gobierno, siendo este último el titular material de la facultad (en cuanto el Jefe del Estado no puede denegarla).” (Cuenca, 2018, p. 143)  
“Desde luego, si así lo decide el Presidente, el Rey debe decretar la disolución, pues estamos ante un acto debido del Monarca en el que no cabe discrecionalidad alguna por su parte.” (Garrido, 2010, p. 163).

En el mismo decreto que resuelve la disolución del Parlamento se debe fijar la fecha de las elecciones anticipadas de los órganos legislativos disueltos, con la finalidad de garantizar la continuidad democrática.

Un elemento importante de esta atribución es que no requiere justificarse en ninguna causal, pero existen algunas limitaciones para su ejercicio como la existencia de una moción de censura y tampoco si aún no ha transcurrido un año desde la última disolución, según el artículo 115 de la Constitución de 1978. El ejecutivo tiene amplios poderes para disolver la Asamblea sin aportar mayores justificativos, por lo que un bloqueo a su accionar podría ser justificativo suficiente. No obstante, la misma Norma Suprema garantiza el equilibrio de funciones cuando limita el ejercicio de esta atribución

mientras el Congreso está debatiendo una moción de censura, con la finalidad de que el ejecutivo utilice su atribución para evadir el control político desde el legislativo.

Por último, la Constitución española establece dos supuestos en los cuales la disolución es obligatoria. En el artículo 168 de la Constitución de 1978 contempla un caso adicional de disolución de la Asamblea que opera de oficio en el caso que ambas cámaras hubieran aprobado una reforma constitucional, con la finalidad de que la aprobación definitiva sea realizada por nuevas cámaras que representen la voluntad popular a la fecha de dicha votación, garantizando que la misma tenga apoyo en el referéndum que se debe realizar una vez aprobado el proyecto por las nuevas cámaras. Además, en el artículo 99.5 de la Norma Suprema dispone que para el caso de que resulte fallida la investidura de un presidente del Gobierno en los primeros dos meses, se debe disolver las cámaras y convocar a una nueva elección.

En el caso español si bien existen dos causales de aplicación automática de la disolución de la Asamblea, sobre los cuales el presidente no puede negarse, existe un mecanismo amplio que le permite a este último disponer la disolución, pero previo acuerdo del Gabinete (que son miembros designados por el presidente), y con la expedición de un decreto por parte del rey que no puede negarse. Entonces, la intervención de estos terceros no afectaría la posibilidad de que opere la disolución. Sin embargo, en España se establecen dos limitantes importantes, la una en cuanto al tiempo que justificaría que la decisión se realiza luego de un tiempo prudente para determinar un posible bloqueo del parlamento y que no exista una moción de censura en trámite para garantizar el rol fiscalizador del gobierno.

### **1.1.2Francia**

Este país tiene un modelo de gobierno semipresidencial, al mantener ciertos rasgos comunes con los modelos parlamentarios y presidenciales. En este sistema el titular del ejecutivo es elegido democráticamente y tiene el rol de jefe de Estado, pero a pesar de existir un primer ministro que se encarga de los asuntos de gobierno, su designación no depende de la Asamblea, sino del mismo presidente, lo que le otorga una influencia importante tanto en la política exterior como interna. Además, en este modelo de Estado se recogen varias instituciones parlamentarias, como la posibilidad de disolver la asamblea legislativa.

En el artículo 12<sup>2</sup> de la Constitución francesa se regula la atribución del presidente para disolver la Asamblea y al igual que en el caso español existe una amplia discrecionalidad, pues la misma no requiere el cumplimiento de ninguna causal, con lo cual se asemeja al mecanismo empleado en otros países parlamentarios.

El trámite para que proceda la disolución de la Asamblea requiere de la consulta previa al primer ministro y a los presidentes de las Asambleas, sin que sea necesaria la aprobación de dichas autoridades. Además, con la finalidad de garantizar la continuidad democrática de una de las funciones del Estado, la misma norma establece el plazo máximo para realizar la elección.

Además, la norma constitucional establece como única limitación el estado de excepción y condiciona su uso a la posibilidad de volver a utilizar dicho mecanismo dentro del año siguiente a la censura, según el artículo 16. Es decir que incluso esta atribución se podría activar estando pendiente un proceso de censura, por ello Lions (1959) considera: “Pieza fundamental del parlamentarismo, contrapeso de la responsabilidad política del Gobierno, el derecho de disolución de la Asamblea que establece la Constitución actual, se presta a desarrollos susceptibles de alterar el equilibrio básico que supone el principio parlamentario”. (p. 532)

Lo anterior, implica que en Francia el presidente tiene una amplia potestad para ejercer esta atribución sin necesidad de que terceros tengan que aprobar su uso y sin que existe ninguna otra limitante más que el tiempo de su ejercicio.

### **1.1.3 Perú**

En el caso peruano la figura de la disolución del parlamento se incluyó por primera vez en la Constitución de 1979 junto con otras reformas que incorporaban algunos elementos del parlamentarismo como el consejo de ministros y las mociones de censura o confianza por parte de la Cámara de Diputados.

---

<sup>2</sup> “Artículo 12.- El Presidente de la República puede, previa consulta con el Primer Ministro y los Presidentes de las Asambleas, declarar la disolución de la Asamblea Nacional.

Las elecciones generales se llevarán a cabo no menos de veinte días y no más de cuarenta días después de la disolución.

La Asamblea Nacional se reúne a partir del jueves siguiente a su elección. Si esta reunión tiene lugar fuera del período previsto para la sesión ordinaria, una sesión estará abierta por un período de quince días.

No puede haber más disolución en el año siguiente a estas elecciones.”

En esta Constitución la potestad del presidente tenía como finalidad superar un posible bloque del Legislativo, es así que el artículo 227 permitía la disolución de la Cámara de Diputados si esta había censurado o negado confianza a tres Consejos de Ministros. Lo anterior significaba que para que opere este mecanismo todos los ministros debían haber sido censurados o mocionado la pérdida de confianza en tres ocasiones.

Es decir, en Perú solo cabe la disolución por una única causal, limitando ampliamente la discrecionalidad del presidente respecto del ejercicio de esta potestad. Además, la normativa establece una serie de limitaciones adicionales como no proceder durante el estado de sitio ni de emergencia y tampoco puede disolverla en el último año de su mandato, según el artículo 229 de la Constitución.

Además, con la finalidad de garantizar la sucesión democrática y el carácter republicano es obligación del presidente convocar a elecciones dentro del plazo de 30 días, caso contrario la Cámara puede sesionar de nueva y como consecuencia se cesaba al consejo de ministros que no podría ser nominado nuevamente durante el periodo presidencia.

Esta fórmula ha sido criticada porque el mecanismo utilizado para superar un bloqueo evidente desde el Parlamento, requiere que se hagan tres censuras para que opere, cuando lo correcto sería permitir la disolución con una sola moción de censura, pues con ello ya existiría un conflicto político que requiera derivar a la voluntad popular su resolución (Cairo, 2016).

Con la Constitución de 1993 se mantuvo la facultad del presidente de disolver el parlamento, con la única excepción de que para que proceda hacen falta dos censuras o mociones de confianza en contra todo el Consejo de Ministros, conforme lo señalan los artículos 134 y 136 de la Constitución. Aunque en principio este mecanismo podría ser difícil de ejecutar, la moción de confianza lo plantea el Consejo de Ministros, por lo que el Gobierno podría promover que se configure la causal.

### **1.1.4 Uruguay**

Otro país con un sistema presidencial que reconoce la disolución del parlamento por decisión del ejecutivo. En el artículo 148 de la Constitución uruguaya se autoriza el uso de este mecanismo luego de una moción de censura o confianza en contra de uno o varios ministros en el caso que el presidente haya insistido en mantener al ministro. En el

mismo decreto que resuelva la disolución dispondrá que se mantenga el o los ministros censurados y que la convocatoria a nuevas elecciones.

A diferencia de lo que acontece en el Perú en este caso la causal de disolución se puede activar con la censura de un solo ministro, pero se mantienen ciertas similitudes como la exigencia de la convocatoria a elecciones y su falta de realización conllevará a que la Asamblea cesada recupere sus derechos. Además, no se podrá utilizar este mecanismo durante los últimos doce meses de duración de la función legislativa.

La inclusión de esta figura tiene como finalidad evitar un posible bloqueo al accionar del gobierno, como consecuencia de una moción de censura de uno o varios ministros. Es decir, esta norma está destinada a garantizar el funcionamiento de la función ejecutiva en desmedro de las funciones de fiscalización del Parlamento.

### **1.1.5 Análisis comparativo de la Disolución del Parlamento**

De esta breve descripción de los cuatro países se observa la variedad normativa de la figura de la disolución de la función legislativa. En ese sentido, ni siquiera los países herederos del modelo inglés de gobierno tienen características y alcances similares respecto de esta atribución. Garrido (2010) señala que existen dos modelos en los sistemas parlamentarios, respecto del grado de discrecionalidad para su ejercicio:

Así, en un primer bloque, que sería aquel en el que el ejecutivo goza de un amplio margen de discrecionalidad a la hora de disolver el Parlamento, se encuadrarían la mayoría de países de Europa Occidental: España, Francia, Reino Unido, Países Bajos, Luxemburgo, Finlandia, Letonia e Italia ... Un segundo bloque sería aquel en el que prima el elemento reglado del proceso de toma de decisión de la disolución por encima de la discrecionalidad del Poder Ejecutivo. No implica esta circunstancia que el Jefe de Estado –o en su caso el de Gobierno– carezca de toda discrecionalidad; en la mayoría de casos se prevé un cierto margen de apreciación o un cierto juego político, aunque también se dan casos en los que la disolución opera *ex constitutione*. ... En la nómina de Constituciones con supuestos tasados de disolución hay que situar las de Alemania, Estonia, Lituania, Eslovenia, República Checa, Bélgica, Grecia, Hungría, Polonia y Eslovaquia. (p. 176-178) Se puede apreciar que en los modelos analizados se encuentran ambas versiones, con la particularidad

de que los dos países con un modelo presidencial han adoptado el de causales tasadas, en donde el presidente no tiene amplia discrecionalidad respecto a la activación de la disolución del parlamento. Además, en todas las legislaciones analizadas la procedencia de este mecanismo no requiere el dictamen previo y vinculante de ningún organismo, pero sí se requiere de consultas previas en la mayoría de los casos.

**Tabla 1**  
*Principales características de la disolución del Parlamento en los países analizados*

<b>País</b>	<b>Dictamen previo</b>	<b>Intervención de terceros</b>	<b>Causales</b>	<b>Limitaciones</b>	<b>Efectos</b>
<b>España</b>	No, pero se deben hacer consultas con el Gabinete	Lo decreta el rey, pero no puede negarse	No	En trámite moción de censura, estado de excepción y en el primer año luego de una disolución previa.	Convocar a elecciones solo del Parlamento, pero implicaría que se acorte el período el presidente.
<b>Francia</b>	No, pero se deben hacer consultas con el primer ministro y presidentes de la Asamblea	NO	No	Estado de excepción y en el primer año luego de una disolución previa.	Convocar a elecciones solo del Parlamento.
<b>Perú</b>	No	No	Censura de dos consejos de ministros	No procede el último año de la legislatura	Convocar a elecciones solo del Parlamento.
<b>Uruguay</b>	No	No	Censura de un ministro		Convocar a elecciones solo del Parlamento.

*Nota.* En esta tabla se colocan las principales características sobre la disolución en los países analizados.

De este análisis comparativo queda claro que en ninguno de los países analizados existe un tercero que emita un dictamen previo para habilitar al presidente la emisión del dictamen de disolución, aunque sí se exige la realización de consultas.

En los modelos latinoamericanos que incluyeron este mecanismo se establecen

causales, por lo que las causales son taxativas, lo que evita la discrecionalidad sobre el uso de esta atribución, frente a Francia y España que le otorga una amplia discrecionalidad al presidente.

En todos los países existen limitaciones como encontrarse en un estado de excepción, lo cual de por sí le otorga al ejecutivo mayores poderes, por lo que se requiere de cierta estabilidad en las instituciones.

Otra limitación es el tiempo, el cual en los países europeos no procede luego del año de una censura y en el caso latinoamericano no cabe el último año de la legislatura. En el último caso, es claro que la finalidad de la disolución es lograr gobernabilidad y al estar por concluir el periodo de la legislatura resultaría mejor esperar a su disolución natural y así evitar convocar a un proceso electoral para elegir asambleístas cuya duración sería muy corta.

## **1.2 Modelos de Gobierno**

Para poder determinar los alcances de la muerte cruzada en el Ecuador y el mundo es necesario indagar sus orígenes y en qué modelos de gobierno se han implementado estos mecanismos. Este análisis permitirá comprender el alcance de este mecanismo y los problemas prácticos que podría generar la adopción de una institución jurídica ajena al modelo de gobierno ecuatoriano.

Actualmente tenemos dos modelos de gobierno, el presidencialista que tiene como principal exponente a Estados Unidos y cuyo modelo principalmente se replica en los países de América Latina, y el parlamentarismo que tiene como principal representante a Gran Bretaña y que se adopta en los países europeos.

### **1.2.1 El Parlamentarismo**

El origen de la figura de la muerte cruzada surge en el parlamentarismo y es consecuencia directa de la manera en la que se relaciona la funciones ejecutiva y legislativa. Según Gamas este modelo de gobierno tiene su origen en la Inglaterra medieval y surge como una lucha por lograr la limitación del poder del rey, lo que permitió el surgimiento del parlamento como órgano encargado de legislar, mientras que las actividades ejecutivas del gobierno fueron entregadas a un grupo de ministros elegidos por el parlamento, quedando en el monarca únicamente la representación internacional del Estado (1976, p. 7 y 8).

En este modelo de Gobierno existe una estrecha relación entre el ejecutivo y el legislativo, pues el primero es designado por el segundo, es más para su permanencia requiere que la correlación de fuerzas políticas se mantenga en el legislativo, caso contrario, una nueva mayoría podría promover el cambio del titular del ejecutivo. Por ello en este modelo de gobierno García (2010) señala:

En tal sentido, el sistema parlamentario tiende a mantener una constante cooperación funcional entre dichos órganos, tratando de equilibrar sus respectivas potestades a través de recíprocos, mutuos y eficientes mecanismos de control. Estos mecanismos son la responsabilidad política del Gabinete ante el Parlamento y la facultad del ejecutivo de disolver el Parlamento. (p. 325)

Precisamente por esta razón los mecanismos de pérdida de confianza y la disolución del parlamento son la muestra más palpable de la cooperación que existe entre ambas funciones, a tal punto que la adopción de mecanismos de corrección ante una ruptura de esta relación se hace necesaria para el funcionamiento de este modelo, aunque la disolución del parlamento no se encuentra en todos los países con este régimen, como Noruega e Israel.

### **1.2.2 El Presidencialismo**

En el presidencialismo una de las principales características es el origen democrático de ambas funciones, lo que implica que tanto la figura del presidente, que es la cabeza del ejecutivo y los parlamentarios, miembros del legislativo, son elegidos democráticamente, y por tanto la permanencia del gobierno no depende de la correlación de fuerzas políticas en el parlamento. Es decir, en este modelo de gobierno el presidente durará en el cargo el tiempo por el cual fue electo, así como los miembros de la Asamblea.

En este modelo ambas funciones tienen una separación clara, lo cual no implica falta de mecanismos de colaboración y fiscalización, pero para su funcionamiento no requieren una articulación permanente, como en el parlamentarismo.

Por ello, en la práctica muchos autores señalan que en este modelo de gobierno las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo son conflictivas y muchas veces pueden desembocar en bloqueos que afectan la gobernabilidad y la adopción de decisiones oportunas, debiendo esperar las elecciones generales para que estas condiciones cambien.

Puede ser muy común que el presidente deba gobernar con una minoría en el parlamento, desde que inicia su gestión.

Al respecto, Serrafero (1991) considera que pese a la gran variedad de regímenes presidenciales en Latinoamérica existen ciertos rasgos comunes que son:

a). La legitimidad autónoma del cargo presidencial. El presidente es designado de acuerdo a elección popular -directa o indirectamente- y ostenta una legitimidad paralela a la del Parlamento, de ahí la imposibilidad de la práctica del voto de censura por parte del Congreso, y de la disolución de éste por parte del presidente.

b). Las amplias facultades del cargo. En todos los presidencialismos el cargo tiene amplias facultades ordinarias y extraordinarias, pero es necesario apuntar que a pesar de ser «rasgo general», la extensión de las competencias varía según los casos. El presidente es al mismo tiempo Jefe del Estado y Jefe del gobierno si tomamos como referencia los regímenes políticos de Europa Occidental.

c). La ausencia de control institucional suficiente. Ni el Parlamento ni el Poder Judicial ejercen —por diferentes razones— un control limitativo de la magnitud de las competencias, legales y extralegales, en que se desenvuelve la práctica presidencial. (p. 206)

En este contexto queda claro que en el régimen presidencial el mecanismo de la muerte cruzada es un elemento ajeno que puede afectar la legitimidad autónoma de las funciones ejecutiva y legislativa, y que incide en el control institucional, que pueden ejercer en su accionar. Por ello este mecanismo altera sensiblemente el equilibrio de funciones, otorgando mayores atribuciones a las que ya cuenta el presidente.

De allí que, en el modelo original, en EEUU, no se incluyó la figura de la muerte cruzada y en general en la mayoría de países de Latinoamérica tampoco se adoptó este mecanismo, quedando únicamente la figura de la censura como consecuencia del juicio político.

En este modelo la figura del presidente adquiere una relevancia particular, pues las atribuciones que adquiere sumado a su origen democrático mayoritario, le coloca en una situación de ventaja frente a los demás poderes, característica que ha sido resaltada por

varios doctrinarios que cuestionan el desbalance de fuerzas que genera este modelo de gobierno, situación que muchas veces ocurre incluso cuando la normativa le otorga al legislativo atribuciones de control sobre el ejecutivo como lo señala Serrafiero (1991):

Es también un hecho objetivo que los Congresos no utilizaron todas las facultades que constitucionalmente se les otorgaron, e incluso delegaron facultades legislativas en los presidentes. En realidad, el supuesto equilibrio de poderes surge como resultado del ejercicio activo y efectivo de las competencias, que la Constitución distribuye entre los órganos del Estado. En tal sentido puede decirse que la pasividad del Legislativo otorgó más campo de acción al Ejecutivo. (p. 207)

Por lo que la desigualdad de las funciones del Estado en el modelo presidencial muchas veces responde a prácticas de naturaleza dictatorial que es asumida como parte del sistema por las otras funciones. En ese sentido, el mismo legislativo evita ejercer sus atribuciones a plenitud y otras instituciones como la función judicial se vuelven condescendientes frente a las arbitrariedades del gobierno, lo que implica una separación de funciones, donde ninguna otra función pueda incidir en las decisiones del gobierno, pudiendo el ejecutivo actuar sin tener el apoyo e incluso con la oposición del legislativo.

## Capítulo II

### La Muerte Cruzada en el Ecuador

#### 2.1 Modelo de Gobierno

Desde los inicios de la vida republicana del Ecuador, la Constitución de 1830 y las posteriores establecieron un gobierno presidencial con muy pocas excepciones. En estas constituciones se consagró la división tripartita del poder, en la que el presidente asume importantes atribuciones frente al parlamento. Además, según Salgado (2003), esa clara división entre el ejecutivo y el legislativo justifica que el presidente no pueda disolver el Congreso, ya que de lo contrario se alteraría la forma de gobierno.

Solo en la Constitución de 1929 se introdujo algunos elementos del modelo parlamentario:

Un aspecto de experiencia negativa fue la introducción de algunos elementos propios del régimen parlamentario. (Consejo de Ministerios, responsabilidad solidaria, voto de desconfianza) que terminarán desarticulando al sistema presidencial. Esta es la única Constitución que realmente debilita al Presidente de la República en sus atribuciones y dio lugar a que el Congreso destituyera al Presidente (caso de Martínez Mera en 1933). Estos elementos del parlamentarismo no volverán al constitucionalismo ecuatoriano. (Salgado, 2003, p. 88)

Incluso en esta Constitución se prohibió de manera expresa que el presidente disuelva el Parlamento, según el artículo 82. Por lo tanto, los elementos recogidos por el constituyente en esta Norma Suprema buscaron limitar al ejecutivo, en lugar de establecer un sistema parlamentario como tal, pues se buscó otorgar mayores atribuciones al Congreso.

En la Constitución de 2008 se mantuvo el sistema presidencial en su esencia, ya que existe un presidente al frente de la función ejecutiva y una Asamblea en representación de la función legislativa, ambos con un origen democrático, lo que implica una clara separación de poderes. No obstante, debido a la gran inestabilidad que caracterizó al Ecuador luego de la Constitución de 1998, con seis presidentes en un período de 10 años y dos derrocamientos promovidos por la misma ciudadanía, el constituyente reflexionó sobre la necesidad de salidas institucionales a estas crisis políticas, sin implicar una

ruptura democrática. De esta manera, se incluyeron tres mecanismos para superar una crisis política:

1. En la Constitución de 2008 se amplió el alcance de la revocatoria del mandato para incluir, entre las dignidades sujetas a este mecanismo de democracia directa, al presidente de la República, como se puede apreciar en el artículo 105 de la Constitución. Sin embargo, en la aplicación de normas secundarias se limitó su ejercicio, llegando al punto de que desde 2014 solo ha existido un proceso.
2. El artículo 130 de la Constitución otorgó a la Asamblea un mecanismo más expedito que el juicio político para destituir al presidente en caso de que este se arrogue funciones que no le competan constitucionalmente o en caso de grave crisis política y conmoción interna. Solo en el primer caso se requiere la intervención de un tercer organismo, la Corte Constitucional, para calificar si se cumple con dicha causal. Por ello, la Asamblea tiene un mecanismo expedito en caso de que el presidente de la República pierda el respaldo político.
3. El artículo 148 de la Constitución, en cambio, faculta al presidente la posibilidad de disolver la Asamblea.

Estos mecanismos generan alternativas para evitar los quiebres constitucionales que atravesó el Ecuador, al permitir que, ante una situación de pérdida de legitimidad del gobierno, se puedan activar mecanismos para garantizar la sucesión democrática dentro de los márgenes de la misma institucionalidad. Esto otorga las mismas herramientas para que el mandatario y dos de los tres poderes clásicos puedan revocar o destituir a las autoridades de elección popular, tanto del ejecutivo como del legislativo. Este criterio es compartido por Balda (2008):

El constituyente de Montecristi se hizo cargo del fardo de las constantes rupturas institucionales que el Ecuador ha soportado en los últimos quince años, y decidió, apostando por el mantenimiento del presidencialismo, optar por nuevos mecanismos que permitan atenuar las debilidades intrínsecas al sistema. Estos nuevos mecanismos convierten a la futura forma de gobierno del Ecuador en un caso sui generis de presidencialismo, uno que seguramente concitará más de un estudio y análisis por parte de la intelligentsia política internacional. (p. 176)

Bajo esta lógica, es indudable que, pese a la inclusión de mecanismos propios del parlamentarismo, ello no modifica la naturaleza presidencialista del Ecuador. Esto se debe a que se mantienen las premisas principales, en las cuales el legislativo y el presidente mantienen independencia entre ellos, y para su subsistencia no es requisito indispensable mantener una correlación de fuerzas políticas favorable, aunque sí podría afectar su funcionamiento. En otras palabras, se cumplen tres de los requisitos señalados en el capítulo anterior: la legitimidad autónoma del cargo presidencial, por provenir de elecciones; las amplias facultades del cargo, al tener mayores competencias frente al legislativo, llegando incluso a gobernar con un parlamento con mayoría opositora; y la falta de control institucional suficiente, ya que, si bien existe el juicio político y la posibilidad de destituir al presidente, dichas atribuciones dependerán de la coyuntura política, pudiendo el máximo mandatario culminar su periodo, incluso con un parlamento de oposición.

## **2.2 La Fiscalización Legislativa al Gobierno**

La "muerte cruzada" es un elemento que tiene sus orígenes en los modelos parlamentarios, como se analizó anteriormente. Sin embargo, esto no modifica la esencia de la forma de gobierno ecuatoriano, que sigue siendo presidencial. No obstante, es importante analizar los efectos que tiene esta inclusión en el sistema jurídico ecuatoriano, especialmente en lo que respecta al equilibrio de poderes y el rol de fiscalización de la Asamblea Nacional.

La Asamblea, históricamente, ha ejercido principalmente dos atribuciones: la legislación y la fiscalización. En cuanto al procedimiento legislativo, tradicionalmente se ha mantenido una preeminencia del ejecutivo debido a su capacidad de veto. Sin embargo, en la última enmienda constitucional, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 568 de 30 de mayo de 2024, se niveló este desequilibrio al reducir el número de votos necesarios para que proceda la ratificación de un texto vetado.

Este proceso de fortalecimiento normativo de las atribuciones de la Asamblea se ha extendido también a temas de fiscalización, ya que tanto la expedición de leyes como el control del accionar del gobierno son fundamentales en un Estado democrático para garantizar la existencia de pesos y contrapesos que prevengan la comisión de arbitrariedades.

Por ello, el rol fiscalizador que ejerce la Asamblea Nacional constituye un

importante freno frente a posibles excesos del gobierno, o incluso para visibilizar la comisión de delitos. En ese contexto, un adecuado ejercicio de esta atribución garantiza los principios reconocidos en el artículo 227 de la Constitución para el funcionamiento de la administración pública.

Lamentablemente, esta atribución de control político que ejerce el legislativo no está exenta de críticas, precisamente por su naturaleza coyuntural. La fiscalización que ejercen los asambleístas no responde a criterios técnicos y objetivos, ni tampoco a metas o planificación institucional, estando muchas veces atravesada por consideraciones de carácter partidista. Esto implica que un ejecutivo con una mayoría en el órgano legislativo podría evitar que los mecanismos de control culminen en la imposición de responsabilidades políticas. Por el contrario, un gobierno con una fuerte oposición en el parlamento podría ver obstruidas sus iniciativas por procesos de fiscalización dirigidos exclusivamente a mermar el apoyo popular del presidente. Sin embargo, esta situación no ha pasado desapercibida para la doctrina ni para el máximo órgano de control constitucional ecuatoriano, que en la sentencia No. 2137-21-EP/21 de 29 de septiembre de 2019 señaló:

... el control político es, esencialmente, de carácter subjetivo en cuanto se fundamenta en criterios de libre apreciación, oportunidad y confianza -dentro de las causales y requerimientos previstos en el ordenamiento jurídico-, mientras que el control jurídico es de carácter objetivo en cuanto el juzgador se encuentra sujeto al Derecho, al ordenamiento jurídico preestablecido y a la técnica jurídica. En el mismo sentido se pronuncia Oyarte (2005):

Estimo que el juicio político en el Ecuador tiene mucho de político y muy poco de juicio. Lo primero no solo que es entendible sino adecuado: la Legislatura no reemplaza a los órganos jurisdiccionales encargados de sustanciar y determinar la responsabilidad de las personas, sean estos funcionarios públicos o no, en los órdenes penal, civil, fiscal, laboral o de cualquier otro carácter, lo que, además, corresponde a una garantía judicial o del debido proceso. ... Lo señalado, naturalmente, incide en que difícilmente se observen reglas tales como la de presunción de inocencia, la de adecuada valoración de la prueba, la motivación de la decisión, etc. En todo caso, estimo que tampoco se pueden pedir asuntos

que resultan de por sí imposibles de incumplir como es la doble instancia, más aún si el órgano fiscalizador es unicameral. (pp. 56 y 57)

A pesar de estas críticas, no se puede dudar de la importancia de esta atribución, que garantiza un verdadero Estado republicano y permite contar con mecanismos de control frente a gobiernos ineficientes o corruptos. Por lo tanto, la fiscalización legislativa es una parte indispensable en los regímenes democráticos modernos, y su inclusión en la normativa de los países se encuentra ampliamente difundida. Esto se debe a que es un elemento indispensable de la separación de funciones, bajo la lógica de los pesos y contrapesos. La importancia del juicio político es destacada por varios autores, como García (2023), quien sostiene que "el control político ejercido por el poder legislativo hacia el ejecutivo es, sin duda, una de las bases constitucionales del Estado liberal y, como se destacó previamente, una de sus grandes funciones en el sistema político" (p. 7).

La importancia del juicio político también es reconocida por la Corte Constitucional en la sentencia No. 2137-21-EP/21 de 29 de septiembre de 2019, que considera su justificación en los principios de soberanía popular y representación política. Además, se fundamenta en el artículo 61, numeral 5 de la Constitución, que reconoce como derecho de participación el fiscalizar los actos del poder público.

Tradicionalmente, la Asamblea tenía dos mecanismos de fiscalización, según Oyarte (2005): "a través de una función política (juicio político) y por medio de una facultad de inspección (información documentaria)". Actualmente, en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, dichas atribuciones se han ampliado, según el artículo 9, numeral 4 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa:

1. Obligación de conocer los informes anuales que debe presentar el presidente de la República y los máximos órganos de las otras funciones del Estado, los cuales están sujetos a un análisis y posterior informe por parte de las comisiones permanentes de la Asamblea
2. Permitir solicitar información catalogada como reservada, según el artículo 9, numeral 10 de la misma norma.
3. Realizar el seguimiento y evaluación del cumplimiento de las leyes y resoluciones aprobadas por el Pleno, conforme al artículo 9, numeral 22 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Sin lugar a duda, el juicio político es el principal mecanismo de control, ya que a través de este mecanismo se pueden determinar responsabilidades concretas y, por tanto, imponer sanciones como la cesación de funciones y la inhabilitación por dos años para ejercer un cargo público. Además, los otros mecanismos de inspección, conocimiento de informes anuales y seguimiento del cumplimiento de leyes, proporcionarán los insumos necesarios para llevar adelante un juicio político.

El trámite de juicio político al Presidente de la República tiene requisitos mucho más exigentes que los requeridos para otros funcionarios públicos. Tanto es así que incluso las causales son más restringidas. Además, se establecen controles jurisdiccionales para limitar la discrecionalidad que normalmente caracteriza a estos procesos, en los cuales la decisión final no siempre responde a razones estrictamente jurídicas, sino a cuestiones de conveniencia política. En ese sentido, la Corte Constitucional, en la Sentencia No. 1-11-IC/20 del 29 de enero de 2020, ha establecido que:

El control político es, esencialmente, de carácter subjetivo en cuanto se fundamenta en criterios de libre apreciación, oportunidad y confianza -dentro de las causales y requerimientos previstos en el ordenamiento jurídico-, mientras que el control jurídico es de carácter objetivo en cuanto el juzgador se encuentra sujeto al Derecho, al ordenamiento jurídico preestablecido y a la técnica jurídica.

Entre los requisitos exigidos para que proceda el juicio político, según el artículo 129 de la Constitución, se requiere el Dictamen de Admisibilidad de la Corte Constitucional. Además, el mismo artículo establece que la decisión final del juicio se adopte luego de transcurridas 72 horas desde la conclusión del debate. Esto convierte al juicio político en un procedimiento que, en promedio, lleva al menos un mes desde su inicio.

Sin embargo, pese a estos mecanismos de fiscalización, aún existen desequilibrios entre la Función Ejecutiva y Legislativa que no pueden ser corregidos con reformas legales, ya que se encuentran establecidos a nivel constitucional. La Constitución de 2008 otorga al presidente de la República, además de los tradicionales poderes que tenía en

constituciones anteriores, como su rol de colegislador, condiciones más rigurosas para la censura de ministros y la posibilidad de vetar proyectos de ley por razones de conveniencia, nuevas competencias como la nominación de ternas para ciertos órganos de control, como las superintendencias, y la figura de la muerte cruzada, entre otras. Esto ratifica el carácter presidencialista del sistema, pero también fortalece las críticas de la doctrina hacia este modelo de gobierno.

Al respecto, Salgado (2003) realiza un análisis de cómo el sistema presidencial en Ecuador incumple los requisitos señalados por la doctrina sobre la separación de poderes. En cuanto a la independencia, considera que el presidente ha logrado imponerse frente al Congreso; y en cuanto a la coordinación y colaboración, sostiene que en la práctica se obstaculiza desde el legislativo el accionar del gobierno.

Esta situación afecta los pesos y contrapesos característicos de los estados republicanos, ya que limita las atribuciones de legislación y fiscalización de la Asamblea Nacional frente al Ejecutivo. Esto sucede incluso a pesar de las nuevas atribuciones de control mencionadas anteriormente, que fueron introducidas por la Ley Orgánica Reformativa de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 326 de 10 de noviembre de 2020.

Una de las situaciones en las que se pudo percibir de manera clara este desequilibrio fue durante el juicio político al expresidente de la República, Guillermo Lasso, que inició el 16 de marzo de 2023. Posteriormente, conforme lo dispone el artículo 129 de la Constitución, se remitió a la Corte Constitucional para que emitiera un dictamen favorable, el cual fue resuelto mediante el dictamen No. 1-23-DJ/23 de 29 de marzo de 2023, admitiendo a trámite el juicio por el tercer cargo de la acusación, relacionado con el delito de peculado.

Luego del tratamiento del juicio en la Comisión de Fiscalización, el proceso se debatió en el Pleno de la Asamblea el 16 de mayo de 2023. Sin embargo, tras el cierre de las intervenciones de los asambleístas en la sesión, el expresidente de la República, Guillermo Lasso, al día siguiente de iniciado el debate, mediante el Decreto No. 741, disolvió la Asamblea en aplicación del artículo 148 de la Constitución de la República del Ecuador. Alegó la causal de una grave crisis política y conmoción interna, lo que impidió que el Pleno resolviera si procedía o no su censura y destitución.

Es importante destacar que, aunque el juicio político inició formalmente el 16 de marzo de 2023, este proceso fue el resultado de acciones de fiscalización que se iniciaron meses antes. Estas acciones incluyeron la creación de una Comisión Ocasional del Gran Hermano, que permitió recopilar los insumos necesarios para fundamentar el juicio político.

De esta manera, queda claro cómo un trabajo de fiscalización se vio truncado por el ejercicio de las atribuciones presidenciales en el sistema ecuatoriano, que permiten al presidente activar la "muerte cruzada", incluso mientras se tramita un juicio político en su contra.

### **2.3 La Disolución de la Asamblea en la Constitución de 2008**

Como se señaló en este capítulo, los mecanismos de destitución de servidores electos, incluidos en la Constitución de 2008, buscan garantizar la transición democrática dentro de los márgenes de la institucionalidad. Esto aplica en casos donde una autoridad electa pierda la confianza de la ciudadanía o para superar conflictos políticos entre las funciones ejecutiva y parlamentaria.

La "muerte cruzada" buscaba generar gobernabilidad en Ecuador, permitiendo disolver una Asamblea que obstaculizara el trabajo del Ejecutivo y convocar un nuevo proceso electoral para presidente y legisladores. Estos nuevos elegidos completarían el período original para el cual fueron electos. De esta manera, se devuelve a la ciudadanía el rol primordial, ya que serán ellos quienes, en última instancia, evalúen la corrección de dicha acción en caso de que las autoridades se reelijan. Este elemento es crucial, ya que cualquier propuesta de reforma debe considerarlo.

En el caso específico de la "muerte cruzada", consagrada en el artículo 148 de la Constitución, su activación depende exclusivamente del presidente y, a diferencia de otros países que incluyen este mecanismo, requiere un dictamen previo de la Corte Constitucional. Sin embargo, las otras tres causales -obstrucción reiterada e injustificada del Plan Nacional de Desarrollo, grave crisis política y conmoción interna- no necesitan calificación previa ni autorización de otra institución pública. Por lo tanto, es probable que la primera causal nunca se aplique, ya que existen mecanismos más expeditos para lograr la disolución de la Asamblea.

En otras palabras, aunque existe una causal que requiere autorización de otra institución pública, es probable que el presidente prefiera utilizar las otras tres causales, ya que tiene libertad exclusiva para determinar si se incurre en ellas. Esto se debe a que su contenido es lo suficientemente vago y subjetivo como para justificar su implementación, criterio compartido por Balda (2008):

Como podemos observar, el criterio de procedencia es político, y se encuentra enteramente librado a la decisión –también política– del jefe del ejecutivo o del órgano legislativo. La existencia de otras causales que requieren dictamen previo de la Corte Constitucional es anecdótica; en última instancia, tanto el ejecutivo como el legislativo pueden obviar ese procedimiento y recurrir a la causal política para lograr el objetivo de terminar el período de quienes ejerzan la titularidad del otro poder. (pp. 176, 177)

La actual regulación del mecanismo de "muerte cruzada" solo establece limitaciones temporales para su ejercicio, permitiendo su activación desde el primer día del mandato hasta un año antes de su finalización. A diferencia de otras legislaciones, no existen restricciones adicionales para su uso, como la prohibición de activarlo durante un estado de excepción, un juicio político en curso o un proceso de destitución del presidente. Además, ante posibles limitaciones del mecanismo de "muerte cruzada", la Corte Constitucional resolvió que no tenía la atribución para revisar la constitucionalidad del decreto de disolución de la Asamblea, según lo establecido en varias providencias: 39-23-IN, 40-23-IN, 41-23-IN, 42-23-IN, 43-23-IN y 44-23-IN. Entre las razones que justificaron esta decisión se encuentra la providencia del 18 de mayo de 2023, dentro de la causa 39-23-IN:

6. En este sentido, este Tribunal observa que la norma *ibídem*, determina que la Corte debe realizar un control de constitucionalidad únicamente en el primer supuesto, i.e., arrogación de funciones, el cual requiere un control previo, automático y obligatorio por parte de la Magistratura constitucional.
7. Bajo este enfoque, no le corresponde a la Corte Constitucional verificar la configuración material de la causal invocada ni de la motivación esgrimida por el presidente de la República en el Decreto Ejecutivo N°. 741, pues el artículo 148 de la Constitución no le ha otorgado la atribución para el efecto.

8. De lo expuesto, se evidencia que la disolución de la Asamblea Nacional por grave crisis política y conmoción interna permite al pueblo soberano que arbitre sobre las discrepancias entre los principales órganos del sistema democrático: Ejecutivo y Legislativo, mediante la elección de sus representantes por el resto del período de mandato. En consecuencia, dado que esta institución da paso de forma inmediata al control ciudadano de sus representantes, ni el constituyente ni el legislador establecieron un mecanismo de impugnación judicial de esta causal específica, por parte de la Corte y demás jueces y juezas del país. Por el contrario, privilegiaron el control democrático que deberá ser ejercido por la ciudadanía a través de su voto en las urnas, por sobre el control judicial.

Criterios similares se establecieron en los otros casos, de manera que nueve jueces compartieron el mismo criterio expuesto anteriormente. Por lo tanto, la Corte se declaró expresamente incompetente para analizar la constitucionalidad de un decreto de "muerte cruzada" fundamentado en las causales de conmoción interna y grave crisis política. En ese sentido, el máximo órgano de interpretación constitucional consideró que correspondía a la ciudadanía determinar la correcta actuación del presidente en las elecciones anticipadas que se debían realizar como consecuencia de dicha decisión, respecto a las causales de obstrucción reiterada e injustificada del Plan Nacional de Desarrollo, grave crisis política y conmoción interna. Este criterio es compartido por Balda (2008):

La Constitución de Montecristi funda ambas clases de accountability, al generar la necesidad de que los poderes ejecutivo y legislativo operen con responsabilidad el uno frente al otro, pues siempre permanece latente la eventualidad de ser controlados a través de las potestades políticas de disolución y destitución. Lo interesante es que cualquiera de los poderes -Ejecutivo o Legislativo- que ejerzan su potestad de terminar el mandato del otro, en virtud de la muerte cruzada, deberán responder electoralmente por su decisión, frente al soberano. (p. 178)

En realidad, ante un posible ejercicio del mecanismo de "muerte cruzada" o del juicio político por parte de la Asamblea, en uso de su facultad fiscalizadora, el presidente puede ejercer su atribución de "muerte cruzada" sin control alguno, con el fin de evadir su responsabilidad política y las consecuencias que conlleva, como su destitución e

inhabilitación por dos años. Esto fue precisamente lo que sucedió con el juicio político del expresidente Guillermo Lasso.

## **Conclusiones y Recomendaciones**

Del análisis anterior queda claro que la "muerte cruzada" de iniciativa presidencial puede ser utilizada como un mecanismo para eludir el control político de la Asamblea Nacional, vaciando de contenido el juicio político y alterando los balances y contrapesos del sistema presidencial ecuatoriano.

La inclusión de la figura de la "muerte cruzada" en el derecho ecuatoriano respondió a la necesidad de encontrar un mecanismo para superar las crisis políticas que llevaron a tener seis presidentes en un período de diez años.

Al igual que en los regímenes parlamentarios, el ejercicio de la "muerte cruzada" no tiene mayores limitaciones que la conveniencia política para superar una crisis política, por lo que no existe otro organismo que autorice o avale su ejercicio. Supeditar su ejercicio a un pronunciamiento jurídico previo sobre un tema exclusivamente político podría convertir este mecanismo en un elemento decorativo, sin mayor utilidad para superar posibles crisis políticas y, por tanto, una eventual ruptura democrática.

En el derecho comparado, existen mecanismos que, sin desnaturalizar la finalidad de la "muerte cruzada", pueden frenar un uso abusivo del mecanismo, como en España, donde se limita su ejercicio cuando está en trámite una moción de censura, similar a un juicio político. Además, en Francia se restringe su ejercicio durante un estado de excepción, cuando es crucial el control político de la Asamblea ante posibles excesos del Presidente.

Por lo tanto, para conservar la utilidad de la "muerte cruzada" en la resolución de crisis políticas dentro del marco de la institucionalidad democrática, se debería mantener el ejercicio discrecional de este mecanismo, pero con la inclusión de prohibiciones específicas. Estas prohibiciones serían: no ejercer la "muerte cruzada" cuando esté en trámite un juicio político contra el presidente de la República y durante un estado de excepción. En ese sentido la reforma constitucional debería modificar el artículo 148 de la Constitución para que se incluya un inciso en el cual se establezca que no se podrá disolver la Asamblea mientras se encuentra decretado un estado de excepción y en el curso de un proceso de juicio político.

## Referencias

- Balda Santistevan, R. (2008). Hacia un nuevo sistema de gobierno: diseño institucional del presidencialismo en la nueva Constitución del Estado ecuatoriano. En R. Ávila Santamaría, A. Grijalva Jiménez y R. Martínez Dalmau (Ed.). *Desafíos constitucionales: La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva* (171-215). Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Cairo Roldán, O (2016). La disolución Parlamentaria en el Perú. *Pensamiento Constitucional*, 21, 27-40.
- Constitución de la República Francesa. 4 de octubre de 1958 (Francia).
- Constitución de la República Oriental de Uruguay. 02 de febrero de 1967 (Uruguay)
- Constitución Española. 29 de diciembre de 1978 (España).
- Constitución Política del Perú. 12 de julio de 1979 (Perú). Constitución Política del Perú. 29 de diciembre de 1993 (Perú).
- Corte Constitucional, Sala de Admisión. Providencia del 18 de mayo de 2023, dentro de la causa 39-23-IN.
- Corte Constitucional, Sala de Admisión. Providencia del 18 de mayo de 2023, dentro del caso 40-23-IN.
- Corte Constitucional, Sala de Admisión. Providencia del 18 de mayo de 2023, dentro del caso 41-23-IN.
- Corte Constitucional, Sala de Admisión. Providencia del 18 de mayo de 2023, dentro del caso 42-23-IN.
- Corte Constitucional, Sala de Admisión. Providencia del 18 de mayo de 2023, dentro del caso 43-23-IN.
- Corte Constitucional, Sala de Admisión. Providencia del 18 de mayo de 2023, dentro del caso 44-23-IN.
- Corte Constitucional. Dictamen No. 1-23-DJ/23 de 29 de marzo de 2023.
- Corte Constitucional. Sentencia No. 2137-21-EP/21 de 29 de septiembre de 2019.
- Corte Constitucional. Sentencia No. 1-11-IC/20 del 29 de enero del 2020.
- Cuenca Miranda, A. (2018). La Disolución de las Cámaras en el Sistema Constitucional Español de 1978: Teoría y Práctica en Cuatro Décadas Democráticas. *Revista de las*

- Cortes Generales*. 103, 133-158.
- Decreto No. 741 del 2023, [Presidente de la República]  
Ediciones Abya-Yala.
- Gamas Torruco, J (1976). *Regímenes Parlamentarios de Gobierno*. México D.F., México.
- García Marín, I. (2023). La parlamentarización del juicio político en América Latina entre 1990 y 2022. *Desafíos*, 35(Especial), 1-31.
- García Toma, Víctor (2010). *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*. Arequipa, Perú.
- Garrido Mayol, V. (2010). La legislatura y su Terminación Anticipada. *Corts Anuario de Derecho Parlamentario*, 24, 157-183.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Lions, M. (1959). La Constitución Francesa de 4 de octubre de 1958. *Boletín de Instituto de Derecho Comparado de México*, 34, 519-544.
- Oyarte Martínez, R. (2005). El juicio político en la Constitución ecuatoriana. *FORO Revista de Derecho*, (4), 35-57.
- Salgado Pesántez, H. (2003). *Lecciones de Derecho Constitucional*, Quito, Ecuador.
- Serrafero, M. (1991). Presidencialismo y Reforma Política en América Latina. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 8, 195-235.



Presidencia  
de la República  
del Ecuador



Plan Nacional  
de Ciencia, Tecnología,  
Innovación y Saberes



SENESCYT  
Secretaría Nacional de Educación Superior,  
Ciencia, Tecnología e Innovación

## DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo, **Veloz Ramírez, Rebeca Viviana**, con C.C: 1714600432 autor del trabajo de titulación: **Grave crisis política y conmoción interna como mecanismo de disolución de la Asamblea Nacional** previo a la obtención del título de **Abogada**, en la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tienen las instituciones de educación superior, de conformidad con el Artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de titulación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la SENESCYT a tener una copia del referido trabajo de titulación, con el propósito de generar un repositorio que democratice la información, respetando las políticas de propiedad intelectual vigentes.

Guayaquil, 23 de agosto de 2024



El código de verificación es:  
REBECA VIVIANA  
VELOZ RAMIREZ

f. \_\_\_\_\_

Nombre: **Veloz Ramírez, Rebeca Viviana**

C.C: 1714600432



Presidencia  
de la República  
del Ecuador



Plan Nacional  
de Ciencia, Tecnología,  
Innovación y Saberes



SENESCYT

Secretaría Nacional de Educación Superior,  
Ciencia, Tecnología e Innovación

## REPOSITORIO NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA

### FICHA DE REGISTRO DE TESIS/TRABAJO DE TITULACIÓN

<b>TEMA Y SUBTEMA:</b>	Grave crisis política y conmoción interna como mecanismo de disolución de la Asamblea Nacional		
<b>AUTOR(ES)</b>	Veloz Ramírez, Rebeca Viviana		
<b>TUTOR</b>	Carrión Carrión, Pablo Javier		
<b>INSTITUCIÓN:</b>	Universidad Católica de Santiago de Guayaquil		
<b>FACULTAD:</b>	Jurisprudencia y Ciencias Sociales y Políticas		
<b>CARRERA:</b>	Derecho		
<b>TITULO OBTENIDO:</b>	Abogada		
<b>FECHA DE PUBLICACIÓN:</b>	23 de agosto de 2024	<b>No. DE PÁGINAS:</b>	26 p.
<b>ÁREAS TEMÁTICAS:</b>	Parlamento, Procedimiento legal.		
<b>PALABRAS CLAVES/ KEYWORDS:</b>	Parlamentarismo, presidencialismo, control político, juicio político, muerte cruzada, disolución del parlamento.		
<b>RESUMEN/ABSTRACT</b>			
<p>Este trabajo tiene como finalidad analizar cómo la introducción de instituciones propias de los modelos parlamentarios, la disolución del Parlamento por el Presidente de la República, afecta el sistema de pesos y contrapesos en el modelo de gobierno presidencial que tiene el Ecuador, en especial en las atribuciones de control político que tiene la Asamblea Nacional.</p> <p>This work aims to analyze the impact of introducing institutions characteristic of parliamentary systems, specifically the President's power to dissolve Parliament, on the system of checks and balances in Ecuador's presidential government model. Particular attention will be paid to how this affects the National Assembly's ability to exercise political control.</p>			
<b>ADJUNTO PDF:</b>	<input checked="" type="checkbox"/> SI	<input type="checkbox"/> NO	
<b>CONTACTO CON AUTOR/ES:</b>	<b>Teléfono:</b> +593-9872400300	E-mail: rebeca.veloz@cu.ucsg.edu.ec	
<b>CONTACTO CON LA INSTITUCIÓN (COORDINADOR DEL PROCESO UTE)::</b>	<b>Nombre:</b> Paredes Cavero, Angela María		
	Teléfono: +593-0908649924		
	E-mail: Angela.paredes01@cu.ucsg.edu.ec		
<b>SECCIÓN PARA USO DE BIBLIOTECA</b>			
<b>Nº. DE REGISTRO (en base a datos):</b>			
<b>Nº. DE CLASIFICACIÓN:</b>			
<b>DIRECCIÓN URL (tesis en la web):</b>			