



LW
LP

U^QFQ

LAW WORKING PAPERS





LAW WORKING PAPERS

Primera «Muerte Cruzada» en Ecuador, ¿(Des)Equilibrio de Poderes?

Gustavo Andrés Villacreses Brito

2023 / 06

USFQ Law Working Papers

Colegio de Jurisprudencia
Universidad San Francisco de Quito USFQ
Quito, Ecuador

En contestación a: n/a

Recibido: 2023 / 05 / 23

Difundido: 2023 / 06 / 14

Materias: derecho constitucional, política, muerte cruzada, separación de poderes

URL: <https://ssrn.com/abstract=4479062>

Citación sugerida: Villacreses Brito, Gustavo Andrés. “Primera «Muerte Cruzada» en Ecuador, ¿(Des)Equilibrio de Poderes?”. *USFQ Law Working Papers*, 2023/06, <https://ssrn.com/abstract=4479062>.

© Gustavo Andrés Villacreses Brito

El presente constituye un documento de trabajo (*working paper*). Puede ser descargado bajo acceso abierto en: <http://lwp.usfq.edu.ec>. Sus contenidos son de exclusiva responsabilidad de los autores, quienes conservan la titularidad de todos los derechos sobre su trabajo. USFQ Law Working Papers no ostenta derecho o responsabilidad alguna sobre este documento o sus contenidos.

Acerca de

USFQ Law Working Papers

USFQ Law Working Papers es una serie académico-jurídica de difusión continua, con apertura autoral para profesionales y de acceso abierto. Introduce en Ecuador un novedoso tipo de interacción académica que, por sus características particulares, tiene el potencial de ser pionero en rediseñar el discurso público del Derecho. Su objetivo es difundir documentos de trabajo (*working papers*) con impacto jurídico, que pueden abarcar cualquier asunto de las ramas de esta ciencia y sus relaciones con otras áreas del conocimiento, por lo que está dirigida a la comunidad jurídica y a otras disciplinas afines, con alcance nacional e internacional.

USFQ Law Working Papers difunde artículos académicos y científicos originales, entrevistas, revisiones o traducciones de otras publicaciones, entre otros, en español o inglés. Los contenidos son de exclusiva responsabilidad de sus autores, quienes conservan la titularidad de todos los derechos sobre sus trabajos. La difusión de los documentos es determinada, caso a caso, por el Comité Editorial. Se prescinde de la revisión por pares con el fin de dar a toda la comunidad académica la oportunidad de participar, mediante la presentación de nuevos trabajos, en la discusión de todos los contenidos difundidos.

USFQ Law Working Papers nace, se administra y se difunde como una iniciativa de la profesora Johanna Fröhlich (PhD) y un grupo de *alumni* del Colegio de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco de Quito USFQ (Ecuador). Su difusión se realiza gracias al apoyo del Instituto de Investigaciones Jurídicas USFQ (Ecuador).

Más información: <http://lwp.usfq.edu.ec>

PRIMERA «MUERTE CRUZADA» EN ECUADOR, ¿(DES)EQUILIBRIO DE PODERES?

FIRST «CROSSED DEATH» IN ECUADOR,

UN-BALANCE AMONG POWERS?

Gustavo Andrés Villacreses Brito*

Resumen: En medio de un enjuiciamiento político en su contra, desarrollado en el seno del máximo órgano del Poder Legislativo, el presidente de la República del Ecuador, Guillermo Lasso Mendoza, activó el mecanismo de doble vía denominado «muerte cruzada», a través del cual disolvió a la Asamblea Nacional —su interpelante— y, también, se autoimpuso una terminación temporizada a su mandato como máxima autoridad del Poder Ejecutivo. Frente a este escenario socio-político-jurídico que está atravesando la República del Ecuador, el presente trabajo busca sembrar inquietudes para dilucidar respecto a la naturaleza, fines conceptuales, y, sobre todo, (real) impacto material de esta figura constitucional, prevista —originalmente— con la intención de alcanzar un absoluto y total equilibrio de poderes entre el Legislativo y el Ejecutivo, para que realmente se logre un espacio de colaboración y de corresponsabilidad entre estos poderes del Estado. Entonces, en el contexto de crisis política que ha estado atravesando recientemente el pueblo ecuatoriano, ¿ha sido la ejecución de la «muerte cruzada» una proyección del dogma del equilibrio de poderes, o un abuso del (des)equilibrio de poderes creado por la propia Constitución?

Palabras clave: Disolución / Poder Ejecutivo / presidente / Poder Legislativo / Asamblea Nacional / juicio político / enjuiciamiento político / Guillermo Lasso.

* Corte Constitucional del Ecuador, Experto Constitucional Jurisdiccional del Despacho de la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo, Quito 170523, Pichincha, Ecuador. Abogado, Sicólogo Clínico, y Diplomado en derecho constitucional profundizado por la Universidad San Francisco de Quito USFQ (Ecuador). Especialista superior en derecho procesal por la Universidad Andina Simón Bolívar UASB (sede Ecuador). Correos electrónicos: gavillacreses@alumni.usfq.edu.ec; g.a.villacreses@outlook.com; ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-0072-4052>

El presente trabajo consiste en una adaptación del ensayo final para la obtención del título de diplomado en derecho constitucional profundizado, presentado por el autor ante la Universidad San Francisco de Quito USFQ, en mayo de 2023.

Toda opinión vertida en el presente trabajo es de carácter personal y de exclusiva responsabilidad del autor, no comprometiéndolo a las instituciones a las que se encuentra afiliado.

El autor realiza una invitación pública a la crítica académica y debate sobre los contenidos expuestos en este documento, a través de la publicación de otro trabajo sobre el tema.

Abstract: *While facing an impeachment against him, that took place in the highest body of the Legislative Power, the President of the Republic of Ecuador, Guillermo Lasso Mendoza, activated the two-way mechanism known as “cross death”, through which he dissolved the Congress—his interpellant—and, also, self-imposed a programmed end of his mandate as the highest authority of the Executive Power. Given this socio-political-legal scenario that the Republic of Ecuador is going through, this paper seeks to raise concerns in order to elucidate the nature, conceptual purposes and, above all, the (real) material impact of this constitutional figure, originally envisaged with the intention of achieving an absolute and total balance of powers between the Legislative and the Executive, in order to really achieve a space of collaboration and co-responsibility between these powers of the State. Then, in the context of the political crisis that the Ecuadorian people have been going through recently, has the execution of the “cross death” mechanism been a projection of the dogma of checks and balances among powers? Or has it been an abuse of the un-balance of powers created by the Constitution itself?*

Keywords: *Dissolution / Executive Branch / President / Legislative Branch / National Assembly / Congress / Impeachment / Guillermo Lasso.*

PRIMERA «MUERTE CRUZADA» EN ECUADOR, ¿(DES)EQUILIBRIO DE PODERES?

De cara a la actual coyuntura socio-político-jurídica de la República del Ecuador (“**Ecuador**”), resulta pertinente y relevante contextualizarla dentro del marco del derecho constitucional profundizado, para dilucidar sobre la interacción entre esta realidad material y el dogma del equilibrio de poderes.

Como antecedente normativo, además de mecanismos de responsabilidad jurídica y de democracia directa¹, la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”) prevé un aparataje de intercontrol político como medio de preservación del equilibrio de poderes a través de la fiscalización y responsabilización política², por ejemplo, sobre la acción de gobierno de distintas autoridades públicas. Uno de los mecanismos que componen este sistema es el juicio o, propiamente, enjuiciamiento político que puede llevarse a cabo por parte de la Asamblea Nacional del Ecuador (“**Asamblea Nacional**”) —máximo órgano del Poder Legislativo— en ejercicio de sus funciones de fiscalización³ y respecto de diversos funcionarios públicos⁴ y también del presidente y vicepresidente del Ecuador⁵ —máximas autoridades del Poder Ejecutivo—.

¹ Respecto de las diferencias sustanciales entre los mecanismos jurídicos y los políticos de control al poder, por ejemplo, ver: Corte Constitucional del Ecuador, “Sentencia N.º 2137-21-EP/21”, en *Caso N.º 2137-21-EP* (Quito, 29 de septiembre de 2021), párrs. 136-8.

² Corte Constitucional del Ecuador, “Dictamen/Sentencia N.º 1-11-IC/20”, en *Caso N.º 1-11-IC* (Quito, 29 de enero de 2020), párrs. 15-6.

³ CRE, art. 120.- «Art. 120.- *La Asamblea Nacional tendrá las siguientes atribuciones y deberes, además de las que determine la ley: [...] 9. Fiscalizar los actos de las funciones Ejecutiva, Electoral y de Transparencia y Control Social, y los otros órganos del poder público, y requerir a las servidoras y servidores públicos las informaciones que considere necesarias.*»

⁴ CRE, art. 131.- «Art. 131.-*La Asamblea Nacional podrá proceder al enjuiciamiento político, a solicitud de al menos una cuarta parte de sus miembros y por incumplimiento de las funciones que les asignan la Constitución y la ley, de las ministras o ministros de Estado, o de la máxima autoridad de la Procuraduría General del Estado, Contraloría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública General, Superintendencias, y de los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral, Consejo de la Judicatura y Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, y de las demás autoridades que la Constitución determine, durante el ejercicio de su cargo y hasta un año después de terminado.* En este listado de sujetos con responsabilidad política que pueden ser enjuiciados políticamente, también se incluye a «*Secretarios Nacionales, Ministros Sectoriales y Ministros Coordinadores, siempre que ejerzan funciones de rectoría de las políticas públicas del área a su cargo*» (Corte Constitucional del Ecuador, “Dictamen/Sentencia N.º 1-11-IC/20”, en *Caso N.º 1-11-IC* (Quito, 29 de enero de 2020).

⁵ CRE, art. 129.- «Art. 129.-*La Asamblea Nacional podrá proceder al enjuiciamiento político de la Presidenta o Presidente, o de la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República, a solicitud de al menos una tercera parte de sus miembros, en los siguientes casos:*

En palabras de la Corte Constitucional del Ecuador (“**Corte Constitucional**”) —máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en la materia⁶—, la existencia de la institución de enjuiciamiento político se deriva del hecho de que «*los gobernantes son responsables por el desempeño de sus funciones ante el pueblo soberano*»⁷ y, en especial con relación a su aplicación a las máximas autoridades del Poder Ejecutivo, se debe a que «*El Estado ecuatoriano también se fundamenta en los principios de soberanía popular y representación política, en virtud de los cuales los gobernantes son responsables por el desempeño de sus funciones ante el pueblo soberano [...]; y por el principio de separación de poderes, según el cual el poder está repartido y controlado por los órganos del poder constituido [...]. [...] En este sentido, la Función Ejecutiva debe coexistir con las otras funciones del Estado en el marco de un sistema de pesos y contrapesos mutuos*»⁸. En este sentido, el mismo ente constitucional ha explicado que «*El enjuiciamiento político de las máximas autoridades de las instituciones del Estado por parte de la Asamblea Nacional constituye la más representativa muestra del ejercicio de las potestades de fiscalización y control político de la función legislativa en los regímenes presidencialistas. Es, asimismo, una de las expresiones de los principios de responsabilidad, juridicidad y separación de funciones, que caracteriza a los Estados de derecho contemporáneos*».

Paralelamente, y a modo de antecedente fáctico, el 16 de marzo de 2023, se dio ante la Asamblea Nacional el primer paso del proceso de enjuiciamiento político contra Guillermo Alberto Santiago Lasso Mendoza, en su calidad de presidente de la República del Ecuador (“**Presidente**”), cuando este procedimiento fue activado por iniciativa de cuatro de asambleístas-legisladores en ejercicio de su función de fiscalizadores, junto con el apoyo de otros 59 asambleístas-legisladores.⁹ Tras las

1. *Por delitos contra la seguridad del Estado.*

2. *Por delitos de concusión, cohecho, peculado o enriquecimiento ilícito.*

3. *Por delitos de genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, secuestro u homicidio por razones políticas o de conciencia.*

Para iniciar el juicio político se requerirá el dictamen de admisibilidad de la Corte Constitucional, pero no será necesario el enjuiciamiento penal previo.»

⁶ CRE, art. 429.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, “Sentencia N.º 2137-21-EP/21”, en *Caso N.º 2137-21-EP* (Quito, 29 de septiembre de 2021), párr. 136.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, “Dictamen N.º 1-23-DJ/23”, en *Caso N.º 1-23-DJ* (Quito, 29 de marzo de 2023), párrs. 16-7.

⁹ Sobre la solicitud de enjuiciamiento político, por ejemplo, ver: Corte Constitucional del Ecuador, “Dictamen N.º 1-23-DJ/23”, en *Caso N.º 1-23-DJ* (Quito, 29 de marzo de 2023).

fases y etapas previstas constitucional¹⁰ y legalmente¹¹, el procedimiento continuó sustanciándose ante la Asamblea Nacional con base en una presunta conducta del Presidente que habría tenido relación con el delito de peculado¹². El martes 16 de mayo de 2023, el Presidente compareció ante el Pleno de la Asamblea Nacional para ejercer su derecho a presentar alegatos de defensa sobre las acusaciones imputadas en su contra, con base en las pruebas solicitadas y actuadas¹³.

El día siguiente, miércoles 17 de mayo de 2023, y al amparo de la facultad prevista en el artículo 148 de la CRE¹⁴, el Presidente activó otro de los mecanismos de intercontrol político: la denominada “muerte cruzada”, dispositivo de doble vía¹⁵ mediante el cual disolvió la Asamblea Nacional¹⁶ y, paralelamente, se impuso también a sí mismo una disolución temporizada, pues se activó, consecuentemente, la obligación del Consejo Nacional Electoral (“CNE”) —máximo órgano del Poder Electoral— de convocar a elecciones anticipadas e inmediatas tanto para el Legislativo como para el Ejecutivo, con la finalidad de que las autoridades a ser

¹⁰ Constitucionalmente, el enjuiciamiento político del presidente —y vicepresidente— de la República se encuentra prescrito y reglado en el artículo 129 de la CRE.

¹¹ Legalmente, el enjuiciamiento político del presidente —y vicepresidente— de la República se encuentra prescrito y reglado, principalmente, en los artículos 86-95 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa (“LOFL”) y artículos 144 y 191 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

¹² Tipificado en el artículo 278 del Código Orgánico Integral Penal (“COIP”).- «Peculado.- Las o los servidores públicos; las personas que actúen en virtud de una potestad estatal en alguna de las instituciones del Estado; o, los proveedores del Estado que, en beneficio propio o de terceros, abusen, se apropien, distraigan o dispongan arbitrariamente de bienes muebles o inmuebles, dineros públicos, efectos que los representen, piezas, títulos o documentos que estén en su poder en virtud o razón de su cargo [...]».

¹³ LOFL, art. 93.

¹⁴ CRE, «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.»

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador, “Dictamen N.º 001-17-DDJ-CC”, en *Caso N.º 0001-17-DJ* (Quito, 21 de diciembre de 2017), p. 6.

¹⁶ Guillermo Lasso Mendoza, presidente constitucional de la República del Ecuador, *Decreto N.º 741* (Quito, 17 de mayo de 2023).

elegidas completen lo restante de los respectivos períodos^{17,18} Para justificar su decreto, el Presidente se fundamentó en la causal de procedencia por «grave crisis política y conmoción interna», citando como contexto fáctico, en esencia, que: la Asamblea Nacional ha planteado numerosos juicios políticos a ministros y secretarios de Estado; existe rechazo ciudadano hacia el Órgano Legislativo; falta de colaboración respecto a varias iniciativas legislativas del Ejecutivo en diversas materias; e, irregularidades durante el proceso de su enjuiciamiento político y otros intentos para su destitución. Es la primera vez en la historia del país en la que se pone en marcha esta facultad contemplada en la Constitución del año 2008.

Las consecuencias de esta actuación político-jurídico-constitucional son plurales. Entre las más relevantes, como se comentó, el CNE ya convocó a las elecciones anticipadas¹⁹. Por otro lado, y hasta la instalación de la nueva conformación de la Asamblea Nacional²⁰, el Presidente adquiere la facultad de “legislar” mediante decretos-ley única y exclusivamente en materia de urgencia económica, actos que, primero, deben contar con dictamen favorable por parte de la Corte Constitucional²¹. Sin embargo, cabe recalcar que el Presidente preserva sus atribuciones y competencias ordinarias previstas constitucionalmente²², entre ellas, «[e]xpeditar los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, sin contravenirlas ni alterarlas, así como los que convengan a la buena marcha de la administración»²³.

¹⁷ CRE, art. 148, inciso tercero.

¹⁸ Esta figura de muerte cruzada también ha sido prevista por la CRE en el sentido inverso, es decir, «La Asamblea Nacional podrá destituir a la Presidenta o Presidente de la República en los siguientes casos: 1. Por arrogarse funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional. 2. Por grave crisis política y conmoción interna. [...] Esta facultad podrá ser ejercida por una sola vez durante el periodo legislativo, en los tres primeros años del mismo. En un plazo máximo de siete días después de la publicación de la resolución de destitución, el Consejo Nacional Electoral convocará para una misma fecha a elecciones legislativas y presidenciales anticipadas para el resto de los respectivos periodos.» (CRE, art. 130).

¹⁹ Primicias, “El CNE recortará actividades para ir a elecciones en agosto”, <https://www.primicias.ec/noticias/politica/cne-reglamento-elecciones-muerte-cruzada-cronograma/>

²⁰ A pesar de la incertidumbre creada por esta situación sin precedentes en la historia ecuatoriana, se proyecta que las elecciones de nueva autoridades se realizaría el 20 de agosto de 2023 y, de haber una segunda vuelta electoral, el 15 de octubre de 2023 (El Universal, “Consejo Electoral de Ecuador prevé las elecciones adelantadas para el 20 de agosto”, <https://www.eluniversal.com/internacional/155631/consejo-electoral-de-ecuador-preve-las-elecciones-adelantadas-para-el-20-de-agosto>).

²¹ CRE, art. 148, inciso cuarto.

²² CRE, art. 147.

²³ CRE, art. 147, num. 13.

Por último, vale la pena resaltar la legitimación política que ha recibido la actuación del Presidente, evidenciada a través del apoyo que ha recibido por parte de otros poderes y actores estatales, por ejemplo, de la Corte Constitucional (a través del rechazo a trámite de seis acciones públicas de inconstitucionalidad contra el dictamen de muerte cruzada²⁴); del Consejo Nacional Electoral (mediante la brevísima convocatoria a elecciones anticipadas); del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social —máximo órgano del Poder de Transparencia y Control Social— (con su pronunciamiento sobre la fiscalización que realizará a las actuaciones “legislativas” del gobierno, apelando a que todo decreto-ley que expida «sea en beneficio del pueblo ecuatoriano»²⁵); y, de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Ecuador (con sus declaraciones públicas de respaldo²⁶).

Frente a este escenario fáctico, nos preguntamos: ¿ha sido la ejecución de la muerte cruzada en Ecuador una proyección del dogma del equilibrio de poderes, o un abuso del (des)equilibrio de poderes creado por la Constitución al prever esta atribución?

Cabe poca discusión sobre la constitucionalidad formal de esta “jugada” del Poder Ejecutivo al disolver (su oposición en) el Poder Legislativo; «[su] *Poder* [consta] *en la Constitución*»²⁷. Ahora, respecto a una constitucionalidad “profunda”, durante los debates de la Asamblea Constituyente de 2008 —máxima autoridad del Poder Constituyente, creadora de la vigente Constitución—, se expresó que la muerte cruzada está «*diseñada como una medida excepcional para superar graves crisis políticas*

²⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Sala de Admisión, “Auto de admisión (rechazo)”, en *Casos N.º 39-23-IN, 40-23-IN, 41-23-IN, 42-23-IN, 43-23-IN, 44-23-IN* (Quito, 18 de mayo de 2023).

²⁵ El Universo, “Consejo de Participación pide a Guillermo Lasso que todo decreto-ley que expida sea en beneficio de los ecuatorianos”, <https://www.eluniverso.com/noticias/politica/muerte-cruzada-consejo-de-participacion-guillermo-lasso-decretos-gobernar-asamblea-nacional-disolucion-nota/>

²⁶ TeleSURtv, “Mandos militares de Ecuador respaldan disolución del Parlamento”, <https://www.telesurtv.net/news/ecuador-mandos-militares-respaldan-disolucion-parlamento-20230517-0016.html>

²⁷ «*En 1830, el primer Presidente de Ecuador, Juan José Flores, se retrató con una banda de seda en la que hizo bordar, en letras doradas, el lema: “Mi Poder en la Constitución”. Desde entonces, aunque con cambios de estilo, las bandas presidenciales en Ecuador han mantenido intacto dicho lema, lo que las caracteriza frente a otras bandas de la región.*» (Daniela Salazar, “Mi poder en la Constitución: la perversión del Estado de derecho en Ecuador”, en *La desigualdad*, ed. Bradley *et al.* [Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Librería, 2016], p. 233).

y de conmoción interna, originadas por la pugna de poderes entre Ejecutivo y Legislativo»²⁸. Asimismo, los asambleístas constituyentes manifestaron que con esta figura «se establece un absoluto y total equilibrio de poderes entre el Legislativo y el Ejecutivo, [...] para] que realmente se logre un espacio de colaboración y de corresponsabilidad entre los poderes del Estado»²⁹.

Al respecto, la Corte Constitucional ha afirmado que la muerte cruzada Ejecutivo-Legislativa es una figura constitucional excepcional que constituye «un mecanismo de frenos y contrapesos a través del cual se intenta equilibrar el poder del uno respecto del otro [...] que] armoniza un debido equilibrio de los poderes dentro de un Estado Constitucional, siendo cada uno celoso guardián de su respectivo ámbito de competencias ya que “...la división de poderes no es más que la garantía de la libertad; la división es, al mismo tiempo, interdependencia de poderes, de tal modo que se garantice que unos pueden controlar a los otros; la base sustentadora del Estado es el equilibrio constitucional del sistema de gobierno; además del control del pueblo sobre el gobierno es preciso asegurar los controles de los distintos poderes entre sí...”³⁰. El mismo organismo constitucional también ha sostenido que esta disolución transversal es parte de los «mecanismos de control político [...] que] buscan garantizar que las actuaciones de los servidores con más altas posiciones institucionales respondan a los representantes del pueblo ecuatoriano y se sometan al imperio de la Norma Suprema, so pena de ser destituidos del cargo»³¹.

Hasta este punto, aparece como notoria una constitucionalidad profunda de la figura de la muerte cruzada. Desde su concepción en el seno de la voluntad del Constituyente ecuatoriano, la disolución del contrapeso político (Ejecutivo/Legislativo) parece más que una amenaza formal y latente para “estimular” la convivencia entre poderes que muchas veces resultan ser oposición —natural en una democracia—; surge como una opción más que pertinente y propicia frente al escenario de una crisis socio-política interna en la nación, una vía basada en el equilibrio de poderes orientada a privilegiar la gobernabilidad y estabilidad del Estado, como institución y como comunidad. Esta postura, además,

²⁸ Asamblea Constituyente del Ecuador (2007-2008), *Acta 071* (Quito, 28 de junio de 2008), 10.

²⁹ Intervención del asambleísta Gustavo Darquea, representante de la subcomisión sobre Función Legislativa, estados de excepción, Procuraduría, Fuerzas Armadas y Policía, y Consejos Nacionales de Igualdad (Asamblea Constituyente del Ecuador [2007-2008], *Acta 087* [Quito, 16 de julio de 2008], p. 37).

³⁰ Corte Constitucional del Ecuador, “Sentencia Interpretativa N.º 002-10-SIC-CC”, en *Caso N.º 0020-09-IC* (Quito, 09 de septiembre de 2010), pp. 13-4.

³¹ Corte Constitucional del Ecuador, “Dictamen N.º 001-17-DDJ-CC”, en *Caso N.º 0001-17-DJ* (Quito, 21 de diciembre de 2017), p. 6.

es reafirmada por la máxima guardiana de la supremacía constitucional y, con ella, de la voluntad popular plasmada en la Carta Magna: la Corte Constitucional. Esta última institución reafirma y viabiliza estos fines constitucionales y democráticos de la muerte cruzada; dicta que este mecanismo de balanceo de poderes habilita un modelo sostenible de autoridad. Pero, ¿cómo se evita el abuso de este articulado engranaje de presunto equilibrio de poderes?

Recordemos que la muerte cruzada puede ser activada tanto por el Presidente como por la Asamblea Nacional, por causales alternativas y excluyentes, dos en común y una exclusiva del Presidente. Las comunes se refieren a (i) cuando el otro poder se hubiese arrogado funciones que no le competen constitucionalmente; y, (ii) existencia de grave crisis política y conmoción interna. La tercera causal es de exclusiva invocación por parte del Presidente e implica que (iii) la Asamblea Nacional, de forma reiterada e injustificada, ha obstruido la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo. No obstante, únicamente la procedencia bajo la causal «i» exige un control constitucional mediante dictamen favorable previo de la Corte Constitucional.

La improcedencia de intervención general por parte de la Corte Constitucional frente a las causales «ii» y «iii» ha sido entendida por dicho organismo en el sentido de que tales circunstancias *«permite[n] 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[s] causal[es] específica[s], 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»*³². Así, bajo este enfoque, no le corresponde a la Corte Constitucional verificar la configuración material de dichas causales³³. Por otro lado, la razón por la cual la causal de arrogación inconstitucional de funciones por parte del otro poder implica un control

³² Corte Constitucional del Ecuador, Sala de Admisión, “Auto de admisión (rechazo)”, en *Caso N.º 39-23-IN* (Quito, 18 de mayo de 2023), párr. 8.

³³ Corte Constitucional del Ecuador, Sala de Admisión, “Auto de admisión (rechazo)”, en *Caso N.º 40-23-IN* (Quito, 18 de mayo de 2023), párr. 10.

constitucional podría ser, por ejemplo, porque involucraría, en mayor medida, una interpretación constitucional sobre las funciones constitucionalmente conferidas al poder que ha sido agraviado o usurpado en sus competencias y, en menor medida, la posterior constatación material de dichos hechos.

Pero, a pesar del razonamiento del máximo órgano de resguardo constitucional, explicado *ut supra*, genera inquietudes esta situación de inexigencia de verificación por parte de otra autoridad estatal respecto de una real configuración material de los hechos invocados como causales³⁴. Tal vez, la más resaltante, más allá de la veracidad de los hechos alegados como causal, es que, verbigracia, el propio Presidente o la propia Asamblea Nacional podrían crear una grave crisis política y una conmoción interna. Si bien *prima facie* podría aparecer ilógico pensar que una institución del aparataje estatal busque generar su propia ingobernabilidad, no debemos olvidar que *es de sabios desconfiar del poder*; un sacrificio a corto plazo de la propia gobernabilidad podría significar al largo plazo una gobernabilidad autoritaria sin (contra)oposición. Ahora bien, se debe reconocer que estas intenciones reprochables pueden ser contenidas en virtud de la naturaleza bilateral de la disolución de poderes.

Como se explicó antes, «*si el Presidente se va, la Asamblea también*»³⁵. Básicamente, la muerte cruzada nos garantiza un equilibrio de poderes —y rescate frente al autoritarismo— a través de un inexorable suicidio en caso de un doloso homicidio. Sin embargo, es ineludible el tiempo que resulta entre la muerte del contrapoder y la sustitución del subsistente, pues si bien anticipadas e inmediatas las elecciones de sus reemplazos, materialmente es imposible evitar un período de gobernabilidad individual. En este lapso, al menos en el caso de supervivencia del Presidente, este se encuentra inmune, por sus actuaciones políticas, frente a otro de los mecanismos de control, como es precisamente el enjuiciamiento político.³⁶ ¿Es este escenario de “fuga de Alcatraz” el que ha presenciado Ecuador durante las últimas semanas?

³⁴ Excepto para la arrogación inconstitucional de funciones por parte del otro poder.

³⁵ Manuela Cárdenas Cifuentes, “Impeachment in the United States and Muerte Cruzada in Ecuador: Analysis on the Legal Effectiveness of Both Figures”, *USFQ Law Review* 7, n.º 1 (2020), p. 299, doi:10.18272/ulr.v7i1.1697.

³⁶ Sobre esta perspectiva, por ejemplo, ver: Manuela Cárdenas Cifuentes, “Impeachment in the United States and Muerte Cruzada in Ecuador: Analysis on the Legal Effectiveness of Both Figures”, *USFQ Law Review* 7, n.º 1 (2020), pp. 287-305, doi:10.18272/ulr.v7i1.1697.

Independientemente de los juicios subjetivos que se puedan exponer respecto a este elegante escape que ha llevado a cabo el Presidente frente a su enjuiciamiento político, objetivamente parecería que esta sorprendente situación que atraviesa Ecuador confirma una predicción que se había venido tejiendo desde 2008 —con la creación de la vigente Constitución—: «*este mecanismo* [de “muerte cruzada” es] *un fortalecimiento del Presidente de la República, en vista de que él solo, y a su buen parecer, puede decidir la disolución del cuerpo legislativo, mientras que la Asamblea Nacional requiere de los dos tercios de votos de sus miembros para activar el mecanismo [...]. Además, [...] el Presidente tiene la capacidad [... de] expedir decretos-leyes de urgencia económica [...], un mandato que le empodera para legislar sin parlamento*»³⁷; entiéndase, sin oposición ni contrapoder.

Así, resulta innegable que el mecanismo de «muerte cruzada» como una proyección del dogma del equilibrio de poderes ha generado en Ecuador una vía de escape frente al control político, en este caso, del enjuiciamiento político. El Presidente se encuentra constitucionalmente en una mejor condición que la Asamblea Nacional para activarlo. La abreviación de su período de gobierno parecería no haber sido incentivo suficiente para evitar que el Primer Mandatario ecuatoriano aproveche el barrote flojo frente a una encrucijada con acordes de censura y destitución. Más allá de la (in)corrección que se pueda evaluar sobre los reproches que la Asamblea Nacional pretendió imputar al Presidente, solo la historia sabrá dictar si la «muerte cruzada» constitucionalmente prevista en Ecuador ha habilitado —o no— un abuso del (des)equilibrio de poderes.

Quito, 23 de mayo de 2023

³⁷ Richard Ortiz Ortiz, “Los problemas estructurales de la Constitución ecuatoriana de 2008 y el hiperpresidencialismo autoritario”, *Estudios constitucionales* 16, n.º 2 (2018), p. 550, <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002018000200527>.

Bibliografía

- Asamblea Constituyente del Ecuador (2007-2008). *Acta 071*. Quito, 28 de junio de 2008.
- Asamblea Constituyente del Ecuador [2007-2008], *Acta 087*. Quito, 16 de julio de 2008.
- Cárdenas Cifuentes, Manuela. “Impeachment in the United States and Muerte Cruzada in Ecuador: Analysis on the Legal Effectiveness of Both Figures”. *USFQ Law Review* 7, n.º 1 (2020), doi:10.18272/ulr.v7i1.1697 (consulta: 23 de mayo de 2023).
- Corte Constitucional del Ecuador, Sala de Admisión. “Auto de admisión (rechazo)”. En *Casos N.º 39-23-IN, 40-23-IN, 41-23-IN, 42-23-IN, 43-23-IN, 44-23-IN*. Quito, 18 de mayo de 2023.
- Corte Constitucional del Ecuador. “Dictamen N.º 001-17-DDJ-CC”. En *Caso N.º 0001-17-Df*. Quito, 21 de diciembre de 2017.
- Corte Constitucional del Ecuador. “Dictamen N.º 1-23-DJ/23”. En *Caso N.º 1-23-Df*. Quito, 29 de marzo de 2023.
- Corte Constitucional del Ecuador. “Sentencia Interpretativa N.º 002-10-SIC-CC”. En *Caso N.º 0020-09-IC*. Quito, 09 de septiembre de 2010.
- Corte Constitucional del Ecuador. “Sentencia N.º 1-11-IC/20”. En *Caso N.º 1-11-IC*. Quito, 29 de enero de 2020.
- Corte Constitucional del Ecuador. “Sentencia N.º 2137-21-EP/21”. En *Caso N.º 2137-21-EP*. Quito, 29 de septiembre de 2021.
- Ecuador. Código Orgánico Integral Penal (“COIP”). Registro Oficial Suplemento N.º 180, 10 de febrero de 2014 (última modificación: 29 de marzo de 2023).
- Ecuador. *Constitución de la República del Ecuador* (“Constitución” o “CRE”). Registro Oficial N.º 449, 20 de octubre de 2008 (última modificación: 25 de enero de 2021).
- Ecuador. *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional* (“LOGJCC”). Registro Oficial Suplemento N.º 52, 22 de octubre de 2009 (última modificación: 07 de febrero de 2023).

Ecuador. *Ley Orgánica de la Función Legislativa* (“LOFL”). Registro Oficial Suplemento N.º 642, 27 de julio de 2009 (última modificación: 03 de mayo de 2021).

El Universal. “Consejo Electoral de Ecuador prevé las elecciones adelantadas para el 20 de agosto”. <https://www.eluniversal.com/internacional/155631/consejo-electoral-de-ecuador-preve-las-elecciones-adelantadas-para-el-20-de-agosto> (consulta: 23 de mayo de 2023).

El Universo. “Consejo de Participación pide a Guillermo Lasso que todo decreto ley que expida sea en beneficio de los ecuatorianos”. <https://www.eluniverso.com/noticias/politica/muerte-cruzada-consejo-de-participacion-guillermo-lasso-decretos-gobernar-asamblea-nacional-disolucion-nota/> (consulta: 23 de mayo de 2023).

Lasso Mendoza, Guillermo, presidente constitucional de la República del Ecuador. *Decreto N.º 741*. Quito, 17 de mayo de 2023.

Primicias. “El CNE recortará actividades para ir a elecciones en agosto”. <https://www.primicias.ec/noticias/politica/cne-reglamento-elecciones-muerte-cruzada-cronograma/> (consulta: 23 de mayo de 2023).

Salazar, Daniela. “‘Mi poder en la Constitución’: la perversión del Estado de derecho en Ecuador”. En *La desigualdad*, editado por Bradley *et al.*, 233-61. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Librería, 2016.

TeleSURtv. “Mandos militares de Ecuador respaldan disolución del Parlamento”. <https://www.telesurtv.net/news/ecuador-mandos-militares-respaldan-disolucion-parlamento-20230517-0016.html> (consulta: 23 de mayo de 2023).
