

IX ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI QUITO - EQUADOR

ORGANIZAÇÃO DO PODER E PRESIDENCIALISMO

MARIA CRISTINA VIDOTTE BLANCO TARREGA

RUBENS BEÇAK

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

Relações Internacionais para o Continente Americano

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSC – Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul)

Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais)

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

0068

Organização do Poder e Presidencialismo [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UASB

Coordenadores: Rubens Beçak; Maria Cristina Vidotte Blanco Tárrega. – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-679-6

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Pesquisa empírica em Direito: o Novo Constitucionalismo Latino-americano e os desafios para a Teoria do Direito, a Teoria do Estado e o Ensino do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. IX Encontro Internacional do CONPEDI (9 : 2018 : Quito/ EC, Brasil).

CDU: 34



**Conselho Nacional de Pesquisa e
Pós-Graduação em Direito**
Florianópolis – SC – Brasil
www.conpedi.org.br



Universidad Andina Simón Bolívar - UASB
Quito – Equador
www.uasb.edu.ec

IX ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI QUITO - EQUADOR

ORGANIZAÇÃO DO PODER E PRESIDENCIALISMO

Apresentação

O presidencialismo, como recorrente escolha de sistema de governo latino-americano, fortaleceu-se ali como tendência política contemporânea. Aprofunda-se no continente, embora ele, o sistema presidencialista como implantado, nem sempre tenha logrado resultados de realização democrática e muitas vezes seu uso tenha se dado como instrumento de acumulação de poder, indiferente à tendência ideológica dos governantes.

Essa instrumentalização do modelo permitiu muitas vezes manipular as estruturas de controle e realizar um aniquilamento das funções do Estado. Nesse cenário tem-se falado em presidencialismo de coalizão e outros desvios de modelo sensivelmente discutíveis na perspectiva democrática.

Há décadas pensadores vêm afirmando existir preocupações para com o futuro da democracia no espaço latino-americano, sobretudo quando se sopesam os desafios das reformas econômicas e políticas, somadas à fragilidade das instituições democráticas aqui instaladas.

Por outro lado, diante dos desafios da má gestão de recursos públicos, se diluiu o compromisso assumido pelos cidadãos latino-americanos com a democracia e com os direitos humanos. Compromisso que uniu a todos, elites e massas, nas décadas de 70 e 80, frente a crueldade dos regimes militares na América Latina. Compromisso que engendrou uma nova proposta democrática com mecanismos de legitimidade e controle sobre o poder constituído, mediante novas formas de participação vinculantes, constitucionalizando instrumentos de participação democrática, revelada sobretudo no movimento denominado Novo Constitucionalismo Democrático Latino-Americano.

Nesse novo constitucionalismo, intenta-se preservar o sistema de democracia representativa mas se configuram outros instrumentos complementares à legitimidade e ao avanço democrático. A ação direta do povo limita a posição tradicional dos partidos políticos, propondo reconstruir a unidade entre Estado e sociedade na decisão política, por mecanismos distintos ao partidocrático.

Na busca da máxima efetividade dos direitos sociais, o constitucionalismo democrático latino-americano recebe os documentos internacionais de direitos humanos, busca critérios de

proteção favoráveis às pessoas, cria ações diretas de amparo, propõe a integração de setores historicamente marginalizados, como os povos indígenas e afrodescendentes. Em que pese a força desse movimento progressista, e antes que se concretize o modelo, uma cruel força reativa impulsiona o reverso.

Análises dos contextos políticos, nos muitos países, apontam retrocessos democráticos no continente, instrumentalizados sobretudo pelo sistema de governo presidencialista.

O difícil momento político na América Latina e os compromissos históricos assumidos com a democracia e com os direitos humanos estão a exigir efetivo respeito ao regime democrático- cuja proposta meramente representativa revela-se insuficiente- bem como a demandar instituições democráticas fortes e bem consolidadas- o que se põe em dúvida, em muitas situações, no mundo latino-americano.

A América Latina clama pela democracia como “o poder de autodeterminação individual e coletiva, garantindo-se a igualdade de direitos a todos, e, de outro, que assegurem ao mesmo poder os limites e vínculos que levem ao despotismo” (FERRAJOLI,2007,p.14)

Nesse cenário, o Grupo de Trabalho Organização do Poder e Presidencialismo considerando que o tema tem sido parte dos debates jurídico políticos mais significativos na história do pensamento constitucional latino-americano, e que o excesso de poder no executivo tem posto em questionamento a autonomia judicial e do órgão legislativo, assim como a autonomia dos órgãos públicos de controle, fiscalização e defesa dos direitos humanos, põe em debate as formas de organização do poder a partir do novo constitucionalismo e sua relação com a participação social.

O trabalho que ora apresenta-se ao leitor, é fruto do profícuo debate realizado neste Grupo, no Encontro Internacional do Conpedi Quito Equador.

Quito, primavera de 2018.

Maria Cristina Vidotte Blanco Tarrega

José Rubens Beçak

UNA SOLUCIÓN PARLAMENTARISTA PARA UN RÉGIMEN PRESIDENCIAL: ¿ES EL REMEDIO PEOR QUE LA ENFERMEDAD?

A PARLIAMENTARIST SOLUTION FOR A PRESIDENTIAL SYSTEM: IS THE CURE WORSE THAN THE DISEASE?

Daniel Eduardo Gallegos Herrera ¹

Resumo

El artículo examina la atribución del Presidente de la República para decretar la disolución de la Asamblea Nacional, prevista en el artículo 148 de la Constitución de la República del Ecuador. Esta atribución, propia de los regímenes parlamentarios, fue incorporada para hacer frente a episodios de remoción irregular del Presidente de la República, frecuentes a finales de los 1990 e inicios de los 2000. El trabajo sostiene que el mecanismo cumple con su propósito preventivo, pero fomenta realización de prácticas que resultan nocivas, y termina por erosionar el sentido de corresponsabilidad política en sentido amplio y en el mediano plazo.

Palavras-chave: Presidencialismo, Parlamentarismo, Disolución, Gobernabilidad, Ecuador

Abstract/Resumen/Résumé

The article examines the presidential attribution to decree the dissolution of the National Assembly, provided for in article 148 of the Ecuadorian constitution. Such device, normally seen in parliamentary systems, was included to tackle irregular presidential removals, frequent in the country in the late 1990s and early 2000s. This article holds that, although the mechanism fulfils its immediate preventive purpose, it also fosters damaging practices, which end up eroding the sense of political co-responsibility in a broader sense, and in the medium term.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Presidencialism, Parliamentarism, Dissolution, Governability, Ecuador

¹ Máster en Derecho, Universidad de Melbourne; alumno del programa de Doctorado en Derecho, Universidad Andina Simón Bolívar; coordinador de sustanciación, Secretaría Técnica Jurisdiccional de la Corte Constitucional del Ecuador.

1 Introducción

El artículo 148 de la Constitución de la República del Ecuador (En adelante, constitución de 2008) reconoce la atribución del Presidente de la República para disolver la Asamblea Nacional.¹ Al ser un régimen presidencial de gobierno, la presencia de un dispositivo de tales características es ciertamente poco común, y puede ser leído como una forma de prevenir la recurrencia de episodios pasados de cambio irregular en el poder, o como un trasplante inapropiado, que hace poco por maximizar los principios republicanos y refuerza un régimen “híper-presidencialista”.

El presente trabajo sostiene que, aunque la inestabilidad es un serio problema en el sistema político ecuatoriano; y, a pesar de que la disolución del órgano parlamentario puede ser un mecanismo efectivo para prevenir episodios de remoción irregular del Presidente de la República por parte de la Asamblea Nacional; también promueve la realización de prácticas políticas nocivas. De no ser controladas, tales prácticas erosionan el sentido de corresponsabilidad política en un sentido amplio y en el mediano plazo, y terminan por perjudicar los fines para los que la disposición fue establecida.

Para llegar a tal conclusión, el artículo partirá del antecedente histórico, constituido por arreglos constitucionales en el Ecuador a partir de su vuelta a la vida democrática, y su conexión con las crisis políticas. Examinará por qué la Asamblea Constituyente decidió que la inestabilidad política era un problema cuya resolución era de capital importancia. Razonará si el remedio escogido tiene las condiciones para cumplir con su función de prevenir la ocurrencia de los episodios vividos en años anteriores, sin generar un desequilibrio inaceptable en el ejercicio del poder. Por último, y a pesar de que el artículo 148 no ha sido aplicado hasta la fecha, mostrará que sí ha servido como incentivo negativo para asambleístas individualmente considerados.

2 ¿Por qué la disolución del parlamento? Una explicación histórica

Ecuador, como muchos países de Latinoamérica, tiene una larga tradición presidencialista, al tiempo que ha experimentado varias crisis democráticas, seguidas en algunos casos por regímenes autoritarios.² En la presente sección revisaremos los episodios de la historia ecuatoriana que llevaron a la expedición de la constitución de 2008, con énfasis en

¹ «Constitución de la República del Ecuador», Pub. L. No. Registro Oficial 449 (2008), artículo 148.

² Enrique Ayala, *Ecuador patria de todos*, 2.^a ed. (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar - Corporación Editora Nacional, 2004), 190; Andrés Mejía Acosta, *Gobernabilidad democrática: sistema electoral, partidos políticos y pugna de poderes en Ecuador (1978-1998)*, 1. ed (Quito: Fundación Konrad Adenauer, 2002), xxiii a xxvi, 1 a 54.

el marco constitucional adoptado a partir del retorno a la democracia y sus sucesivas modificaciones; así como, en las crisis democráticas sucedidas en el período comprendido entre la segunda mitad de la década de 1990 y gran parte de la de los 2000. Examinaremos luego, el debate constituyente de 2007 y 2008, que dio como resultado la actual constitución.

2.1 Marcos constitucionales y crisis democráticas a partir del retorno a la democracia

2.1.1 El retorno a la democracia, la Constitución de 1979 y sus reformas

Ecuador retornó a la democracia en 1979, cuando el Consejo Supremo de Gobierno presentó dos proyectos de constitución a consideración del pueblo y el texto aprobado –de corte progresista– entró en vigor. El jefe de estado y de gobierno era el Presidente de la República, quien debía permanecer en el cargo por un período de cinco años. Para ser electo Presidente, el candidato debía obtener mayoría absoluta de votos. El legislativo podía cesarlo de sus funciones por causa de muerte, renuncia aceptada, incapacidad mental o física, destitución o por abandono del cargo.³

La Cámara Nacional de Representantes ejercía la Función Legislativa. Los representantes eran elegidos en votaciones nacionales y provinciales, y debían servir por un período de cinco años. La Cámara Nacional tenía la potestad de fiscalizar las actuaciones de los funcionarios del Ejecutivo, y de instaurar juicios políticos en su contra. El juicio político procedía por infracciones en el ejercicio de funciones. Si se encontraba a la autoridad culpable, la consecuencia era la destitución.⁴

Tanto el Presidente de la República, como los miembros de la Cámara debían ser elegidos por medio de sufragio directo, universal, igual y secreto. La constitución establecía un sistema electoral basado en la garantía de la representación proporcional de minorías en elecciones parlamentarias. Únicamente los partidos políticos podían respaldar a uno de sus miembros para postular, y para ser registrados debían tener representación nacional y un porcentaje mínimo de votos.⁵

La constitución rigió durante el primer período presidencial en democracia.⁶ En 1984, la Cámara Nacional reformó la constitución y ordenó su codificación. Las modificaciones más relevantes fueron el cambio de denominación del órgano legislativo por Congreso Nacional; la

³ Enrique Ayala, *Resumen de la Historia del Ecuador*, 3.^a ed. (Quito: Corporación Editora Nacional, 2008), 52 a 53; «Ecuador», *The World Factbook* (Washington D. C.: Central Intelligence Agency, Foreign Assessment Centre, 1981); «Constitución Política de la República del Ecuador», Pub. L. No. Registro Oficial 800 (1979), artículos 1, 73, 74 y 75.

⁴ Constitución Política de la República del Ecuador, 1979, artículos 56, 57, 58 y 59 (e) y (f).

⁵ Constitución Política de la República del Ecuador, artículos 33, 34, 37 y 38.

⁶ Ayala, *Resumen*, 54.

diferenciación entre diputados nacionales y provinciales por circunscripciones electorales, mas no por el ámbito territorial de su competencia; la reducción del período presidencial y de los diputados nacionales a cuatro años, y de los diputados provinciales a dos años; la expansión de la competencia temporal para dar inicio al juicio político de funcionarios hasta un año después de haber terminado sus funciones; y, la reducción de causas para enjuiciar políticamente al Presidente y el Vicepresidente a actos que constituyan "... traición a la Patria, cohecho o cualquier infracción que afectare gravemente el honor nacional".⁷

La Constitución de 1984 creó condiciones que hicieron de gobernar una tarea difícil en los años posteriores. Por otro lado, cada presidente nuevo debía formar coaliciones con partidos minoritarios, debido a la dispersión política, exacerbada por el sistema proporcional y por la necesidad de reconstruir alianzas después de las elecciones provinciales. En este contexto, nuevas mayorías de oposición se formaban y reclamaban para sí mayor legitimidad que la del Ejecutivo. Así sucedió con los tres gobiernos que operaron con ese marco, los que a duras penas transcurrieron hasta su finalización.⁸

En 1995, el Congreso impulsó más reformas a la constitución, las que entraron a regir al final del período de Sixto Durán Ballén. El texto reformado permitió a candidatos independientes postularse a elecciones. También abrió la posibilidad de reelección inmediata de todos los cargos excepto el Presidente y el Vicepresidente.⁹ Las reformas indicadas permitieron que se incremente la capacidad de los diputados individualmente considerados de reclamar mayor legitimidad que los partidos políticos y que el Ejecutivo; dificultaron el proceso de formación de coaliciones, así como la definición e implementación de políticas desde el Ejecutivo; y, al mismo tiempo, establecieron incentivos negativos para generar acción colectiva encaminada a construir propuestas desde el Legislativo. Los diputados independientes, al no tener un partido al que responder, no eran identificables con determinada ideología, movimiento social o grupo de interés; sin embargo, su voto se tornaba altamente decisivo y valioso en

⁷ «Constitución Política de la República del Ecuador», Pub. L. No. Registro Oficial 736 (1984), artículos 56, 57, 59 (f) y 73.

⁸ Ayala, *Resumen*; Daniel Gallegos Herrera, «Should We All Get Accustomed to It? The Ecuadorian Experience and Position Concerning Foreign Investment Protection Under International Law», *Revista JurisDictio* 17 (2016): 119 a 161; Sundhya Pahuja, *Decolonising International Law: Development, Economic Growth and the Politics of Universality* (Cambridge: Cambridge University Press, 2011), 95 a 171. No obstante, los tres presidentes enfrentaron múltiples problemas de gobernabilidad durante sus mandatos. Por ejemplo, el presidente Febres Cordero tuvo que enfrentar una revuelta militar. Asimismo, el compañero de fórmula del presidente Durán Vallén, Alberto Dahik Garzozzi, fue acusado por la presunta comisión de actos de corrupción y enfrentó un juicio político y un proceso penal.

⁹ «Constitución Política de la República del Ecuador», Pub. L. No. Registro Oficial 969 (1996), artículos 37 y 56.

asuntos disputados.¹⁰ En suma, el marco constitucional, en lugar de permitir un gobierno democrático eficiente, se convirtió en catalizador de los conflictos políticos por venir.

2.1.2 La caída de Bucaram

En 1996, al igual que en todos los casos desde el retorno a la democracia, la elección presidencial se resolvió en segunda vuelta, cuando Abdalá Bucaram Ortíz, candidato del Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), ganó a Jaime Nebot Saadi, del Partido Social Cristiano (PSC). Desde el principio de su mandato, la forma de conducción de Bucaram mermó rápidamente el exiguo apoyo con el que había llegado al poder. En febrero de 1997, cientos de miles de personas salieron a protestar a las calles, demandando la renuncia del Presidente. Como Bucaram no mostró intención de dejar el cargo, el Congreso decidió intervenir.¹¹

Como hemos señalado, la constitución no permitía al Congreso ejercitar un voto de desconfianza y la enmienda de 1984 permitía iniciar juicio político únicamente en caso de infracciones serias, lo que lo hacía inviable. Así, el 5 de febrero de 1997, los partidos de oposición presentaron la moción de declarar la incapacidad mental del Presidente para ejercer sus funciones. El argumento era débil y las evidencias para sostenerlo eran las muestras de excentricidad del Presidente; sin embargo, la mayoría del Congreso adoptó la moción, declarando la Presidencia vacante.¹²

Desde una perspectiva jurídica, la solución ofrecida por el Congreso fue burdamente contraria al texto y el espíritu de la Constitución. No había elementos de convicción suficientes para declarar que el Presidente era mentalmente incapaz y el Presidente Bucaram no fue citado para exponer su posición. Desde el principio, la percepción general fue que el Congreso utilizó la disposición como una mera excusa para aplacar el sentimiento general de insatisfacción y la violencia creciente de las protestas; y, al mismo tiempo, para dar gusto a las élites de la oposición.

2.1.3 La constitución de 1998

A pesar de que la solución del Legislativo fue tan irregular, las élites políticas la aceptaron –excepto, claro está, Abdalá Bucaram y su partido–. Otra solución jurídicamente objetable fue la sucesión, ya que el Congreso decidió designar a Fabián Alarcón Rivera, Presidente del Congreso, como Presidente interino, a pesar que la constitución disponía que

¹⁰ Carlos De la Torre, *Populismo, democracia, protestas y crisis políticas recurrentes en Ecuador* (Río de Janeiro: Fundación Konrad Adenauer, 2006), 13 a 17.

¹¹ Ayala, *Resumen*, 56; De la Torre, *Populismo*, 17; Zachary Torres-Fowler, «A New Model for Restraining Authoritarianism: Popular Protest and Ecuador's Presidential Vote of No Confidence», *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs* 16, n.º 1 (2011): 177 y 178.

¹² Torres-Fowler, «A New Model for Restraining Authoritarianism», 177 y 178.

quien lo haga sea la Vicepresidenta. Alarcón propuso una consulta popular para legitimarse e impulsar reformas a la constitución.¹³

La Asamblea –autodenominada “constituyente”– efectuó cambios importantes a la constitución, hasta el punto que el resultado ha sido catalogado como un texto enteramente nuevo.¹⁴ La constitución de 1998 buscó resolver los problemas que habían propiciado la caída de Bucaram. El artículo 99 prescribía la existencia de un sistema electoral que conciliara el voto por candidatos individuales y el sistema proporcional. También establecía un umbral mínimo de votos válidos en la elección inmediatamente anterior para que un partido político participe en elecciones, con el objeto de reducir la fragmentación y proliferación de organizaciones en contienda. Eliminó la distinción del período entre diputados nacionales. También incorporó nuevas normas para el juicio político, al disponer que no era necesario iniciar un proceso penal previo. No obstante, también hizo más difícil recurrir al juicio político cuando el funcionario cuestionado era el Presidente o el Vicepresidente de la República, al establecer un mínimo de un cuarto de los miembros del Congreso para mocionar el inicio del procedimiento y dos tercios para aprobar la moción de censura. El artículo que regulaba las causas para declarar el cargo vacante también fue reformado, para incluir que la incapacidad física o mental para gobernar debía ser “... legalmente comprobada...”.¹⁵

2.1.4 Mahuad también cae

Una vez aprobada la constitución, el país debió nuevamente elegir autoridades en 1998.¹⁶ Jamil Mahuad Witt, candidato por la Democracia Popular (DP), ganó la elección en segunda vuelta con un margen estrecho, a costo de compromisos con los propietarios de bancos privados, para financiar su campaña. Su partido logró consolidar una mayoría en el Congreso por medio de una alianza con el PSC.¹⁷

Con el apoyo de su coalición parlamentaria, Mahuad inició reformas en el sector económico y desarrolló el modelo de economía de mercado establecido en la constitución de 1998.¹⁸ Sin embargo, las decisiones económicas del gobierno resultaron extremadamente duras y debido a factores externos y políticas de regulación dictadas en la década precedente, el país

¹³ Ayala, *Resumen*, 56; «Ecuador», *The World Factbook* (Washington D. C.: Central Intelligence Agency, Foreign Assessment Centre, 1997), 137; Torres-Fowler, «A New Model for Restraining Authoritarianism», 177 a 178.

¹⁴ Ayala, *Resumen*, 56.

¹⁵ «Constitución Política de la República del Ecuador», Pub. L. No. Registro Oficial 1 (1998), artículos 99, 115, 127, 130 y 167.

¹⁶ «Ecuador», *The World Factbook* (Washington D. C.: Central Intelligence Agency, Foreign Assessment Centre, 1998), 138.

¹⁷ Ayala, *Resumen*, 56; De la Torre, *Populismo*, 11 y 17; Torres-Fowler, «A New Model for Restraining Authoritarianism», 179.

¹⁸ Ayala, *Resumen*, 56.

recibió un severo golpe en su economía y sufrió una grave crisis financiera. El gobierno decidió salvar a los bancos con fondos públicos, congeló toda actividad bancaria durante un *feriado bancario* y adoptó el dólar norteamericano como moneda de curso legal. Las decisiones detalladas y la reacción popular contra ellas produjeron que coalición legislativa se desintegre. El partido de gobierno intentó consolidar una nueva coalición, pero solamente el PRE estaba dispuesto a negociar, a cambio del retorno de Bucaram. La alianza detonó el descontento, ante lo cual, Mahuad recurrió infructuosamente a las Fuerzas Armadas, con el objeto de declararse dictador.¹⁹

El 21 de enero de 2000, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), apoyada por el entonces coronel del Ejército Lucio Gutiérrez Borbúa, se tomó las instalaciones del Congreso Nacional y demandó la renuncia del Presidente. Mahuad se rehusó a acceder, pero fue escoltado fuera del Palacio de Gobierno por los militares. Después de un fallido intento de instaurar una *Junta de Salvación Nacional*, los altos mandos del Ejército anunciaron que el Presidente había abandonado el cargo. Con tal antecedente, en aplicación de los artículos 167. 6, y 168 de la constitución, entregaron el poder al Vicepresidente, Gustavo Noboa Bejarano. Al día siguiente, el Congreso Nacional ratificó la decisión de los militares.²⁰

Del mismo modo que en el caso de Bucaram, las razones para aceptar la supuesta ausencia del Presidente de la República por abandono del cargo eran jurídicamente débiles. Si revisamos la historia de las disposiciones aplicadas, la causa de “abandono del cargo” hace referencia directa a la ausencia física del Presidente del país.²¹ El contenido de dicha disposición fue modificada en la constitución de 1998 y el artículo 170 tomó su lugar: “El Presidente de la República, durante su mandato y hasta un año después de haber cesado en sus funciones, deberá comunicar al Congreso Nacional, con antelación, su decisión de ausentarse del país”.²² Aunque es cierto que el texto de la constitución de 1998 no señala expresamente que el abandono del cargo es la ausencia física del Presidente en el país, uno puede inferir sin mayor esfuerzo que el texto cambió por otras razones; esto es, optar por una redacción positiva antes que negativa. Por otro lado, aunque se consintiera en la interpretación adoptada por el Congreso, no se sigue de ella que escoltar al Presidente fuera del Palacio de Gobierno sin su consentimiento pueda considerarse abandono del cargo. En consecuencia, en el mismo sentido que en el caso de

¹⁹ De la Torre, *Populismo*, 11; Torres-Fowler, «A New Model for Restraining Authoritarianism», 179 a 180; Ayala, *Resumen*, 56; Jhoel Escudero Soliz, *Crisis bancaria, impunidad y verdad*, Derecho y Sociedad 1 (Quito, 2017).

²⁰ Ayala, *Resumen*, 56; De la Torre, *Populismo*, 10 a 11; Torres-Fowler, «A New Model for Restraining Authoritarianism», 180 a 181.

²¹ Constitución Política de la República del Ecuador, 1984.

²² Constitución Política de la República del Ecuador, 1998.

Abdalá Bucaram, la norma constitucional fue utilizada como una justificación *ex post facto* para lo que podríamos calificar como un golpe de estado.

2.1.5 Ahora es el turno de Gutiérrez

Después de liderar la revuelta militar de 2000, Gutiérrez se retiró del Ejército, fundó el partido Sociedad Patriótica 21 de Enero (PSP) y participó en las elecciones con el apoyo de Pachakutik (PK) y el Movimiento Popular Democrático, (MPD). Ganó en segunda vuelta contra Álvaro Noboa Pontón e inició su período el 15 de enero de 2003.²³

Durante la campaña, Gutiérrez se presentó como un líder nacionalista, de izquierda y contrario a las políticas neoliberales de gobiernos anteriores; sin embargo, apenas iniciado su gobierno, se dedicó a hacer exactamente lo opuesto. Por ello, rompió su alianza electoral y formó una coalición con el PSC, la cual se desintegró como resultado de las elecciones locales a medio período. Entonces, el PSC formó una alianza temporal con la Izquierda Democrática (ID) –partido social demócrata– y PK, para iniciar un juicio político en contra de Gutiérrez, por cargos de corrupción y nepotismo.²⁴

Para contrarrestar el ataque, Gutiérrez formó una coalición con el PRE y el PRIAN –liderado por su contrincante electoral–, a cambio de plazas en organismos nacionales y el retorno de Bucaram. Así, la coalición del oficialismo captó la presidencia del Congreso, reemplazó a los vocales del Tribunal Constitucional y los magistrados de la Corte Suprema de Justicia por personas cercanas a los partidos políticos. Estos actos provocaron un gran descontento, y la actuación de la Corte al anular el proceso contra Bucaram únicamente empeoró las cosas.²⁵

Durante los primeros meses de 2005, cientos de miles de personas marcharon en rechazo a las acciones de la nueva mayoría parlamentaria, la propia figura de Gutiérrez, y toda representación de poder político. El Presidente intentó restar importancia a las protestas, lo cual no hizo sino avivarlas. El 15 de abril declaró el estado de emergencia, pero las Fuerzas Armadas se rehusaron a implementarlo. El 20 de abril, los altos mandos de las Fuerzas Armadas, para evitar “derramamiento de sangre”, decidieron retirar el apoyo a Gutiérrez. Simultáneamente, el Congreso, nuevamente controlado por el PSC, la ID y diputados independientes que habían desertado de la coalición del oficialismo, considerando que el Presidente había abandonado sus

²³ Ayala, *Resumen*, 57; De la Torre, *Populismo*, 13 a 17; «Ecuador», The World Factbook (Washington D. C.: Central Intelligence Agency, Foreign Assessment Centre, 2003), 160.

²⁴ Ayala, *Resumen*, 57; De la Torre, *Populismo*, 12, 18 a 22; «Ecuador», 2003, 160; Torres-Fowler, «A New Model for Restraining Authoritarianism», 181.

²⁵ Ayala, *Resumen*, 57; De la Torre, *Populismo*, 18, 23 a 26; Torres-Fowler, «A New Model for Restraining Authoritarianism», 181; Corte IDH, Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros vs. Ecuador). Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, No. Serie C N° 268 (28 de agosto de 2013).

deberes constitucionales, declararon el cese de sus funciones y procedieron a nombrar al Vicepresidente Alfredo Palacio González como su nuevo Presidente interino.²⁶

Del mismo modo que con Bucaram y Mahuad, la resolución legislativa presentó serias inconsistencias. El caso de Gutiérrez es similar al de Mahuad en tanto interpreta extensivamente la disposición concerniente al abandono del cargo. Sin embargo, en el caso de Gutiérrez existían aún menos elementos para considerar que éste se había producido; ya que, a diferencia de su predecesor, Gutiérrez se hallaba literalmente atrincherado en el edificio y no fue sino horas después de aprobada la resolución, que decidió fugar y buscar asilo en la embajada de Brasil.²⁷ La resolución fue diferente en tanto no consideraba el abandono del cargo como una ausencia física del Presidente, sino que se refería a las serias infracciones constitucionales como una alienación de los deberes conferidos al Presidente en un Estado de Derecho. La causal, entonces, fue leída como correspondiente a un *abandono jurídico* del cargo. La interpretación es débil; más aún, si consideramos que el Congreso ya había fracasado en su intento de enjuiciar al Presidente, y que la norma de la constitución de 1998 referida al juicio político contra el Presidente y Vicepresidente excluía expresamente la causal genérica de “... infracciones constitucionales y legales...”.²⁸ Así, una vez más, la resolución no fue más que un intento de arrojar de legitimidad un cambio presidencial irregular.

2.2 El debate en el proceso constituyente de 2007-2008

Después de ganar en segunda vuelta, Rafael Correa, candidato que se identificó con la propuesta de rechazo al poder instituido –por lo que no presentó candidatos al Legislativo–, impulsó una Asamblea Constituyente en la que su movimiento político, Alianza PAIS (AP) obtuvo 80 de los 130 escaños. El pueblo ratificó la nueva constitución por referéndum con una mayoría de 64% de votos.²⁹

La Asamblea Constituyente trabajó en mesas. La N° 3 se encargó de la estructura e instituciones del Estado. El 8 de mayo de 2008, la Mesa presentó sus informes para primer debate.³⁰ En el de mayoría identificó la “pugna de poderes” entre las funciones ejecutiva y legislativa y la calificó como “... el resultado de tensiones originado en grupos con poder

²⁶ Ayala, *Resumen*, 57; De la Torre, *Populismo*, 26 a 34; Torres-Fowler, «A New Model for Restraining Authoritarianism», 181 a 182.

²⁷ De la Torre, *Populismo*, 27; Torres-Fowler, «A New Model for Restraining Authoritarianism», 182.

²⁸ Constitución Política de la República del Ecuador, 1998, 190. 9.

²⁹ Para una descripción detallada del proceso constituyente ecuatoriano, ver Ayala, *Resumen*, 57; De la Torre, *Populismo*, 37 a 38; Nina Sánchez y Yanina Welp, «Legality and Legitimacy: Constituent Power in Venezuela, Bolivia and Ecuador», en *Patterns of constitutional design: the role of citizens and elites in constitution-making*, ed. Jonathan Wheatley y Fernando Mendez (Farnham, Surrey, England ; Burlington, VT: Ashgate, 2013), 108 a 112.

³⁰ Asamblea Constituyente, «Sesión 10» (2007), 61 a 62; Asamblea Constituyente, «Sesión 46» (2008), 31.

político”, expresada en un ejercicio irresponsable de los deberes legislativos, por medio del uso de las atribuciones de fiscalizar y llevar a juicio político a las autoridades del Ejecutivo como mecanismos de “chantaje”. Se identificó como una consecuencia de la tensión, una “... deslegitimación institucional crónica y generalizada...”, que “... ha permitido que los problemas sean resueltos a través de procedimientos no democráticos...”, como recurrir a las Fuerzas Armadas como árbitros de la democracia o interpretar disposiciones constitucionales de forma extensiva.³¹

La mesa propuso, entre otros remedios para el problema, la facultad del Presidente de solicitar al Consejo Nacional Electoral que convoque a consulta popular para decidir sobre la revocatoria del mandato a la totalidad de asambleístas, y la ratificación del Presidente y Vicepresidente en sus cargos.³² La propuesta causó una reacción negativa en la oposición e incluso algunos miembros de la mayoría, quienes sostuvieron que la revocatoria era un “... acto de voluntad soberana...”, que no debía ser transformada en atribución del Presidente, que complicaría la sucesión y que podía generar incertidumbre durante un período considerable de tiempo.³³ Tomando en cuenta los comentarios, la mesa preparó su informe para segundo debate, en el que cambió el mecanismo de revocatoria por el de disolución de la Asamblea Nacional. En la práctica, la mesa separó los mecanismos de revocatoria y disolución, otorgando la iniciativa del primero a los ciudadanos y del segundo al Presidente.³⁴

Las razones para defender la propuesta fueron que ella era idónea para lograr estabilidad en el sistema político a través de los principios de reciprocidad, corresponsabilidad, balance de poderes, democracia directa y excepcionalidad. La *reciprocidad* reside en la atribución correspondiente de la Asamblea Nacional para proceder a la destitución del Presidente en situaciones análogas. La *corresponsabilidad* se refiere, en un sentido amplio, a una aproximación constructiva y articulada a la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo; y en un sentido estricto, a la obligación del Presidente de someter su propia legitimidad a prueba, de optar por la disolución. El *balance de poderes*, derivado del principio general de frenos y contrapesos, se expresa en la alegada virtud del mecanismo de desincentivar en el uso de otras

³¹ Asamblea Constituyente, Sesión 46, 31, 49 a 52, 66 68, 96, 97, intervenciones de Betty Amores, Gustavo Darquea y Luis Hernández; Asamblea Constituyente, «Sesión 48» (2008), 52, 53, 58, 59 y 82, intervenciones de Alfredo Ortiz, Virgilio Hernández y Amanda Arboleda; Asamblea Constituyente, «Sesión 71» (2008), 18 a 19, 78 y 79, intervenciones de Fernando Burbano y Virgilio Hernández.

³² Asamblea Constituyente, Sesión 46, 31, 38 y 39, informe de mayoría.

³³ Asamblea Constituyente, 44, 45, informe de minoría; Asamblea Constituyente, Sesión 48, 61, 64, 65 77, 78 y 87, intervenciones de Cristina Reyes, Sara Paredes, Félix Alcívar, Virgilio Hernández.

³⁴ Asamblea Constituyente, Sesión 71, 6, informe de mayoría; La revocatoria de mandato de autoridades de elección popular se encuentra actualmente regulada en Constitución de la República del Ecuador, artículos 61.6, 105, 106 y 107.

atribuciones como el juicio político para “chantajear” al Ejecutivo. El recurrir a la *democracia directa* se refiere al efecto de la disolución, que no es otro que el llamado a elecciones anticipadas con el objeto de determinar si el pueblo respalda las políticas del Ejecutivo o las objeciones del Legislativo. Finalmente, el principio de *excepcionalidad* se refiere a que el mecanismo cumple un fin de prevención de prácticas destructivas, por lo que su incorporación se la hace con la expectativa de que no sea aplicada –aunque pueda serlo, de ser necesario–.³⁵

Del otro lado, los representantes de la oposición presentaron sus objeciones a la propuesta. Primero, hicieron notar que la inclusión del mecanismo implicaría “... la destrucción del sistema presidencial...”, pues únicamente se encontraría en sistemas parlamentarios, en los que destaca la responsabilidad política compartida. Además, cuestionaron que el mecanismo contribuiría a la conformación de un régimen “híper presidencial”, “neo presidencial” o “bonapartista”, definido como el que “... combina ideas de democracia con sistemas absolutistas”. Del mismo modo, rechazaron la necesidad de incorporar un dispositivo para que el Presidente retome la mayoría en la Asamblea, en lugar de propugnar tolerancia entre las dos funciones. Por otro lado, mostraron su desacuerdo con que la obstrucción del Plan Nacional de Desarrollo (PND) sea incluida como causal de disolución; ya que, unos la consideraban muy amplia y abierta a interpretación, y otros proponían dejar las causas a criterio del Presidente. También mostraron su preocupación respecto que el Presidente tenga la potestad para promulgar *decretos leyes* entre la expedición del decreto de disolución y la posesión de las nuevas autoridades, pues consideraban que la situación –como estaba planteada en el informe de segundo debate– sería equivalente a una dictadura, si no existía frenos a la producción normativa. Similarmente, cuestionaron la idoneidad de permitir una elección únicamente por el resto del período, por considerar que desincentivaría la presentación de candidatos. Por último, mostraron escepticismo respecto de la utilización de la disposición como herramienta para impedir enjuiciamientos políticos.³⁶

Al final del debate constituyente, la propuesta de mayoría, con algunas modificaciones, fue incorporada en la nueva constitución.

³⁵ Asamblea Constituyente, Sesión 46, 51, 68, 69 y 124, intervenciones de Betty Amores, Denisse Coka y Gustavo Darquea; Asamblea Constituyente, Sesión 48, 52, 53, 58, 59, 60, 77, 78, 81 y 82, intervenciones de Alfredo Ortíz, Virgilio Hernández y Amanda Arboleda; Asamblea Constituyente, Sesión 71, 6, 10, 15, 16, 19, 20, 30, 69, 77 y 78, informe de mayoría, intervenciones de Amanda Arboleda, Fernando Burbano, Gustavo Darquea y Virgilio Hernández.

³⁶ Asamblea Constituyente, Sesión 46, 46, 71, 72, 91, 100, informe de minoría, intervenciones de Luis Hernández, Mae Montaña y León Roldós; Asamblea Constituyente, Sesión 48, 60 y 62, intervención de Cristina Reyes y Pablo Lucio Paredes; Asamblea Constituyente, Sesión 71, 47, 54, 59, 60, 66, 69, 73 y 74, intervenciones de Julio Logroño, Pablo Lucio Paredes, César Rohon, Marta Roldós, Vicente Taiano y Leonardo Viteri.

3 La disolución de la Asamblea Nacional

El artículo 148 de la Constitución establece la facultad del Presidente de disolver la Asamblea Nacional.³⁷ El mecanismo desarrollado por la Asamblea Constituyente no es, a primera vista, propio de lo que podríamos esperar en un régimen presidencial, basado en la premisa de estricta separación de funciones.³⁸ Tampoco es un dispositivo que se halle presente con las mismas características en otras constituciones del mismo período en la región.³⁹ Más aún, el sistema parlamentario por excelencia ha ido abandonando la prerrogativa real paulatinamente.⁴⁰ Sin embargo, criticar el dispositivo únicamente debido a que no corresponde a la concepción tradicional de un régimen presidencial carece de valor práctico. Si éste cumple con los fines propuestos y no interfiere de manera inaceptable o desproporcionada con el funcionamiento del Estado, la razón demandaría considerarlo como positivo, sin que importe mucho su origen. Con base en la reflexión precedente, en la presente sección examinaremos el artículo 148 en el contexto del sistema constitucional de frenos y contrapesos; así como, presentaremos un ejemplo de cómo ha influenciado la política ecuatoriana.

3.1 El artículo 148 en el contexto del sistema de frenos y contrapesos

El artículo 148 establece un mecanismo concebido para *resetear* la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo en el transcurso del período. En caso de que el Presidente considere que una o más de las tres condiciones previstas se hallan presentes –y, en el caso de la arrogación de funciones, después del dictamen favorable de la Corte Constitucional–, puede decretar la terminación anticipada del período de la legislatura. Aunque la primera causa para proceder a la disolución de la Asamblea Nacional aparece como constreñida a una cuestión

³⁷ Constitución de la República del Ecuador, artículo 148. El artículo señala:

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.

³⁸ Ronald J. Krotoszynski, «The Separation of Legislative and Executive Powers», en *Comparative constitutional law*, ed. Tom Ginsburg y Rosalind Dixon, Research handbooks in comparative law (Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar, 2011), 237 a 242; Dennis Baranger y Cristina Murray, «Systems of Government», en *Routledge Handbook of Constitutional Law*, ed. T. Fleiner y C. Saunders, 2013, 79 a 81.

³⁹ «Constitución Política del Estado» (2009), artículos 153 a 172; «Constitución de la República Bolivariana de Venezuela» (1999), artículo 240.

⁴⁰ «Fixed-Term Parliaments Act» (2011), cap. 14; Colin Turpin y Adam Tomkins, *British government and the constitution: text and materials*, 7th ed, Law in context series (Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2012), 384 a 385.

jurídica –si la Asamblea Nacional actuó más allá de las potestades establecidas en la constitución–, es claro que la decisión de optar por tal medida es, en todos los casos, mediada por consideraciones de orden político. El Presidente debería considerar que la relación con la Asamblea, o el ambiente político en general, son tan conflictivos que se le hace imposible gobernar adecuadamente. En consecuencia, el decreto de disolución podría ciertamente ser considerado como un último recurso, encaminado a desincentivar las prácticas destructivas, en una suerte de prevención general.

Respecto del sentido de las diferentes causas para activar el mecanismo, no existe mucha claridad, dado que éste no ha sido utilizado hasta ahora. Sin embargo, existen algunos elementos a considerar al momento de evaluar la conformidad de un decreto de disolución con la constitución. Como una consideración general, los eventos pasados de la política ecuatoriana pueden proveer de una descripción precisa de la gravedad de la situación, para que sea considerada suficientemente seria para justificar la disolución. Con base en lo indicado, corresponde examinar cada una de las causales.

Primero, aquella relacionada con la arrogación de funciones debería leerse en concordancia con el artículo 120 de la Constitución, el cual establece las atribuciones del órgano legislativo. Vale la pena notar que la disolución no busca corregir o sustituir una actuación deficiente, insuficiente o no existente, ya que el control de tales faltas corresponde a la Corte Constitucional, a través de sus mecanismos de control constitucional.⁴¹ En consecuencia, para que sea considerada suficiente para merecer la disolución, la actuación de la Asamblea debería ser interpretada como una grosera interferencia en la esfera constitucional de acción de las otras funciones del Estado en el nivel nacional, o de otros niveles de gobierno.⁴²

En lo que tiene que ver con la obstrucción injustificada y reiterada del PND, para interpretar la causal debemos recurrir al capítulo II del título VI de la constitución, dedicado a regular la “planificación participativa para el desarrollo”. En concreto, el artículo 280 define al PND como “... el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos...”. De acuerdo con la constitución, el Presidente debe preparar un proyecto de PND y presentarlo al Consejo Nacional de Planificación para su aprobación, así como

⁴¹ Constitución de la República del Ecuador, artículo 436.

⁴² Un ejemplo de este tipo de interferencia sería la resolución del Congreso en el año 2004, con la que removió a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Constitución Política de la República del Ecuador, 1998, artículo 202; Corte IDH, Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros vs. Ecuador). Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, No. Serie C N° 266 (23 de agosto de 2013).

reportar anualmente respecto de su implementación.⁴³ La Asamblea Nacional no tiene ninguna intervención el diseño y aprobación del PND, pero puede ejercer control sobre él e influenciar su implementación por medio de la aprobación y monitoreo de la ejecución del presupuesto general del Estado.⁴⁴ De generarse un conflicto irresoluble en el contexto de dichos procedimientos, el Presidente podría recurrir a la disolución para resolver el empantanamiento. Aunque la oposición en la Asamblea Constituyente vio la disposición como muy amplia e inadecuada, si consideramos que el PND no es sino el programa que el gobierno se propone cumplir, es posible sostener que ese es precisamente el tipo de situaciones que la disolución fue creada para resolver.

En tercer lugar está la grave crisis política y conmoción social. Por la redacción de la disposición, se debe interpretar que ambas circunstancias deben converger simultáneamente. Este es un elemento importante a tomar en consideración, debido a que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha permitido la expansión del segundo concepto en el contexto del control de declaraciones de estados de excepción.⁴⁵ Interpretada de tal manera, la disposición permitiría al Presidente de la República a hacer uso de ella únicamente si la situación de conmoción interna y la crisis política están presentes al mismo tiempo. Como hemos visto en apartados previos del presente trabajo, esta fue precisamente la situación que la Asamblea Constituyente buscaba enfrentar.

La disolución de la Asamblea Nacional no es la única forma de convocar a elecciones anticipadas. En aplicación del principio de reciprocidad, la atribución forma parte de un mecanismo de doble vía en el cual el Legislativo tiene una facultad similar respecto del Ejecutivo.⁴⁶ Las dos disposiciones en conjunto forman el mecanismo denominado por los políticos y la prensa como *muerte cruzada*, pues tanto si el Presidente como la Asamblea Nacional decide activarlo, la decisión implica necesariamente llamar a elecciones, tanto presidenciales, como legislativas. De acuerdo con los proponentes, esta particularidad es una

⁴³ Constitución de la República del Ecuador, artículos 147.4, 147.7 y 279. El Consejo Nacional de Planificación es una entidad de coordinación entre los ejecutivos de los diferentes niveles de gobierno.

⁴⁴ Constitución de la República del Ecuador, artículo 120.12.

⁴⁵ La declaratoria de estados de excepción se halla regulada en Constitución de la República del Ecuador, artículo 164. Por ejemplo, la Corte ha sostenido que decretos de estados de excepción basados en «grave conmoción interna» son constitucionales en casos relacionados con explotación maderera ilegal, epidemias como la rabia o la gripe AH1N1, la situación general de falta de recursos económicos y personal en la Función Judicial y el Sistema de Salud Pública, entre otros. Corte Constitucional del Ecuador, Caso 001-14-DEE-CC, No. 0003-13- EE y 0004-13- EE acumulados (15 de enero de 2014); Corte Constitucional del Ecuador, Caso 001-12-DEE-CC, No. 0013-12- EE (20 de marzo de 2012); Corte Constitucional del Ecuador, Caso 002-09-DEE-CC, No. 0003-13- EE y 0004-13- EE acumulados (5 de mayo de 2009); Corte Constitucional del Ecuador, Caso 008-11-DEE-CC, No. 0010-11- EE (29 de septiembre de 2011); Corte Constitucional del Ecuador, Caso 005-11-DEE-CC, No. 0001-11- EE (27 de julio de 2011).

⁴⁶ Constitución de la República del Ecuador, artículo 130.

expresión del principio de corresponsabilidad, porque la decisión representa un alto costo político, lo que reforzaría el incentivo en buscar soluciones más constructivas. En otras palabras, quien active el dispositivo debe estar dispuesto a arriesgar su cargo y aceptar el pronunciamiento popular acerca de quién debe gobernar por el resto del período; y más importante aún, acerca de las políticas que el Ejecutivo haya implementado hasta ese momento.

Aunque las atribuciones de destitución del Presidente de la República y de disolución de la Asamblea Nacional son presentadas como equivalentes, tienen dos diferencias notables.⁴⁷ La primera es que una vez presentada la moción para destituir al Presidente, la Asamblea Nacional debe permitirle presentar evidencia de descargo, en una suerte de "... [juicio político abreviado]...";⁴⁸ mientras que el Presidente puede decretar la disolución directamente, sin ninguna intervención o defensa por parte de la Asamblea. La segunda diferencia se relaciona con el *inter regnum* que se produce desde la emisión del decreto o la resolución y la posesión de las nuevas autoridades. En el caso de la disolución, el Presidente puede, en casos de urgencia en materia económica, calificada como tal por la Corte Constitucional, expedir decretos-ley directamente. En el caso de la destitución, en cambio, el Vicepresidente debe tomar su lugar hasta que las elecciones anticipadas tengan lugar, y todos los asuntos concernientes a la producción normativa y la dirección del Estado siguen su curso hasta la posesión de las autoridades electas.

La implicación directa de ambas distinciones radica en que el mecanismo se halla balanceado en favor del Ejecutivo. Aunque tanto el Presidente como la Legislatura deben arriesgar bastante, es claro que el sistema está diseñado para desincentivar el uso de la moción de destitución como la primera salida en caso de una crisis política, presumiblemente debido al supuesto mal uso de la figura del juicio político en el pasado.

Ciertamente, la Asamblea tiene otra forma de remover al Presidente, más convencional en un sistema presidencialista. Esta es la atribución de seguir un juicio político en su contra, conforme lo señala el artículo 129 de la Constitución. En ese caso, los miembros de la Asamblea retendrían sus curules; sin embargo, las causas para iniciar el juicio son mucho más restringidas, y constituyen acusaciones respecto de la comisión de delitos que revisten gravedad —lo que no ocurre para otras autoridades—.

⁴⁷ Para un análisis pormenorizado del mecanismo de destitución del Presidente de la República, ver Torres-Fowler, «A New Model for Restraining Authoritarianism». Aunque muy adecuado en sus descripciones, el artículo no presenta la disposición como parte de un mecanismo de doble vía, ni discute el efecto de su aplicación, lo que constituye una omisión en el análisis en términos de equilibrio de poderes, como lo veremos más adelante.

⁴⁸ Torres-Fowler, 186. El texto original señala «... a streamlined form of impeachment...»

Ahora, es importante considerar la preocupación de los asambleístas constituyentes de oposición, en el sentido que el mecanismo podría ser utilizado para interrumpir un juicio político. Se pueden sostener tres argumentos en relación a dicha objeción: Primero, es precisamente el punto del mecanismo. El recuento histórico efectuado muestra el recurrente uso del juicio político como herramienta para entrapar la acción de gobierno. Por tanto, la posibilidad de disolver la Asamblea produciría un incentivo para que los partidos de oposición utilicen el juicio político de manera más responsable. Segundo, el efecto de una moción de censura es la destitución del funcionario procesado. Si el Presidente es aquel que pone su cargo sobre la mesa, operaría el mismo resultado si el pueblo decide elegir a alguien más. Finalmente, es necesario considerar que el Presidente sigue siendo susceptible de incurrir en responsabilidades civiles, administrativas o penales; por lo tanto, la disolución de la Asamblea no sirve en tanto mecanismo para escapar de ellas, incluso en caso de volver a ser elegido.

Como hemos ya discutido, existe otra forma en que el Congreso Nacional ha removido al presidente en el contexto de constituciones anteriores: la aplicación de la disposición que describe las causas para declarar el cese de funciones y la vacancia del cargo de Presidente de la República, prevista en el artículo 145 de la actual constitución. No obstante, la existencia de los mecanismos de destitución directa y de juicio político en la nueva constitución impediría la aplicación del artículo en el contexto de crisis políticas, debido a que ese fue exactamente el propósito expreso en los debates constituyentes. De lo señalado, corresponde concluir que, en el balance general de la distribución del poder, el Presidente tiene en la disolución de la Asamblea Nacional, un mecanismo más efectivo para conjurar un conflicto con la legislatura, que aquel conferido a esta última.

3.2 La nueva disposición es puesta a prueba

A pesar de que los Presidentes de la República no han decidido recurrir a la disolución aún, los eventos del primer período presidencial regido por la nueva constitución mostraron el potencial del artículo 148 como un dispositivo preventivo. El Presidente Correa ganó las elecciones de 2009 en primera vuelta.⁴⁹ Sin embargo, los 59 escaños que consiguió AP no fueron suficientes para conseguir mayoría absoluta en la Asamblea Nacional.⁵⁰ No obstante, la posición del gobierno no era negociar una coalición con otros bloques.⁵¹ Desde el principio, los

⁴⁹ «Exit Poll de CEDATOS: Rafael Correa Obtiene el 55,2% de la Votación Nacional», *Ecuador Inmediato*, 27 de abril de 2009, <http://www.ecuadorinmediato.com/>.

⁵⁰ «PAIS, Sin Mayoría Tras Definirse los 124 Escaños», *El Universo*, 23 de junio de 2009, <http://www.eluniverso.com/>.

⁵¹ «Gobierno Nacional No Compartirá el Poder, Afirma Ricardo Patiño», *Ecuador Inmediato*, 27 de abril de 2009, <http://www.ecuadorinmediato.com/>.

representantes de oposición especulaban si ante la ausencia de una mayoría clara, Correa disolvería la Asamblea.⁵² Varios portavoces del oficialismo, incluido el Presidente, negaron tener entre sus opciones aplicar la *muerte cruzada*.⁵³

El punto de quiebre para el partido de gobierno en el Legislativo se gestó con la solicitud de iniciar un juicio político en contra del Fiscal General del Estado, políticamente cercano a Correa. Un gran número de asambleístas de AP deseaban dar paso al juicio, pero el Presidente de opuso, causando un grave golpe a las relaciones dentro del movimiento, expresada en la deserción de cuatro asambleístas a mediados del 2010, aunque muchos más expresaron públicamente su desacuerdo con la posición del Presidente.⁵⁴ Los miembros de la oposición – más visiblemente, Galo Lara (PSP)– retaron al Presidente a decretar la disolución, indicando que las supuestas amenazas del Presidente estaban dirigidas en contra de los miembros de su propia organización.⁵⁵

Después del fallido intento por enjuiciar políticamente al Fiscal General, siguió un período complicado para el gobierno, durante el cual tuvo dificultades para lograr mayorías para aprobar varios proyectos de ley propuestos desde el Ejecutivo.⁵⁶ Al discutir la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP), la Asamblea casi cae en un entrampamiento, debido a varias provisiones que afectaban a los miembros de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas. Dada la dificultad para implementar las políticas de gobierno, Correa decidió decretar la disolución de la Asamblea.⁵⁷ Sin embargo, el 30 de septiembre de 2010, antes de poder firmar el decreto, una revuelta policial originada por la LOSEP estalló. Los policías sublevados retuvieron al Presidente en uno de los regimientos y pidieron su renuncia. Varios políticos de oposición apoyaron los reclamos de los policías y pidieron a las Fuerzas Armadas que retiren su apoyo al Presidente.⁵⁸

⁵² «Mónica Chuji Se Suma a las Censuras al Presidente Correa por Titular de “El Comercio”», *Ecuador Inmediato*, 14 de abril de 2009, <http://www.ecuadorinmediato.com/>.

⁵³ «Titular de la Asamblea Aclara que Presidente Correa No Ha Hablado de “Muerte Cruzada”», *Ecuador Inmediato*, 30 de diciembre de 2009, <http://www.ecuadorinmediato.com/>.

⁵⁴ «Asambleístas de PAIS Muestran su División de Criterios Frente al Juicio al Fiscal General», *Ecuador Inmediato*, 22 de marzo de 2010, <http://www.ecuadorinmediato.com/>.

⁵⁵ «Galo Lara Conmina al Presidente de la República a Cumplir con Amenaza de Efectuar la Muerte Cruzada», *Ecuador Inmediato*, 28 de diciembre de 2009, <http://www.ecuadorinmediato.com/>; «Oposición Cree que Presidente Correa está Buscando “Muerte Cruzada”», *Ecuador Inmediato*, 24 de marzo de 2010, <http://www.ecuadorinmediato.com/>.

⁵⁶ «El Legislativo Está en Deuda», *Ecuador Inmediato*, 29 de julio de 2009, <http://www.ecuadorinmediato.com/>.

⁵⁷ «Presidente Correa Cerrará Asamblea y Llamará a Muerte Cruzada», *Ecuador Inmediato*, 30 de septiembre de 2010, <http://www.ecuadorinmediato.com/>.

⁵⁸ «Policías se Toman Instalaciones del Regimiento Quito #1», *Ecuador Inmediato*, 30 de septiembre de 2010, <http://www.ecuadorinmediato.com/>.

Todas las condiciones para una sucesión irregular se hallaban presentes, menos una. La constante amenaza de disolver la Asamblea Nacional –formulada por un presidente con gran popularidad centrada en su persona, personalidad carismática, antecedentes de no negociar y de cumplir sus advertencias de optar por decisiones radicales– impidió una deserción masiva por parte de los asambleístas de AP cuando fracasó la petición de iniciar el juicio político en contra del Fiscal General. En tal sentido, la disposición fue efectiva en tanto un dispositivo preventivo. Sin embargo, puede que el precio pagado haya sido muy alto. La forma en que se condujo la política durante el período relatado fue extremadamente dañina para la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo.

4 Conclusión

A lo largo de la presente discusión, hemos examinado un elemento del sistema de gobierno establecido en la constitución ecuatoriana. Hemos hecho un rápido recorrido de los cuarenta años del retorno a la democracia para encontrar las razones para su existencia. Como hemos visto, la inestabilidad política, el uso destructivo de las disposiciones constitucionales y la imposibilidad de formar coaliciones duraderas han sido la regla en la política ecuatoriana; y, la salida de tres presidentes no son sino los síntomas más evidentes. Las élites políticas han experimentado con varias soluciones para enfrentar los problemas señalados, pero las dificultades han persistido.

Ciertamente, la mera presencia de una disposición nueva en el texto constitucional no transforma la manera en que los actores conducen la política en un país. Únicamente genera incentivos y desincentivos para tomar acciones o abstenerse de hacerlo. En ese contexto, la nueva constitución presentó una solución, basada en fines concretos que debía conseguir. La misma no ha sido aplicada en la actualidad; sin embargo, el ejemplo presentado sirve para constatar que cumple efectivamente con un rol de prevención. Ello, empero, a costo de utilizar el mecanismo de una forma igualmente destructiva que aquella en que el Congreso utilizaba el juicio político en el pasado; y lo que es más grave, contra miembros de la propia organización política a la que pertenece el Presidente. Así, en un sentido más amplio, el uso del mecanismo de tal modo erosiona el sistema democrático, en lugar de promover la cooperación mutua, como se esperaba.

Todavía queda por saber qué papel jugaría el mecanismo en el contexto de un gobierno distinto y en otras condiciones. Como se ha indicado, para que la amenaza de aplicación de la disolución de la Asamblea surta efecto fue necesario que esta sea creíble. Así, la personalidad de Correa, su historial previo de adoptar decisiones consistentes en no negociar y seguir el curso

más radical, y la gran popularidad generada alrededor de su persona, sin duda fueron gravitantes en ese sentido. En su siguiente período no se vio en la necesidad de realizar la amenaza, pues AP consiguió una amplia mayoría, que incluso fue suficiente para aprobar enmiendas a la Constitución de la República en 2015. El actual gobierno, en cambio, se ha presentado –al menos en el discurso–, como conciliador. Sin embargo, el partido que lo respaldaba sufrió un sisma, que dividió la mayoría oficialista en dos, y el ahora ex Presidente Correa está del otro lado. La pregunta es, si la relación entre el Ejecutivo y Legislativo se tensa a niveles parecidos a los vividos con anterioridad a la adopción de la actual constitución; ¿estará el Presidente en condiciones de pasar de una amenaza a la utilización efectiva del mecanismo? Ese es un asunto que todavía está por verse.

5 Referencias

Asamblea Constituyente. Sesión 10 (2007).

———. Sesión 46 (2008).

———. Sesión 48 (2008).

———. Sesión 71 (2008).

«Asambleístas de PAIS Muestran su División de Criterios Frente al Juicio al Fiscal General».

Ecuador Inmediato. 22 de marzo de 2010. <http://www.ecuadorinmediato.com/>.

Ayala, Enrique. *Ecuador patria de todos*. 2.^a ed. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar - Corporación Editora Nacional, 2004.

———. *Resumen de la Historia del Ecuador*. 3.^a ed. Quito: Corporación Editora Nacional, 2008.

Baranger, Dennis, y Cristina Murray. «Systems of Government». En *Routledge Handbook of Constitutional Law*, editado por T. Fleiner y C. Saunders, 2013.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999).

Constitución de la República del Ecuador, Pub. L. No. Registro Oficial 449 (2008).

Constitución Política de la República del Ecuador, Pub. L. No. Registro Oficial 800 (1979).

Constitución Política de la República del Ecuador, Pub. L. No. Registro Oficial 736 (1984).

Constitución Política de la República del Ecuador, Pub. L. No. Registro Oficial 969 (1996).

Constitución Política de la República del Ecuador, Pub. L. No. Registro Oficial 1 (1998).

Constitución Política del Estado (2009).

Corte Constitucional del Ecuador. Caso 008-11-DEE-CC, No. 0010-11- EE (29 de septiembre de 2011).

———. Caso 001-12-DEE-CC, No. 0013-12- EE (20 de marzo de 2012).

- . Caso 001-14-DEE-CC, No. 0003-13- EE y 0004-13- EE acumulados (15 de enero de 2014).
- . Caso 002-09-DEE-CC, No. 0003-13- EE y 0004-13- EE acumulados (5 de mayo de 2009).
- . Caso 005-11-DEE-CC, No. 0001-11- EE (27 de julio de 2011).
- Corte IDH. Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros vs. Ecuador). Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, No. Serie C N° 266 (23 de agosto de 2013).
- . Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros vs. Ecuador). Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, No. Serie C N° 268 (28 de agosto de 2013).
- De la Torre, Carlos. *Populismo, democracia, protestas y crisis políticas recurrentes en Ecuador*. Río de Janeiro: Fundación Konrad Adenauer, 2006.
- «Ecuador». The World Factbook. Washington D. C.: Central Intelligence Agency, Foreign Assessmentt Centre, 1981.
- «Ecuador». The World Factbook. Washington D. C.: Central Intelligence Agency, Foreign Assessmentt Centre, 1997.
- «Ecuador». The World Factbook. Washington D. C.: Central Intelligence Agency, Foreign Assessmentt Centre, 1998.
- «Ecuador». The World Factbook. Washington D. C.: Central Intelligence Agency, Foreign Assessmentt Centre, 2003.
- «El Legislativo Está en Deuda». *Ecuador Inmediato*. 29 de julio de 2009. <http://www.ecuadorinmediato.com/>.
- Escudero Soliz, Jhoel. *Crisis bancaria, impunidad y verdad*. Derecho y Sociedad 1. Quito, 2017.
- «Exit Poll de CEDATOS: Rafael Correa Obtiene el 55,2% de la Votación Nacional». *Ecuador Inmediato*. 27 de abril de 2009. <http://www.ecuadorinmediato.com/>.
- Fixed-Term Parliaments Act (2011).
- «Galo Lara Conmina al Presidente de la República a Cumplir con Amenaza de Efectuar la Muerte Cruzada». *Ecuador Inmediato*. 28 de diciembre de 2009. <http://www.ecuadorinmediato.com/>.
- «Gobierno Nacional No Compartirá el Poder, Afirma Ricardo Patiño». *Ecuador Inmediato*. 27 de abril de 2009. <http://www.ecuadorinmediato.com/>.
- Krotoszynski, Ronald J. «The Separation of Legislative and Executive Powers». En *Comparative constitutional law*, editado por Tom Ginsburg y Rosalind Dixon, 234.

- Research handbooks in comparative law. Cheltenham, UK ; Northampton, MA: Edward Elgar, 2011.
- Mejía Acosta, Andrés. *Gobernabilidad democrática: sistema electoral, partidos políticos y pugna de poderes en Ecuador (1978-1998)*. 1. ed. Quito: Fundación Konrad Adenauer, 2002.
- «Mónica Chuji Se Suma a las Censuras al Presidente Correa por Titular de “El Comercio”». *Ecuador Inmediato*. 14 de abril de 2009. <http://www.ecuadorinmediato.com/>.
- «Oposición Cree que Presidente Correa está Buscando “Muerte Cruzada”». *Ecuador Inmediato*. 24 de marzo de 2010. <http://www.ecuadorinmediato.com/>.
- Pahuja, Sundhya. *Decolonising International Law: Development, Economic Growth and the Politics of Universality*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- «PAIS, Sin Mayoría Tras Definirse los 124 Escaños». *El Universo*. 23 de junio de 2009. <http://www.eluniverso.com/>.
- «Policías se Toman Instalaciones del Regimiento Quito #1». *Ecuador Inmediato*. 30 de septiembre de 2010. <http://www.ecuadorinmediato.com/>.
- «Presidente Correa Cerrará Asamblea y Llamará a Muerte Cruzada». *Ecuador Inmediato*. 30 de septiembre de 2010. <http://www.ecuadorinmediato.com/>.
- Sánchez, Nina, y Yanina Welp. «Legality and Legitimacy: Constituent Power in Venezuela, Bolivia and Ecuador». En *Patterns of constitutional design: the role of citizens and elites in constitution-making*, editado por Jonathan Wheatley y Fernando Mendez, 103. Farnham, Surrey, England ; Burlington, VT: Ashgate, 2013.
- «Titular de la Asamblea Aclara que Presidente Correa No Ha Hablado de “Muerte Cruzada”». *Ecuador Inmediato*. 30 de diciembre de 2009. <http://www.ecuadorinmediato.com/>.
- Torres-Fowler, Zachary. «A New Model for Restraining Authoritarianism: Popular Protest and Ecuador’s Presidential Vote of No Confidence». *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs* 16, n.º 1 (2011): 163.
- Tushnet, Mark V., Thomas Fleiner-Gerster, y Cheryl Saunders, eds. «Systems of Government». En *Routledge handbook of constitutional law*, 73. Routledge handbooks. Abingdon, Oxon ; New York, NY: Routledge, 2013.