

**UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO**

**Colegio de Ciencias Sociales y Humanidades**

**Mecanismos de disolución del Poder Legislativo en la Comunidad  
Andina: un análisis de su carácter democrático**

**Daniela Anahís García Tite**

**Relaciones Internacionales**

Trabajo de fin de carrera presentado como requisito para la obtención del título de

Licenciada en Relaciones Internacionales

Quito, 19 de diciembre de 2023

# **UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO USFQ**

**Colegio de Ciencias Sociales y Humanidades**

## **HOJA DE CALIFICACIÓN DE TRABAJO DE FIN DE CARRERA**

**Mecanismos de disolución del Poder Legislativo en la Comunidad Andina:  
un análisis de su carácter democrático**

**Daniela Anahís García Tite**

**Nombre del profesor, Título académico**

Sofía Zaragocín, Ph.D.

Quito, 19 de diciembre de 2023

## © DERECHOS DE AUTOR

Por medio del presente documento certifico que he leído todas las Políticas y Manuales de la Universidad San Francisco de Quito USFQ, incluyendo la Política de Propiedad Intelectual USFQ, y estoy de acuerdo con su contenido, por lo que los derechos de propiedad intelectual del presente trabajo quedan sujetos a lo dispuesto en esas Políticas.

Asimismo, autorizo a la USFQ para que realice la digitalización y publicación de este trabajo en el repositorio virtual, de conformidad a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Educación Superior del Ecuador.

Nombres y apellidos: Daniela Anahís García Tite

Código: 00336787

Cédula de identidad: 1600459315

Lugar y fecha: Quito, 19 de diciembre del 2023

## **ACLARACIÓN PARA PUBLICACIÓN**

**Nota:** El presente trabajo, en su totalidad o cualquiera de sus partes, no debe ser considerado como una publicación, incluso a pesar de estar disponible sin restricciones a través de un repositorio institucional. Esta declaración se alinea con las prácticas y recomendaciones presentadas por el Committee on Publication Ethics COPE descritas por Barbour et al. (2017) Discussion document on best practice for issues around theses publishing, disponible en <http://bit.ly/COPETHeses>.

## **UNPUBLISHED DOCUMENT**

**Note:** The following capstone project is available through Universidad San Francisco de Quito USFQ institutional repository. Nonetheless, this project – in whole or in part – should not be considered a publication. This statement follows the recommendations presented by the Committee on Publication Ethics COPE described by Barbour et al. (2017) Discussion document on best practice for issues around theses publishing available on <http://bit.ly/COPETHeses>.

## RESUMEN

El propósito de este trabajo es determinar el carácter democrático de los mecanismos de disolución del Poder Legislativo de los Países Miembros de la Comunidad Andina. Se adoptó un análisis deductivo de la normativa de cada país. Luego, se analizó comparativamente los mecanismos hallados y se evaluó su carácter democrático según indicadores encontrados y adaptados a lo largo de la investigación. Se encontró que solo Ecuador y Perú contemplan este tipo de mecanismos en sus jurisdicciones. Al contrastarlos, se identificó que existen diferencias en su diseño y aplicación; sin embargo, a simple vista, los parámetros no eran consistentemente democráticos o no. Para su evaluación, se consideró la posibilidad del ejecutivo de ser controlado y su concentración de poder. Como hallazgos, en el diseño ecuatoriano las capacidades disolutivas del Ejecutivo son mayores a las del Perú siendo el mecanismo ecuatoriano menos democrático en este aspecto; y, que el diseño del mecanismo en Perú permite al Presidente concentrar más poder durante el período sin Congreso, por lo cuál el diseño peruano es menos afín a la democracia en este aspecto.

**Palabras clave:** disolución parlamentaria, muerte cruzada, presidencialismo, democracia, interregno, Comunidad Andina.

## ABSTRACT

The purpose of this work is to determine the democratic nature of the mechanisms for dissolution of the Legislative Branch of the Member Countries of the Andean Community. A deductive analysis of the regulations of each country was adopted. Then, the mechanisms found were comparatively analyzed and their democratic character was evaluated according to indicators found and adapted throughout the research. It was found that only Ecuador and Peru contemplate this type of mechanisms in their jurisdictions. When contrasting them, it was identified that there are differences in their design and application; however, at first glance, the parameters were not consistently democratic or not. For their evaluation, the possibility of the executive to be controlled and its concentration of power were considered. As findings, in the Ecuadorian design the dissolution capacities of the Executive are greater than in Peru, being the Ecuadorian mechanism less democratic in this aspect; and, that the design of the mechanism in Peru allows the President to concentrate more power during the period without Congress, so the Peruvian design is less democratic in this aspect.

**Key words:** parliamentary dissolution, cross-death, presidentialism, democracy, interregnum, Andean Community.

**TABLA DE CONTENIDO**

1. INTRODUCCIÓN.....	10
2. CONTEXTO.....	11
3. JUSTIFICACIÓN.....	16
4. POSICIONALIDAD .....	18
5. REFLEXIVIDAD.....	21
6. REVISIÓN DE LITERATURA .....	22
7. DISCUSIÓN.....	29
8. CONCLUSIONES.....	41
9. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	44

**ÍNDICE DE TABLAS**

<b>Tabla 1</b> Contraste del diseño del mecanismo de disolución del Legislativo en Ecuador y Perú .....	33
<b>Tabla 2</b> Capacidad de disolución en Ecuador y Perú .....	37
<b>Tabla 3</b> Concentración de poder del Ejecutivo en ausencia del Legislativo en Ecuador y Perú .....	38

## ÍNDICE DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> Evaluación de la capacidad disolutiva y la concentración de poder en ausencia de Parlamento en ausencia del Parlamento de los mecanismos de disolución en Ecuador y Perú.....	39
---	----

## 1. INTRODUCCIÓN

“Todo, menos dictadura” se lee en el Salón Nela Martínez, donde se reúne el Pleno de la Asamblea Nacional del Ecuador (Alfaro, s/f). La mezcla de la frase y el lugar nos invita a reflexionar sobre el valor de las asambleas como espacios de representación pero también de lo que hay que evitar. La frase de Alfaro es un gentil recordatorio de que la democracia no hay que darla por sentada; hay que cuidarla y defenderla.

Este trabajo, también nos invita a reflexionar si los mecanismos de disolución del Poder Legislativo pueden ser compatibles con la democracia. De manera específica, esta investigación pretende analizar el carácter democrático de los mecanismos de disolución del poder Legislativo en la Comunidad Andina para evaluar su diseño institucional y visibilizar las fortalezas y debilidades a fin retroalimentar su figura. Para lograrlo, se plantea un análisis deductivo de la normativa de cada país. Luego un análisis comparativo de los mecanismos hallados y la evaluación del carácter democrático a partir de indicadores resultantes de la investigación. Ahora, presentaré la hoja de ruta del contenido del trabajo:

Primero, a manera de contexto, se introducirá el concepto de soberanía de los Estados, se describe a América Latina y su esfuerzo democrático y se presentan cifras de apoyo a la democracia en la Comunidad Andina. También, se hará referencia a la Carta Democrática Interamericana de la Organización de Estados Americanos (OEA), al Acuerdo de Cartagena, a la Comunidad Andina de Naciones y sus integrantes. Además, se presentarán los casos de activación de mecanismos de disolución del Poder Legislativo en la región andina, es decir, Martín Vizcarra (2019), Pedro Castillo (2022) y Guillermo Lasso (2023).

Luego, se explicarán las razones de alcance teórico, metodológico y político que justifican este trabajo. Por lo teórico, se abordará el área de estudio, el enfoque comparado, la temporalidad, y la postura mayoritaria. Por lo metodológico, se presentarán autores clave y se explica el aporte que genera mi interacción con sus métodos. Se presentarán también el valor que se agrega a aspectos políticos en cuanto a toma de decisiones y difusión.

Enseguida, realizaré mi declaración de posicionalidad respecto a aspectos culturales, educativos y políticos. Al referirme al plano cultural, enlistaré una serie de etiquetas que me identifican, luego ubicaré temporalmente mi nacimiento y el contexto nacional que existía mientras crecía. Haré referencia a la generación a la que pertenezco y mi relación con la tecnología. Para explicar el ámbito educativo de mi posicionalidad, contaré los valores de las instituciones que cursé desde la primaria hasta la universidad. También, presentaré mis

credenciales académicas y explicaré cómo surgió el tema de investigación de este trabajo. La posicionalidad política que mostraré involucra mi presentación como demócrata, explicaré el contexto político que me rodeó mientras crecía, y comentaré mi cercanía con el trabajo del Ejecutivo y el Legislativo. Adicionalmente, expreso las interacciones que he tenido con la Comunidad Andina.

Después, realizaré un ejercicio de reflexividad de mi rol como escritora de este trabajo de investigación. Me sustentaré en varios autores para explorar los criterios de reflexividad práctica y activa a fin de aplicarlos a mi investigación. A continuación, haré una revisión de la literatura. Para ello, expondré la perspectiva de varios autores sobre los regímenes democráticos, su perspectiva sobre las relaciones del Ejecutivo-Legislativo en la Comunidad Andina, qué se ha dicho de los mecanismos de disolución del poder legislativo, cuál es su perspectiva de su valor democrático y sobre la propuesta de indicadores para pesar el poder del Ejecutivo y Legislativo.

Todo esto preparará el terreno para entrar a la discusión. La pregunta central de la investigación es ¿cuál es el valor democrático de los diferentes mecanismos de disolución del Poder Legislativo de los países miembros de la Comunidad Andina? Para construir la respuesta es necesario resolver cuestiones auxiliares como ¿qué mecanismos de disolución del Legislativo existen en la Comunidad Andina de Naciones? ¿qué diferencias existen en el diseño y aplicación de estos mecanismos? y ¿existen mecanismos más o menos democráticos? En esta misma línea, los objetivos que he planteado son: (i) identificar los mecanismos de disolución del Poder Legislativo en la Comunidad Andina, (ii) contrastar los mecanismos de disolución encontrados, y (iii) evaluar el carácter democrático del diseño de cada mecanismo de disolución del órgano Legislativo. Finalmente, se presentan las conclusiones y los hallazgos principales.

## 2. CONTEXTO

En ejercicio de su soberanía, los Estados tienen la capacidad de autodeterminarse y autogobernarse dentro de su propio territorio lo que se entiende por supremacía. Y frente a otros, la soberanía se expresa en la capacidad del Estado de tener independencia, “lo que implica que cada Estado actúe frente a otros en pie de igualdad, preservando su forma de gobierno, su territorio y su ordenamiento jurídico local” (Galindo y Corral, 2023). En este sentido, la determinación del sistema de gobierno en un Estado es de su entera elección. A tal punto, que cuando se fundaron las Naciones Unidas en 1945, y se redactó la Carta, “no se incluyó el término democracia” porque “muchos de sus Estados Miembros o no tenían sistemas

democráticos, o no los ejercían” (ONU, 2023). En todo caso, si bien las Naciones Unidas “no abogan por un modelo específico de gobierno, (...) promueven la gobernanza democrática”.

Para ubicar espacialmente la investigación es inevitable empezar por América Latina. Después de su proceso de independencia “esta región del continente se identifica por tratar de consolidar su esfuerzo democrático bajo esquemas ‘modernos’ de convivencia, surgidos de la Revolución francesa y de la independencia de los Estados Unidos” (Meyer & Reyna, 1989). Los sistemas de gobierno latinoamericanos han sido predominantemente presidencialistas que “se ve[n] preservado[s] gracias a partidos débiles en su estructura y formación” (Meyer & Reyna, 1989). La región en general, ha superado dictaduras y caudillos dándole paso a la democracia. Sin embargo, la crisis políticas no han faltado.

En este sentido, si bien la democracia es mayoritaria en esta región, institucionalmente es débil y el apoyo a la democracia suele ser frágil. Eso se refleja en la Comunidad Andina de Naciones. Según los últimos datos de Latinobarómetro, el 46,6% de los ciudadanos andinos considera que “la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno”. Sin embargo, lo preocupante es que una proporción similar, el 46,4% de la población considera que “en algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático” o que “le da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático” (Latinobarómetro, 2023). Llama particularmente la atención el caso de Ecuador que tiene el menor respaldo a la democracia con solo el 37,0% de la población y la preferencia de un gobierno autoritario o que le dé lo mismo supone un 56% de los encuestados. Esto se explica porque a pesar de los grandes avances hacia la democracia las “sociedades altamente desiguales social y económicamente no sienten que sus gobiernos se esfuercen por garantizar estas condiciones, incluso si fueron elegidos democráticamente” (Fabry, 2009).

Recordando el postulado de que “al celebrar convenios, tratados y acuerdos, y al someter una controversia a la jurisdicción arbitral internacional, el Estado no abdica de sus potestades. Al contrario, las reafirma y las ejerce, a través de un acto de voluntad vinculante” (Galindo y Corral, 2023). Existen instrumentos jurídicos de derecho internacional como la Carta Democrática Interamericana de la OEA que buscan la defensa colectiva de la democracia y mediante la cual, en última instancia, se podría suspender al país del organismo. Hay que tener en cuenta que todos los países de la Comunidad Andina son miembros de la OEA. Asimismo, como Estados soberanos, los Países Miembros de la CAN optaron por considerar a la democracia como un principio fundacional de la Comunidad Andina de Naciones en el

Acuerdo de Cartagena. Por ello, la defensa de valores democráticos y la democratización de los mecanismos constitucionales de sus miembros cobra relevancia.

El Acuerdo de Cartagena, se suscribe el 26 de mayo de 1969 y se consagra como el instrumento jurídico fundacional al crear la Comunidad Andina “integrada por los Estados soberanos de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela”, como consta en el artículo 5 de la norma (Acuerdo de Cartagena, 1969). Sin embargo, según el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina con motivo de la acción de incumplimiento 2-AI-2006, señala que “la República Bolivariana de Venezuela desde el 22 de abril de 2006 ya no tiene la calidad de País Miembro” (TJCA, 2006). Esto por haber denunciado el Acuerdo en mención conforme del artículo 135 del mismo. Y, como resultado, “finalizando de pleno derecho para ese País, desde el momento de la presentación de la denuncia los derechos y obligaciones originados de su condición de País Miembro” (TJCA, 2006). Por lo tanto, en este trabajo de investigación se entiende por Comunidad Andina de Naciones a los actuales Países Miembros que son Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

El propósito central de esta investigación es analizar el carácter democrático de los mecanismos de disolución del poder legislativo en la Comunidad Andina. El análisis del diseño institucional de estos mecanismos no solo ocurre en un escenario abstracto de la normativa sino que pretende combinarse con la observación de su aplicación. Por este motivo, es indispensable poner en conocimiento de los lectores qué ocurrió en Ecuador y Perú al activar los mecanismos de disolución del Poder Legislativo. A continuación, se da a conocer el contexto de los casos de Martín Vizcarra (2019) y Pedro Castillo (2022) en Perú; y Guillermo Lasso (2023) en Ecuador.

El viernes 23 de marzo de 2018, Martín Vizcarra pasó de ser vicepresidente a asumir el mando como Presidente de la República del Perú, tras la renuncia de Pedro Kuczynski para evitar ser destituido. Sin embargo, en el Congreso peruano existía una “mayoría fujimorista, agrupada en Fuerza Popular” (Aristia, 2018) lo que provocó que desde muy temprano en su gobierno exista un “enfrentamiento frontal con el Congreso” (Aristia, 2018). El lunes 30 de septiembre de 2019, Vizcarra emitió el Decreto Supremo 165-2019-PCM, disolviendo el Congreso de la República y convocando a elecciones legislativas. Este decreto fue publicado en El Peruano, diario oficial.

En las consideraciones de este instrumento jurídico se señala que “el Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si este ha censurado o negado su confianza

a dos Consejos de Ministro” (D.S. N° 165-2019-PCM, 2019). Además, se señala que “el día 15 de septiembre de 2017 el Congreso de la República negó la confianza al Consejo de Ministros (...) la primera del gobierno elegido para el periodo 2016-2021” (D.S. N° 165-2019-PCM, 2019). Y, que el 30 de septiembre de 2019, el Presidente del Consejo de Ministros presentó la cuestión de confianza ante el Congreso “solicitando que se modifique y adecúe el procedimiento de selección de magistrados del Tribunal Constitucional antes de proseguir con la votación” y que esta cuestión no fue debatida ni votada sino que se siguió con la votación por lo que considera que por la “negativa de suspender el procedimiento de selección de magistrados (...) el Congreso negó la confianza” (D.S. N° 165-2019-PCM, 2019).

La segunda denegación de confianza fue catalogada como  *fáctica* . Este asunto generó amplio debate sobre su la constitucionalidad de la medida. Entonces, se sometió ante el Tribunal Constitucional por la interposición de una “demanda competencial contra el Poder Ejecutivo” por parte del Presidente de la Comisión Permanente del Congreso. En sentencia del caso “sobre disolución del Congreso de la República” el Tribunal Constitucional con expediente No. 0006-2019-CC/TC resolvió en sentencia de mayoría “confirmar la validez de dicho acto” y declarar infundada la demanda interpuesta (Caso sobre la disolución del Congreso de la República, 2020). Es preciso señalar, que fue la primera vez que se aplicó este mecanismo desde que está vigente en la Constitución Política de Perú de 1993.

Durante el interregno parlamentario, que duró cerca de seis meses, Vizcarra emitió 67 decretos de urgencia con una variedad de temas entre otros, la organización interna del sector público, beneficios tributarios y regímenes especiales, promoción de las inversiones y dinamización de la economía, educación, salud, transporte, cultura, educación, electorales (Benza, 2019). En noviembre de 2020, el nuevo Congreso destituyó a Martín Vizcarra al aprobar la moción de vacancia por “incapacidad moral permanente”, en el marco de denuncias por corrupción (Fowks, 2020).

Pedro Castillo inició su mandato el miércoles 28 de julio de 2021 tras vencer en las elecciones a “Keiko Fujimori por un estrecho margen de diferencia” desde entonces “se presumía que la gobernabilidad del mandatario iba a estar en disputa” (Calle, 2022). Tras año y medio, desde el Legislativo hubo varios intentos para mocionar la destitución del Presidente, mientras desde el Ejecutivo se amenazaba con la disolución del Congreso (Calle, 2022). A ello se suma la “alta volatilidad dentro del propio Ejecutivo, con cinco cambios de gabinete” en el mismo período de tiempo (Calle, 2022). Como resultado de la crisis política, Castillo

enfrentaba ante el Congreso la moción de vacancia por ‘incapacidad moral permanente’ argumentando su “incapacidad para gobernar” por el constante cambio de ministros (Redacción BBC News Mundo, 2022). En ese contexto, el Presidente Castillo en un mensaje a la nación optó por “establecer un gobierno de excepción orientado a restablecer el estado de derecho y la democracia” y anunció varias medidas como “disolver temporalmente el Congreso de la República e instaurar un gobierno de emergencia excepcional”, además convocó a elecciones a un nuevo Congreso con facultades constituyentes, anunció que gobernará mediante decretos-ley y decretó toque de queda (Mensaje de Pedro Castillo donde anuncia cierre del Congreso de Perú y convoca a elecciones, 2022). Finalmente, la moción pendiente en el Congreso fue votada al obtener la mayoría dando como resultado la destitución del Presidente. El respaldo se obtuvo bajo el argumento de la “necesidad de preservar la democracia y el Estado de Derecho” (Redacción BBC News Mundo, 2022). Este acontecimiento fue catalogado como un intento de ruptura del orden constitucional y como un golpe de Estado. Como resultado, fue detenido por el presunto delito de rebelión y un juez “dictó 18 meses de prisión preventiva” (Redacción BBC News Mundo, 2022).

Guillermo Alberto Santiago Lasso Mendoza, asumió el poder como Presidencia Constitucional de la República del Ecuador el lunes 24 de mayo de 2021. Su relación con el Legislativo fue compleja incluso antes el inicio de su gestión al ignorar un supuesto acuerdo para la elección de autoridades con dos partidos políticos y apostar por una alianza de último momento (Redacción Primicias, 2023). A esto se sumó “el hecho de no tener una mayoría o bloque legislativo fuerte y de haber perdido a su principal operador político” y haber lanzado acusaciones de corrupción, de las que se retractó después, en contra de varios legisladores. (Redacción Primicias, 2023). En menos de dos años, la Asamblea Nacional intentó enjuiciar políticamente dos veces al Presidente. Por su parte, el Primer Mandatario amenazó al menos en cuatro ocasiones de aplicar la ‘muerte cruzada’. El segundo intento de juicio político contra el Presidente, como parte del procedimiento la Corte Constitucional conoció la solicitud y decidió que “se inadmiten los dos cargos relativos al delito de concusión, y se admite únicamente el cargo relacionado con el delito de peculado” (2023).

El 16 de mayo de 2023 Lasso compareció ante la Asamblea Nacional para dar su discurso de defensa en el juicio político en su contra (Paz y Miño, 2023). Al día siguiente, mediante Decreto Ejecutivo No. 741 decidió “disolver la Asamblea Nacional por grave crisis política y conmoción interna, de conformidad con el artículo 148 de la Constitución de la República del Ecuador” (Guillermo Lasso, 2023). Varias demandas de inconstitucionalidad en

contra del decreto de disolución y solicitudes de medidas cautelares fueron presentadas ante la Corte Constitucional. El 18 de mayo de 2023, este organismo rechazó todas y manifestó que “no tiene competencia para pronunciarse respecto de la verificación y motivación de la causal de grave crisis política y conmoción interna invocada (...) tampoco la tiene ninguna otra autoridad judicial en el país”, cerrando el debate (Corte Constitucional del Ecuador, 2023).

Durante su gobierno sin el Legislativo, según el medio Primicias, “Lasso creyó haberse librado del bloqueo de la oposición, no esperó que la Corte Constitucional lo sorprenda y derrumbe sus intenciones de legislar vía decretos ley, en materia económica urgente” (Noboa, 2023). Efectivamente, según la Constitución, los decretos mencionados requieren del control previo de la Corte Constitucional. De un total de siete decretos enviados, solo dos superaron el filtro de constitucionalidad de limitarse a la materia económica y de urgencia creado por la Corte: una reforma tributaria y la creación de un impuesto. Los requisitos dictaminados por la Corte Constitucional para considerar la urgencia económica fueron: (i) que se trate de circunstancias apremiantes que requieran una solución inmediata; (ii) que exista conexidad plausible entre las medidas y lo que se pretende solucionar; y, (iii) que los efectos económicos sean inmediatos (antes de la instalación de la Asamblea) (Celi, 2023). Entre los decretos que no pasaron el filtro se encuentran materias como finanzas públicas, zonas francas, créditos educativos, reestructuración financiera empresarial y gestión de riesgos.

### 3. JUSTIFICACIÓN

La tendencia de activación de estos mecanismos no es un síntoma menor. Es necesario analizar qué está ocurriendo que ha provocado estas crisis políticas. Además, su estudio se vuelve ineludible cuando el tema de disolver el Congreso toca fibras sensibles en la sociedad cuya memoria colectiva asocia esta situación al pasado, al autoritarismo, a disoluciones y cambios de mando irregulares o no constitucionales. A continuación, voy a explicar las razones que justifican este trabajo además de los motivos expuestos. Existen factores de carácter teórico, metodológico y político que dan valor a la investigación, tal como se presenta enseguida.

Haciendo referencia a los aspectos teóricos, este tema de investigación sí ha sido abordado tanto en Ecuador como Perú. Sin embargo, su análisis se ha centrado en puntos de vista a nivel constitucional. Por lo tanto, el aporte que da esta investigación radica en el procesamiento de la información desde un enfoque de Ciencia Política y Relaciones Internacionales incorporando en el análisis conceptos como democracia, concentración de

poder, equilibrio de poderes, entre otros. Además, la propuesta incluye una visión comparada de los mecanismos de disolución en diferentes países. En este sentido, más allá del aporte del análisis individual de los mecanismos el enfoque comparado enriquece la visión del diseño institucional porque permite entender lo diverso que puede llegar a ser según su configuración. También vale la pena hacer énfasis en el momento en que se realiza esta publicación pues existen pocos trabajos que han evaluado a nivel académico los mecanismos una vez aplicados en Perú y Ecuador. Esto fomenta el debate entre las ideas que se tenían desde un análisis meramente teórico a uno contrastado con su aplicación real. Entre otros aspectos, como se verificará en la sección de Revisión de Literatura, la mayoría de voces respaldan la postura de que la inclusión de esta figura degenera el sistema presidencialista y que promueve el autoritarismo. Este trabajo propondrá varios criterios para verificar o rechazar aquellas afirmaciones.

Desde el punto de vista metodológico, la investigación recoge los aportes de autores en el campo de la Ciencia Política como Steven Fish y Matthew Kroenig en 2009 que han investigado a nivel global el poder que tiene el Legislativo según sus facultades. Una misión similar se propusieron Matthew Shugart y John Carey, años antes en 1997, pero centrándose en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, incluyendo una medición los poderes de los presidentes elegidos por votación popular, en ese contexto.

Este trabajo, sustenta un aporte a nivel metodológico porque no se limita a hacer un repaso de los indicadores propuestos sino que han sido clasificados a fin de utilizar aquellos que tienen relevancia en el contexto de la disolución del Poder Legislativo. Además, los indicadores fueron adaptados, para ser utilizados para medir el poder del Presidente en el escenario excepcional durante la ausencia del Legislativo donde el equilibrio de poderes toma protagonismo, considerando que los autores manejaban la hipótesis de medición del poder en circunstancias normales. También, se adaptaron a fin de estandarizarlos y que todos impliquen una puntuación por intervalos entre 0 y 3, escala en la que cero implica menor poder del Presidente y tres una mayor concentración. Al mismo tiempo, se plantean indicadores propios como resultado de la observación realizada a los mecanismos.

En cuanto a los aspectos políticos, esta investigación pretende ser una herramienta que sirva como insumo para la toma de decisiones a nivel del diseño de mecanismos de disolución del Poder Legislativo en sistemas presidencialistas a fin de mejorarlos tras la experiencia de su uso y explorando la perspectiva comparada que evita tener que pagar el costo de la experiencia

propia. Los hallazgos de este trabajo pretenden resaltar las fortalezas y debilidades de los diseños de la institución. Por lo tanto, se puede obtener aprendizajes tanto de su propuesta en la normativa como de su funcionamiento en la práctica. Además, esta investigación puede ser útil como instrumento de difusión para que los ciudadanos andinos o de terceros países interesados puedan conocer más sobre sus instituciones y sobre otras en la región.

En síntesis, esta investigación supone una innovación a nivel teórico por incluir una perspectiva de Ciencia Política y Relaciones internacionales, por ser comparativa, por ser posterior a la aplicación de los mecanismos que busca aportar un punto de vista crítico a posturas contrarias a su inclusión en el ordenamiento. También, hace una revisión e introduce metodologías que ya han sido utilizadas adaptándolas a un escenario específico. Y, tiene la expectativa de aportar en escenarios de toma de decisiones y de diseño institucional a través de la exposición de las fortalezas y debilidades de la configuración de cada mecanismo de disolución presentado. Como siguiente punto, se propone un apartado con mi declaración de posicionalidad y la reflexividad manejada en la investigación.

#### **4. POSICIONALIDAD**

Antes de dar inicio a la discusión propuesta voy a exponer mi posicionalidad, en un ejercicio de transparencia académica como autora centrándome en aspectos culturales, educativos y políticos. En el ámbito cultural, me identifico como una mujer centenal, mestiza, cisgénero, amazónica, ecuatoriana, andina, latina e hispanohablante. Nací en el año 2000, cuando Ecuador ya había firmado la paz con Perú y acababa de adoptar el dólar como su moneda legal; después del feriado bancario y durante una crisis económica, inflacionaria, social, migratoria y política profunda. Además, crecí en América Latina en democracia pero con mucha inestabilidad política. Estoy justo en el borde de dos generaciones: una milenial tardía o una centenal temprana. Por lo tanto, viví el inicio de la digitalización en mis primeros años de vida pero he interactuado con internet y dispositivos digitales desde la infancia. Valoro mucho la tecnología, el internet y la oportunidad que nos brinda de no limitarnos a nuestro entorno geográfico.

Desde un enfoque educativo de mi posicionalidad, la primaria y secundaria las cursé en instituciones fiscomisionales, es decir, financiadas y administradas por el Estado y un Vicariato Apostólico de la Iglesia Católica. Tengo consciencia de que escribo desde una situación privilegiada al ser parte de un tercio de la población ecuatoriana que tiene acceso educación superior. Mi formación en pregrado, ha sido en una institución que promueve una filosofía de

Artes Liberales con un enfoque multidisciplinario y que valora el pensamiento crítico y la curiosidad.

Cuando cursé mi carrera en el Colegio de Jurisprudencia siempre me interesé por el Derecho Constitucional y Empresarial. Como resultado, obtuve una subespecialización en esta última. En mi trabajo para obtener el título de abogada profundicé mis conocimientos en Derecho Financiero y Bancario. Realicé una comparación entre la asimétrica regulación que tienen los bancos y las cooperativas de ahorro y crédito en Ecuador y el posible riesgo sistémico que esto podría generar. Esto implicó un proceso comparativo de la regulación desde el nivel constitucional hasta el nivel reglamentario. A nivel metodológico, se trató de un trabajo académico de carácter comparativo que implicó el análisis deductivo del ordenamiento jurídico.

Mientras cursaba la carrera de Relaciones Internacionales realicé una subespecialización en el área de Ciencia Política. Esto me permitió tener clases como Introducción a Ciencia Política, Cultura Política, Introducción a Sistemas Políticos Comparados, Estrategia Política y Campañas, Temas de América Latina. Además, aprobé cursos de investigación cuantitativa, cualitativa y Debates Metodológicos. Estas clases me dieron herramientas para comprender distintos tipos de sistemas políticos y conceptos como Estado, poder, democracia, entre otros. Además, me aproximaron a la cultura política latinoamericana pero también a su historia como región. Sin embargo, fue en la clase de Introducción a Sistemas Políticos Comparados donde surgió en mi mente este tema de investigación. En el material del curso se encontraba el libro de David Samuels que está basado en preguntas e hipótesis sobre muchos temas que surgen a partir de los sistemas políticos alrededor del mundo. Entonces, empecé a cuestionarme si el hecho de que los mecanismos se contemplen en las constituciones los vuelve democráticos.

Mi posicionalidad en el ámbito político se centra en el apoyo a la democracia como sistema de gobierno. Desde mi experiencia personal, en mis primeros siete años de vida, Ecuador había tenido cinco presidentes y dos golpes de Estado, pero de eso tengo pocos recuerdos. Desde los siete años de edad, cuando cursaba cuarto año de la escuela, hasta que cumplí diecisiete y me encontraba en mi último año de colegio, Rafael Correa fue presidente de la República. Como resultado, muchos de mis recuerdos sobre política vienen de la década en que el correísmo se encontraba en el gobierno.

Tengo un genuino interés por los estudios de los fenómenos políticos que fue retroalimentándose gracias al ámbito laboral en el que me he desempeñado. Primero, no soy militante ni tengo vínculos con partido político alguno. Sin embargo, desde hace dos años aproximadamente, he seguido de cerca la relación política entre el Ejecutivo y el Legislativo en mi país. He monitoreado constantemente al Poder Legislativo en su trabajo de construcción de propuestas normativas pero también, en sus relaciones políticas internas entre bancadas y con otros actores clave. Esto, me ha permitido estar al tanto de los pormenores que ocurren en la Asamblea Nacional. También, he estado al tanto de las acciones del Ejecutivo siguiendo las declaraciones y actos normativos del Primer Mandatario y de su Gabinete Ministerial. Debo reconocer que este seguimiento permanente de la información política puede generar en mí ciertos sesgos propios de lo que Jaime Durán Barba y Santiago Nieto llaman el “círculo rojo” (Durán-Barba & Nieto, 2011).

Debo reconocer que valoro y me siento orgullosa de la Comunidad Andina como proceso de integración de sus países. He tenido la oportunidad de relacionarme de forma teórica y práctica con el sistema andino. Académicamente, me empecé a familiarizar con las normas andinas en las clases de Propiedad Intelectual y Derecho de Competencia al cursar la subespecialización en Derecho Empresarial. Durante las clases, analizamos la supremacía del ordenamiento andino frente a la legislación nacional de los Países Miembros. Además, fui pasante en el Tribunal de la Comunidad Andina. También, en el Viceministerio de Comercio Exterior pude relacionarme con los mecanismos de defensa de los intereses comerciales ecuatorianos en las relaciones con países de la Comunidad Andina ante la Secretaría General.

En síntesis, voy a hacer un análisis reflexivo de forma introspectiva de mi conexión con la investigación. Desde mi posicionalidad, puedo manifestar que mi interés por esta investigación es auténtico y se fue construyendo orgánicamente entre mi experiencia laboral y mi orientación académica. Si bien mi formación en Derecho, me da una ventaja al tener una perspectiva técnica al momento de analizar del ordenamiento jurídico local y me permite tener nociones del funcionamiento de los sistemas jurídicos de los países vecinos de la Comunidad Andina; es innegable que hay barreras para analizar a profundidad un ordenamiento jurídico extranjero. Una situación similar ocurre con los pormenores políticos que han ocurrido. Por ello, una de las decisiones que he tomado para la investigación es combinar las fuentes primarias normativas con fuentes secundarias como notas de prensa, videos educativos, entrevistas, entre otras, para formar mejor mi criterio.

## 5. REFLEXIVIDAD

Reconociendo el impacto que tiene posicionalidad en el rol de intérprete de la información quiero expresar los términos en los que he concibo la reflexividad para este ejercicio de investigación. Parto de la idea de las autoras Soedirgo y Glas situando a la humildad como la base de la reflexividad al “aceptar la complejidad, la contingencia y el carácter humano de la empresa de investigación” (Soedirgo & Glas, 2020). En este sentido, debo advertir que este es el primer examen reflexivo que realizo en una investigación, por lo que considero que mi reflexividad no es alta. Sin embargo, en busca de fortalecerla he tomado la decisión de buscar guía en la literatura que plantea estrategias para alcanzar una reflexividad práctica y activa.

Entonces, con el objetivo de brindar herramientas para mostrar la reflexividad en la interacción de la ciencia con la política Soedirgo y Glas han propuesto un menú con “seis estrategias para realizar la reflexividad práctica”. De estos, me identifico con el esquema del “Curioso Experto” que propone Cynthia Enloe y retratan la autora Berling y el coautor Bueger. Según esta línea, Enloe plantea que la curiosidad se da sobre la curiosidad misma y sobre su ausencia (Berling & Bueger, 2013). Por ejemplo, con cuestionamientos como a quién beneficia no mantenerse curioso sobre ciertas respuestas y que afirmaciones como “tradicionalmente”, “siempre”, “los más antiguos” deben alertarnos sobre la historia y la temporalidad del estado de esos asuntos y la dominación (Berling & Bueger, 2013). Es, además, un llamado a sorprenderse y reconocerlo para no caer en un estancamiento conceptual como “zapato viejo”, tolerable pero desgastado (Berling & Bueger, 2013).

Aterrizando estos conceptos a esta investigación considero que la curiosidad y mi interés por el tema han sido factores claves en el proceso. La ausencia de este trabajo de investigación sería de utilidad para la clase política que se beneficia del funcionamiento de los mecanismos constitucionales tal cual han sido creados. Esta investigación también cuestiona la perspectiva de que los sistemas políticos deben ser puristas que consideran que *tradicionalmente* un presidencialismo no debería incluir mecanismos de disolución del Legislativo con la justificación de que no encaja en la definición. En esta misma línea, me he comprometido con reconocer lo que me sorprende al analizar la delgada línea entre lo constitucional y lo democrático, en lugar de centrarme en las etiquetas de los sistemas políticos.

También, he tenido presentes las cuatro estrategias propuestas por Soedirgo y Glas para mantener una reflexividad activa en el desarrollo de este trabajo: (1) documentar suposiciones

y reflexiones; (2) sistematizar esas asunciones y contrastarlas con los resultados; (3) traer a otros actores al proceso; y (4) mostrar ese trabajo reflexivo en la publicación de la investigación (Soedirgo & Glas, 2020). En este sentido, para documentar he utilizado herramientas como la lluvia de ideas, notas al costado de los textos, y comentarios al margen de los borradores cada vez que asumía, suponía o deducía algo de la información que procesaba. Adicionalmente, con el propósito de sistematizar hice una revisión de estos apuntes para contrastar mis criterios previos versus los resultados de la investigación. A menudo, a fin de involucrar actores en el proceso comenté mi trabajo con profesores, colegas, amigos recibiendo sus opiniones y retroalimentación. Incluso, realicé una presentación de mi trabajo frente a un auditorio con mis compañeros y sus familiares. Y, por último he considerado este apartado como un elemento de la versión final de la investigación. Como resultado, he podido tener presente la evolución o persistencia de mis criterios conforme iba leyendo y escribiendo. Espero que este apartado sea utilidad para que las personas que lean este trabajo puedan tener una percepción clara de mi rol como escritora y el impacto de mi posicionalidad en la investigación.

## 6. REVISIÓN DE LITERATURA

Con el propósito de introducir conceptualmente el tema de este trabajo se expondrá lo que se ha avanzado en la investigación de los debates que lo rodean. Esto permitirá a los lectores estar al tanto de qué ha propuesto la literatura al respecto y me dará la oportunidad de sentar las bases conceptuales de la investigación. Por ello, se propone presentar la apreciación de varios autores sobre los regímenes democráticos, su perspectiva sobre las relaciones del Ejecutivo-Legislativo en la Comunidad Andina, qué se ha dicho de los mecanismos de disolución del poder legislativo, cuál es su perspectiva de su valor democrático y sobre la propuesta de indicadores para pesar el poder del Ejecutivo y Legislativo. A continuación, se presentan los principales hallazgos:

### 6.1 Tipos de regímenes democráticos existentes en la Comunidad Andina de Naciones

Para poder analizar los mecanismos de disolución del Poder Legislativo es indispensable entender que esta figura presupone la interacción entre dos funciones del Estado según el tipo de sistema de gobierno. Samuels (2013) analiza dicha interacción a partir de dos conceptos: la separación de origen y la separación de supervivencia. Según el autor, la separación de origen implica que “los votantes eligen directamente a los miembros de la Asamblea Legislativa y votan por separado para elegir directamente al Jefe del Ejecutivo, el presidente” (Samuels, 2013). Mientras tanto, la separación de supervivencia supone que

“ambos poderes ‘sobreviven’ hasta el final del período porque ni el Ejecutivo ni el Legislativo pueden ‘despedir’ al otro antes de las siguientes elecciones previstas” (Samuels, 2013). Sin embargo, el autor plantea como excepcionalidad a la separación de supervivencia a “circunstancias constitucionalmente extraordinarias que podrían dar lugar a la destitución de un Presidente” (Samuels, 2013).

Para identificar los sistemas de gobierno según esta clasificación, Samuels (2013) plantea que “los sistemas presidenciales tienen separación de origen y supervivencia de ambos poderes. Los sistemas parlamentarios no tienen ni separación de origen ni supervivencia, porque el ejecutivo surge del poder legislativo” (pág. 69). Al respecto, Banegas (2014) señala que en el presidencialismo “el gobierno (Presidente) asume un mandato político por un período fijo, constitucionalmente establecido; y el parlamento no puede derrocar al gobierno, mientras que en el parlamentarismo, el gobierno solo dependerá de la confianza del Legislativo, por lo tanto nacerá del parlamento” (pág. 15). Es evidente, que la perspectiva de Banegas sobre el presidencialismo es clásica y restringida a comparación de la de Samuels.

Para situar lo explicado en los países a ser estudiados, se presentará a qué régimen pertenecen estos según los autores. A decir de Mayorga (2001), Bolivia es un régimen presidencialista con una Asamblea bicameral. En el mismo sentido, Banegas (2014) considera que la nueva Constitución ha depurado el sistema consagrando un “netamente presidencialista”. Sobre Colombia, también se ha expresado Banegas (2014), catalogándolo como un régimen presidencialista con un Legislativo bicameral. El Tribunal Constitucional colombiano se ha referido al sistema de gobierno en los siguientes términos: “puede calificarse de *sui generis*, pues como bien es sabido, se introdujo en él la figura de la moción de censura (Art. 135 Nums. 80 y 90), que es, como se ha dicho, una de las notas que distingue al sistema parlamentario”.

Torres (2020), por su parte se refiere a Ecuador como una república que “desde su formación (...) tomó como su sistema político al presidencial”. Sobre Perú, Cairo (2016). ha manifestado que “establece un régimen semipresidencial. La función ejecutiva está a cargo del presidente de la República quien (...) con la colaboración y el control de un Consejo de Ministros. Por su parte, el órgano legislativo está conformado por un Congreso unicameral”. Como hallazgo, ninguno de los países de la Comunidad Andina de Naciones tiene un régimen parlamentario. En su mayoría son regímenes presidencialistas y existe uno semipresidencial. A continuación, se presentará cómo se llevan las relaciones entre los poderes del Estado

Ejecutivo y Legislativo en cada uno de los países de la Comunidad Andina según su tipo de gobierno.

## **6.2 Relaciones del Ejecutivo-Legislativo en la Comunidad Andina de Naciones**

Como se evidenció en los párrafos anteriores, los sistemas de gobierno en gran medida se definen por la interacción que tienen entre los poderes del Estado. Por esta razón, a continuación, se abordará la literatura sobre las relaciones históricas y actuales del Ejecutivo-Legislativo en la Comunidad Andina de Naciones, que en su mayoría se trata de regímenes presidencialistas. De forma general, Torres (2020) se ha referido al presidencialismo en los siguientes términos: “las constantes pugnas entre las funciones del Estado conducen al problema de la ingobernabilidad que tanto ha aquejado a los gobiernos latinoamericanos”.

Sobre Bolivia, haciendo referencia a sus relaciones históricas entre el Ejecutivo y Legislativo, Mayorga (2001) expone que el anterior régimen de presidencialismo parlamentarizado buscaba “reducir los riesgos y costos de presidencias ‘minoritarias’ y solucionar la ‘rigidez’ del mandato presidencial y el riesgo de ingobernabilidad”. Actualmente, existe un partido dominante en el país; sin embargo, tras la renuncia de Evo Morales, se ha fragmentado en el Legislativo.

Sobre Colombia, en la actualidad, Banegas (2014) ha hecho énfasis en que “la multiplicación y atomización de organizaciones políticas débiles dentro del Legislativo (...) se refleja en un Congreso con mayorías muy débiles o que tienen que conformarlas mediante coaliciones que se rompen fácilmente”. Mayoga (2001) complementa esta idea señalando que “Colombia posee un sistema bipartidista fragmentado por facciones y jefes regionales”. En este escenario, Colombia sostiene frágilmente la gobernabilidad. El actual Presidente, que llegó por una alianza al poder, está “sin mayorías legislativas y sin capacidad o voluntad para buscar una concertación” (Redacción Primicias, 2023).

Sobre Ecuador, Torres (2020) manifiesta que “uno de los graves problemas que se ha presentado (...) ha sido la pugna de poderes entre las funciones del Estado, fundamentalmente entre el ejecutivo y el legislativo, lo cual ha generado dificultades políticas, sociales y económicas que han alterado la paz ciudadana”. Estos roces se reflejan en las múltiples terminaciones anticipadas del mandato de varios presidentes que según Banegas (2014): “provocaron un período de diez años de inestabilidad jurídico-institucional en el país, destacándose el tránsito de siete mandatarios entre 1996 y el 2005, y constantes pugnas de poder entre la Función Ejecutiva y la Función Legislativa”. Estas crisis no son cosa del pasado,

como Latinobarómetro recoge en su Informe 2023, en este año “Lasso disolvió el parlamento (...) minutos antes que este se dispusiera a destituirlo por presunto peculado. Interrumpió su mandato y llamó a elecciones extraordinarias” (2023).

Sobre Perú, haciendo referencia a sus relaciones históricas entre el Ejecutivo y Legislativo, el siglo pasado “se abusó de la potestad de censurar ministros, desarmando al Gobierno” (Cairo, 2016, pág. 36). En la actualidad, se mantiene la pugna de poderes dejando como resultado “cinco presidentes entre marzo de 2018 y diciembre de 2022, desde la renuncia de Pedro Pablo Kuczynski” (Latinobarómetro, 2023).

Es notorio que ningún país de la Comunidad Andina de Naciones ha escapado de relaciones conflictivas entre el poder Ejecutivo y el Legislativo. Como resultado, se ha comprometido la gobernabilidad.

### **6.3 Antecedentes de los mecanismos de disolución del poder legislativo en América Latina**

El núcleo de esta investigación radica en los mecanismos de disolución del poder legislativo. En este sentido, en un primer momento se presentará los antecedentes de su origen y evolución. Luego, se expondrá cómo han sido recibidos por los países en la Comunidad Andina de Naciones, en caso de que lo hayan hecho.

La disolución del poder legislativo, en palabras de Torres (2020), evolucionó con el tiempo hasta llegar a ser “una disolución decretada por el jefe de Estado, en la cual se elige un nuevo legislativo mediante las respectivas elecciones de parlamentarios” (pág. 14). Sobre la concepción moderna de este mecanismo, Bulmer (2021) menciona que “[e]n las repúblicas puramente presidencialistas, la facultad de disolver el poder legislativo es bastante excepcional, ya que socavaría la interpretación clásica del principio de la separación de poderes” (pág. 26). Miranda (2015) coincide señalando que la facultad que “se le otorga al Presidente es poder disolver al Poder Legislativo bajo circunstancias específicas” (pág. 8). Torres (2020) también se ha pronunciado al respecto, expresando que “el sistema presidencialista hay un resquemor de que esta institución forme parte de su ordenamiento jurídico, debido fundamentalmente al influjo y presencia del principio de división de poderes, que puede ser seriamente afectado con una institución de esta naturaleza” (pág. 40). Por último, Banegas (2014) hace énfasis en que “la figura de la muerte cruzada aparece como una hibridación y un mecanismo coyuntural para superar la natural tendencia a la confrontación entre las dos funciones del Estado” (pág. 12) .

En el contexto sudamericano, Miranda (2015) detalla los países que “contemplaban esta capacidad en sus constituciones: Paraguay (1967), Perú (1979) y Uruguay (1967)” (pág. 8). También señala que Paraguay la eliminó, Perú (1993) la cambió al permitir “la disolución total del legislativo, mientras que Ecuador (1998) y Venezuela (1999) la agregan” (pág. 8). Se puede deducir, que de la Comunidad Andina de Naciones solo Ecuador y Perú han incorporado este mecanismo en su legislación doméstica a nivel constitucional.

En Ecuador, existen dos eventos históricos en donde se intentó incluir esta figura sin éxito. Según Torres (2020), en 1980, Jaime Roldós propuso la disolución del legislativo como una reforma constitucional ante el poder Legislativo. Torres (2020) comenta que “el presidente de la república prácticamente pretendía absorber a la Función Legislativa, (...) destruyendo el principio de separación de las funciones del Estado” (pág. 58). El mismo autor, hace referencia a otro evento donde el presidente Sixto Durán Ballén planteó una consulta popular en el año 1995. Al respecto especifica que, a diferencia de la figura actualmente contenida en la Constitución, según “la pregunta formulada por Durán Ballén, el presidente de la república permanece en su cargo y no se somete a un proceso electoral” (pág. 60). No obstante, la pregunta fue negada por los votantes en el plebiscito.

Sobre su funcionamiento en este país, el artículo 148 de la Constitución lo determina. Torres (2020) plantea que “el primer mandatario mediante decreto disuelve a la Asamblea Nacional de acuerdo con las causales previstas en el referido artículo” (pág. 30). Según este artículo, la primera causal es “cuando, a su juicio, ésta se hubiera arrogado funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional”. Y, la segunda: “si de forma reiterada e injustificada obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, o por grave crisis política y conmoción interna”. Al respecto, Pérez (2009) ha manifestado que “el concepto de grave crisis política y conmoción interna es sumamente amplio, confuso y su interpretación queda al antojo del presidente de la república de turno” (pág. 111).

En Perú, la historia de la disolución parlamentaria inicia en 1979 cuando la Constitución de ese año la introdujo. Sin embargo, el mecanismo planteado en ese entonces guarda diferencias con el actual. En palabras de Cairo (2016), la antigua Constitución “no le permitía al presidente de la República disolver las dos Cámaras del Congreso bicameral” (pág. 39). Esto significa que es en 1993, cuando el Legislativo se vuelve unicameral que se puede considerar que se ha disuelto, aunque no puede disolver a la Comisión Permanente.

Sobre su funcionamiento en este país, Cairo (2016) señala que: “[e]n el Perú la disolución parlamentaria es una atribución del presidente de la República. Pero, ni la Constitución de 1979 ni la Constitución de 1993, permiten que sea utilizada discrecionalmente”. Según Cairo (2016), la Constitución peruana plantea que “solo puede disolver el Congreso cuando este ha hecho perder el cargo (...) a dos Consejos de Ministros. Sin embargo, no puede disolver el Congreso, en ningún caso, durante el último año de su mandato ni durante el estado de sitio” (pág. 39). Además, según Banegas (2014), “[s]e impone un plazo para el desarrollo de las elecciones, plazo que resulta fatal e impostergable” (pág. 62). Complementa Banegas (2014) que la disposición de la Constitución peruana contiene una “condición específicamente determinada y sobre la base de que opere un hecho fáctico perfectamente verificable” (pág. 64).

En 2020, Torres (2020) afirmó que “hasta la presente fecha no se ha dado ninguna disolución enmarcada en su Constitución, ya que es improbable que ocurra lo dispuesto en el art. 134 de su carta fundamental”.

#### **6.4 Impacto en la democracia de la aplicación de muerte cruzada**

Es importante destacar el hallazgo de que Perú y Ecuador han importado en su legislación doméstica la figura de disolución legislativa que no es natural de los sistemas de gobierno que rigen. En este sentido, han adaptado según conflictos propios de cada país al mecanismo al punto de que tienen muchas diferencias entre sí. Ahora bien, los autores han reaccionado desde una perspectiva teórica a los posibles efectos en la democracia que su aplicación podría tener. Esto, considerando que las fuentes disponibles fueron publicadas previamente a la invocación en la práctica de estos mecanismos.

La literatura toma en cuenta varios factores al momento de expresarse al respecto de la influencia de ciertos hechos en la democracia. Este es el caso de Latinobarómetro (2023) que, según el Informe 2023 presenta como “factores debilitan o transgreden las democracias” a las presidencias interrumpidas y a los mandatarios interinos: reemplazantes no elegidos (pág. 17). Esta fuente no hace referencia expresa al motivo de terminación anticipada del mandato ni a las razones por las cuáles los mandatarios interinos menoscaban los valores democráticos.

Banegas (2014) menciona que “no se ha vuelto a mencionar una posible aplicación de esta herramienta constitucional, por lo que no es posible anticipar un panorama positivo o negativo respecto a la misma” (pág. 15). Esta perspectiva de incertidumbre ante la ausencia del poder Legislativo, la comparte Torres (2020) quien expresa que “ejecutarla significaría dejarlo,

durante un tiempo indeterminado, sin una de sus funciones básicas, aspecto que constituiría una disfuncionalidad en una democracia presidencial” (pág. 10). Se puede deducir que en la teorización de la muerte cruzada se plantearon varias incógnitas sobre el panorama. Estas, en su mayoría, han sido aclaradas en la práctica.

Haciendo referencia a la percepción de los autores sobre la repercusión en la democracia de esta figura, Torres (2020) ha criticado la disposición constitucional al considerar que la indeterminación temporal de la permanencia del Ejecutivo, tras el decreto de muerte cruzada con la “potestad de dictar leyes, no es conveniente para el equilibrio de poderes, ni para el sistema democrático” (pág. 76). Por ello, sugiere que debería eliminarse o en su defecto reformarla para que “tanto el presidente de la república como los assembleístas deban salir de sus funciones automáticamente” (Torres, 2020, pág. 83).

Varios cuestionamientos surgen por la acumulación de poder que podría llegar a tener el Ejecutivo. Bulmer (2021) considera que este mecanismo “confiere al Presidente la facultad de imponer su voluntad al poder legislativo mediante la amenaza de disolución” (pág. 26). Torres (2020) señala que “la presencia de esta institución jurídica en nuestro marco constitucional constituye el camino de los gobiernos autocráticos, en los que la voluntad de una persona es la única que tiene legitimidad” (pág. 121).

Es importante recalcar que estas críticas solo se hacen cuando esta figura es tratada en el contexto de sistemas presidencialistas o semipresidenciales; mientras que, la literatura ve con buenos ojos su inclusión cuando se trata de un régimen parlamentario. Por ejemplo, Loewenstein (1982) comenta que “resuelve conflictos entre el gobierno y la mayoría parlamentaria” (pág. 280). Incluso, Torres (2020) al referirse a esta figura en el parlamentarismo concluye que el “pueblo se convierte en el árbitro de los destinos políticos de la nación” (pág. 21).

## **6.5 Indicadores**

Sobre la acumulación del poder en el Ejecutivo, es interesante analizar la metodología que utiliza Basabe (2017) al proponer una escala sobre las variantes que podría adoptar la disolución del Legislativo en un sistema presidencialista. Este autor, plantea una escala de 3 a 0 donde una puntuación mayor implica un presidente más poderoso.

Sobre el poder que tiene el Legislativo, Fish y Kroenig (The Handbook of National Legislatures: A Global Survey, 2009) utilizaron una encuesta que contiene 32 preguntas/indicadores separados. Estas preguntas se responden con sí o no. Los autores

manifiestan que “dividen el número total de respuestas afirmativas por el número total de ítems de la encuesta. Este procedimiento es simple y no puede proporcionar nada más que una guía aproximada del poder de la legislatura” (pág. 13). Entonces, todas las preguntas de la encuesta terminan teniendo el mismo peso. Al respecto manifiestan: “asignar el mismo peso a cada elemento obviamente tiene sus costos. Sin embargo, ponderar los elementos implicaría distinciones difíciles y arbitrarias”(pág. 13).

Shugart y Carey ( Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics, 1992) proponen que “para evaluar los poderes presidenciales, es posible idear un método simple de puntuación por intervalos” (pág. 148). Han clasificado las facultades en dos grupos: un primer conjunto de poderes legislativos otorgados constitucionalmente al presidente y un segundo de poderes no legislativos. Señalan que luego, se deben “sumar las puntuaciones de cada aspecto de cada dimensión para llegar a un indicador general” (pág. 149). De igual manera, consideran que no es factible ponderar y que “es preferible a una clasificación puramente no cuantitativa e impresionista a ninguna evaluación comparativa de los poderes presidenciales” (pág. 149).

## 7. DISCUSIÓN

### 7.1 ¿Qué mecanismos de disolución del Legislativo existen en la Comunidad Andina de Naciones?

Para empezar la discusión, el primer objetivo de la investigación consiste en identificar los mecanismos de disolución del Poder Legislativo en los países miembros de la Comunidad Andina. A continuación, se presentará los mecanismos de disolución del poder legislativo en cada uno de estos países, en caso de haberlos, y se analizará sus elementos.

Desde 2008, Ecuador es un “Estado constitucional” (Artículo 1, CRE, 2008). Esto quiere decir que la Constitución de la República del Ecuador, en adelante CRE, “es la norma suprema del ordenamiento jurídico estatal, esta se encuentra en el nivel más alto de las normas jurídicas, prevalece sobre cualquier otra” (Simon, 2017). Por esta razón, habrá numerosas referencias a la norma constitucional en este trabajo.

El artículo 148 de la CRE faculta al Presidente de la República a disolver la Asamblea Nacional, en los términos señalados a continuación. En primer lugar, la disolución de la Asamblea se trata de una potestad facultativa que le da la CRE, y con ello el pueblo ecuatoriano, al Presidente; y no de un mandato. En segundo lugar, se pueden identificar tres causales:

1. La Asamblea Nacional se arroga funciones que no le competen constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional;
2. Obstrucción de forma reiterada e injustificada de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo; o,
3. Por grave crisis política y conmoción interna.

Es evidente que de las tres causales presentadas solo la primera, que implica una arrogación de funciones, requiere un dictamen favorable previo de la Corte Constitucional. Por lo tanto, las dos restantes operarían inmediatamente, con la publicación del decreto de disolución. A su vez, se puede deducir, que solo la primera causal implica la revisión obligatoria de la medida por un tercero. Para las demás causales, solo interactúan el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. En tercer lugar, existen dos condiciones para el ejercicio de esta facultad: que se ejerza una sola vez y que esto suceda en los tres primeros años del mandato del Presidente.

En cuarto lugar, una vez activado el mecanismo mediante decreto del Ejecutivo, es el Poder Electoral quien tiene el mandato de convocar a elecciones. Es decir, independientemente de la voluntad del Ejecutivo, es otro Poder del Estado el que tiene la obligación de convocarlas, lo que garantizaría . El tiempo máximo que puede transcurrir entre el decreto y la convocatoria es de siete días; sin embargo, la CRE no determina el tiempo en el que deben efectuarse las elecciones. Es necesario precisar que la convocatoria es para elegir a asambleístas y a un binomio presidencial para que completen el período en curso. Es decir, si bien se disuelve el órgano Legislativo inmediatamente, el Ejecutivo solo conserva su poder hasta ser reemplazado tras las elecciones. Por esta razón, este mecanismo ha sido denominado comúnmente como muerte cruzada. Sin embargo, no estaría definido en la norma constitucional el tiempo que el Presidente permanecería en el cargo. Este vacío se resuelve con una disposición de la Ley Orgánica de la Función Legislativa al respecto de la disolución de la Asamblea Nacional. Según esa norma, “[l]as elecciones se realizarán en un plazo máximo de noventa días posteriores a la convocatoria” (LOFL, 2009).

En quinto lugar, se le da una facultad extraordinaria al Presidente y es la expedición de decretos-leyes. Es decir, podría legislar sin el Legislativo. Sin embargo, esta potestad tiene dos limitaciones importantes: (i) se requiere el dictamen favorable de la Corte Constitucional; y, (ii) se limitan a la materia de “urgencia económica”. Es evidente, que no es una facultad amplia

en la que el Ejecutivo gobierna solo; en su lugar, se trata de una atribución bastante limitada en cuanto a la materia y que aún requiere de la aprobación de un órgano externo.

Sobre este punto, es pertinente señalar que este no es el único escenario previsto en la CRE en el que el Ejecutivo podría emitir decretos-leyes de urgencia económica. Existe esta posibilidad cuando, en términos ordinarios, el Presidente envía un proyecto ley calificado de urgencia en materia económica y la Asamblea no lo aprueba, modifica o niega ese proyecto en el plazo de treinta días desde su recepción. Incluso, se hace la misma salvedad que en el caso de la disolución del Legislativo: podrán ser aprobados\*, modificados o derogados por el Legislativo (Artículo 140, CRE, 2008).

En Perú, “[l]a Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente” (Artículo 51, CPP, 1993). Varios artículos del texto constitucional conducen el régimen de disolución del Congreso. En primer lugar, en Perú la disolución del Congreso también se trata de una potestad facultativa y no de un mandato. En segundo lugar, existe una sola causal de “revocatoria del mandato parlamentario” que es el hecho de que el Congreso censure o niegue su confianza a dos Consejos de Ministros (Artículo 134, CPP, 1993). En tercer lugar, existen dos condiciones para que se pueda activar este mecanismo: (i) que no sea el último año de mandato; y, (ii) que el país no esté bajo estado de sitio. En cuarto lugar, la convocatoria a elecciones la realiza el mismo Presidente en el decreto de disolución.

En este caso, la CPP especifica que las elecciones se deben realizar en máximo cuatro meses después de la disolución para que el nuevo Congreso complete el período. Además, señala que no se puede alterar el sistema electoral preexistente. Incluso, prevé que si en los cuatro meses las elecciones no se efectúa el Congreso disuelto recobra sus facultades. En quinto lugar, se le da una facultad extraordinaria al Poder Ejecutivo durante el interregno parlamentario que es legislar mediante decretos de urgencia que remite a la Comisión Permanente del Congreso, que se mantiene en funciones a pesar de la disolución, para que sean elevados al Congreso cuando éste se instale.

En Colombia, la norma suprema es la Constitución Política de 1991. En ella, no se ha contemplado la figura de disolución del órgano Legislativo. El Tribunal Constitucional colombiano, en 1994, se manifestó al respecto en los siguientes términos sobre la disolución del Parlamento: “[e]ste propósito constituye un imposible jurídico constitucional, a la luz del texto y espíritu de la Constitución. Sería una medida metajurídica y extra constitucional”

(Tribunal Constitucional, Sentencia No. C-198/94). En el mismo sentido, el exsenador de la República de Colombia, Darío Martínez Betancourt, señaló: “[n]uestro sistema político Presidencial y no Parlamentario, excluye esta posibilidad. El periodo congressional, además de ser un mandato constitucional, lo es también del pueblo” (Martínez, 2008). Sin lugar a dudas, la Constitución Política de Colombia de 1991 ni sus posteriores enmiendas contemplan la posibilidad de que el Legislativo sea disuelto por el presidente de la República, o de manera alguna. Por lo tanto, aplicar este mecanismo en Colombia implicaría contravenir su marco jurídico y constitucional.

A pesar de que el Parlamento colombiano no puede ser disuelto, este órgano sí puede ejercer control político sobre el Ejecutivo. En este sentido, el Tribunal Constitucional colombiano se pronunció señalando que “(...) la facultad del órgano legislativo de vigilar políticamente algunas actuaciones del gobierno, encuentra fundamento en los poderes que los sistemas democráticos liberales le han conferido (...) o al Congreso para que ejerza un real contrapeso al órgano ejecutivo del poder público” (Tribunal Constitucional, Sentencia No. C-198/94). Entonces, a diferencia del Congreso, el presidente de la República sí puede ser removido de su cargo, según la propia Constitución Política colombiana, los dos tercios de los senadores presentes podrían declarar la incapacidad física permanente o el abandono del cargo del presidente de la República de Colombia (CPC, 1991).

Bolivia no es la excepción entre los países andinos, pues la norma suprema es la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia de 2009. Este texto normativo tampoco concibe la figura de disolución de la Asamblea boliviana. De la estudio realizado, no se encuentra ninguna manifestación de alguno de los poderes del Estado respecto a esta figura. Además, a diferencia del resto de países tampoco el Legislativo incide en la supervivencia del Ejecutivo. La Constitución contempla la posibilidad de que la Asamblea interpele y censure a ministros, señalando que “la censura implicará la destitución de la Ministra o del Ministro” pero no al Presidente (Asamblea Constituyente de Bolivia, 2009). No obstante, es importante tener en cuenta que desde la entrada en vigencia de la Constitución en 2009 hasta el 2019 el Ejecutivo siempre ha tenido un apoyo mayoritario en la Asamblea. Tras la salida de Evo Morales, por su renuncia en medio de un escándalo de fraude electoral, es que se reduce el apoyo al Ejecutivo. Según José Exeni: “la ruptura del bloque oficialista puede tener un efecto crítico. Puede llevarnos a un escenario de bloqueo institucional. Esto es cuando la Asamblea sistemáticamente bloquea u obstaculiza toda iniciativa del Ejecutivo” (Oliva, 2023). Como resultado, los conflictos entre estos poderes del Estado recién empiezan a ser visibles.

En resumen, en la Comunidad Andina de Naciones existen solo dos Países Miembros, Ecuador y Perú, que han incluido mecanismos de disolución del Legislativo. Es decir, actualmente los dos mecanismos existentes ya han sido activados. En cambio, en el caso de Colombia y Bolivia, sus respectivas constituciones no conciben esta figura. En el caso colombiano, solamente el Legislativo tiene herramientas para alterar la supervivencia del Ejecutivo, y no viceversa. En cambio, en el escenario constitucional boliviano los ambos poderes gozan de inmunidad de supervivencia frente al otro. A continuación, se realizará una comparación del diseño y aplicación de los mecanismos identificados.

## 7.2 ¿Qué diferencias existen en el diseño y aplicación de estos mecanismos?

Ahora bien, el propósito de esta sección es contrastar los mecanismos de disolución del Poder Legislativo ecuatoriano y peruano. Con este fin, se han establecido ciertos parámetros de comparación, como se muestra en la siguiente tabla:

**Tabla 1**

*Contraste del diseño del mecanismo de disolución del Legislativo en Ecuador y Perú*

Diseño del mecanismo	Ecuador	Perú
Causales	1. Arrogación de funciones. 2. Obstrucción reiterada e injustificada del Plan Nacional de Desarrollo; o, 3. Por grave crisis política y conmoción interna	Censura o negación de confianza a dos Consejos de ministros.
Limitaciones	Ejercida una sola vez durante el mandato.	No bajo estado de sitio. No se puede alterar el sistema electoral.
Convocatoria a elecciones	El poder Electoral debe convocar a elecciones en hasta siete días desde la publicación del decreto de disolución.	El presidente convoca a elecciones en el decreto de disolución.
Elecciones	Se realizan elecciones legislativas y presidenciales.	Se realizan elecciones para elegir un nuevo Congreso.

---

Ejecutivo en el poder sin Parlamento	De 4 a 8 meses (aproximadamente)*	6 meses (aproximadamente)
Tiempos electorales	Tiempos en la ley	En la constitución y si no se realizan en 4 meses el Congreso destituido recobra sus facultades.
Facultades extraordinarias	Decretos leyes de urgencia económica	Decretos de urgencia sin limitación de materia.
Control previo de decretos durante el interregno	Corte Constitucional	No existe

---

*Nota.* Deducciones basadas en Constitución de República del Ecuador, 2008; Constitución de la República de Perú, 1993.

Ahora bien, es pertinente realizar un análisis de cada uno de los parámetros presentados en la Tabla 1 considerando si es beneficioso o no para la democracia. Sobre las causales, es notorio que en Ecuador existen varias opciones por las cuáles el Ejecutivo puede fundamentar la disolución. De las tres opciones que tiene el Presidente ecuatoriano, solo una requiere el dictamen favorable de la Corte Constitucional mientras que ningún organismo puede verificar el cumplimiento o la motivación de las otras causales. Tal como se advirtió en la revisión de literatura, la causal que se invocó en la práctica, tiene un concepto amplio que puede interpretarse al antojo del Ejecutivo. Sobre este punto, en Perú solo hay un escenario que faculta al Presidente a disolver el Congreso. Esta fue considerada en la literatura como determinada y verificable. Comparto este criterio, sin embargo, hay que tener presente que la denegación ‘fáctica’ introducida al ser aplicado en 2019 significó una innovación que amplía las posibilidades de su aplicación y disminuyendo en cierta medida la certeza de su verificación. Se puede deducir que, en este aspecto, en Perú las causales restringen más el uso del mecanismo que en Ecuador.

Acerca de las limitaciones, la única impuesta al Presidente ecuatoriano es que solo se ejerza este mecanismo una vez. En cambio, la Constitución peruana impide que su Presidente disuelva el Congreso si existe un estado de sitio y que altere el sistema de elecciones. Tengo dos comentarios al respecto. Primero, mientras en Perú el estado de sitio impide la ejecución

del mecanismo en Ecuador, los recurrentes estados de emergencia constituyeron parte de la fundamentación de la conmoción interna. Es relevante considerar que bajo el estado de emergencia, el Ejecutivo ecuatoriano está facultado para limitar a los ciudadanos el ejercicio de ciertos derechos. Segundo, si bien en Perú no se alteró el sistema electoral con la disolución, la cuestión de confianza, que de no ser aprobada habilitaba a la disolución, fue utilizada para pasar una reforma constitucional que implicaba la prohibición de reelección inmediata de los congresistas. En el escenario actual, los congresistas que pertenecen al órgano Legislativo disuelto no pueden participar en las elecciones. En Ecuador, en cambio no existe esa limitación; más bien hay casos que resultan favorecidos al no considerarse reelección por tratarse de un período extraordinario.

Sobre la convocatoria a elecciones, por el diseño institucional cambia el sujeto que la realiza. En Ecuador, existe adicionalmente a los tradicionales el poder Electoral. Por ello se terceriza la realización convocatoria al órgano electoral. En contraste, en Perú es el mismo Presidente quien realiza la convocatoria en el decreto de disolución. En cierta medida, ambos diseños generan controles, pues el sistema ecuatoriano genera un balance al hacer que otro poder tenga el mandato de realizarlo. A su vez, en el sistema peruano al ser un requisito del decreto de disolución de no realizarse la convocatoria, sería inconstitucional y no tendría efecto.

Una de las diferencias más profundas de ambos mecanismos es qué autoridades van a elecciones. En Ecuador, la denominada muerte cruzada implica que se elija Presidente y Parlamento, aunque en general ambos pueden candidatizarse para la reelección. En cambio, en Perú el presidente no se somete a las elecciones pues permanece en el cargo y solo convoca elecciones legislativas. Se puede deducir, que el diseño del mecanismo ecuatoriano a comparación del peruano le genera menos incentivos al Presidente para disolver al Legislativo porque implica que su puesto está en juego.

El tiempo que se mantiene Ejecutivo en el poder sin parlamento es uno de los aspectos clave de los mecanismos de disolución. En Ecuador, el tiempo puede variar entre cuatro y ocho meses dependiendo de factores como si existe o no segunda vuelta, el tiempo que medie entre ambas elecciones y las impugnaciones que se presenten al sufragio. Hay que enfatizar en que la Constitución ecuatoriana no hace referencia a tiempos máximos en el que se puedan realizar las elecciones o asumir el mandato, el primer punto se encuentra regulado a nivel legal. En Perú, la Constitución fija un período máximo de realización de las elecciones so pena de que

el anterior Congreso regrese si no se cumple ese plazo. En la práctica, en ambos países el tiempo que el Presidente gobernó sin Congreso fue de aproximadamente 6 meses. Es evidente que las previsiones que constan en la Constitución peruana blindan más efectivamente cualquier intento de extensión del período en el que el Presidente gobierna en ausencia del Legislativo.

Sobre las facultades extraordinarias que adquiere el Presidente de la República para gobernar en el interregno parlamentario hay diferencias radicales. Si bien ambos gobiernan mediante decretos ley, mientras el Presidente ecuatoriano está limitado solo a la materia de urgencia económica, el Presidente peruano tiene amplias facultades de legislación. Incluso, este último adquiere atribuciones que no tenía previo a la disolución como la legislación en materia tributaria. Esta diferencia fue clara cuando se aplicaron los mecanismos puesto que Vizcarra emitió 67 decretos de urgencia, mientras el presidente ecuatoriano solo pudo lograr que dos superen el filtro de constitucionalidad. Sin lugar a dudas, la capacidad legislativa del Ejecutivo peruano en ausencia del Legislativo es mucho más amplia que la del ecuatoriano.

Conectando con el punto anterior, el control previo a los decretos emitidos en el interregno es otra diferencia crucial. Mientras todos los decretos que emita el Presidente ecuatoriano deben pasar por la Corte Constitucional, el Presidente peruano gobierna solo. En la práctica, como se presentó en el contexto, la Corte Constitucional del Ecuador se convirtió en un filtro que inesperadamente bloqueó la mayoría de iniciativas del Ejecutivo señalando que al no cumplir con el criterio de urgencia, podrían ser tratadas en debates más amplios cuando se poseione la nueva Asamblea. Queda claro que, el Presidente peruano concentra más poder a comparación del Presidente ecuatoriano al no tener un contrapeso que limite su capacidad legislativa.

Como conclusión de este punto, existen diferencias sustanciales en el mecanismo de cada país, tanto a nivel teórico como práctico. Sin embargo, a simple vista no se puede catalogar a uno como más democrático que otro porque varía las facultades que otorgan al Presidente, siendo más afín a la democracia en algunos aspectos el ecuatoriano y en otros el peruano. Por este motivo, a continuación se propone ciertos indicadores que me permitirán evaluar de forma más organizada ambos mecanismos.

### **7.3 ¿Existen mecanismos más o menos democráticos?**

En esta sección, para responder la pregunta auxiliar de investigación es necesario evaluar el carácter democrático que tienen cada mecanismo de disolución del órgano

Legislativo. En este sentido, se tomarán principalmente dos factores para calificar las facultades como más o menos democráticas: la capacidad de otros poderes de ejercer control sobre el Ejecutivo y la concentración de poder en el Presidente de la República. A continuación se presenta la Tabla 2 que toma en cuenta indicadores para pesar la capacidad de disolución que tiene el Ejecutivo en cada país.

**Tabla 2**  
*Capacidad de disolución en Ecuador y Perú*

Indicador	Medida	E	P
Potestad de disolución del Parlamento. (Basabe, 2017)	3: El presidente puede disolver la Asamblea sin ningún requisito previo y mantenerse en el cargo. 2: El presidente puede disolver la Asamblea, bajo ciertos presupuestos, y mantenerse en el cargo. 1: El presidente puede disolver la Asamblea, pero se convoca a nueva elección presidencial. 0: El presidente no puede disolver la Asamblea.	1	2
Poder del legislativo de al ejecutivo destituyéndolo, o amenazándolo con ser destituido. (Fish y Kroenig, 2009)	3: Puede evitar ser destituido en cualquier circunstancia. 2: Puede ser destituido bajo causales estrictas. 1: Puede ser destituido bajo causales amplias. 0: Puede ser destituido sin causales.	3	1
Causales (Propio)	3: Existen varias causales, son amplias y pueden aplicarse sin ser verificadas por un tercero. 2: Existen varias causales, son amplias, pero requieren verificación. 1: Existen una sola causal, está determinada y basta la verificación fáctica de su cumplimiento. 0: No se puede disolver el órgano Legislativo.	3	1
Limitaciones (Propio)	3: No se limita la capacidad de disolución. 2: Existen limitaciones, pero son vagas. 1: Existen algunas limitaciones.	2	1

	0: Existen muchas limitaciones, dificultando la aplicación del mecanismo.		
Total	12	9	5

*Nota.* Entre paréntesis se especifica el origen del indicador. “E” representa Ecuador y “P” Perú.

Ahora, se presenta la Tabla 3 que toma en cuenta la concentración de poder del Ejecutivo cuando gobierna sin Parlamento.

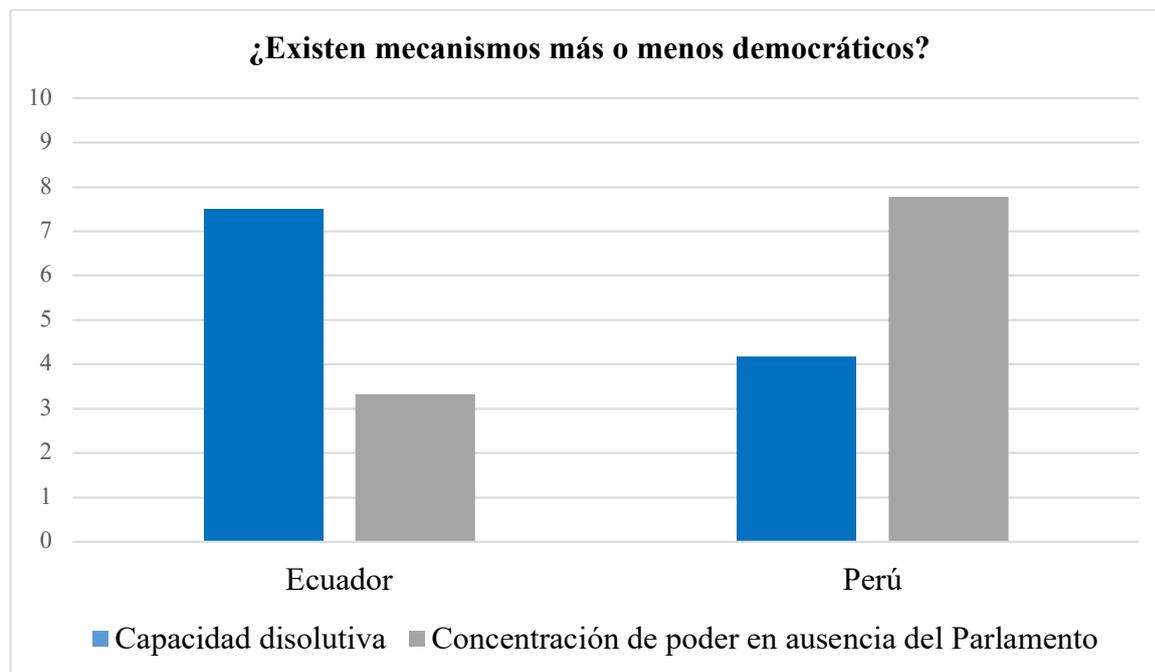
**Tabla 3**

*Concentración de poder del Ejecutivo en ausencia del Legislativo en Ecuador y Perú*

Indicador	Medida	E	P
Poder de emitir decretos durante el período con Parlamento disuelto (Shugart y Carey)	3: Competencias reservadas. 2: Facultades temporales para emitir decretos con pocas restricciones. 1: Autoridad para emitir decretos limitada. 0: Sin poder de emitir decretos.	1	3
Tiempo del Ejecutivo en el poder sin Parlamento (Propio)	3: Indefinido. 2: Se pone un plazo para la realización de elecciones a nivel legal. 1: Se pone un plazo para la realización de elecciones a nivel constitucional. 0: Se pone un plazo para la asunción del mandato a nivel constitucional.	2	1
Control previo de decretos durante el interregno (Propio)	3: Ningún decreto se somete a control previo. 2: Solo algunos decretos deben someterse al control previo. 1: La mayoría de los decretos se someten a control previo. 0: Todos los decretos se someten a control previo.	0	3
Total	9	3	7

*Nota.* Entre paréntesis se especifica el origen del indicador. “E” representa Ecuador y “P” Perú.

Una vez que se han asignado valores a cada indicador se puede ejemplificar gráficamente los resultados del análisis. Es necesario aclarar que la variable la grafica no busca cuantificar la concentración del poder o la capacidad disolutiva. En su lugar, es la suma de los pesos asignados a los parámetros cualitativos analizados que en conjunto dan lugar a una situación de mayor o menor concentración de poder o capacidad disolutiva. Además, se ha utilizado la regla de tres en los valores totales para resolver problemas de proporcionalidad entre la sumatoria de ambas tablas.



**Figura 1** *Evaluación de la capacidad disolutiva y la concentración de poder en ausencia de Parlamento en ausencia del Parlamento de los mecanismos de disolución en Ecuador y Perú.*

Con el objetivo de evaluar si existen mecanismos más o menos democráticos se ha clasificado los diferentes parámetros en dos grupos: la capacidad disolutiva del Parlamento que tiene el Ejecutivo y la concentración del poder que alcanza el presidente en el interregno parlamentario. Como resultado, se obtiene que en el diseño ecuatoriano del mecanismo de disolución las capacidades disolutivas del Ejecutivo son mayores a las del Perú. Esto se explica por la amplitud de sus causales, la existencia de mínimas limitaciones, pero sobre todo, porque el Legislativo no puede ejercer poder sobre el Ejecutivo destituyéndolo o amenazándolo con hacerlo. De la aplicación de este mecanismo en 2023, se puso en evidencia que el Presidente es plenamente capaz de sortear un juicio político disolviendo el Parlamento. Esta situación no

sucede en Perú, como se mostró en el caso de Castillo en 2022 o de Vizcarra en 2020, siendo ambos destituidos sin que la disolución del Legislativo pueda influir.

Ahora bien, respecto a la concentración de poder cuando el Ejecutivo gobierna sin Legislativo, resulta que el diseño del mecanismo en Perú permite al Presidente concentrar más poder en este período. Este hallazgo se fundamenta en que absorbe la capacidad legislativa con amplitud en las materias y sin control previo de los decretos de urgencia que emite.

## 8. CONCLUSIONES

Este trabajo se propuso responder la pregunta de cuál es el valor democrático de los diferentes mecanismos de disolución del Poder Legislativo de los Países Miembros de la Comunidad Andina de Naciones. Al final de la investigación, se pudo pesar el valor democrático de los mecanismos al parametrizar la capacidad disolutiva que tiene el Presidente de la República y la concentración del poder del Ejecutivo en ausencia del Legislativo. Esto fue posible gracias a varios hallazgos. Primero, identificando los mecanismos de disolución existentes en la Comunidad Andina de Naciones descubriendo que esta figura solo se contempla en Ecuador y Perú y que ya ha sido ejecutada en ambas jurisdicciones.

A pesar de ello, el análisis de las Constituciones de Colombia y Bolivia me permitió determinar que Bolivia es el país andino que goza de mayor separación de supervivencia entre el Ejecutivo y Legislativo al no contemplar ninguna herramienta que pueda hacer que uno controle al otro. En cambio, aunque Colombia no otorga al Presidente mecanismos de disolución del Legislativo sí permite que el Legislativo pueda ejercer control político al Ejecutivo.

Segundo, al contrastar los mecanismos de Ecuador y Perú se encontraron diferencias sustanciales en su diseño y aplicación. Pero no fue posible anticipar el valor democrático de cada uno porque en algunos parámetros uno u otro país resultaba siendo más afín a la democracia. Entre las principales observaciones, están las siguientes. En Perú las causales restringen más el uso del mecanismo que en Ecuador. En Ecuador hay menos limitaciones para disolver la Asamblea que en Perú, al punto de que se puede emitir el decreto de disolución durante un estado de emergencia. Ambos diseños generan controles en cuanto a la convocatoria de elecciones, en Ecuador se genera un balance al ordenar a otro poder del Estado que la haga; mientras, en Perú al ser un requisito del decreto de disolución de no realizarse la convocatoria, el decreto sería inconstitucional. El mecanismo ecuatoriano genera menos incentivos para disolver al Legislativo porque implica que el puesto del Presidente también está en juego. Las disposiciones temporales de realización de las elecciones tienen menos probabilidades de ser modificadas extendiendo el período del Presidente en el poder al encontrarse a nivel constitucional. El Poder Ejecutivo de Perú absorbe la capacidad legislativa del Poder Legislativo en su ausencia, sin controles ni limitaciones de materias. El Presidente ecuatoriano tiene un *check and balance* en la Corte Constitucional durante el interregno parlamentario al tener que presentar todos los decretos que emite buscando que sean aprobados.

Tercero, gracias a la utilización de indicadores propios y los propuestos en la literatura se logró evaluar el carácter democrático de ambos mecanismos a través de una escala en función de la posibilidad del Ejecutivo de ser controlado y su concentración del poder. Como resultado, se obtienen dos conclusiones fundamentales: que en el diseño ecuatoriano las capacidades disolutivas del Ejecutivo son mayores a las del Perú siendo el mecanismo ecuatoriano menos democrático en este aspecto; y, que el diseño del mecanismo en Perú permite al Presidente concentrar más poder en el período sin Congreso, por lo cuál el diseño peruano es menos afín a la democracia en este aspecto.

Cuarto, es indiscutible que estas instituciones están acompañadas de un coste en el ámbito democrático. Pues, la existencia de esta institución implica la disminución de representatividad, la concentración de poderes, y la ausencia de otras facultades del Parlamento como la fiscalización de otros poderes del Estado más allá del Ejecutivo. Sin embargo, los mecanismos de disolución del Legislativo se han utilizado como vía de escape a profundas crisis políticas y de gobernabilidad. Esta mal llamada “hibridación” se presenta como una respuesta a la crítica que se hace a los sistemas presidencialistas sobre la rigidez temporal que le caracteriza. Sobre todo, permite que ante situaciones excepcionales los Estados tengan salidas constitucionales que evitan gobiernos *de facto* o cambios de mando irregulares

Quinto, el punto anterior no implica que los mecanismos de disolución del Legislativo no son antidemocráticos *per se*. Es su particular diseño el que les da características más o menos democráticas. En esta línea, no se puede equiparar el concepto de constitucional con democrático ni viceversa. Por lo tanto, puede existir un caso en el que la configuración que tenga el mecanismo lo vuelva antidemocrático a pesar de que conste en la Constitución de ese país. O, en el otro extremo que se disuelva el Legislativo minimizando la concentración del poder del Ejecutivo durante su gobierno sin Congreso y maximizando el control del otros poderes del Estado sobre sus acciones, pero si no está previsto en su ordenamiento jurídico será manifiestamente inconstitucional e irregular.

Sexto, es sensato hacer énfasis en que los hallazgos comentados solo fueron posibles por el carácter innovador de este trabajo al haber analizado este fenómeno desde los lentes de la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales. Quiero rescatar también el valor que le ha brindado la perspectiva de enfoque comparado, pues limitarse a analizar un solo mecanismo no habría permitido obtener los resultados que se lograron. El aporte metodológico al adaptar indicadores y aplicarlos en un escenario más específico del que fue previsto por sus autores

mejoró la calidad de la investigación porque de lo contrario la discusión se habría visto truncada en la comparación. El factor temporal también justificó este trabajo pues la activación de los mecanismos de disolución en los últimos cuatro años permite que se contraste este trabajo con la literatura previa a la aplicación de estas figuras.

Por último, este trabajo abre el camino para nuevas iniciativas de investigación que podrían hacer escalables las observaciones de mecanismos de disolución del Legislativo en sistemas de gobierno presidencialistas ampliando su ámbito a América Latina o incluso darle un alcance global. También, se pueden incorporar más indicadores que permitan por ejemplo, contrastar el poder del Ejecutivo en la normalidad y en el escenario de disolución. Incluso, se podría utilizar la encuesta completa de Fish y Kroenig para dimensionar si el Legislativo que se disuelve es uno débil o muy poderoso.

## 9. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aristia, S. (19 de septiembre de 2018). Perú: las razones que enfrentan al presidente Vizcarra con el Congreso. *France 24*.
- Asamblea Constituyente de Bolivia. (07 de febrero de 2009). Constitución Política del Estado. Sucre, Bolivia.
- Banegas, M. (2014). *La Muerte Cruzada en el Nuevo Texto Constitucional, Relaciones Ejecutivo-Legislativo*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Basabe-Serrano, S. (2017). Las distintas caras del presidencialismo: debate conceptual y evidencia empírica en dieciocho países de América Latina. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*(157), 3-22.
- Benza, P. (29 de diciembre de 2019). Bajo la lupa los decretos de urgencia del Ejecutivo durante el interregno. *El Comercio*.
- Berling, T., & Bueger, C. (2013). Practical Reflexivity and Political Science: Strategies for Relating Scholarship and Political Practice. *PS: Political Science & Politics*, 46(1), 115-119.
- Bulmer, E. (2021). Los poderes legislativos de la presidencia: Guía Introductoria 15 para la Elaboración Constitucional. *Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional)*, 1-54.
- Cairo, O. (2016). La disolución parlamentaria en el Perú. *Pensamiento Constitucional*(21), 27-40.
- Calle, M. (08 de diciembre de 2022). Así se enfrentaron Pedro Castillo y el Congreso de Perú hasta la destitución. *France 24*.
- Caso sobre la disolución del Congreso de la República, 006-2019-CC/TC (Tribunal Constitucional 14 de enero de 2020).
- Celi, E. (01 de agosto de 2023). Corte Constitucional abre el debate sobre la "urgencia económica". *Primicias*.
- CNN en Español. (07 de diciembre de 2022). *Mensaje de Pedro Castillo donde anuncia cierre del Congreso de Perú y convoca a elecciones*. Obtenido de YouTube: <https://www.youtube.com/watch?v=L8FPtfTajtA>
- Constitución de la República del Ecuador. 28 de septiembre de 2008 (Ecuador).
- Constitución Política de Colombia. 7 de julio de 1991 (Colombia).
- Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia de 2009. 25 de enero de 2009 (Bolivia).

- Constitución Política del Perú. 29 de diciembre de 1993 (Perú).
- Corporación Latinobarómetro. (2023). *Informe 2023: La recesión democrática en América Latina*. Santiago de Chile.
- Corral, F., & Galindo, A. (30 de junio de 2023). Amicus curiae en el trámite de control previo de constitucionalidad por la Corte Constitucional del “Acuerdo de Asociación Comercial entre la República del Ecuador y la República de Costa Rica”. Quito.
- Corte Constitucional del Ecuador. (18 de mayo de 2023). *Boletín comunicacional: Respecto de las demandas de inconstitucionalidad presentadas contra el Decreto Ejecutivo No. 741*. Obtenido de Corte Constitucional del Ecuador: <https://www.corteconstitucional.gob.ec/respecto-de-las-demandas-de-inconstitucionalidad-presentadas-contr-el-decreto-ejecutivo-no-741/>
- Durán-Barba, J., & Nieto, S. (2011). *El arte de ganar*. Buenos Aires: Penguin Random House.
- Fabry, M. (2009). The Right to Democracy in International Law: A Classical Liberal Reassessment. *Millennium Journal of International Studies*, 37(3), 721-741.
- Fish, S., & Kroenig, M. (2009). *The Handbook of National Legislatures: A Global Survey*. New York: Cambridge University Press.
- Fowks, J. (09 de noviembre de 2020). El Congreso de Perú destituye al presidente Martín Vizcarra por supuesta recepción de sobornos . *El País*.
- Lasso, G. Presidente de la República. (17 de mayo de 2023). Decreto Ejecutivo No. 741. Quito, Ecuador.
- Latinobarómetro. (2023). *Latinobarómetro: Análisis Online*. Obtenido de Latinobarómetro: Opinión Pública Latinoamericana: <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>
- Loewenstein, K. (1982). *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel.
- Mayorga, A. (2001). *Presidencialismo parlamentarizado y gobiernos de coalición en Bolivia*. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Meyer, L., & Reyna, J. L. (1989). *Los sistemas políticos en América Latina* (1a. edición ed.). México: Siglo XXI y Universidades de las Naciones Unidas.
- Miranda, N. (mayo de 2015). Las relaciones Ejecutivo-Legislativo: una evaluación de las transformaciones 1978-2015. *Observatorio de Reformas Políticas en América Latina*.

- Noboa, A. (02 de agosto de 2023). Guillermo Lasso: Un gobierno 'ahogado' entre la Asamblea y la Corte. *Primicias*.
- Oliva, A. (27 de septiembre de 2023). Evo Morales vs. Luis Arce: 3 momentos que explican la profunda división del MAS, el partido de izquierda que domina la política en Bolivia desde hace 17 años. *BBC News Mundo*.
- Paz y Miño, E. (16 de mayo de 2023). El discurso de defensa de Guillermo Lasso en el juicio político. *GK*.
- Pérez, D. (2009). El nuevo régimen presidencial. *La Constitución ciudadana: Doce visiones sobre un documento revolucionario*.
- Redacción BBC News Mundo. (07 de diciembre de 2022). Pedro Castillo: 3 claves detrás del caos político en Perú que llevó a la destitución y detención del mandatario. *BBC News Mundo*.
- Redacción BBC News Mundo. (16 de diciembre de 2022). Pedro Castillo: un juez en Perú dicta 18 meses de prisión preventiva para el expresidente. *BBC News Mundo*.
- Redacción Primicias. (09 de mayo de 2023). Así se deterioró la relación entre Lasso y la Asamblea hasta el juicio político Para hacer uso de este contenido cite la fuente y haga un enlace a la nota original en Primicias.ec: <https://www.primicias.ec/noticias/politica/presidente-lasso-relacion-asam>. *Primicias*.
- Redacción Primicias. (19 de junio de 2023). Un año después de su triunfo, Petro enfrenta crisis en Colombia. *Primicias*.
- Samuels, D. (2013). Democratic Political Regimes. En D. Samuels, *Comparative Politics*. Pearson Education.
- Shugart, M., & Carey, J. (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Soedirgo, J., & Glas, A. (2020). oward Active Reflexivity: Positionality and Practice in the Production of Knowledge. *PS: Political Science & Politics*, 53, 527-531.
- Solicitud de inicio de juicio político presentada por la Asamblea Nacional en contra del Presidente de la República Guillermo Alberto Santiago Lasso Mendoza, Dictamen No. 1-23-DJ/23 (Corte Constitucional 29 de marzo de 2023).
- Torres, G. (diciembre de 2020). La disolución de la Asamblea Nacional y su impacto en la democracia: El caso de Ecuador . *Serie Magister*, 300, 1-121.

Vizcarra, M. Presidente de la República. (30 de septiembre de 2019). D.S. N° 165-2019-PCM. Lima, Perú.