

**UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO USFQ**

**Colegio de Jurisprudencia**

**La “muerte cruzada” en los juicios políticos en el Ecuador: análisis jurídico y procesal de su aplicación, control constitucional y retos legislativos.**

**Sergio Iván Illescas Guerra**

**Jurisprudencia**

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

Quito, 17 de abril de 2025

## **© 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: Sergio Iván Illescas Guerra

Código: 00214815

Cédula de identidad: 1722160429

Lugar y Fecha: Quito, 17 de abril de 2025

## 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 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## UNPUBLISHED DOCUMENT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. 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>.

# LA “MUERTE CRUZADA” EN LOS JUICIOS POLÍTICOS EN EL ECUADOR: ANÁLISIS JURÍDICO Y PROCESAL DE SU APLICACIÓN, CONTROL CONSTITUCIONAL Y RETOS LEGISLATIVOS<sup>1</sup>.

## PARLIAMENTARY DISSOLUTION IN POLITICAL TRIALS IN ECUADOR: LEGAL AND PROCEDURAL ANALYSIS OF ITS APPLICATION, CONSTITUTIONAL CONTROL, AND LEGISLATIVE CHALLENGES

Sergio Iván Illescas Guerra<sup>2</sup>  
sergioillescasg@hotmail.com

### RESUMEN

La así llamada “muerte cruzada” es un mecanismo constitucional que permite al presidente –dadas ciertas condiciones– disolver la Asamblea Nacional. A pesar de que este mecanismo busca resolver crisis políticas, también genera un vacío en la fiscalización, ya que otorga al Ejecutivo la posibilidad de interrumpir un juicio político en cualquier etapa, evitando su propia censura y destitución; debilitando, con ello, el sistema de pesos y contrapesos dentro del Estado. El artículo sirve para analizar el instituto de la “muerte cruzada”, pero también permite examinar si este mecanismo constitucional fortalece o debilita el equilibrio institucional. El trabajo de investigación se llevó a cabo mediante métodos mixtos de investigación. Se encontró que, aunque la disolución busca resolver crisis políticas, puede ser instrumentalizada por el Ejecutivo para evadir el control legislativo. Entre las conclusiones, se evidencia un vacío normativo en el control sustantivo de la medida y la necesidad urgente de reformas legales.

### ABSTRACT

*The Parliamentary Dissolution is a constitutional mechanism, which allows the President to dissolve the Parliament at any time. Although this mechanism seeks to solve political crises, it also generates an oversight vacuum, since it grants the Executive the possibility of interrupting an impeachment trial at any stage avoiding impeachment, weakening the system of checks and balances within the State. This investigation article examines whether this constitutional mechanism strengthens or weakens the institutional balance. The research work analyzed was carried out using a qualitative and legal methodology, combining doctrinal, normative and jurisprudential analysis, with emphasis on the Ecuadorian case, contrasted with European parliamentary systems. It was found that, although the dissolution seeks to resolve political crises, it can be instrumentalized by the Executive to evade legislative control. Among the conclusions, there is evidence of a regulatory vacuum regarding the substantive control of the measure and the urgent need for legal reforms.*

### PALABRAS CLAVE

Disolución parlamentaria, presidencialismo, control constitucional, separación de poderes, juicio político.

### KEYWORDS

*Parliamentary dissolution, presidentialism, constitutional review, separation of powers, impeachment,*

Fecha de lectura: 17 de abril de 2025  
Fecha de publicación: 17 de abril de 2025

---

<sup>1</sup>Trabajo de titulación presentado como requisito para la obtención del título de Abogado. Colegio de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco de Quito. Dirigido por Mauricio Maldonado Muñoz

<sup>2</sup> © 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.

## SUMARIO

1.INTRODUCCIÓN.- 2. ESTADO DEL ARTE.- 3. MARCO NORMATIVO. - 4. MARCO TEÓRICO.- 5. LA TEORÍA DE LA SEPARACIÓN DE PODERES.- 6. EL CONTROL POLÍTICO Y LA FISCALIZACIÓN EN RÉGIMENES PRESIDENCIALES .- 7. LA MUERTE CRUZADA EN EL ECUADOR. - 8. LA CORTE CONSTITUCIONAL Y SU ROL EN EL CONTROL DEL PODER.- 9. DESEQUILIBRIO DE PODERES Y RIESGO DE CONCENTRACIÓN DEL PODER EJECUTIVO.- 10. USO DE LA MUERTE CRUZADA COMO HERRAMIENTA PARA EVITAR LA FISCALIZACIÓN.- 11. VACÍOS LEGALES Y SU IMPACTO EN LA SEGURIDAD JURIDICA.- 12. RECOMENDACIONES.- 13. CONCLUSIONES.

### 1. Introducción.

Una de las conquistas más importantes de la modernidad jurídica consiste en la creación de un sistema de pesos y contrapesos puesto en marcha para suprimir cualquier tipo de abuso de poder por parte de las funciones del Estado o sus funcionarios. Sobre lo anterior, Montesquieu sostenía que “para que no se pueda abusar del poder, es preciso que el poder detenga el poder<sup>3</sup>.”

La elaboración moderna más importante proviene, justamente, de *El Espíritu de las leyes*, de Montesquieu. Cabe destacar que, de acuerdo con Bobbio, en la teoría montesquiviana “no hay duda de que la separación de poderes es concebida como un sistema de “frenos” para alcanzar un “equilibrio”<sup>4</sup>.

En el Ecuador, este tipo de control recíproco que resulta de la división y el equilibrio de poderes está consagrado dentro de su Constitución<sup>5</sup>; y, en lo que atañe a la relación entre el legislativo y el ejecutivo —y el control que aquel hace de este—, el mecanismo más importante es la institución del juicio político. Aunque, como es obvio, hay otros sujetos pasivos del juicio político, que es un mecanismo usado para responsabilizar políticamente a determinados funcionarios de alto nivel<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Charles-Louis de Secondat, barón de Montesquieu, *El espíritu de las leyes* (París: Barrillot & Fils, 1748), libro XI, capítulo 6.

<sup>4</sup> Norberto Bobbio, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político* (México: Fondo de Cultura Económica, 1991), 165.

<sup>5</sup> Constitución de la República del Ecuador, Decreto Legislativo, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, última reforma 30 de mayo de 2024

<sup>6</sup> Ver Corte Constitucional del Ecuador. *Sentencia No. 0001-11-IC/20*. Interpretación del artículo 131 de la Constitución sobre juicio político a ministros de Estado. 29 de enero de 2020.

A pesar de su importancia, es necesario destacar que, en muchas ocasiones, el juicio político –así como la destitución simple<sup>7</sup>– se ha usado como una herramienta de retaliación política destinada a una desestabilización institucional. Ante esta realidad, el constituyente de 2008 instituyó la llamada “muerte cruzada”<sup>8</sup>, un mecanismo destinado –al menos por hipótesis– a otorgar igualdad de condiciones al ejecutivo frente al legislativo; ello, dado que la institución de la muerte cruzada debía servir para frenar intentos desestabilizadores que, en el Ecuador, se habían dado con mucha frecuencia de modo previo a la aprobación de la Constitución vigente<sup>9</sup>.

La disolución de la Asamblea Nacional opera en determinados casos (en cuanto existen causales expresas), pero no estaba claro –hasta el proceso de juicio político llevado contra el entonces presidente de la República, Guillermo Lasso Mendoza– si el ejecutivo podía activar la muerte cruzada en medio de un proceso de juicio político. La Corte Constitucional afrontó el problema de cierto modo (lo veremos enseguida); sin embargo, cabe preguntarse acerca del uso de la muerte cruzada en este contexto, sobre si su aplicación podría decirse o no legítima y justificada bajo la lupa de la democracia y el equilibrio de poderes. Estaba en juego no solamente el principio de separación de poderes, sino también el equilibrio institucional y funcional que prevé la Constitución.

Desde esta perspectiva, la pregunta de investigación que sustenta la presente investigación es: ¿Cómo afecta –si lo hace– la aplicación de la “muerte cruzada” en un juicio político al principio de separación de poderes en el sistema democrático ecuatoriano?

Esta investigación se divide en diferentes secciones. En primer lugar, abarca un estado del arte sobre el juicio político, destacando sus teorías más relevantes y discusiones actuales. En segundo lugar, se realiza un análisis del marco normativo ecuatoriano, enfocándose en la Constitución de la República y en los dictámenes de la Corte Constitucional del Ecuador, (CCE),.

Siguiendo la misma línea, se enumeran y detallan los elementos e instituciones relevantes en el marco del juicio político y de la muerte cruzada. De modo posterior, se

---

<sup>7</sup> Artículo 130 de la Constitución de la República del Ecuador

<sup>8</sup> Para efectos de la presente investigación, entiéndase “Muerte Cruzada” como el mecanismo constitucional que el ejecutivo dispone para disolver al órgano legislativo, convocando a elecciones anticipadas. Al momento de la aplicación del mecanismo mencionado, el ejecutivo también afecta temporalmente a su cargo, dado que se convoca a elecciones anticipadas.

<sup>9</sup> Se trata de la defenestración de Abdalá Bucaram, Jamil Mahuad y Lucio Gutiérrez.

procede con un análisis comparativo de los diferentes sistemas jurídicos que mantienen este mecanismo constitucional. Finalmente, se lleva a cabo un análisis riguroso sobre el único caso ecuatoriano donde se llevó a cabo la aplicación de la “muerte cruzada”, destacando sus consecuencias institucionales.

Finalmente, la metodología aplicada en la presente investigación es la siguiente. El trabajo adopta un enfoque deductivo, ya que parte de marcos teóricos generales sobre el presidencialismo y la separación de poderes para analizar un caso específico dentro del contexto ecuatoriano.

La investigación es de tipo cualitativa, sustentada en el estudio de normas constitucionales, doctrina y jurisprudencia nacional y comparada. Asimismo, se emplea una metodología jurídica, entendida como el análisis sistemático del derecho positivo y sus implicaciones teóricas y prácticas, a fin de evaluar el grado de constitucionalidad y legitimidad de la aplicación de la muerte cruzada en el marco de un juicio político contra el presidente.

## **2. Estado del arte.**

La siguiente sección tiene como objetivo analizar la doctrina y teoría más relevante sobre la (así llamada) “muerte cruzada” y todos los elementos que conlleva este mecanismo constitucional. Se presenta una revisión de la literatura de los clásicos del pensamiento político, así como también algunas de las posturas de los autores contemporáneos más relevantes respecto de la materia.

Hablando de la relación entre poder ejecutivo y legislativo, Charles-Louis de Secondat, barón de Montesquieu, sostiene que debe existir una separación para garantizar el equilibrio del poder de un Estado y minimizar, con ello, la posibilidad de una concentración del poder. Adicionalmente, Montesquieu sostiene que cuando estos dos poderes se concentran en un mismo ente, no existe ningún tipo de libertad (debido, justamente, al desequilibrio en la distribución del poder<sup>10</sup>).

Como se dijo ya, la teoría de Montesquieu, considerada habitualmente como fundacional de la doctrina, no refiere solamente a la separación de poderes, sino también al

---

<sup>10</sup> Charles-Louis de Secondat, barón de Montesquieu, *El espíritu de las leyes* (París: Barrillot & Fils, 1748), libro XI, capítulo 6.

equilibrio de estos. Bobbio señala que la teoría montesquiviana “con el objeto de que no haya abuso de poder, éste debe ser distribuido de manera que el poder supremo sea el efecto de una sabia disposición de equilibrio entre diferentes poderes parciales, y no esté concentrado en las manos de uno solo<sup>11</sup>.”

Lo anterior resulta una cuestión importante de aclarar visto que, como ha sostenido Guastini, estas dos son conceptualmente distintas. Guastini destaca que, en toda distribución de poder, “es bueno que a otro órgano le sea conferida la *faculté d’empêcher* —es decir, el poder de revertir o hacer ineficaz tal decisión<sup>12</sup>.” de lo dispuesto por otro órgano. Es decir, la separación de poderes no se limita únicamente a la división del poder, sino también comprende un control mutuo.

John Locke constituye un ejemplo temprano, aunque no haya elaborado también una teoría completa como la de Montesquieu, de la defensa del poder atemperado. De acuerdo con Locke, justamente, hay que evitar las concentraciones del poder<sup>13</sup>, de donde se desprende la necesidad de la separación y el equilibrio.

Por otro lado, Alexis de Tocqueville destaca la importancia que tiene el órgano legislativo al tener una función fiscalizadora<sup>14</sup>. Todos estos autores, en suma, reconocían el peligro potencial de que existiera una concentración de poder (en primer lugar, del ejecutivo) a falta de división y equilibrio del poder.

Por su parte, Kelsen, en la *General Theory of Law and State*, habla de que una característica del Estado democrático es, justamente, la distribución del poder (presupuesto de la soberanía popular) entre los individuos de una comunidad, pero también la división del poder en términos funcionales. De allí que la existencia de un ente “controlador” sea fundamental para garantizar un equilibrio funcional respecto de los poderes del ejecutivo. No hay que olvidar que el poder legislativo nació, justamente, para controlar al ejecutivo<sup>15</sup>.

En nuestro entorno, Oyarte sostiene que el juicio político es un mecanismo constitucional necesario para poder responsabilizar a funcionarios de alto rango en un Estado

---

<sup>11</sup> Bobbio, *La teoría de las formas de gobierno*, 135

<sup>12</sup> Riccardo Guastini, *Estado y los poderes del Estado* (Ciudad de México: UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020), 300.

<sup>13</sup> John Locke, *Segundo tratado sobre el gobierno civil* (Londres: Awnsham Churchill, 1690), capítulo XII, sección 143.

<sup>14</sup> Alexis de Tocqueville, *La democracia en América* (París: Gosselin, 1835), volumen I, capítulo VIII.

<sup>15</sup> Hans Kelsen, *Teoría General del Estado*, traducción de Luis Legaz Lacambra (Madrid: Editorial Labor, 1934).

de derecho. Adicionalmente, sostiene que este debe seguirse bajo los principios básicos del debido proceso, pues reconoce que, en la práctica, este proceso suele estar contaminado por particulares intereses políticos (resaltando, con ello, la insuficiencia en las garantías del acusado<sup>16</sup>).

En cualquier caso, corresponde resaltar que este es un mecanismo de fiscalización o control político que tiene la función de responsabilizar políticamente a diversos funcionarios, pero que tiene su razón de ser primordial en la responsabilidad que ha de poder endilgarse al ejecutivo.

Respecto a la fiscalización por parte del legislativo, es importante destacar que, como sostiene David De Micheli, las acusaciones presidenciales, en el deber ser, son un mecanismo horizontal de responsabilidad; sin embargo, en la práctica, son usadas por intereses de diverso tipo y por la puesta en marcha de estrategias políticas de los partidos<sup>17</sup>.

Desde una perspectiva mas centrada en la “muerte cruzada”, Humberto Nogueira Alcalá señala que la disolución del órgano legislativo cumple con cuatro propósitos, a saber: 1) buscar un equilibrio entre el gobierno (léase, el ejecutivo) y el parlamento, 2) restablecer una mayoría cuando esta ha desaparecido, 3) consultar al pueblo en situaciones de desacuerdo y 4) resolver conflictos entre el ejecutivo y el legislativo<sup>18</sup>.

Por otro lado, Herrera Revelo destaca a la muerte cruzada como un mecanismo utilizado para consolidar el poder presidencial, especialmente en contextos de crisis política. De la misma manera, sostiene que su aplicación en la práctica puede generar preocupaciones sobre el equilibrio de poderes y la concentración de autoridad en el ejecutivo<sup>19</sup>.

Esto que he dicho hasta aquí recoge algunas opiniones de la doctrina moderna y contemporánea. Algunas podrían contrastarse entre sí, aunque tal cosa es ajena al objetivo de este trabajo. Lo que importa, a los efectos señalados, es remarcar que todas las opiniones remiten a un mismo problema (la concentración del poder), acudiendo a una solución

---

<sup>16</sup> Rafael Oyarte Martínez, *El juicio político en la Constitución ecuatoriana*, FORO. Revista de Derecho, no. 4 (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / CEN, 2005), 35–38.

<sup>17</sup> De Micheli, D., Sanchez-Gomez, J. T., & Roberts, K. M. (2022). *Tenuous Pacts and Multiparty Coalitions: The Politics of Presidential Impeachment in Latin America*. *Journal of Latin American Studies*, 54, 283–311. Cambridge University Press.

<sup>18</sup> Humberto Nogueira Alcalá, “La disolución de la Asamblea Nacional y su impacto en la democracia”, en *Repositorio Universidad Andina Simón Bolívar*, Quito, Ecuador, consultado el 18 de febrero de 2025,

<sup>19</sup> Herrera Revelo, Stalin. 2023. *Ecuador: del juicio político a la muerte cruzada*. Quito: Fundación Rosa Luxemburg. <https://rosalux.org.ec/pdfs/ecuador-muerte-cruzada.pdf>.

tradicional (la separación y equilibrio de poderes) que, sin embargo, en la práctica no funciona de igual modo en los diversos ordenamientos por razones idiosincráticas pero también por razones propiamente institucionales: el presidencialismo, por ejemplo, tiende a ser menos estable en términos democráticos que el parlamentarismo; siendo uno de los problemas asociados a este hecho el que el presidente tiene, en los sistemas primariamente referidos, amplios poderes<sup>20</sup>.

En el Ecuador, aunque el juicio político contra el presidente se encuentra previsto en la Constitución de la República, bajo causales precisas, no impide de modo alguno que este mismo presidente decreta la “muerte cruzada”, interrumpiendo el proceso de juicio (de hecho, impidiendo completamente que culmine). Sobre este tema hablaré más adelante.

### **3. Marco Normativo.**

El siguiente apartado tiene como objetivo definir las normas que se analizarán en la presente investigación. Las normas que se mencionarán son fundamentales para entender la legalidad material del juicio político y de la muerte cruzada. Adicionalmente, se introducirá jurisprudencia relevante sobre la aplicación de la muerte cruzada, en especial el criterio adoptado por la Corte Constitucional del Ecuador al enfrentarse a esta situación. A continuación, se expone el marco legal y los criterios jurisprudenciales relevantes.

La “muerte cruzada”, entendida como el proceso de disolución parlamentaria llevado a cabo por decreto del presidente de la República según los requisitos constitucionalmente previstos, está consagrada, justamente, en la Constitución de la República del Ecuador<sup>21</sup>. La norma suprema ha instituido un mecanismo de protección a favor del ejecutivo 1) en caso de que la Asamblea Nacional del Ecuador, ANE, protagonice un bloqueo legislativo reiterado, 2) la existencia de una crisis política grave, 3) la arrogación de funciones por parte del legislativo<sup>22</sup>. Sin embargo, es fundamental señalar que la mencionada potestad no es absoluta; en la tercera causal es necesario un dictamen favorable de la CCE para su validez<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> Linz, Juan J. *Presidencialismo o parlamentarismo: ¿Hace alguna diferencia?* Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1994.

<sup>21</sup> Artículo 148 de la Constitución de la República del Ecuador

<sup>22</sup> Artículo 148 de la Constitución de la República del Ecuador

<sup>23</sup> Artículo 148 de la Constitución de la República del Ecuador

En cuanto a la función legislativa, la Constitución le otorga el poder de fiscalizar los actos de la función Ejecutiva, Electoral y de Transparencia y Control Social<sup>24</sup>. Esta atribución busca garantizar el cumplimiento adecuado de las responsabilidades institucionales, evitar abusos y preservar la transparencia en la gestión pública.

Por otro lado, dentro de sus facultades de control, destaca principalmente la potestad de enjuiciar políticamente a las máximas autoridades de los diferentes órganos del sector público, incluyendo el presidente de la república, ministros, y autoridades electorales. Cabe destacar que la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, LOGJCC, establece el marco normativo que se debe observar para comenzar un enjuiciamiento político<sup>25</sup>.

Manteniendo la línea, la LOGJCC establece el debido proceso y las garantías que se deben seguir en todo momento. A modo de ejemplo, la LOGJCC dicta que la CCE debe pronunciarse tanto en los procesos de enjuiciamiento político como en la “muerte cruzada”, siempre y cuando se alegue arrogación de funciones de la ANE<sup>26</sup>. El procedimiento detallado se lo verá más adelante.

Respecto a la jurisprudencia emitida por la CCE, cabe señalar el dictamen previo a al enjuiciamiento político al expresidente Guillermo Lasso Mendoza. El dictamen, adoptado el 29 de marzo de 2023, fue el resultado de una revisión de argumentos expuestos por la ANE analizando la compatibilidad de su contenido con las disposiciones constitucionales<sup>27</sup>. Cabe destacar que el dictamen en cuestión es clave para el análisis de la muerte cruzada aplicada en el marco de un juicio político dentro del Ecuador; ello, pues es el único dictamen existente sobre el caso concreto que aquí se estudia (la aplicación de la muerte cruzada en el contexto de un juicio político ya iniciado).

Este conjunto de normas y jurisprudencia permite realizar un análisis exhaustivo del juicio político, la muerte cruzada y sus implicaciones en el ordenamiento ecuatoriano.

#### **4. Marco teórico.**

---

<sup>24</sup> Artículo 129 de la Constitución de la República del Ecuador

<sup>25</sup> Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, R.O. Suplemento 52, 22 de octubre de 2009, última reforma R.O. 7 de febrero de 2023

<sup>26</sup> Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, Art. 16

<sup>27</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 1-23-DJ/23, 29 de marzo de 2023

La muerte cruzada es una herramienta que el ejecutivo puede utilizar para disolver la Asamblea y provocar, con ello, que se convoque a elecciones anticipadas; por ende, resulta fundamental entender la aplicación, consecuencias jurídicas y políticas de esta herramienta en el Ecuador. Cabe destacar que su aplicación implica consecuencias en la separación de poderes, el control político y la estabilidad estatal. El presente marco teórico analiza las teorías antes mencionadas, con un enfoque en el constitucionalismo estatal.

Ahora bien, al momento de analizar la muerte cruzada, resulta fundamental volver a hablar de la teoría de separación de poderes, TSP. La TSP establece que el poder debe estar distribuido en funciones con determinado grado de independencia<sup>28</sup>. Sin embargo, también establece que cada una de las funciones ejerza control mutuo para prevenir y limitar el abuso de poder<sup>29</sup>.

En el contexto ecuatoriano, hay que decir desde ya que la “muerte cruzada” –así como se encuentra regulada en la Constitución y así como ha sido interpretada por la Corte Constitucional– representa un desbalance en el equilibrio de poderes, dado que –bajo el régimen actual– el presidente puede interferir en (de hecho, frenar en cualquier momento) el desarrollo del juicio político ya iniciado en su contra. El presidente puede, en cualquier tiempo, decretar la muerte cruzada, aunque ello suponga –como se dirá más adelante– hacer insustancial la figura del juicio político contra el presidente. Simplemente, el presidente tiene la última palabra: si el juicio político puede no prosperar, el presidente saldría fortalecido; si el juicio político pudiese prosperar (acarreando la censura y destitución) el presidente tomará seguramente la decisión de decretar la muerte cruzada. El desequilibrio en los poderes, la afectación a la fiscalización, al poder de control político de la Asamblea, es evidente.

Ahora bien, en los sistemas con control concentrado de la Constitución, existe un órgano de control constitucional cuya función principal es garantizar la supremacía de la constitución, resolver conflictos constitucionales e interpretar la constitución<sup>30</sup>. Dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano, la CCE ejerce ese rol. En el contexto de un juicio político, la CCE tiene competencias de control *ex ante* respecto de la admisibilidad de tal juicio. Además, la CRE establece que la CCE deberá pronunciarse sobre la procedencia de la figura de la muerte cruzada únicamente en la causal de arrogación de funciones de la ANE.

---

<sup>28</sup> Charles de Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, (Madrid: Alianza Editorial, 2002), 25-30.

<sup>29</sup> Charles de Montesquieu, *Cartas persas*, (Madrid: Cátedra, 2018), 45.

<sup>30</sup> Hans Kelsen, *La garantía jurisdiccional de la Constitución*, (Madrid: Tecnos, 2015), 63.

Centrándonos ahora en el control político y fiscalización, y volviendo a los clásicos, John Locke y Alexis de Tocqueville argumentaban que el órgano legislativo no solo debe estar encargado de la formación de las leyes, sino que debe ejercer una función esencial de fiscalización, vigilando el uso del poder y protegiendo los derechos de los ciudadanos frente a eventuales abusos del ejecutivo<sup>31</sup>. Siguiendo esta teoría, en caso de que el ejecutivo incumpla sus funciones o abuse de su poder, es el legislativo el encargado de controlarlo para que responda políticamente por sus acciones<sup>32</sup>.

Sin embargo, volviendo esta vez al sistema ecuatoriano, se debe tomar en cuenta que, la muerte cruzada, al ser un mecanismo que puede dejar insustancial la figura del juicio político contra el presidente, hace que el órgano legislativo quede deshabilitado para ejercer su función fiscalizadora (que no también toda función), pues el presidente lo puede disolver en cualquier instancia.

En otras palabras, el control político del legislativo, aunque puede iniciar con la correspondiente acusación constitucional, someterse al control de la Corte Constitucional, proseguir normalmente su curso, en realidad no tiene garantía de que vaya a poder culminar, al menos si el presidente de la República conoce acerca de la probabilidad cierta de que pueda ser destituido.

Este control político es uno de los pilares de la democracia, pues garantiza la transparencia y responsabilidad política en el ejercicio del poder. La muerte cruzada, al permitir la disolución de la ANE, interrumpe directamente la fiscalización legislativa, lo que genera un vacío temporal en el control político y en la rendición de cuentas del Ejecutivo, debilitando la capacidad de vigilancia democrática. En adelante continuaré analizando este problema bajo esta misma óptica.

## **5. La teoría de la separación de poderes y la “muerte cruzada”.**

La TSP es un conjunto de mecanismos e instituciones fundamentales en el ámbito constitucional, que abarca la división de poderes dentro de la organización de un Estado democrático. Cabe recalcar, una vez más, que la importancia de esta teoría radica en la

---

<sup>31</sup> John Locke, *Segundo tratado sobre el gobierno civil*, (Madrid: Alianza Editorial, 2012), 134.

<sup>32</sup> Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, (Madrid: Alianza Editorial, 2012), 70.

independencia que cada función del Estado debe tener, y cada una está encargada de ejercer un control mutuo para evitar un eventual abuso de poder<sup>33</sup>.

La TSP parte del hecho de que hay tres diferentes actos de poder estatal: ejecutar, legislar y juzgar. Como es de esperarse, estos actos serían asignados a la función ejecutiva, legislativa y judicial<sup>34</sup>. Sin embargo, es necesaria una precisión: en los Estados contemporáneos, esta división no implica exclusividad de sus actos; existen actos de poder estatal que se comparten y distribuyen entre las diferentes funciones. Por ejemplo, si bien la función legislativa tiene la potestad para dictar leyes formales (el acto normativo por excelencia), el ejecutivo puede dictar otro tipo de actos normativos, primariamente, los reglamentos ejecutivos<sup>35</sup>. En nuestros sistemas rige una especie de principio de especialización funcionales, que no implica también exclusividad, y que debe reconducirse siempre al equilibrio de los poderes.

Dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano, la TSP se encuentra presente. La Constitución de la República del Ecuador contempla la organización del Estado en cinco funciones diferentes<sup>36</sup>. Los organismos de poder son las funciones ejecutiva, legislativa, judicial, electoral, y de transparencia y control social. A pesar de que la TSP se desarrolló sobre la base de los tres poderes clásicos, dentro del ordenamiento ecuatoriano se han creado dos funciones que no estaban contempladas en la Constitución del 1998<sup>37</sup>.

La TSP propone que ninguna función del Estado concentre el poder, y que exista un sistema de control mutuo entre ellas<sup>38</sup>. En este marco, la muerte cruzada opera como un mecanismo excepcional de equilibrio, permitiendo al ejecutivo disolver la ANE, pero su aplicación debería evaluarse con cautela, ya que su uso implica la convocatoria simultánea a elecciones legislativas y presidenciales, lo que produce una reorganización completa del poder político en el país<sup>39</sup>. Ello, además del problema ya mencionado, referente al pronunciamiento de la Corte Constitucional: dado que la CC, en su dictamen, no se pronunció

---

<sup>33</sup> Charles de Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, 25

<sup>34</sup> Figueroa Gutarra, Edwin. 2015. “Separación de Poderes y Jueces Constitucionales: Un Enfoque de Roles Correctores.” *Derecho PUCP*, no. 75 (January): 169–89. doi:10.18800/derechopucp.201502.008.

<sup>35</sup> Ver Riccardo Guastini, *El Estado y los poderes del Estado* (Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, s.f.)

<sup>36</sup> Artículo 225 de la Constitución de la República del Ecuador

<sup>37</sup> Constitución Política de la República del Ecuador, R.O. 1, 11 de agosto de 1998, [Derogada]

<sup>38</sup> Bobbio, *La teoría de las formas de gobierno*, 135

<sup>39</sup> Gustavo Andrés Villacreses Brito, *Primera «Muerte Cruzada» en Ecuador, ¿(Des)Equilibrio de Poderes?*, USFQ Law Working Papers, junio de 2023,

sobre la aplicación de la “muerte cruzada” por parte del presidente, este último pudo disolver la Asamblea Nacional –invocando una causal no sujeta al control de la CC– a pesar de que el juicio estaba en curso. ¿En qué se convierte un proceso de fiscalización y control político que, una vez iniciado, no puede terminar por las vías constitucionales, sino que implicará con toda probabilidad, el propio fin del órgano legislativo en funciones? Estas consideraciones son especialmente relevantes en un régimen (hiper)presidencialista. Luego volveré sobre estos problemas.

## **6. El control político y la fiscalización en regímenes presidenciales.**

### **6.1 Mecanismo de control legislativo en sistemas presidencialistas.**

El Ecuador tiene al presidencialismo como sistema político<sup>40</sup> (lo que, según puede afirmarse, supone la necesidad de ejercer un control político con mucho más rigor). La fiscalización legislativa es esencial para el equilibrio de poderes y para controlar posibles abusos por parte del ejecutivo<sup>41</sup>.

Un sistema presidencialista es aquel en el que el ejecutivo ejerce como jefe de estado y de gobierno (normalmente con amplias facultades ejecutivas). Sobre lo anterior, Olivares L. señala que “uno de los males que suele atribuirse al sistema presidencial es la centralidad del presidente, jefe de gobierno y de Estado, en el proceso político. Esto ha generado la idea de que el presidente concentra poder y se transforma en hiperpresidente<sup>42</sup>”. Por ello, resulta fundamental tener mecanismos claros de control para limitar las acciones de un presidente, lo que incluye, naturalmente, la institución del juicio político<sup>43</sup> (*presidential impeachment*<sup>44</sup>); aquí, como se ha visto me he centrado en el enjuiciamiento presidencial<sup>45</sup>.

El juicio político es el mecanismo de control más extremo utilizado para censurar al presidente de la República. Es importante tomar en cuenta que, aunque en ocasiones este

---

<sup>40</sup> Ver Mauricio Maldonado Muñoz, *Democracias hiperpresidencialistas. Breves notas sobre un rezago colonial* (Quito: Universidad San Francisco de Quito, s.f.)

<sup>41</sup> Juan M. Mocoroa, “Juicio político (Impeachment)”, *Eunomia. Revista en Cultura de la Legalidad*, no. 14 (abril – septiembre 2018): 262-273, <https://doi.org/10.20318/eunomia.2018.4168>.

<sup>42</sup> Alejandro Olivares L., “Presidencialismo en América Latina: algunas consideraciones para el debate,” *Iberoamericana* 22, no. 79 (2022): 211–242,

<sup>43</sup> Artículo 129 de la Constitución de la República del Ecuador

<sup>44</sup> Tom Ginsburg, Aziz Huq y David Landau, “The Comparative Constitutional Law of Presidential Impeachment”, *The University of Chicago Law Review* 81 (2021): 81-164, <https://www.jstor.org/stable/10.2307/26966492>.

<sup>45</sup> Rafael Oyarte, *Derecho Constitucional*, 5ª ed. (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2024).

mecanismo se active por diferencias o estrategias políticas, ello no exime de la obligación de invocar causales expresamente establecidas en la ley; de lo contrario, el juicio no puede ser legalmente iniciado. Es por ello que la CCE debe aprobar, mediante dictamen, la admisibilidad del juicio político<sup>46</sup>.

## **6.2 Impacto del juicio político en la estabilidad democrática.**

El juicio político se encuentra contemplado dentro la Constitución de la República<sup>47</sup> como una facultad exclusiva dentro de las atribuciones de fiscalización de la ANE. Su importancia dentro de un sistema democrático radica en mantener un mecanismo de control, especialmente hacia el presidente de la República, responsabilizándolo políticamente por sus acciones u omisiones. Rafael Oyarte señala:

[...] El ejercicio de la facultad fiscalizadora de la Asamblea Nacional se completa a través de la atribución fundamental de la legislatura de operar el juicio político contra dignatarios y funcionarios públicos, instituto a través del que se persigue el establecimiento de la responsabilidad política de estos. [...] <sup>48</sup>.

De acuerdo con lo señalado por Oyarte, el juicio político constituye la institución destinada a determinar la responsabilidad política de los dignatarios y los funcionarios públicos (aquellos que son sujetos pasivos del juicio) respecto de los actos que son objeto de fiscalización por parte de la ANE.

Cabe destacar que la finalidad de un juicio político es censurar políticamente (al presidente de la República y a los demás sujetos pasivos de este juicio). Sobre esto, Mocoroa ha manifestado que “el juicio político no está previsto para analizar la gestión ordinaria de determinados funcionarios. Al contrario, es un medio para proteger a la Nación de aquel que, de mantenerse en su cargo, constituiría un peligro para ella<sup>49</sup>”. Es importante reconocer que, en el Ecuador, el juicio político únicamente puede tener consecuencias respecto a la responsabilidad política, aunque no tiene consecuencias penales o civiles directas<sup>50</sup>.

---

<sup>46</sup> Cabe señalar que la CCE en el Dictamen No. 1-23-DJ/23 “no realiza ningún tipo de pronunciamiento sobre la veracidad de los hechos, la valoración de la prueba, la materialidad de la infracción, ni la responsabilidad política, penal o de otro tipo”

<sup>47</sup> Artículo 129 de la Constitución de la República del Ecuador

<sup>48</sup> Oyarte, *Derecho Constitucional*, 1028.

<sup>49</sup> Juan M. Mocoroa, "Juicio político (Impeachment)", *Eunomia. Revista en Cultura de la Legalidad*, no. 14 (abril-septiembre 2018): 265, <https://doi.org/10.20318/eunomia.2018.4168>.

<sup>50</sup> Oyarte, *Derecho Constitucional*, 1021-1064

Ahora bien, es importante destacar una vez más que el juicio político se basa en el principio según el cual deben existir pesos y contrapesos, que a su vez actúa como un mecanismo de rendición de cuentas: así, se dice que el órgano legislativo analiza las acciones tomadas por el presidente de la República para determinar si las suyas fueron acciones políticamente escrupulosas<sup>51</sup>. Ello, en todo caso, ha de entenderse atado –como deber ser– al ser del juicio político, frecuentemente asociado a pugnas de poder y retaliaciones políticas coyunturales<sup>52</sup>.

En otras palabras, a pesar de la importancia que tiene el juicio político para garantizar el equilibrio entre funciones del Estado, es necesario señalar que su mal uso puede representar un riesgo institucional. Cuando esta herramienta se aplica con fines políticos o estratégicos entre partidos, y no con base en causales legítimas y debidamente motivadas, se desvirtúa su naturaleza como mecanismo de control. En ese contexto, el proceso de fiscalización se convierte en una vía para la destitución por conveniencia y no por responsabilidad real, lo que debilita la institucionalidad democrática y mina la confianza ciudadana en el sistema<sup>53</sup>.

Según Mocoroa, “[l]a posibilidad de manipulación político-partidaria en el juicio político es obvia, más aún en los casos en los que una constitución se refiera a causas expresadas en términos imprecisos e indeterminados”<sup>54</sup>. Dicho de otro modo, en presencia de una aplicación errónea de este mecanismo, lo más seguro es que el juicio político esté viciado por interés políticos que no constituyan una vulneración real por parte del ejecutivo.

Por todo lo anteriormente expuesto, es necesario recalcar que el juicio político es un mecanismo de control que debe ser usado con cautela. No obstante, su existencia en el ordenamiento jurídico es esencial para garantizar un sistema de pesos y contrapesos adecuado. Se debe recordar que, más que sancionar o castigar al ejecutivo, el juicio político busca proteger al Estado mediante la censura del acusado, minimizando así un impacto negativo en la democracia.

---

<sup>51</sup> Cintia Rodrigo, *"El impeachment en América Latina: Un desafío abierto al análisis político,"* Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones "Ambrosio L. Gioja", Año V, Número Especial (2011): 99.

<sup>52</sup> De Micheli, Sánchez-Gómez y Roberts, *Tenuous Pacts*, 289.

<sup>53</sup> Ibid

<sup>54</sup> Mocoroa, "Juicio político (Impeachment)", 263.

## **7. La muerte cruzada en el Ecuador.**

### **7.1 Origen y fundamento constitucional.**

Ahora es necesario concentrarse en la muerte cruzada. En todo sistema democrático, la existencia de un mecanismo de pesos y contrapesos de control de poder es fundamental<sup>55</sup>. Al igual que el órgano legislativo respecto del presidente –en un contexto de destitución simple-, el ejecutivo cuenta con la facultad de disolver el parlamento mediante la aplicación de la muerte cruzada.

La “muerte cruzada”, de forma concisa, es un mecanismo en Ecuador para disolver la ANE y llamar a elecciones anticipadas. Sobre este punto, Arnaldo Escubilla ha manifestado que “la disolución es, pues, un arma política que la Constitución pone en manos del Gobierno para poner fin anticipadamente a la vida del Parlamento, en el momento que aquél estima propicio<sup>56</sup>”.

El concepto de disolución parlamentaria nace de la evolución de los sistemas políticos europeos, específicamente en el Reino Unido. Era el monarca aquel que podía disolver el parlamento a su discreción. Con la evolución de los ordenamientos normativos, esta figura prevaleció con cambios sustanciales en su aplicación<sup>57</sup>. A pesar de la existencia del sistema presidencialista que caracteriza a los países latinoamericanos, la disolución parlamentaria llegó a formar parte de sus ordenamiento como anomalía: dentro del ordenamiento ecuatoriano se adoptó la disolución parlamentaria en la Constitución de Montecristi de 2008<sup>58</sup> (constitución ahora mismo vigente que, sin embargo, se anticipa ya que podría cambiar por obra de la convocatoria a una Asamblea Constituyente).

La muerte cruzada dentro del ordenamiento ecuatoriano se encuentra contemplada dentro del artículo 148 de la Constitución de la República del Ecuador, el cual establece:

[...] Art. 148.- La Presidenta o Presidente de la República podrá disolver la Asamblea Nacional cuando, a su juicio, ésta se hubiera arrogado funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional; o si de forma

---

<sup>55</sup> No hay que olvidar, como ya decía Bobbio, que evitar la concentración del poder era una preocupación que tenían ya los antiguos, aunque buscaban solucionarlo por otras vías; es el caso de la propuesta de gobierno mixto de Polibio.

<sup>56</sup> Enrique Arnaldo Alcubilla, “La disolución del parlamento y el parlamento indisoluble,” *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario* 6 (1998): 104

<sup>57</sup> Eva Martínez Sampere, «La disolución del Parlamento en Gran Bretaña», *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 101 (julio-septiembre 1998): 136-137.

<sup>58</sup> Artículo 148 de la Constitución de la República del Ecuador

reiterada e injustificada obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, o por grave crisis política y conmoción interna [...]»<sup>59</sup>.

La Constitución de 2008 habilitó la llamada muerte cruzada por primera vez en la historia del Ecuador. La finalidad de este instrumento se fundamenta en acciones pasadas del órgano legislativo. De acuerdo con Oyarte, la muerte cruzada se creó “con el propósito de equilibrar la facultad legislativa”<sup>60</sup> con la ejecutiva; de esta manera, ambos órganos tienen la facultad de disolverse el uno al otro, pero arrebatándose propiamente sus funciones en el intento, es por ello por lo que se le otorga el nombre de muerte cruzada. (Nótese, sin embargo, que en este trabajo –como ya se ha dicho– la expresión se usa para hacer referencia a la competencia del ejecutivo otorgada por el citado artículo 148).

La disolución parlamentaria mantiene una importancia significativa en el ordenamiento jurídico: este mecanismo puede resolver, al menos por hipótesis, conflictos insuperables entre el legislativo y el ejecutivo. El rol que mantiene la CCE, en todo caso, debería ser clave para garantizar que se aplique sin violentar algunos presupuestos del Estado constitucional de derecho, lo que incluye el balance del poder.

Como ya se dijo, la Constitución contempla tres causales para la aplicación de la muerte cruzada, estos son: 1) si la Asamblea asume funciones que no le corresponden, 2) si obstruye el Plan Nacional de Desarrollo, o 3) en casos de crisis política y conmoción interna.

Es importante señalar que la CCE únicamente tiene competencia para conocer y dar paso a la disolución parlamentaria en caso de que el legislativo asuma funciones que no le correspondan (que no le competen constitucionalmente), mientras que el resto de las causales está sujeto a discreción absoluta del ejecutivo. Cabe destacar que la CCE ha reafirmado su posición y criterio en el dictamen ya citado al no pronunciarse expresamente sobre esta problemática, guardando silencio por supuesta falta de oportunidad<sup>61</sup>. Debido a la importancia que el dictamen No. 1-23-DJ/23 representa para la presente investigación, este será analizado en una sección aparte.

## **7.2 Procedimientos y requisitos.**

---

<sup>59</sup> Artículo 148 de la Constitución de la República del Ecuador

<sup>60</sup> Oyarte, *Derecho Constitucional*, 1056.

<sup>61</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 1-23-DJ/23, 29 de marzo de 2023

Para que el presidente de la República pueda hacer uso de la muerte cruzada, el ordenamiento jurídico ecuatoriano establece los procedimientos y requisitos que se deben cumplir previamente. A breves rasgos, el cumplimiento incluye: dictar un decreto ejecutivo, su publicación en el registro oficial, un control constitucional por parte de la CCE, convocatoria a elecciones anticipadas por parte del Consejo Nacional Electoral, CNE,<sup>62</sup>. A continuación, se realizará una explicación detallada de cada uno de los elementos mencionados.

En primer lugar, el presidente de la República debe emitir un decreto ejecutivo con la orden de proceder con la muerte cruzada. Es importante señalar que el decreto debe ser presentado alegando cualquiera de las tres causales mencionadas en el apartado anterior. La solicitud en cuestión debe contener una argumentación clara, concreta, y que incluya la motivación que justifique la aplicación de la muerte cruzada<sup>63</sup>.

En segundo lugar, una vez emitido el decreto ejecutivo, este debe ser publicado en el registro oficial para que entre en vigencia. Una vez publicado, el proceso de notificación a los organismos pertinentes es activado. Estos organismos vienen a ser la CCE, la ANE y el CNE. Cabe destacar que la CCE juega un rol decisivo en el control constitucional cuando el ejecutivo alegue arrogación en las funciones por parte de la ANE, y que, por otro lado, el CNE mantiene un papel esencial ya que es el encargado de convocar a elecciones anticipadas manteniendo los principios democráticos establecidos en la Constitución<sup>64</sup>.

En tercer lugar, el CNE debe emitir un comunicado oficial convocando a elecciones anticipadas. Tiene un plazo máximo de siete días después de la publicación del decreto ejecutivo en el registro oficial. Es de suma importancia que en este plazo el CNE cumpla con la norma pertinente tomando en cuenta la inexistencia de un órgano legislativo. Por supuesto, dado que la disolución del legislativo implica que no existe un sistema adecuado de pesos y contrapesos que permita controlar o limitar efectivamente las decisiones y acciones tomadas desde la función ejecutiva, generando así un desequilibrio institucional. El proceso de

---

<sup>62</sup> Artículo 148 de la Constitución de la República del Ecuador

<sup>63</sup> Artículo 148 de la Constitución de la República del Ecuador

<sup>64</sup> Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia, art. 87, Registro Oficial Suplemento 578 de 27 de abril de 2009, última reforma publicada en Registro Oficial Segundo Suplemento 209 de 4 de enero de 2023, reformado.

elecciones anticipadas debe ser realizado en un plazo máximo de 90 días tras la convocatoria oficial<sup>65</sup>.

Partiendo de lo anterior, es importante mencionar que, en el interín, el ejecutivo queda habilitado para gobernar mediante decretos en materia de urgencia económica, siempre y cuando estos hayan obtenido un dictamen favorable de la CCE, la Constitución establece que “Hasta la instalación de la Asamblea Nacional, la Presidenta o Presidente de la República podrá, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional, expedir decretos-leyes de urgencia económica, que podrán ser aprobados o derogados por el órgano legislativo.”<sup>66</sup> Este procedimiento busca garantizar mecanismos de control constitucional en momentos en los que el poder se encuentra especialmente concentrado en la función ejecutiva.

Una vez transcurrido el tiempo, las elecciones anticipadas toman lugar y se conforma una nueva Asamblea y un nuevo ejecutivo. No está de más señalar que el presidente que aplicó la disolución parlamentaria puede ser candidato a las nuevas elecciones y volver al poder<sup>67</sup>.

Solo resta referirse al control constitucional que realiza la CCE en las primeras fases del decreto ejecutivo de la muerte cruzada. La normativa establece que la CCE unicamente tiene competencia cuando se aplica la disolución parlamentaria alegando la causal de arrogación de funciones por parte de la ANE, en el resto de las causales el mencionado control no aplica y está sujeto a la discreción del ejecutivo<sup>68</sup>.

## **8. La Corte Constitucional y su rol en la “muerte cruzada”.**

La CCE tiene un rol importante como garante de la supremacía constitucional. Tiene el deber y la obligación de realizar un control sobre los actos de los poderes del Estado en el marco del equilibrio institucional. Esto implica, en nuestro caso, llevar a cabo un control constitucional en la aplicación de la “muerte cruzada”<sup>69</sup> (al menos respecto de la causal constitucionalmente prevista).

---

<sup>65</sup> Código de la Democracia, art. 87.

<sup>66</sup> Constitución de la República del Ecuador, art.148.

<sup>67</sup> Ver Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia Interpretativa N.º 002-10-SIC-CC, caso N.º 0020-09-IC, ponencia del Dr. Patricio Herrera Betancourt (Quito: 9 de septiembre de 2010)

<sup>68</sup> Ley de Garantías Jurisdiccionales, art. 151.

<sup>69</sup> Oyarte, *El control constitucional en el Ecuador*, 84.

Ahora bien, curiosamente la CCE únicamente está facultada para realizar un control siempre y cuando la causal alegada sea la arrogación de funciones que no le competen al legislativo, el resto de las causales están a discreción absoluta del ejecutivo contenidas en el artículo 148 de la norma suprema. En palabras más simples, la CCE únicamente tiene la facultad de analizar una de las tres causales establecidas en la Constitución, el resto de las causales están a discreción absoluta del ejecutivo<sup>70</sup>.

La CCE no tiene la facultad de pronunciarse sobre las otras causales, lo que conlleva a un vacío de control *ex ante*. Sobre esto, Landívar manifestó que “las causales de destitución y disolución poseen ciertos defectos de carácter jurídico, han sido promulgadas de manera inconclusa”<sup>71</sup>. La mencionada estructura institucional permite un uso excesivamente discrecional del mecanismo por parte del presidente de la República.

Por otro lado, la redacción actual de las causales “II) la Asamblea obstruya la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo. III) Por grave crisis política y conmoción interna.”<sup>72</sup>, ha permitido diferentes interpretaciones sujetas a la coyuntura política actual (lo que, como habíamos visto, había resaltado Mocoroa). La redacción de las causales antes señaladas es ambigua, lo que conlleva algunos problemas de interpretación, que igualmente no pueden ser objeto de control por parte de la CC (justamente porque son las causales respecto de las cuales no tiene competencia constitucional expresa<sup>73</sup>).

De lo anterior se concluye que, ante la existencia de una ambigüedad por parte del legislador, es inevitable la incursión de apreciaciones subjetivas. Landívar coincide señalando que “deja la puerta abierta a una serie de arbitrariedades ejercidas tanto por el poder ejecutivo como el legislativo, al dejar la aplicación de las causales a criterios personales de quienes ostentan estos cargos, y omitiendo el respectivo control de constitucionalidad”<sup>74</sup>.

En cuanto a las implicaciones jurídicas derivadas de esta problemática, se debe señalar la existencia de un diseño institucional incompleto, manifestado en una concentración

---

<sup>70</sup> Landívar, Pedro Saúl. *Disolución de la Asamblea y control constitucional en el Ecuador: análisis jurídico-político del artículo 148 de la Constitución*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2022.47

<sup>71</sup> Hugo Fabricio Landívar Orellana, *Vacíos normativos de la muerte cruzada y el control de constitucionalidad* (Trabajo de titulación, Maestría en Derecho Constitucional, Universidad de Especialidades Espíritu Santo, Ecuador, 2021), pág. 1.

<sup>72</sup> Constitución de la República del Ecuador, art.148.

<sup>73</sup> Grijalva, Agustín. *Justicia constitucional y democracia: el rol de la Corte Constitucional en el Estado de derecho*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), 2023.

<sup>74</sup> Landívar, *Disolución de la Asamblea y control constitucional*, 47.

de poder discrecional<sup>75</sup>, impactando negativamente en el principio de separación y equilibrio de poderes, e incidiendo en la legitimidad democrática<sup>76</sup>.

## **9. Uso de la Muerte Cruzada**

### **9. 1 La Muerte Cruzada: el caso Guillermo Lasso.**

En la historia del Ecuador, la aplicación de la muerte cruzada se ha usado una sola vez, justamente por el expresidente Guillermo Lasso Mendoza. A lo largo su (breve) mandato el vínculo con el legislativo se caracterizó por el desacuerdo y la falta de colaboración. En dos ocasiones, de hecho, el legislativo impulsó la moción para destituir al presidente Lasso, sea mediante la destitución simple, sea mediante el mentado juicio político (oportunidad en la cual todo apuntaba a su destitución)<sup>77</sup>.

Finalmente, en mayo de 2023, el presidente Lasso aplicó el mecanismo denominado muerte cruzada para disolver la ANE<sup>78</sup>. La aplicación del mecanismo se dio en medio del enjuiciamiento político en su contra por presunto peculado relacionado con contratos en el sector público<sup>79</sup>. Lasso alegó la causal de grave crisis política y conmoción interna (conviene recordar que, como se mencionó, no se exige control previo en esta causal). Esta decisión detuvo el proceso de fiscalización y evitó la posible destitución, otorgándole al ejecutivo la facultad de gobernar por decreto hasta la realización de nuevas elecciones<sup>80</sup>. Una vez aplicada la muerte cruzada, como es obvio, hubo una paralización inmediata del control político y de las investigaciones en curso.

La falta del órgano legislativo constituyó un alto riesgo para la democracia, mitigado solamente por el hecho de que la CC tenía el poder de llevar a cabo el control de constitucionalidad de los decretos-leyes emitidos por el presidente. Sin embargo, y como ya se dijo varias veces, el problema seguramente más grave es que el presidente de la República

---

<sup>75</sup> Walter Buenaño, Jorge Del Pozo y Manaces Gaspar, “Vulneración de derechos constitucionales a causa de la muerte cruzada en el Ecuador,” *Iustitia Socialis* 8 (2023): 5–8.

<sup>76</sup> Mónica Banegas Cedillo, *La Muerte Cruzada en el Nuevo Texto Constitucional, Relaciones Ejecutivo-Legislativo* (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2014), 65–69.

<sup>77</sup> Eduardo Buitrón Portilla y Miguel Herrera, “Análisis de los resultados electorales de las Elecciones Anticipadas 2023 en Ecuador,” *Gaceta de Análisis Político-Electoral*, no. 35 (2023): 9, Instituto de la Democracia.

<sup>78</sup> Ecuador. Presidente de la República. *Decreto Ejecutivo No. 741*. Registro Oficial Suplemento No. 312, 17 de mayo de 2023.

<sup>79</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 1-23-DJ/23, 29 de marzo de 2023

<sup>80</sup> Buitrón Portilla y Herrera, “Análisis de los resultados electorales,” 9.

puso en marcha el mecanismo de la muerte cruzada cuando todo indicaba que podría ser censurado y destituido. En otras palabras, el presidente utilizó el mecanismo como una forma de impedir que el legislativo haga uso de su competencia más importante en materia de fiscalización. La implicación más importante que tuvo la muerte cruzada después de su aplicación fue el precedente establecido por la forma en que operó, o sea la instrumentalización del mecanismo para evitar la “rendición de cuentas” entendido como el ejercicio que consiste en responsabilizar políticamente al mandatario en funciones.

## **9.2 La Corte Constitucional en el caso Guillermo Lasso.**

La CCE, al ser el órgano con la facultad de interpretar la constitución, tuvo un rol muy importante en la aplicación de la muerte cruzada. (Recuérdese que tanto el juicio político como la muerte cruzada son instituciones que tienen la finalidad de equilibrar los poderes).

La CCE tuvo un rol esencial en el control de constitucionalidad del enjuiciamiento político al presidente Lasso y, a su vez, en la aplicación de la muerte cruzada. El presente apartado tiene como finalidad analizar el Dictamen No. 1-23-DJ/23, el Decreto Ejecutivo N.º 741, y los autos emitidos por la CCE respecto a las demandas de inconstitucionalidad de la muerte cruzada<sup>81</sup>.

La disolución parlamentaria fue, en la práctica, el resultado de un enjuiciamiento político iniciado por la ANE. Previo a su realización, el juicio político debía ser calificado en sus causales por la CCE<sup>82</sup>. La solicitud incluía tres causales alegadas: presuntos delitos de concusión en los casos EMCO EP y EP Petroecuador, y de peculado en el caso FLOPEC EP, relacionados con el abuso de poder para beneficiar a allegados y permitir el uso indebido de fondos públicos.

Adicionalmente, cabe destacar que, dentro de la solicitud, “los proponentes, [...], han hecho referencia al mecanismo de control denominado “muerte cruzada”, insinuando que el presidente de la república no podría hacer uso [...] durante la tramitación del juicio político<sup>83</sup>.

---

<sup>81</sup> Corte Constitucional del Ecuador, *Auto sobre admisibilidad del juicio político al Presidente de la República*, dictado el 29 de marzo de 2023,

<sup>82</sup> Asamblea Nacional del Ecuador, Consejo de Administración Legislativa. *Resolución CAL-2021-2023-903*, 24 de marzo de 2023,

<sup>83</sup> Corte Constitucional del Ecuador, *Dictamen No. 1-23-DJ/23*, 12.

Ahora bien, respecto a los dos primeros cargos alegados por el legislativo, cabe mencionar que la CCE sostuvo que estos carecían de coherencia narrativa e inconsistencias evidentes con los hechos expuestos<sup>84</sup>. Debido a esto, la CCE decidió que no cumplían con los requisitos establecidos para dar inicio al enjuiciamiento. Por otro lado, en cuanto al delito de peculado en el caso de FLOPEC EP, la CCE admitió este tercer cargo para dar inicio al juicio político debido a que cumplía el criterio de verosimilitud mínima<sup>85</sup>.

Cabe destacar, en todo caso, que tres jueces de la CCE emitieron votos salvados manifestando su discrepancia respecto al dictamen de mayoría: la jueza Carmen Corral consideró que ninguno de los cargos cumplía con la verosimilitud mínima exigida; el juez Enrique Herrería sostuvo que la CCE debía limitarse a un control estrictamente formal, sin analizar narrativas o inferencias; por su parte, la jueza Teresa Nuques concluyó que los hechos alegados no encajaban en los delitos previstos en el artículo 129 de la Constitución. Los tres coincidieron en que la solicitud debía ser inadmitida en su totalidad por no cumplir los requisitos constitucionales y legales.

Tómese en cuenta una vez más, que la solicitud del legislativo refería también al mecanismo denominado “muerte cruzada” y su aplicación en medio del enjuiciamiento político. Como ya se señaló, la CCE sostuvo que no corresponde, “en este momento, pronunciarse sobre estas afirmaciones, por lo que no serán parte del análisis constitucional<sup>86</sup>”.

Naturalmente, el hecho de que la CCE se haya pronunciado en estos términos dejó el camino abierto para que el presidente –incluso una vez iniciado el juicio político (que con toda probabilidad destituiría al presidente)– disolviera la Asamblea Nacional. La CCE no llevó a cabo un análisis acerca de la preclusión que, por hipótesis, debería haber operado una vez comenzado el juicio político, lo que hubiera salvaguardado el principio de separación y equilibrio de poderes; y, como no realizó tal análisis, el presidente –ya imbuido de muchas competencias constitucionales en un sistema (hiper)presidencialista– salió todavía más fortalecido, teniendo siempre la última palabra y dejando insustancial un juicio que, iniciado, no podrá terminar a menos que se avizore que no logrará su cometido.

Mediante Decreto Ejecutivo N.º 741 se aplicó el mecanismo constitucional de la muerte cruzada, para lo cual se alegó una grave crisis política y conmoción interna. Lasso

---

<sup>84</sup> Ibid, 39.

<sup>85</sup> Ibid.

<sup>86</sup> Ibid. 12.

motivó su decisión alegando que el órgano legislativo inició el juicio político por interés particulares, sosteniendo, adicionalmente, que había existido de un bloqueo sistemático por parte de la ANE, lo cual ocasionó inestabilidad democrática, pérdida de gobernabilidad, conmoción interna<sup>87</sup>.

A propósito de lo mencionado, es importante señalar que el presidente Lasso pudo haber decretado la muerte cruzada previo a su enjuiciamiento, pues una situación de grave crisis política y conmoción interna no se crea de un día para el otro. No obstante, decidió decretarla en medio de su juzgamiento, creando dudas e inquietudes sobre la legitimidad de su decisión. Sobre lo anterior, Cajas Cañizares sostiene:

“Una crisis política se define como un proceso en el que se altera o rompe el funcionamiento normal del sistema político y de las relaciones entre los actores políticos y sociales que lo componen. Esta crisis se produce durante un determinado periodo de tiempo, provocando incertidumbre e inestabilidad institucional<sup>88</sup>.”

Conviene señalar que, posteriormente a la emisión del decreto, la CCE recibió seis demandas de inconstitucionalidad y medidas cautelares en contra de la disolución parlamentaria<sup>89</sup>. En vista de lo solicitado, el intérprete constitucional manifestó que no tiene competencia alguna para pronunciarse sobre la veracidad o motivación decretada por el ejecutivo, pues la constitución no le otorga tal competencia (respecto de las causales que no requieren dictamen de admisibilidad, se entiende).

En cuestión de lo expuesto, resulta fundamental exponer que, aunque no se trata de un vacío legal en sentido estricto, la actual redacción de la Constitución impide que la CCE dictamine la admisibilidad de las demás causales, lo cual limita gravemente la posibilidad de un control constitucional sobre los decretos de alta importancia estatal, justamente porque está en entredicho el equilibrio de poderes que es sostén del ordenamiento democrático.

## **10. Desequilibrio de poderes y riesgo de concentración del poder Ejecutivo.**

---

<sup>87</sup> Presidencia de la República del Ecuador, *Decreto Ejecutivo No. 741*, 1–11.

<sup>88</sup> Alison Jennifer Cajas Cañizares, *La paradoja de la muerte cruzada en Ecuador; presidencialismo reforzado vs democracia: Análisis de caso* (Tesis de Maestría Profesional en Derecho Constitucional, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2024), p.53

<sup>89</sup> Corte Constitucional del Ecuador. *Auto del Caso N.º 41-23-IN*, Sala de Admisión, jueza ponente Alejandra Cárdenas Reyes, 18 de mayo de 2023.

### 10.1 Impacto en la independencia de funciones.

Una vez señaladas los elementos más importantes de la disolución parlamentaria, resulta necesario analizar el impacto que mantiene la muerte cruzada en la independencia de funciones. Un principio clave al mencionar la independencia de funciones es la TSP, elaborada por Montesquieu y desarrollada de diversos modos por la doctrina, además de una práctica constitucional centenaria que se remonta, al menos, al artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789)<sup>90</sup>.

En este sentido, conviene destacar la situación que emerge como resultado de la aplicación de la muerte cruzada. La Constitución contempla la facultad de fiscalizar los actos de la función ejecutiva mediante el enjuiciamiento político, manteniendo un sistema de pesos y contrapesos<sup>91</sup>. Ahora bien, dada la existencia de la figura de la muerte cruzada<sup>92</sup>, aunado al silencio de la CCE en su dictamen, que permitió que el presidente aplique el mecanismo, se provoca un conflicto entre ambas funciones; conflicto que, en las circunstancias señaladas, aventaja claramente al ejecutivo en detrimento del legislativo. ¿Las próximas legislaturas se atreverán a llamar a juicio político al presidente sabiendo que estarían iniciando, potencialmente, su propio camino a la disolución (a menos que se pudiese prever que el propio juicio no prosperará)?

En consecuencia, se puede decir que el sistema actual conduce a una vulneración del principio de control político como responsabilidad democrática. Sobre lo mencionado, Mocoroa sostiene que el juicio político “es una institución, un mecanismo o un procedimiento dirigido a hacer efectiva la responsabilidad política de los funcionarios de más alto nivel. Por ello, estamos ante una parte central del sistema de una democracia deliberativa<sup>93</sup>” Ante la posibilidad que el ejecutivo interrumpa el enjuiciamiento político empleando la muerte cruzada, la afectación se presenta de manera obvia.

Considerando lo expuesto respecto a la interferencia del ejecutivo en su propio juicio político, surge la interrogante sobre cómo podría garantizarse un efectivo control en materia de responsabilidad política sin interrupciones. En este contexto, cabe cuestionarse

---

<sup>90</sup> Mauricio Maldonado-Muñoz, *Por una genealogía de la constitución*, en «Diritto & Questioni Pubbliche», XX, núm. 2 (2020): 165–191.

<sup>91</sup> Artículo 120 de la Constitución de la República del Ecuador

<sup>92</sup> Artículo 148 de la Constitución de la República del Ecuador

<sup>93</sup> Mocoroa, "Juicio político (Impeachment)," 263.

qué mecanismos existen para impedir que el presidente, durante el período restante de su mandato, continúe cometiendo los mismos actos que motivaron su enjuiciamiento inicial (siendo que la disolución parlamentaria es “un arma en beneficio del ejecutivo<sup>94</sup>”).

Salgado Pesantes, en un texto publicado antes de la Constitución vigente, sostuvo – en términos de principio– que “la disolución del órgano legislativo en sistema presidencial no tiene el papel que se le ha dado en el parlamentarismo, sus efectos podrían ser contraproducentes para el convivir democrático<sup>95</sup>”

## **11. Vacíos legales y su impacto en la seguridad jurídica.**

### **11.1 Falta de regulación sobre límites y condiciones para su aplicación.**

La muerte cruzada (aplicable incluso en medio de un enjuiciamiento político) crea problemas a la misma estabilidad democrática, al equilibrio funcional, reforzando el sistema (hiper)presidencialista. Al respecto, Cajas Cañizares habla de “la fragilidad del sistema político ecuatoriano y la necesidad de reformas que equilibren las facultades del Ejecutivo y el Legislativo<sup>96</sup>.” Cajas Cañizares sostiene, además, lo siguiente:

“la CC por norma constitucional no tiene competencia para analizar la motivación del presidente para emitir el decreto de disolución de la Asamblea, esto conlleva implicaciones a largo plazo para la estabilidad política del país. Debido a que, la CC sienta un precedente legal que fortalece el poder del Ejecutivo, permitiendo al presidente tener mayor margen de maniobra en situaciones de crisis política<sup>97</sup>.”

A pesar de lo mencionado, es importante destacar que la CCE tiene la facultad de ejercer un control eficiente cuando el ejecutivo decreta la disolución por arrogación en funciones del órgano legislativo<sup>98</sup>. En este escenario, la Constitución otorga a la CCE la facultad de llevar a cabo un control previo para analizar el decreto y declararlo constitucional o desecharlo.

---

<sup>94</sup> Hernán Salgado Pesantes, *La Hegemonía del Ejecutivo en el Sistema Presidencial de Latinoamérica: Entre el mito y la realidad* (Quito: Derecho & Sociedad, 2003),

<sup>95</sup> Ibid 73

<sup>96</sup> Cajas Cañizares, *La paradoja de la muerte cruzada en Ecuador* 72.

<sup>97</sup> Cajas Cañizares, *La paradoja de la muerte cruzada en Ecuador*, 65.

<sup>98</sup> Artículo 152, Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

A diferencia de la causal establecida anteriormente, el resto de las causales no deben ser analizadas por la CCE; el presidente tiene discreción absoluta sobre su aplicación (incluso, y esto desbalancea el poder, en medio de un enjuiciamiento político).

## **12. Recomendaciones.**

En virtud de lo expuesto, la presente investigación demostró la necesidad de un cambio en la normativa ecuatoriana para garantizar el principio de separación de poderes al momento de la aplicación de la muerte cruzada en un enjuiciamiento político. El presente apartado tiene el objetivo de presentar recomendaciones que, de acuerdo al autor, son óptimas para la solución de esta problemática.

Cabe señalar que se debe realizar una reforma constitucional parcial del artículo 148 de la Constitución. En primer lugar, se debe limitar el uso de la muerte cruzada, prohibiéndola expresamente en cualquier instancia de un juicio político. La normativa española debe ser usada como base, pues, en su normativa, el mecanismo de la disolución parlamentaria no puede ser aplicado en medio de una moción de censura.

En segundo lugar, se debe permitir el Control Constitucional por parte de la CCE en todos los causales para la aplicación de la muerte cruzada. De esta manera, el intérprete constitucional no está limitado al control de una sola causal, permitiendo llevar a cabo un análisis más riguroso minimizando las probabilidades de que la disolución parlamentaria sea usada por interés particulares.

De esta manera, la CCE tendrá un marco legal claro de cómo proceder en su control, y se restaurará el equilibrio de las facultades ejecutivas con el legislativo; el ejecutivo será suprimido de su discrecionalidad absoluta en cuanto a la aplicación de la disolución parlamentaria en las causales que no están sometidas al control de la Corte Constitucional.

## **13. Conclusiones.**

La presente investigación ha demostrado cómo la aplicación de la muerte cruzada, en medio de un enjuiciamiento político, representa un riesgo real para el sistema democrático en su aspecto de la división y equilibrio de poderes. Se ha confirmado que la muerte cruzada se usó de modo instrumental para evadir la fiscalización (ello, a pesar de que nació con una finalidad diferente de ser un mecanismo de protección en favor del ejecutivo, pero

insertándose en el mismo ideario constitucional según el cual los poderes deben sopesarse y controlarse recíprocamente; sin dejar como insustancial alguno de sus mecanismos).

El ejecutivo no debería tener la facultad de interrumpir y hacer cesar el proceso de control por excelencia. La ANE debería conservar la facultad de fiscalizar los actos de la función ejecutiva siguiendo en todo momento los parámetros constitucionales para dar inicio a un proceso de juicio político (pudiendo, además, culminarlo por vías constitucionales y legales).

Hay que referirse, además, a lo que motivó de la inadmisibilidad de las acciones incoadas contra la aplicación de la muerte cruzada. Así, si bien la Constitución no prevé el control constitucional por parte de la CCE en dos causales, esta restricción revela una deficiencia normativa que debilita los mecanismos de control constitucional y pone en riesgo el principio de equilibrio entre funciones del Estado. La CCE no podía intervenir porque la propia Constitución no le habilitaba (aunque, como ya se dijo, la Corte podría haberse pronunciado en su dictamen acerca de la preclusión que debería operar una vez iniciado el juicio político).

En relación con la pregunta de investigación ¿Cómo afecta la aplicación de la muerte cruzada en un juicio político al principio de separación de poderes en el sistema democrático ecuatoriano?, esta fue respondida de manera positiva. En primera lugar, la aplicación de la muerte cruzada obstruye el desarrollo del juicio político. Además, esta interrupción representa una afectación directa al principio de separación y equilibrio de poderes; en especial al control recíproco que deben ejercer los órganos del Estado. Finalmente, la ausencia de mecanismos constitucionales de control previos favorece el uso discrecional de esta herramienta como una vía para eludir la fiscalización.