

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR  
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA**

**DISERTACION PREVIA A LA OBTENCION DEL TÍTULO DE  
ABOGADA**

**“DESTITUCIÓN DEL PRESIDENTE Y DISOLUCIÓN DE LA  
ASAMBLEA NACIONAL EN LOS ARTÍCULOS 130 Y 148 DE LA  
CONSTITUCIÓN DEL ECUADOR DE 2008”**

**ANA GABRIELA GALLARDO LASTRA**

**DIRECTOR: DOCTOR MARCO PROAÑO**

**QUITO, OCTUBRE 2014**

Quito, 1 de septiembre de 2014

Señor Dr.  
Santiago Guarderas I.  
DECANO DE LA FACULTAD DE JURISPRUDENCIA DE LA PUCE  
En su despacho.

Señor Decano:

Dando contestación al atento Oficio mediante el cual me comunica que he sido designado profesor informante de la Disertación titulada "DESTITUCION DEL PRESIDENTE Y DISOLUCION DE LA ASAMBLEA NACIONAL EN LOS ARTICULOS 130 Y 148 DE LA CONSTITUCION DEL ECUADOR" elaborada por la señorita Ana Gallardo Lastra, me permito presentar el informe requerido.

La Disertación desarrolla en el primer capítulo una aproximación a los sistemas de gobierno presidencial y parlamentario a través de sus principales elementos, vinculándolos, acertadamente, al tema de su disertación: la destitución del presidente y la disolución de la asamblea nacional.

El segundo capítulo lo dedica a realizar un estudio de los fundamentos para la implementación de la destitución del presidente y la disolución de la asamblea nacional a la luz de la Constitución ecuatoriana vigente. Procura un análisis de lo que la tesista denomina crisis del sistema presidencial debido a la rigidez que entraña la elección por períodos fijos y la llamada pugna de poderes. Esta parte del trabajo realiza un aporte importante con el análisis detenido de las diferentes "crisis" que sufriera el Ecuador en el período analizado así como por el estudio de los debates y actas de las mesas pertinentes de la Asamblea Constituyente de 2008.

El capítulo tercero está destinado a analizar los artículos constitucionales 130 y 148 de la Constitución de la República del Ecuador en concordancia con las normas infra constitucionales respectivas que aunque es un estudio detenido carece de una visión integral no solo del problema planteado sino de las competencias de los órganos aludidos.

Sin duda se trata de un esfuerzo académico destacado; sin embargo, existen algunas afirmaciones inexactas, que serán motivo de reflexión en la defensa oral de la misma.

Las conclusiones pecan de muy generales y las recomendaciones reproducen una visión demasiado normativista del problema y sus posibles soluciones, sin que por ello no se encuentre mérito en las mismas.

La alumna ha tenido el cuidado de realizar las citas correspondientes siempre que ha acudido a la opinión de los tratadistas.

Por último, a lo largo de la tesina se han deslizado algunas faltas ortográficas y/o de redacción y puntuación que, por tratarse de la versión final de la tesina, debieron corregirse a tiempo.

En fin, la presente Disertación es un destacado esfuerzo de su autora y cumple, con los requisitos que esta clase de trabajos académicos demanda y por las consideraciones expuestas, es mi parecer que debe ser aprobada con la nota de 9/10.

Atentamente,

  
Julio Michelena A.

PROFESOR INFORMANTE

Quito, D.M. 2 de octubre de 2014

Doctor  
Santiago Guarderas Izquierdo  
**DECANO**  
**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA**  
**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR**  
Presente.-

De mi consideración:

Mediante oficio No. 202-SJG-14 de 28 de mayo de 2014 se me informó que había sido designado como profesor informante de la Disertación de Licenciatura intitulada "**DESTITUCIÓN DEL PRESIDENTE Y DISOLUCIÓN DE LA ASAMBLEA NACIONAL EN LOS ARTÍCULOS 130 Y 148 DE LA CONSTITUCIÓN DEL ECUADOR**", elaborada por la señorita ANA GALLARDO LASTRA.

En consecuencia, he procedido a analizar con detenimiento el antedicho trabajo, arribando a las siguientes conclusiones:

1. El tema seleccionado es apasionante y constituye una gran oportunidad para analizar instituciones novedosas introducidas en nuestra Constitución vigente. La mal denominada "muerte cruzada" si bien no ha sido hasta el día de hoy aplicada, no ha estado exenta de polémica y controversia por haber sido contemplada en nuestra Constitución.
2. El Capítulo primero es un capítulo introductorio del cual se pudo haber prescindido debido a que no constituye un aporte relevante para el trabajo y respecto del presidencialismo y parlamentarismo existe abundante literatura que resulta suficiente para cualquier análisis.
3. El segundo capítulo es el menos jurídico de la disertación pero contiene información interesante y relevante respecto a las experiencias constitucionales que especialmente en la década de los noventa y el primer lustro de los dos mil, vivió el Ecuador cuando se "destituyeron" a varios Presidentes de la República con procedimientos bastante cuestionables.

4. El tercer capítulo es el eje central de la tesina y si bien se realiza un análisis interesante se omite algunas cuestiones relevantes en el tema, tales como la falta de eficacia de determinadas disposiciones constitucionales que por aspectos de conveniencia muy difícilmente se van a aplicar.

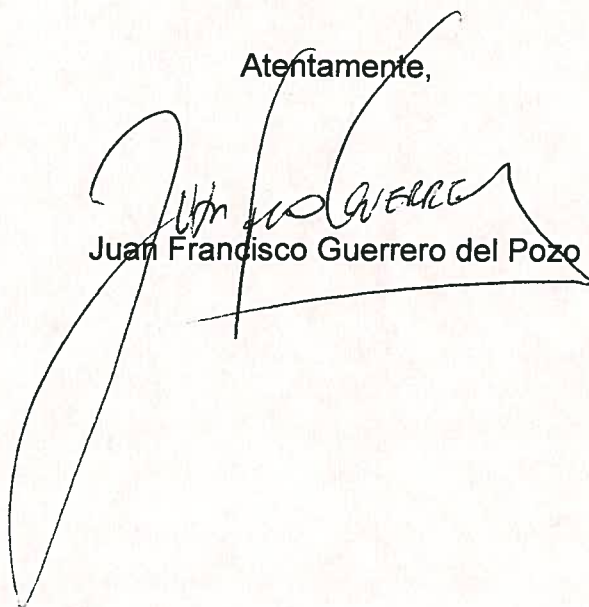
Quizá hubiera sido deseable que la estudiante utilice el capítulo segundo como un insumo en este capítulo de tal manera que los escenarios vividos por el país constituyan hipótesis de aplicación de los artículos de la Constitución analizados en la tesina.

5. Algunas conclusiones a las que llega la estudiante desde mi punto de vista son cuestionables, aunque no han influenciado en la calificación, puesto que respeto su criterio y mis discrepancias serán objeto de debate durante la defensa del trabajo.
6. La bibliografía utilizada es adecuada para la complejidad del tema abordado.

En función de lo señalado, a mi criterio el trabajo realizado viabiliza el que la licenciada ANA GALLARDO LASTRA opte por la Licenciatura, otorgándole la calificación de **9/10**.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle mis sentimientos de consideración y estima.

Atentamente,



Juan Francisco Guerrero del Pozo

## **DEDICATORIA**

La presente investigación está dedicada al poder, al poder que cada uno de nosotros tenemos. Este poder que es capaz de cambiar el mundo o destruirlo, teniendo en nuestras manos la decisión final.

A la lucha por la desigualdad social.

Y al color amarillo de todos mis días.

## **AGRADECIMIENTO**

Agradecer a mis padres Ana Lastra y Fernando Gallardo por todo su esfuerzo dentro de mi carrera universitaria y por todo su amor, ejemplo y entrega en nuestro hogar. A mis hermanas que son siempre inspiración: Lorena y Stephanie.

A Dios con quien siempre quiero seguir en contacto.

## RESUMEN

La presente investigación tiene como objeto analizar la inclusión de los artículos 130 y 148 en la Constitución del Ecuador de 2008, para lo cual se utilizará la metodología dogmática, exegética, documental y comparativa, con técnica documental. El trabajo se encuentra dividido en tres capítulos ordenados desde lo más amplio a lo más concreto.

En el primer capítulo se puede encontrar una serie de conceptos del sistema presidencialista, enunciando características de este sistema por parte de varios tratadistas. Después, compararemos la Constitución del Ecuador con las Constituciones de Uruguay, Venezuela y Perú en los aspectos que facultan la destitución del presidente y disolución del parlamento. Luego, procederemos a definir el sistema parlamentarista y sus características, contrastando los artículos 130 y 148 con la moción de censura, propia del sistema parlamentarista, usando como ejemplo la Constitución de España.

El primer capítulo concluye que el Ecuador se rige por un sistema presidencialista y que los artículos 130 y 148 de la Constitución de Montecristi, a pesar de no responder y oponerse a una característica: no poder destituir al presidente por el legislativo ni viceversa, pueden ser entendidas como mociones de censura propias del sistema parlamentarista ya que estos responden a causales específicas.

En el segundo capítulo profundizaremos acerca de las características del sistema presidencialista ecuatoriano y sus problemas como, la pugna de poderes y la rigidez en sus periodos fijos, que ha causado inestabilidad en las instituciones y el quebrantamiento de la Constitución. Para entender mejor la doctrina expuesta se ejemplificará con la historia del Ecuador, deteniéndonos en los casos de los ex mandatarios Abdalá Bucaram, Jamil Mahuad y Lucio Gutiérrez. Finalizaremos este capítulo analizando las Actas de la Asamblea Constituyente de Montecristi donde podremos ver la discusión de los asambleístas constituyentes en la creación de los artículos.

El segundo capítulo concluye que los artículos son herramientas del sistema de frenos y contra pesos para dar paso a un control entre los poderes ejecutivo-legislativo; pudiendo ser estos artículos la solución para la pugna de poderes y una salida legal a un período fijo de la Asamblea Nacional y del Presidente. Entendiendo que para los creadores de estos artículos,

los asambleístas constituyentes, su motivación fue no permitir que la Asamblea Nacional pueda destituir presidentes a su arbitrariedad.

En el tercer capítulo se podrá encontrar un análisis detallado de los artículos 130 y 148, en particular del texto, contenido e implicaciones. La sección se divide en análisis por artículo, que ayudan a llegar a la conclusión que existen ciertos errores en su contenido.

Por último, el estudio concluye que los artículos 130 y 148 responden parcialmente a los problemas del Ecuador, logrando una aparente estabilidad institucional; sin embargo, en el desarrollo y aplicación de los artículos se pueden encontrar errores como el desbalance a favor del ejecutivo.

## INTRODUCCIÓN

El Ecuador es un país presidencialista desde el inicio de su historia como República, que ha tenido variaciones en las distintas y numerosas Constituciones. Es así que la Constitución del Ecuador de 2008, que rige a partir del 20 de octubre de 2008, presenta también diferencias en relación al sistema presidencialista anterior; entre uno de los más importantes cambios se encuentra la posibilidad del ejecutivo y del poder legislativo de destituirse y disolverse mutuamente, facultades establecidas en los artículos 130 y 148 de la Constitución de Montecristi.

Pudiendo ser estos artículos una respuesta a la realidad del Ecuador, Dieter Nohlen y Mario Fernández señalan que *“más allá de la idea clave de que el éxito de un sistema político dependería no tanto del modelo que se adopta sino de la medida en que éste se adapta a las necesidades del caso- la importancia de los factores de contexto (culturales, sociológicos y de conducta)(...)”*(1998:148). Por lo que es importante analizar si estos artículos contribuyen a nuestras problemáticas.

Constituyéndose estas instituciones en una novedad jurídica en nuestro país y en los países presidencialistas, es oportuno analizar de donde provienen y si se reconocen a estas figuras como parte del sistema presidencialista o del parlamentarista. Así como también, plantearnos si estos artículos responden a nuestros problemas: la frecuente pugna de poderes entre el legislativo y el ejecutivo, y la rigidez de los períodos fijos en los mandatos; problemas que han traído como consecuencia la inestabilidad en las instituciones políticas del Ecuador y en el quebrantamiento o manipulación de nuestra Constitución. Para finalmente, analizar minuciosamente el texto del articulado para así poder verificar su correcta aplicación. Sin duda este estudio permite visualizar que artículos 130 y 148 contribuyen a la estabilidad institucional sin embargo que existen errores en su desarrollo.

## TABLA DE CONTENIDOS

<b>CAPÍTULO I: SISTEMAS DE GOBIERNO. SISTEMA PRESIDENCIALISTA Y SISTEMA PARLAMENTARIO.....</b>	<b>1</b>
<b>1.1. Sistema Presidencialista.....</b>	<b>1</b>
1.1.1. <i>Elementos del sistema presidencialista .....</i>	<i>5</i>
1.1.2. <i>Destitución del Presidente y su facultad de disolver al Parlamento en el contexto latinoamericano .....</i>	<i>10</i>
<b>1.2. Sistema Parlamentario.....</b>	<b>13</b>
1.2.1. <i>Elementos del Sistema Parlamentario .....</i>	<i>14</i>
1.2.2. <i>¿Elementos del Sistema Parlamentario en los artículos 130 y 148 de la Constitución del Ecuador? .....</i>	<i>17</i>
<b>CAPÍTULO II: FUNDAMENTOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA DESTITUCIÓN DEL PRESIDENTE Y LA CORRELATIVA DISOLUCIÓN DE LA ASAMBLEA EN LA CONSTITUCIÓN DE 2008 .....</b>	<b>24</b>
<b>2.1. Principio de Separación de Poderes y Sistema de frenos y contrapesos .....</b>	<b>24</b>
<b>2.2. Crisis del Sistema Presidencial por rigidez en los períodos fijos y la pugna de poderes .....</b>	<b>27</b>
2.2.1. <i>Rigidez en los períodos fijos.....</i>	<i>29</i>
2.2.2. <i>La pugna de poderes .....</i>	<i>32</i>
<b>2.3. Caso Ecuador en su gobernabilidad.....</b>	<b>34</b>
2.3.1. <i>Golpes de Estado y pugna de poderes.....</i>	<i>34</i>
2.3.2. <i>Destituciones de Presidentes por el Congreso Nacional e inobservancia o manipulación de la Constitución.....</i>	<i>35</i>
2.3.2.1 <i>Abdalá Bucaram.....</i>	<i>36</i>
2.3.2.2. <i>Jamil Mahuad.....</i>	<i>41</i>
2.3.2.3 <i>Lucio Gutiérrez .....</i>	<i>44</i>
2.3.2.4 <i>Conclusión de los tres casos: Bucaram, Mahuad y Gutiérrez .....</i>	<i>46</i>
<b>2.4. Asamblea Constituyente de Montecristi.....</b>	<b>48</b>
2.4.1. <i>Debate y Aprobación artículo 130 de la Constitución del Ecuador en la Asamblea Constituyente. Destitución del Presidente.....</i>	<i>49</i>
2.4.2. <i>Debate y Aprobación artículo 148 de la Constitución del Ecuador en la Asamblea Constituyente. Disolución de la Asamblea Nacional .....</i>	<i>53</i>
<b>CAPITULO III ANALISIS DE LOS ARTICULOS 130 Y 148</b>	
<b>3.1 Análisis del artículo 130 de la Constitución y leyes Conexas.....</b>	<b>56</b>
3.1.1. <i>Reelección .....</i>	<i>66</i>
<b>3.2. Análisis artículo 148 y leyes Conexas .....</b>	<b>68</b>

<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b> .....	76
<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>76</b>
<b>RECOMENDACIONES</b> .....	82
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	84
<b>ANEXOS</b> .....	87

# **CAPÍTULO I: SISTEMAS DE GOBIERNO. SISTEMA PRESIDENCIALISTA Y SISTEMA PARLAMENTARIO**

En el Ecuador, vivimos en un sistema de gobierno presidencialista ya que (i) la figura del jefe de Estado es, al mismo tiempo, el jefe de gobierno, (ii) los periodos de gobierno son fijos (4 años), (iii) el presidente es escogido por votación directa existiendo una legitimidad dual, y (iv) por último, porque existe una separación de poderes. A pesar de que los artículos 130 y 148 son figuras que, a simple vista, contradicen las características del modelo presidencialista que impide al parlamento destituir al presidente y viceversa, estos artículos nacen como respuesta al contexto político particular del Ecuador. Por último, a pesar de que existe la posibilidad de destituir al presidente y al parlamento, similar característica de la figura de moción de censura, propia del sistema parlamentario, el requisito de causales explícito en los artículos 130 y 148 los separa de una moción de censura, cuya naturaleza es la facultad de destitución sin requisitos previos y a discreción de los parlamentarista.

## **1.1. Sistema Presidencialista**

El presidencialismo—actual modelo de gobierno de la República del Ecuador—es *“un sistema de organización política en [el cual] el presidente de la República es también jefe del Gobierno, sin depender de la confianza de las Cámaras”* (RAE, 2014).

La base esencial del sistema presidencialista, originado en Estados Unidos de Norteamérica, fue la el principio de Separación de Poderes de Montesquieu. Para los constituyentes de Filadelfia, responsables de la Constitución de 1787, la funciones del Estado debía estar separadas en tres poderes<sup>1</sup> independientes: Legislativo, representado por el Congreso, Ejecutivo, por el Presidente, y Judicial, por lo Tribunales. Es así que hoy en día se entiende presidencialismo por la fuerte separación de poderes sobre todo en entre el ejecutivo y legislativo.

---

<sup>1</sup> Para la presente investigación utilizaremos los términos poder o función. Para mayor información sobre su diferencia ver en Lecciones de Derecho Constitucional de Hernán Salgado-Pesantes, (2012)

Rodrigo Borja en su definición del Presidencialismo plasma en primera instancia que existen dos grandes sistemas de gobierno que difieren entre sí:

El conjunto de fundamentos y características del régimen presidencial, en que el presidente es, al propio tiempo, el jefe de Estado y el jefe de gobierno y reúne por tanto, los poderes representativos inherentes a su primera calidad con los poderes políticos y administrativos de la segunda. Con frecuencia se usa este término en contraposición a parlamentarismo. Porque en general hay dos grandes orientaciones del sistema de gobierno, que se proyectaron en los siglos anteriores: el parlamentarismo que hace el centro de la actividad política del Estado, y el presidencialismo que fortalece la figura presidencial. (Borja, 1997:1607)

Asimismo, el académico alemán, Dieter Nohlen, en varias de sus obras hace referencia a este poder compartido entre los poderes Ejecutivo y Legislativo:

En el presidencialismo, a nivel de modelo, la estructura del poder es bicéfala. El presidente y el parlamento disponen ambos de legitimidad emanada del pueblo. Se supone un equilibrio de poder entre el ejecutivo y el legislativo en bien de la democracia, es decir gobierno y control efectivos. El presidente, que reúne las funciones del jefe de gobierno y el jefe del Estado en sí mismo, no puede de ningún modo pertenecer al parlamento. El gobierno recibe su legitimación a través de la elección directa del presidente, si no cuenta con una mayoría propia en el parlamento, el presidente no puede ser retirado por él de su puesto (2012:61)

El sistema presidencialista, al igual que el parlamentario, cuenta con diversos matices. Por ejemplo Jorge Lanzaro distingue dos grandes tipos: Mayoritarios y Pluralistas. El *presidencialismo mayoritario* es aquel que cuenta una mayor concentración de poder en el ejecutivo; y le *pluralista* es aquel presidencialismo en el que los frenos y contrapesos en el poder ejecutivo son más visibles (2012: 23).

Por su parte Dieter Nohlen (2012:61) clasifica el presidencialismo en cinco categorías: hiperpresidencialismo/dominante, reforzado/racionalizado, puro/equilibrado, atenuado y parlamentarizado.

**TABLA 1.- Tipos de Presidencialismo**

Tipo de presidencialismo	Ejercicio del poder
Hiperpresidencialismo o dominante	Concentración del poder en el Ejecutivo, aunque la constitución no lo prevé, supresión de los controles horizontales, ejercicio del poder con altos ingredientes personalistas y plebiscitarios al borde de un sistema constitucional-democrático, estilo de decisión jerárquico-decisional
Reforzado o racionalizado	Fuerte poder ejecutivo en cuanto a competencias, resultante de reformas constitucionales, racionalización del proceso político en función de agilizar políticas de desarrollo; estilo de decisión mayoritaria
Puro o equilibrado	Modelo estadounidense, poderes equilibrados entre el Ejecutivo y el Legislativo, funcionamiento muy dependiente del sistema de partidos, estilo de decisión mayoritaria
Atenuado	Poderes constitucionalmente equilibrados entre Ejecutivo y Legislativo, pero el proceso político más determinado por otros factores, especialmente por el tipo de sistema de partidos; estilo de decisión mayoritaria
Parlamentarizado	No tanto determinado por elementos constitucionales de origen parlamentarista (por ej. figura de un primer ministro, voto de censura, capacidad de disolver el Parlamento), sino por la práctica política (por ej. gobiernos de coalición), estilo de decisión negociada y de compromiso

En el Ecuador la Constitución de 1998 así también como la Constitución del 2008 ha mostrado evidencia de categorizar al presidencialismo ecuatoriano en un sistema presidencialista reforzado, llegando a ser clasificado inclusive como Hiperpresidencialista según Hernán Salgado. (Salgado, 2013)

Los países latinoamericanos en su mayoría acogieron el sistema presidencialista como modelo de gobierno (H. Salgado, 1987); sin embargo, el presidencialismo latinoamericano difiere del modelo norteamericano principalmente en la primacía del ejecutivo (Salgado, 2012)<sup>2</sup>. Se puede interpretar esta diferencia como resultado del momento histórico en el que los países de América Latina adoptaron este modelo; como propone Dieter Nohlen que en Latinoamérica el sistema político dominante se estableció en la fase de formación de los Estados:

---

<sup>2</sup> Siendo este el caso del Ecuador lo menciona Hernán Salgado quien además manifiesta en su libro que existe un Hiperpresidencialismo Latinoamericano reflejado en la hegemonía del Ejecutivo. p. 101-118.

En América Latina, el sistema político dominante se estableció en un proceso histórico diferente al de Europa y al de Estados Unidos. En la fase de la formación de los Estados nacionales, posterior a la independencia y equivalente a una fase de desorganización social en el sistema constitucional de separación de poderes, es en el Presidente quien recae todo el poder político. Es con su autoridad que se afirma el poder y la integración nacional. (1991b :52).

Es así que el presidencialismo latinoamericano ha llegado a ser conocido como *presidencialismo deformado*; mientras que, al modelo estadounidense se lo considera como la versión *clásica* del presidencialismo. Estos conceptos implican una crítica a la aparente deformación que se expresa en la acumulación de poderes por parte del ejecutivo y el debilitamiento del poder legislativo (Duverger, 1970: 542); siendo también este el caso del Ecuador (H. Salgado, 1987). A esta particularidad también se sumarían las diferencias que existen entre cada uno de los países presidencialistas en Latinoamérica, evidenciando la inexistencia de un modelo único de este sistema de gobierno.

El Ecuador, desde su primera Constitución (artículo 32<sup>3</sup>), se aferró al sistema presidencial. Para juristas como Hernán Salgado y Rafael Oyarte, la Constitución de 1929 se aparta un poco de este sistema, dado que el mismo acogió elementos de sistemas parlamentarios (Salgado, 2012; Oyarte, 2009). La Constitución de 1929 permitía la posibilidad de que el Presidente pudiera ser destituido por el Congreso Nacional, así lo establecía el artículo ochenta:

Artículo 80.- El Presidente de la República cesa en sus funciones por terminación del período fijado en la Constitución, y deja vacante el cargo por muerte, **destitución**, admisión de renuncia o incapacidad física permanente **declarada por el Congreso**. (Las negritas son mías).

En este contexto, los artículos 39 numeral 2 y 45 numeral 2<sup>4</sup> se referían a las atribuciones de la Cámara del Senado y de las atribuciones de la Cámara de Diputados sobre conocer

---

<sup>3</sup> Artículo 32.- El Poder Ejecutivo se ejercerá por un magistrado con el nombre de Presidente del Estado del Ecuador: y por su muerte, dimisión, inhabilidad física o moral o por cualquier impedimento temporal, por el Vicepresidente; y en defecto de éste, por el Presidente del Congreso; y, si éste no estuviere reunido, por el último que ejerció en él la presidencia. En este caso el próximo Congreso elegirá nuevo Presidente, y Vicepresidente del Estado.

<sup>4</sup>Artículo 45.- Son atribuciones privativas de la Cámara de Diputados:

2. Examinar las acusaciones que se propusieren por sus propios miembros, por individuos particulares o por corporaciones, contra el Presidente de la República, el Encargado del Poder Ejecutivo, los Ministros y Consejeros de Estado y los Ministros de la Corte Suprema. Si estimare fundadas dichas acusaciones, deberá presentarlas ante el Senado.

las acusaciones contra algunos funcionarios en los que se encontraba el Presidente de la República. Es decir que en la Constitución de 1929 se permitía destituir al Presidente. La Cámara de Diputados conocía primeramente la causa y después si le parecía concerniente la presentaba ante el Senado, quien decidía las acusaciones. Hernán Salgado Pesantes menciona lo siguiente sobre la Constitución de 1929:

Un aspecto de experiencia negativa fue la introducción de algunos elementos propios del régimen parlamentario.(Consejo de Ministros, responsabilidad solidaria, voto de desconfianza) que terminarán desarticulando al sistema presidencial. Esta es la única Constitución que realmente debilita al presidente de la República en sus atribuciones y dio lugar a que el Congreso destituyera al presidente (caso de Martínez Mera en 1933). Estos elementos del parlamentarismo no volverán al constitucionalismo ecuatoriano; empero la actual Carta traerá otra práctica parlamentaria, la llamada “muerte cruzada”. (Salgado, 2012:93)

La Constitución ecuatoriana aprobada en referéndum en el 2008, determina que el Jefe de Estado y de Gobierno es un presidente por un periodo de cuatro años con posibilidad a una reelección inmediata o no<sup>5</sup>, elegido por voto popular y directo. El sistema constitucional evidencia que la forma de gobierno del Ecuador es presidencialista. Sin embargo han existido comentarios de que la Norma Fundamental actual tiende a incorporar elementos parlamentarios: las instituciones nuevas de destituir al Presidente y disolver la Asamblea Nacional ( Salgado, 2012).

### *1.1.1. Elementos del sistema presidencialista*

A pesar de las variaciones en los elementos de un sistema presidencialista, la mayoría de autores coinciden en ciertas características mínimas. Giovanni Sartori (1994), por ejemplo, afirma que un presidencialismo debe cumplir con tres condiciones básicas para ser considerado un sistema presidencial puro: (i) el jefe de Estado es electo popularmente, (ii) no puede ser sustituido del cargo por votación del Parlamento mientras dure su periodo y (iii) debe dirigir el gobierno que se le ha designado. Shugar y Carey coinciden en esto criterio pero además señalan una cuarta característica que se refiere a la facultad constitucional de intervenir en el proceso legislativo, como con la figura del veto (1992:34).

---

<sup>5</sup> Mientras se realiza la presente investigación, se encuentra siendo analizada una posible enmienda en la Asamblea Nacional que permita una nueva elección.

Por otro lado, Jorge Carpizo<sup>6</sup> sugiere las siguientes características del sistema presidencialista:

- a. El Poder Ejecutivo es unitario. El poder se encuentra en un presidente que es jefe de Estado y jefe de gobierno.
- b. El presidente es electo por el pueblo y no por el Poder Legislativo, lo cual le brinda independencia.
- c. El presidente generalmente nombra y remueve libremente a los ministros de Estado.
- d. Ni el presidente ni los ministros de Estado son políticamente responsables ante el congreso.
- e. Ni el presidente ni los ministros de Estado pueden ser miembros del congreso y a la vez ocupar un cargo dentro del gobierno.
- f. El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del congreso.
- g. El presidente no puede disolver el congreso, pero éste no puede darle un voto de censura.

Carpizo reconoce que estas características son constitutivas pero no necesarias; no todos los sistemas presidencialistas cumplen con todas las características, pero sirven para precisar si predomina un sistema presidencial o parlamentario (Carpizo, 2011:67).

Simón Panchano se refiere al sistema presidencial con las siguientes características:

- a. Votación directa de la ciudadanía para escoger el presidente
- b. Periodo fijo tanto para el presidente como para el parlamento
- c. El presidente es jefe de Estado y jefe de gobierno
- d. Clara división de poderes entre el ejecutivo y el legislativo
- e. Control débil entre los dos poderes del Estado (1998:21-42)

Por su cuenta Cesar Valega García<sup>7</sup> determina también los siguientes elementos del Presidencialismo que lo diferencia de los demás sistemas:

- a. El Presidente es Jefe de Estado y de Gobierno
- b. El Presidente es escogido por un plazo predeterminado y por voto popular
- c. El Presidente no puede disolver al Parlamento ni viceversa
- d. Los Ministros son colaboradores del Presidente y no co-gobernantes
- e. Los miembros del Parlamento no pueden formar parte del Ejecutivo ni a la inversa
- f. El Presidente es el líder de la nación y dirige la política de gobierno (1994:194-196)

---

<sup>6</sup> Investigador Emérito de la UNAM adscrito al Instituto de Investigaciones Jurídicas y fundador del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional

<sup>7</sup> Abogado y Profesor de Derecho Constitucional y Administrativo de la Universidad Católica del Perú.

Humberto J. La Roche (1950:50) enumera las siguientes características:

- a) El Presidente de la República es elegido por votación popular
- b) Separación de los dos Poderes
- c) Incompatibilidad de las funciones legislativa y ejecutiva
- d) El Congreso tiene funciones judiciales para conocer de las causas que se intenten para establecer responsabilidad del Presidente o de sus Ministros.

Así mismo el jurista Maurice Duverger (190:150) concuerda con Giovanni Sartori en el número de características del presidencialismo clásico:

- a. Que el Presidente es Jefe de Estado y Jefe de Gobierno a la vez, los Ministros dependen del Presidente.
- b. El Presidente es escogido por voto universal y directo
- c. El Ejecutivo y el Parlamento son independientes uno del otro.

El jurista francés menciona que para garantizar la independencia del ejecutivo y el Parlamento es necesario que el Parlamento no tenga la facultad de destituir al presidente, ni que el presidente tenga la autoridad de disolver el parlamento.

Para Paul Marie Gaudemet, citado por Jorge Carpizo (2011:59), caracteriza el sistema presidencial como aquel en el cual:

- a) El presidente concentra la integridad de las competencias ejecutivas y es, a la vez, jefe de Estado y jefe de gobierno
- b) Los jefes de los departamentos ministeriales dependen únicamente de la autoridad presidencial, por lo cual generalmente se les denomina secretarios y no ministros
- c) El principio de la separación de poderes se encuentra rigurosamente aplicado,
- d) El presidente no es políticamente responsable ante el congreso, pero tampoco puede disolverlo.

Por su parte el gran académico alemán, Dieter Nohlen (2012: 49-76) hace referencia a la siguiente definición de presidencialismo:

- a) El presidente y el parlamento cuentan con legitimidad
- b) El presidente no puede pertenecer al parlamento
- c) Elección directa del presidente

- d) El presidente no puede ser retirado por el parlamento así no cuenta con mayoría en él.

Nohlen, citando a Loewenstein, sintetiza diciendo:

En síntesis, las características del presidencialismo son: amplia separación del poder ejecutivo del poder legislativo, poder ejecutivo unitario, elección directa del presidente, imposibilidad de revocar el puesto del ejecutivo durante su gestión e imposibilidad de disolución del parlamento por parte del presidente durante su periodo (2012 : 50).

El principal y famoso opositor del sistema presidencial, Juan Linz (1997: 32) destaca dos características de los sistemas presidenciales:

- a. *Sistema de legitimidad democrática dual*: Tanto el parlamento como el presidente son escogidos por el pueblo, es decir que tienen legitimidad democrática. Aquí señala que también puede ser escogido por un cuerpo colegiado que debe ser escogido por el pueblo con ese único fin como es el caso de Estados Unidos. Sin embargo en este punto Sartori (1994) menciona que no es criterio suficiente para definir a un país como presidencialista ya que hay casos como Irlanda, Islandia y Austria que escogen por elección directa a sus presidentes pero por las pocas prerrogativas que estos tienen podemos decir que funcionan más como un sistema parlamentario.
- b. *Período fijo*: El legislativo como el ejecutivo deben ser escogidos por un tiempo fijo y debe haber independencia en la duración del periodo del legislativo con el cargo del presidente. Linz llama a este elemento del presidencialismo como rigidez en el sistema.

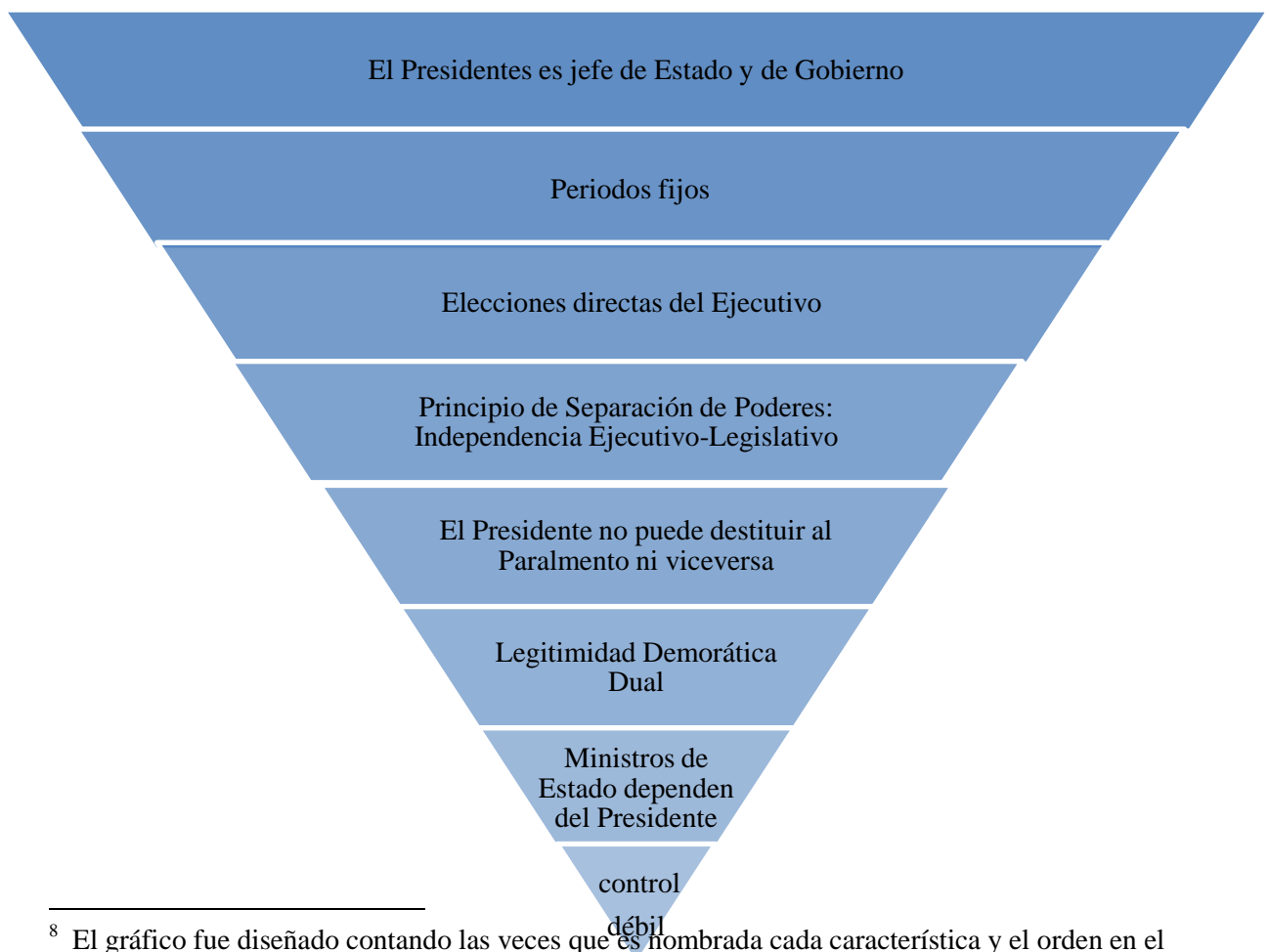
Manuel Alcántara (2005 : 76-80) considera que “la razón de ser del presidencialismo” son el (i) principio de separación de poderes, (ii) la legitimidad dual, (iii) la elección separada del presidente y del parlamento, (iv) el período por tiempo fijo, (v) la unidad en la misma persona del jefe de Estado y del jefe de Gobierno y (vi) la sucesión automática. Dentro de estas características, Alcántara considera que la más importante es la elección separada e independiente del Presidente y el Parlamento, garantizando así la división y el fraccionamiento del poder.

Por otro lado, según Alcántara, las características negativas del presidencialismo latinoamericano se expresan en (i) el protagonismo de personas—como el presidente—más que de instituciones, (ii) la centralidad política y electoral en el presidente, (iii) la posibilidad de que un presidente que no cuenta con el apoyo de actores políticos importantes sea electo y (iv) la falta de incentivos para formar coaliciones.

En síntesis, todos los autores citados coinciden que el presidencialismo debe contar con la figura de Presidente que haga las veces de jefe de Estado y de Gobierno, los periodos de gobierno deben ser fijos y el Ejecutivo debe ser designado por elección directa. Además, la mayoría de expertos concuerdan que la relación entre el Ejecutivo y el Parlamento determina si el sistema de gobierno es presidencialista o parlamentarista. En el presidencialismo, por ejemplo, requiere una separación de poderes en la relación ejecutivo-legislativa.

El gráfico número 1 sintetiza las características del sistema presidencial antes mencionadas en elementos comunes entre autores:

<sup>8</sup> GRAFICO 1.- CARACTERISITICAS COMUNES DEL SISTEMA PRESIDENCIALISTA



<sup>8</sup> El gráfico fue diseñado contando las veces que es nombrada cada característica y el orden en el cual los autores antes nombrados las detallan.

### *1.1.2. Destitución del Presidente y su facultad de disolver al Parlamento en el contexto latinoamericano*

La Constitución ecuatoriana, en los artículos 130 y 148, garantiza la facultad de destituir al Presidente y de disolver la Asamblea Nacional. La revocatoria mutua y casi simultánea del mandato es una característica singular de nuestra Constitución que no se replica en otros sistemas presidenciales de la región. Dejando a un lado la capacidad de revocatoria de mandato y refiriéndome exclusivamente a la destitución mutua, en esta sección, presentaré tres estudios de caso de países latinoamericanos cuyas Constituciones se asemejan a la ecuatoriana en cuanto a las facultades de destitución del poder ejecutivo y la disolución de la Asamblea por causales.

Los artículos 130 y 148 de la Constitución de Montecristi señalan que:

Art. 130.- La Asamblea Nacional podrá destituir a la Presidenta o Presidente de la República en los siguientes casos:

1. Por arrogarse funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional.
2. Por grave crisis política y conmoción interna.

En un plazo de setenta y dos horas, concluido el procedimiento establecido en la ley, la Asamblea Nacional resolverá motivadamente con base en las pruebas de descargo presentadas por la Presidenta o Presidente de la República.

Para proceder a la destitución se requerirá el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional. De prosperar la destitución, la Vicepresidenta o Vicepresidente asumirá la Presidencia de la República.

Esta facultad podrá ser ejercida por una sola vez durante el periodo legislativo, en los tres primeros años del mismo.

En un plazo máximo de siete días después de la publicación de la resolución de destitución, el Consejo Nacional Electoral convocará para una misma fecha a elecciones legislativas y presidenciales anticipadas para el resto de los respectivos periodos. La instalación de la Asamblea Nacional y la posesión de la Presidenta o Presidente electo tendrá lugar de acuerdo con lo previsto en la Constitución, en la fecha determinada por el Consejo Nacional Electoral.

Art. 148.- La Presidenta o Presidente de la República podrá disolver la Asamblea Nacional cuando, a su juicio, ésta se hubiera arrogado funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional; o si de forma reiterada e injustificada obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, o por grave crisis política y conmoción interna.

Esta facultad podrá ser ejercida por una sola vez en los tres primeros años de su mandato.

En un plazo máximo de siete días después de la publicación del decreto de disolución, el Consejo Nacional Electoral convocará para una misma fecha a elecciones legislativas y presidenciales para el resto de los respectivos períodos.

Hasta la instalación de la Asamblea Nacional, la Presidenta o Presidente de la República podrá, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional, expedir decretos-leyes de urgencia económica, que podrán ser aprobados o derogados por el órgano legislativo.

La Constitución de Uruguay, por otro lado, tiene todo un capítulo sobre la relación del poder ejecutivo con el legislativo. En él se otorga la facultad al poder legislativo, a través de cualquiera de sus dos cámaras, de destituir a uno o más ministros de Estado o inclusive de disolver todo el gabinete de ministros, siempre y cuando se cuente con la mayoría absoluta de votos. La destitución de ministros puede estar motivada por simple desaprobación de gestión de gobierno o de administración, sin requerir una causal específica. Esta figura, sin duda, se asemeja a una moción de censura, ya que deja la ventana abierta para la destitución de ministros por temas políticos, a pesar de su dependencia con la función ejecutiva. Sin embargo, en esta figura no se contempla la posibilidad de destituir al Presidente de Uruguay.

A pesar de la facultad de desaprobación de ministros por parte del Parlamento, el Presidente de la República tiene la potestad de conservar al ministro o gabinete destituido si los votos no reúnen dos tercios más del pleno. De ser este el caso, el presidente tiene la facultad de disolver las cámaras y convocar elecciones de Representantes y Senadores.<sup>9</sup> En contraste con la Constitución ecuatoriana, la Constitución de Uruguay otorga al presidente el derecho de disolver las cámaras, siempre y cuando éste haya destituido a los ministros sin contar con la aprobación de dos tercios o más de las cámaras.

La Constitución de Perú<sup>10</sup> se asemeja a la Constitución de Uruguay en la figura de disolución del poder ejecutivo y de poder legislativo; ambas constituciones contemplan la moción de censura de ministros o del Consejo de Ministros y facultan al presidente para

---

<sup>9</sup> Los artículos de la Constitución de Uruguay en la Sección VIII De las Relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo referentes a la destitución de ministros o la disolución del parlamento se encuentran en el Anexo número 1.

<sup>10</sup> Así también los artículos del Capítulo VI: De las Relaciones con el Poder Legislativo se encuentran en el anexo número 2.

disolver al Congreso en caso de que no estar de acuerdo con la resolución del parlamento. Esta figura de moción de censura es, sin duda, extraída del sistema parlamentario.

En ambos casos, el decreto de disolución del parlamento implica la convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso, pero no requiere convocar a elecciones presidenciales como si sucede en el caso de Ecuador. Por otro lado, como en el caso de Ecuador, la Constitución de Perú prohíbe disolver el Parlamento en el último año del mandato, así como el Presidente ecuatoriano no puede disolver a la Asamblea en el último año del periodo. Además, en el periodo de transición este lapso de disolución del parlamento el presidente de Perú puede legislar con decretos de urgencia. En el Ecuador el presidente igual legisla con decretos-leyes.

En Venezuela, el Presidente tiene la facultad de disolver la Asamblea, si este órgano destituye al Vicepresidente—elegido por la Asamblea de un terna enviada desde el Ejecutivo— tres veces en el mismo periodo constitucional. La destitución del Vicepresidente se conoce como “moción de censura” en la Constitución venezolana; los parlamentaristas tienen total libertad para destituir al Vicepresidente, sin necesidad de que éste incurra en alguna causal. Al igual que en los casos de Uruguay, Perú y Ecuador, el Ejecutivo no tiene el poder de disolver al órgano legislativo en el último año de gobierno. La “moción de censura” de la Constitución venezolana otorga una posibilidad para gobernar en caso de existir un bloqueo entre los dos poderes del Estado.

La Constitución ecuatoriana se asemeja a los otros casos de estudio en cuanto al requisito de una causal, antes de autorizar la facultad del presidente para disolver al parlamento y llamar a nuevas elecciones por el tiempo restante; siendo esta una salida en caso que el legislativo bloquee el ejercicio del poder del ejecutivo. Por otro lado, la Constitución del Ecuador no cuenta con una “moción de censura” para destituir a los ministros de Estado o Vicepresidente, dependiendo del caso. Los parlamentarios tienen la libertad de destituir a estos funcionarios de sus cargos sin precedente que justifique. Hernán Salgado incluso arguye que Perú y Uruguay han introducido elementos parlamentarios en el rol del Consejo (2012)

Ninguna de las anteriores Constituciones, salvo la de Ecuador, permite la destitución mutua y casi simultánea<sup>11</sup> del ejecutivo y legislativo. En los que se asemejan las cuatro Constituciones es que después de disolver el parlamento el presidente puede seguir gobernando.

## 1.2. Sistema Parlamentario

El parlamentarismo es un “sistema político en el que el poder legislativo está confiado al parlamento, ante el cual es responsable el Gobierno” (RAE, 2014). Por otro lado, el Diccionario Universal de términos parlamentarios (1998) define el sistema parlamentario como aquel que “*tiene como base el principio de colaboración de poderes, en donde por existir un nexo vinculatorio directo entre la composición del órgano legislativo y el ejecutivo, se admite una relación inmediata entre ambos*”.

Por su parte Carl Schmitt (1923) describe al parlamentarismo de la siguiente forma:

Un gobierno parlamentario presupone un parlamento en funciones, y la existencia de tal gobierno implica que se parte del parlamento como una institución en funciones, y la existencia de tal gobierno implica que se parte del parlamento como una institución ya existente a fin de ampliar sus competencias. En lenguaje del constitucionalismo: que el poder legislativo ejerza su influencia sobre el poder ejecutivo(1996:41)

Rodrigo Borja en su Enciclopedia Política define al Parlamentarismo como:

El sistema de gobierno en el cual el parlamento alcanza gran predominio político y administrativo. Puede darse en forma republicana de gobierno tanto como en la monarquía parlamentaria. La característica fundamental del parlamentarismo es que, por la forma de ordenación de las magistraturas públicas, por la distribución de poderes entre ellas y por el tipo de relaciones que mantienen entre sí, el centro de gravedad político del Estado radica en el parlamento, cuya mayoría imprime el carácter político del gobierno. (1997:1467)

Así como en el presidencialismo, el centro es la figura del presidente, en el parlamentarismo la figura central es el parlamento, este puede ser bicameral o unicameral. Esta es una de las principales características de la estructura parlamentaria el número de Cámaras por las que está compuesto el parlamento. ( Alcántara, 2005).

En cuanto a las críticas como sistema de gobierno, el parlamentarismo es cuestionado por la inestabilidad que genera en los gobiernos. Manuel Aragón, en sus estudios preliminares

---

<sup>11</sup> Se menciona casi simultánea ya que en el caso de disolver a la Asamblea el presidente se queda aún en funciones hasta las nuevas elecciones. Por tanto no se podría entender como una muerte cruzada.

de la obra de Carla Schmitt (1996), arguye que el parlamentarismo es la razón de la inestabilidad de los gobiernos; además, existe una seria inobservancia en el principio de separación de poderes al ser el propio parlamento quien ejerce las funciones de gobierno. Además, Simón Panchano cuestiona el parlamentarismo ya que la falta de periodos fijos puede resultar en una inestabilidad derivada de varios gobiernos inestables. Además, a pesar de que el parlamentarismo tiene la habilidad de garantizar estabilidad democrática, no le es posible garantizar estabilidad de gobierno. Por último, hay quienes cuestionan la legitimidad del gobierno en un sistema parlamentarista, ya que este es escogido exclusivamente por los miembros de parlamento sin voluntad directa de los ciudadanos (1998).

### *1.2.1. Elementos del Sistema Parlamentario*

Juan J. Linz, defensor del parlamentarismo, determina que la principal característica que lo diferencia del presidencialismo es que la única institución con legitimidad es el parlamento y que de este depende la permanencia o no de un gobierno (1997). En el mismo sentido Giovanni Sartori señala que, como su nombre lo indica, el parlamento es el real soberano; por lo tanto, este sistema no implica una real separación de poderes entre el gobierno y el parlamento, entonces, en esencia el poder ejecutivo y legislativo se comparten (1994).

Por su parte Dieter Nohlen señala que para determinar si un sistema es parlamentario no basta solo con contar con un parlamento sino que deben cumplirse las siguientes condiciones:

- a) Responsabilidad de los ministros, es decir, la responsabilidad política del gobierno frente al parlamento, que se expresa en que el gobierno, para ejercer sus funciones, necesita de la mayoría parlamentaria.
- b) La compatibilidad entre mandato parlamentario y función ejecutiva, que hace aparente la íntima relación entre el parlamento y el gobierno.
- c) Relación de apoyo, de confianza o de tolerancia en casos de gobiernos de minoría entre el parlamento y el gobierno. El gobierno cae cuando pierde la confianza (1991a. :53)

Jorge Carpizo, basado en la obra Teoría de la Constitución de Karl Loewenstein, señala que el sistema parlamentario, en principio, tiene las siguientes características:

- a) Los miembros del gabinete (poder ejecutivo) son también miembros del parlamento (poder legislativo).
- b) El gabinete está integrado por los dirigentes del partido mayoritario o por los jefes de los partidos que por coalición forman la mayoría parlamentaria.

- c) El poder ejecutivo es doble: existe un jefe de estado que tiene principalmente funciones de representación y protocolo, y un jefe de gobierno; este último conduce la administración y al gobierno mismo.
- d) En el gabinete existe una persona que tiene supremacía y a quien se suele denominar primer ministro.
- e) El gabinete subsistirá, siempre y cuando cuente con el apoyo de la mayoría parlamentaria.
- f) La administración pública está encomendada al gabinete, pero éste se encuentra sometido a la constante supervisión del parlamento.
- g) Existe entre parlamento y gobierno un control mutuo. El parlamento puede exigir responsabilidad política al gobierno, ya sea a uno de sus miembros o al gabinete como unidad. Además, el parlamento puede negar un voto de confianza u otorgar un voto de censura al gabinete, con lo cual éste se ve obligado a dimitir; pero el gobierno no se encuentra desarmado frente al parlamento, debido a que tiene la atribución de pedirle al jefe del estado, quien accederá -salvo situaciones extraordinarias-, que disuelva el parlamento. En las nuevas elecciones, el pueblo decide quién posea la razón: el parlamento o el gobierno.(Carpizo, 2011 :67)

Así mismo el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios indica cuatro características que distinguen a este sistema:

- a) El Jefe del Estado y el parlamento son entidades distintas con injerencia excepcional. Podría entonces decirse que existe un ejecutivo doble, uno el Jefe del Estado (presidente o rey) y el otro el gabinete encabezado por el primer ministro (Jefe del Gobierno).
- b) El parlamento se estructura por dos entidades a saber: el gabinete, órgano colegiado integrado principalmente por miembros del partido mayoritario vencedor,- o eventualmente por una coalición partidista- quien tiene a su cargo el cumplimiento de las misiones administrativas del Estado y actúa como brazo ejecutante de la asamblea; y la asamblea propiamente dicha, la cual es representante popular y órgano legislativo.
- c) El parlamento opera bajo el principio de coalición de funciones. El nacimiento y el desarrollo de las instituciones parlamentarias dependen del delicado equilibrio de fuerzas entre el poder central y los poderes periféricos ;
- d) Existe un control inter orgánico entre la asamblea inter parlamentaria y el gabinete, lo que supedita recíprocamente su permanencia. El gabinete debe contar con el apoyo (confianza) del parlamento: por eso, éste puede obligar al gabinete a renunciar dando un voto de desconfianza o presentando una moción de censura. El Ejecutivo puede disolver al parlamento y determinar la necesidad de convocar a elecciones generales para integrarlo nuevamente, de esta manera se compensa la facultad del voto de censura con el derecho de disolución. Así se logra entre ambos órganos una relación de equilibrio.

Conforme a un rigor lógico, el sistema parlamentario se diferencia de otras formas de gobierno merced a una serie de peculiaridades orgánicas y funcionales, tales como la membresía simultánea de los parlamentarios en la asamblea y en el gabinete; la gobernabilidad por mayoría; el liderazgo del primer ministro; la permanencia en el gabinete a partir del apoyo parlamentario; la unicidad en la ejecución de las decisiones políticas y el control recíproco. El control político entre las dos entidades parlamentarias es el elemento predominante distintivo del sistema parlamentario, pues es la atribución recíproca que con mayor energía condiciona la política tanto del gabinete como del parlamento (1998:130).

Arturo Valenzuela (1985:35) detalla los siguientes rasgos, que para él son “esenciales” para determinar un sistema parlamentario:

- a) Legitimidad exclusiva del parlamento: el primer ministro siempre necesita del apoyo del parlamento a pesar de que éste puede tener legitimidad en el pueblo, es el parlamento quien decide su cargo.
- b) El Jefe de estado puede ser monarca o presidente, teniendo menores atribuciones que el parlamento.

Para Arend Lijphart (2000:124) el sistema parlamentario se diferencia del sistema presidencial porque en este:

- a) El jefe de gobierno y su gabinete son responsables ante el legislativo en el sentido que dependen de la confianza del mismo y pueden ser destituidos del mismo por una votación.
- b) Los primeros ministros son escogidos por el parlamento y no a través de urnas.
- c) Los sistemas parlamentarios poseen ejecutivos colectivos o colegiados. Las decisiones se toman consensuadas y negociadas con los demás ministros.

En cuanto a autores ecuatorianos tenemos por ejemplo a Simón Panchano (1998: 23) quien en La Revista Mexicana de Sociología realiza una serie de diferencias entre estos dos sistemas de gobierno. De este artículo, se pueden inferir las siguientes características del sistema parlamentario:

- a) Presidente o primer ministro es escogido por el Parlamento, hace la aclaración en cuanto se refiere a un parlamentarismo puro.
- b) La elección parlamentaria requiere imperativamente de la conformación de mayorías o en el caso de ser de alianzas.
- c) No cuenta con periodos fijos debido a la necesidad de apoyo parlamentario a través del voto de confianza o de cualquier otra figura.
- d) Escisión entre jefe de gobierno y jefe de Estado. Son dos personas distintas
- e) Unidad en los poderes del Estado. División de poderes débil y a su vez fuerte control entre ellos.

Como podemos ver una de las características más mencionadas por los tratadistas es que el jefe de gobierno y su gabinete dependen de la confianza del parlamento, pudiendo ser estos destituidos por el parlamento por una votación. En esta lógica tenemos a la moción de censura. La *moción de censura* se refiere a una expresión de desconfianza por parte del parlamento hacia el gobierno, por considerar que este último no está cumpliendo con sus funciones de manera satisfactoria.

La moción de censura es la principal característica de los regímenes parlamentarios, con lo cual los sistemas presidenciales, generalmente, carecen de ella. Al respecto, la institución

representativa (parlamento o Asamblea) la ejerce como uno de los medios más fuertes de control sobre el gobierno, cuya consecuencia, si la misma es aprobada, será la exigencia de responsabilidad política -dependiendo de la regulación- colectiva o individual del gobierno. La relación que genera este medio de control, entre el gobierno y el parlamento, es la subordinación del primero y la superioridad del segundo ("*DICCIONARIO UNIVERSAL DE TERMINOS PARLAMENTARIOS*," 1998:78)

Laura y Ramón Tamames (2003:43) señalan que la *moción de censura* es “el único procedimiento que puede promover la oposición para cambiar el Gobierno durante la legislatura sin nuevas elecciones. La moción de censura es de marcado carácter constructiva, porque junto con las razones que se expongan contra el residente debe presentarse una alternativa al mismo, es decir, un candidato a la presidencia ”

### 1.2.2. *¿Elementos del Sistema Parlamentario en los artículos 130 y 148 de la Constitución del Ecuador?*

La incorporación en nuestra Constitución de los artículos que permiten la destitución del presidente por parte del parlamento y disolución de la Asamblea Nacional podrían interpretarse como elementos extraídos del sistema parlamentario al no ser propias características del sistema presidencialista; sin embargo estos artículos no responden a la naturaleza de una moción de censura. La destitución-disolución del parlamento-ejecutivo no tiene relación con la moción de censura o de confianza por que el sistema parlamentario se fundamenta en el apoyo del parlamento al gobierno, la Asamblea Nacional y el presidente tienen un periodo fijo de gobierno, y por la falta del requisitos de causales para aplicar la moción de censura.

El sistema parlamentario se fundamenta en el apoyo del parlamento al gobierno, sin este, el gobierno no prosperaría. El presidencialismo ecuatoriano, como con los demás presidencialismos, no requiere este apoyo; se puede dar el caso, por ejemplo, que el Presidente sea poco popular y que no cuente con el respaldo de la Asamblea (estando estos en contra de su política de gobierno), y aun así conserve su cargo. La destitución del presidente no es comparable con la de un primer ministro, dado que el presidente goza de una independencia del congreso con la que el primer ministro no cuenta.

La Asamblea Nacional y el Presidente del Ecuador tienen un periodo fijo de cuatro años, la posibilidad de destituir-disolver a la Asamblea y al Presidente contaría como un caso excepcional como lo es el juicio político o la muerte del Presidente, entre otras.

La moción de censura no tiene causales específicas para destituir un gobierno; es legítima incluso cuando su motivación es la falta de apoyo y alianzas. Por otro lado, la destitución del Presidente y disolución de la Asamblea requieren causales específicas establecidas en la Constitución ecuatoriana que detallaré adelante.

Como podemos evidenciar entre el sistema ecuatoriano y el español, la principal diferencia entre estas dos Constituciones se basa en que la Constitución española responde a un sistema parlamentario por lo que se necesita del apoyo del parlamento para que un presidente este o no en su cargo y este apoyo simplemente se basa en el libre criterio de los congresistas; es decir es un tema netamente político. En contraposición, la Constitución del Ecuador plasma la idea de destituir a un presidente solamente por dos causales. En España puede o no haber crisis política o que el presidente haya realizado algo que no era de su competencia y sin embargo el Congreso podría destituirlo.<sup>12</sup> En Ecuador exclusivamente son dos causales, mas no se implanta la necesidad del Presidente de contar con el apoyo del Parlamento. En España de acuerdo a su Constitución no se necesita probar nada en cambio en Ecuador el Presidente puede defenderse presentado pruebas de descargo como en un juicio político y en una de las causales debe primero tener el visto bueno de la Corte Constitucional.

Para realizar un ejercicio práctico que demuestre que no puede ser considerado un elemento parlamentario, compararemos a continuación la Constitución de España vigente desde 1978 con la del Ecuador de 2008 en lo que refiere a la destitución del Presidente o la del jefe de gobierno:

---

<sup>12</sup> En estos casos podemos evidenciar con la propuesta de moción de censura de los ex mandatarios Adolfo Suárez y Felipe González por motivos políticos, sin embargo ninguno de las dos mociones prosperaron.

Constitución de España	Constitución del Ecuador	Similitud	Diferencias
<p><u>Artículo 113</u></p> <p>1. El Congreso de los Diputados puede exigir la responsabilidad política del Gobierno mediante la adopción por mayoría absoluta de la moción de censura.</p> <p>2. La moción de censura deberá ser propuesta al menos por la décima parte de los Diputados, y habrá de incluir un candidato a la Presidencia del Gobierno.</p> <p>3. La moción de censura no podrá ser votada hasta que transcurran cinco días desde su presentación. En los dos primeros días de dicho plazo podrán presentarse mociones alternativas.</p> <p>4. Si la moción de censura no fuere aprobada por el Congreso, sus signatarios no podrán presentar otra durante el mismo período de sesiones</p>	<p style="text-align: center;"><u>Artículo</u></p> <p><u>130</u></p> <p>La Asamblea Nacional podrá destituir a la Presidenta o Presidente de la República en los siguientes casos:</p> <p>1. Por arrogarse funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional.</p> <p>2. Por grave crisis política y conmoción interna.</p> <p>En un plazo de setenta y dos horas, concluido el procedimiento establecido en la ley, la Asamblea Nacional resolverá motivadamente con base en las pruebas de descargo presentadas por la Presidenta o Presidente de la República.</p> <p>Para proceder a la destitución se requerirá el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional. De prosperar la destitución, la Vicepresidenta o Vicepresidente asumirá la Presidencia de la República.</p>	<p>-Podemos ver que en ambos casos se puede destituir al jefe de gobierno por el parlamento.</p>	<p>-En España se necesita de mayoría absoluta para destituir al Presidente (jefe de gobierno) mientras que en Ecuador se necesita de dos tercios de los parlamentarios.</p> <p>- En la Constitución de España no hay causales en la de Ecuador sí.</p> <p>- En la Constitución de Ecuador se queda el vicepresidente a cargo y después se llevan a cabo elecciones democráticas para escoger uno nuevo en cambio en la de España se necesita proponer un nuevo presidente y tener el apoyo del parlamento.</p> <p>- Al destituir el presidente se llaman a elecciones tanto de residente como de parlamento en cambio en España solo se destituye al presidente.</p> <p>- En España una vez destituido el presidente el</p>

<p><u>Artículo 114</u></p> <p>2.Si el Congreso adopta una moción de censura, el Gobierno presentará su dimisión al Rey y el candidato incluido en aquella se entenderá investido de la confianza de la Cámara a los efectos previstos en el artículo 99. El Rey le nombrará Presidente del Gobierno.</p>	<p>Esta facultad podrá ser ejercida por una sola vez durante el periodo legislativo, en los tres primeros años del mismo.</p> <p>En un plazo máximo de 7 días después de la publicación de la resolución de destitución, el Consejo Nacional Electoral convocará para una misma fecha a elecciones legislativas y presidenciales anticipadas para el resto de los respectivos periodos. La instalación de la Asamblea Nacional y la posesión de la Presidenta o Presidente electo tendrá lugar de acuerdo con lo previsto en la Constitución, en la fecha determinada por el Consejo Nacional Electoral.</p>		<p>Gobierno (Consejo de Ministros) presenta su dimisión al Rey en cambio en el Ecuador una vez destituido el presidente los cargos de ministros quedan sin vigencia al ser cargos de libre nombramiento y remoción.</p> <p>- La Constitución del Ecuador solo permite la destitución por esta vía los primeros tres años de mandato en cambio en la Constitución Española no determina un plazo sino que esta puede ser usada a cualquier momento.</p>
--	--	--	--

En comparación con la disolución del parlamento tenemos lo siguiente:

		<b>Similitudes</b>	<b>Diferencias</b>
<b>Constitución de España</b>	<b>Constitución de Ecuador</b>	El Presidente (jefe de gobierno)	-En la Constitución española se pone

<p><u>Artículo 115</u></p> <p>1. El Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá proponer la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales, que será decretada por el Rey. El decreto de disolución fijará la fecha de las elecciones.</p> <p>2.La propuesta de disolución no podrá presentarse cuando esté en trámite una moción de censura.</p> <p>3.No procederá nueva disolución antes de que transcurra un año desde la anterior, salvo lo dispuesto en el artículo 99, apartado 5.</p> <p><u>Artículo 99</u></p> <p>5.Si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiere obtenido</p>	<p><u>Artículo 148</u></p> <p>La Presidenta o Presidente de la República podrá disolver la Asamblea Nacional cuando, a su juicio, ésta se hubiera arrogado funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional; o si de forma reiterada injustificada obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, o por grave crisis política y conmoción interna.</p> <p>Esta facultad podrá ser ejercida por una sola vez en los tres primeros años de su mandato.</p> <p>En un plazo máximo de siete días después de la publicación del decreto de disolución, el Consejo Nacional Electoral convocará</p>	<p>puede disolver al Parlamento</p>	<p>como pre-requisito tener una deliberación previa del Consejo de Ministros (el cual está conformado por ministros de distintos partidos permitiendo un control político) en la Constitución del Ecuador no se prevé.</p> <p>-En España cuando está en trámite una moción de censura no puede el presidente disolver al parlamento. En el Ecuador se omite señalar lo que puede pasar si está en trámite la destitución del presidente.</p> <p>-También se dispone que no se puede disolver a las Cámaras antes de que transcurra un año desde la anterior disolución. En la Constitución del Ecuador se fija que</p>
---	---	-------------------------------------	--

<p>la confianza del Congreso, el Rey disolverá ambas Cámaras y convocará nuevas elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso.</p>	<p>para una misma fecha a elecciones legislativas y presidenciales para el resto de los respectivos períodos.</p> <p>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.</p>		<p>solo puede ser una sola vez en los primeros tres años.</p> <p>-Igual en este caso en Ecuador existen tres causales para disolver la Asamblea, lo cual no se establece en España.</p> <p>-En la Constitución del Ecuador se establece el tiempo para las próximas elecciones que serán convocadas por el Consejo Nacional Electoral a diferencia de la Constitución de España en la cual el tiempo no se establece y es el Rey quien debe decretar las nuevas elecciones.</p>
---	--	--	---

Los artículos 130 y 148 de la Constitución del Ecuador se oponen a una de las características del sistema presidencialista pero eso no determina que sean figuras propias del sistema parlamentario. Al igual que en el caso de la destitución del presidente, las tres causales establecidas en la Constitución ecuatoriana difieren en gran manera, dejando a un lado el tema de tener la confianza del parlamento. Es por esto que tanto la destitución del presidente como la disolución de la Asamblea plasmados en los artículos 130 y 148 de la Constitución del Ecuador no responden a elementos del sistema parlamentario.

Estas figuras constitucionales son más cercanas a un juicio político que a una moción de censura. En el sistema parlamentario, el parlamento deja de apoyar al gobierno cuando crea este oportuno políticamente, puede ser que la mayoría de los parlamentarios están en desacuerdo con la forma de gobernar, en cambio en el Ecuador las causales son en principio restrictivas<sup>13</sup>.

Ramiro Rivera Molina en su libro “Reforma Política: Más Dudas que Certezas” (2006: 26) apoya la tesis anteriormente expuesta, mencionando que en el régimen presidencial ecuatoriano “*no existen mecanismos propios del parlamentarismo o del semipresidencialismo*”. Al igual que en el la Constitución de 1998 la actual Constitución no extrae elementos parlamentarios en su texto.

Por el contrario el Doctor Hernán Salgado menciona que “*la actual Carta traerá otra práctica parlamentaria, la llamada muerte cruzada*”. (2012:93). Paralelamente el Doctor Salgado critica la posibilidad de disolver a la Asamblea mencionado que la “*disolución del órgano legislativo en un sistema presidencial no tiene el papel que se le ha dado en el parlamentarismo, sus efectos podrían ser contraproducentes para el convivir democrático, especialmente en los países donde existe una marcada inestabilidad, con instituciones débiles*”(2012:111)

---

<sup>13</sup> Nos referiremos más adelante sobre la subjetividad y amplitud de la causal de grave crisis política y conmoción interna como la de obstrucción del Plan Nacional.

## **CAPÍTULO II: FUNDAMENTOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA DESTITUCIÓN DEL PRESIDENTE Y LA CORRELATIVA DISOLUCIÓN DE LA ASAMBLEA EN LA CONSTITUCIÓN DE 2008**

La premisa fundamental surge como medida de control político, efectivizando así el sistema de frenos y contrapeso entre los poderes ejecutivo-legislativo. Así también responde a la problemática de gobernabilidad en el sistema presidencialista del Ecuador que, a lo largo de su historia, ha demostrado presentar una crisis institucional de inestabilidad causada por la rigidez en su sistema de periodos fijos y una frecuente pugna de poderes entre el ejecutivo y el legislativo. Esta inestabilidad se evidencia en destituciones forzadas de presidentes inobservando o manipulando la Constitución.

### **2.1. Principio de Separación de Poderes y Sistema de frenos y contrapesos**

*La Constitución forma un nexo entre diversas esferas de la vida humana por el que se vinculan sectores de la realidad política, jurídica, sociológica, etc.* (García-Palayo citado por Salgado,2012:47 ). Según el Doctor Rafael Oyarte Martínez esta se encarga de organizar el poder político y la estructural del Estado, el mismo que citando a Burdeau llama a la Constitución el “*estatuto del poder*” (2007: 49). Entonces la pregunta importante es, ¿pero, qué es este poder político? Este mismo autor define al poder político como:

Poder que es organizado, controlado y limitado por el Derecho puede ser definido como la capacidad de tomar decisiones políticas que van a afectar a una sociedad determinada, las cuales deberán ser legítimas y legales, siendo estos dos últimos factores los que distinguen del poder dentro de un Estado de Derecho de la simple fuerza y la arbitrariedad (2007: 48).

El doctor Hernán Salgado Pesantez analizando al pensamiento de Burdeau comenta sobre el lazo entre Constitución, el Poder y las instituciones políticas:

Por un lado, la Constitución vincula el Poder a la idea del Derecho. Idea del Derecho que se plasma en la organización y el funcionamiento de las instituciones políticas del Estado, al mismo tiempo que crea los supuestos para el ejercicio legítimo del Poder en otras palabras se institucionaliza el Poder del Estado; esto a su vez, trae la institucionalización de los gobernantes, pues el estatuto constitucional establece las reglas para el ejercicio concreto del Poder, con arreglo a las cuales deben actuar los gobernantes: por eso la Constitución es también el estatuto de los gobernantes. (2012:48)

En definitiva es el conjunto de normas y preceptos fundamentales que determinan la organización de un Estado y las competencias del poder público, las bases de la vida social y económica y los derechos y deberes de los individuos.

En la Constitución uno de los principales principios es el de separación de poderes, principio que se inicia con Aristóteles en su obra “La Política”, donde se propone que el poder por sí mismo tiende a destruir y la tiranía siempre acecha, por lo que es necesario un control de este poder absoluto y uno de los mecanismos es dividirlo (Aristóteles, 2000). John Locke, el teórico de la revolución inglesa, señalaba que el contrato social fundamentaba el poder político estatal y que debe garantizar un estado de perfecta libertad e igualdad, en el cual todo poder y jurisdicción son recíprocos y donde nadie los disfruta en mayor medida que los demás. El principio de separación de poderes debe servir a tales fines del poder político. Además, John Locke afirma que en el estado de naturaleza falta, en primer lugar, una ley establecida, fija y conocida, en segundo lugar, un juez público e imparcial y, por último, un poder que respalde y dé fuerzas a la sentencia cuando esta es justa. Como resultado, Locke identifica tres poderes del estado que cumplan con estas funciones: función legislativa, judicial y coactiva.

El Barón de Montesquieu, propuso el famoso principio de la separación de poderes después de analizar las características de la Constitución de Inglaterra. Montesquieu menciona que la libertad política se encuentra en los Estados Moderados es decir cuando no se abusa del poder, y que todo hombre que tiene poder siente la inclinación de abusar de él, por lo que la solución es imponerle límites. El concepto de límite es, por tanto, esencial en una construcción teórica que quiere asegurar la tutela de la libertad mediante el mantenimiento de la legalidad. Para garantizar estos principios fundamentales, Montesquieu plantea el principio de la tripartición funcional de los poderes del Estado (Valdés, 2006).

La existencia y definición de las tres funciones del Estado—legislativa, ejecutiva y judicial—ha evolucionado lentamente a través de los siglos. Las categorías que forman la base de gran parte del pensamiento actual sobre la estructura y funcionamiento del Estado son el resultado de un desarrollo gradual de ideas que reflejan diversos problemas sobre la naturaleza del Estado, que comenzaron a percibirse claramente en Inglaterra del siglo XVII

y que siguen siendo objeto de debate hoy en día. Estas funciones del Estado responden a problemas específicos de las sociedades y reflejan la necesidad de estructuras y procedimientos institucionales. Como ejemplo tenemos el caso del Ecuador, que a lo largo de su historia constitucional ha dividido el poder del estado en las tres funciones clásicas: ejecutivo, legislativo y judicial. La Constitución de 2008 aumenta dos a estas tres funciones tradicionales: función electoral y transparencia y control social.<sup>14</sup>

La importancia del principio de separación de poderes es ineludible en un sistema presidencial, éste es un elemento presente para diferenciar al presidencialismo del parlamentarismo así como la independencia entre sus distintos poderes. La separación de poderes también garantiza un Estado de Derecho en el que existen límites a sus atribuciones, tal como lo establece la Constitución y las leyes. El profesor Hernán Salgado Pesantes menciona que la doctrina de la separación de poderes ha sido entendida de distintas maneras pero el acuerdo es que en una democracia constitucional se debe establecer un grado de división que de no existir, puede conducir al autoritarismo (2012).

La correcta aplicación del principio de separación de poderes requiere un sistema con claros balances y controles entre estas funciones del Estado, también conocido como “check and balance” o sistema de pesos y contrapesos. Se puede entender a esta herramienta de pesos y contrapesos, creación de Montesquieu, como atribuciones de unos que frenan el poder de otros, intentando de esta manera llegar al ideal del equilibrio. Para el constitucionalista Antonio-Carlos Pereira Menaul al estar los tres poderes separados, si uno tiende a extralimitarse siempre quedan los otros dos para frenarlo, pues todos tienen la facultad de estatuir, decidir o disponer— derecho a ordenar por sí mismo o a corregir lo que ha sido ordenado por otro poder—y la facultad de vetar o impedir— derecho a nulificar una resolución tomada por otro poder. Cada uno de los poderes tiene, por derecho propio, la misión de corregir los desequilibrios generados por los otros. Dentro de este análisis el autor chileno de *“Teoría Constitucional”* hace el siguiente símil con la física ya que en esta se consiguen equilibrios gracias a los frenos y contrapesos de las máquinas. También menciona que este control no plantea dar lugar a la inacción al corregirse y vetarse los tres poderes entre sí (Pereira, 2006).

---

<sup>14</sup> Estos dos funciones nuevas deben ser discutidas para comprender si son o no una nueva división del poder.

El sistema de frenos y contrapesos es la esencia de la doctrina constitucional de Montesquieu. Dentro de la separación orgánica funcional—idea de especialización funcional—opera en la construcción del sistema de frenos y contra pesos como una condición previa para el equilibrio de poderes que habrá de conseguirse a través de su recíproco control, mediante la disposición de una serie de mecanismos de coordinación, o, lo que es lo mismo, de frenos y contrapesos entre ellos. En conclusión, la teoría del sistema de pesos y contrapesos puede resumirse por las palabras de Montesquieu, en los párrafos finales de su capítulo VI:

He aquí, pues, la constitución fundamental del gobierno al que nos referimos: el cuerpo legislativo, el cual estará frenado por el poder ejecutivo que lo estará a su vez por el legislativo. Los tres poderes permanecerían así en reposo o inacción, pero, como por el movimiento necesario de las cosas, están obligados a moverse, se verán forzados a hacerlo de común acuerdo. (Montesquieu, 1987: 113)

Es así que desde el ámbito teórico podemos ver que las instituciones de destitución del presidente y la disolución del parlamento son mecanismos del sistema de frenos y contra pesos ya que su finalidad es la de control, cuyo propósito es vigilarse mutuamente para limitar la corrupción del poder. Este sistema de balance entre los dos poderes hace imposible que cualquiera de los dos se extralimite en sus funciones (Michalak, 2006) ni tienda a una tiranía. Así por ejemplo la relación entre el ejecutivo y el legislativo tiende a controlarse mutuamente, limitándose pero, a la vez, cooperando. Se establecen varios mecanismos para el autocontrol de los Poderes del Estado como en el caso ecuatoriano en el que existe el veto presidencial a las leyes elaboradas por la legislatura, la facultad fiscalizadora de la función legislativa, el juicio político y a ahora la posibilidad que el ejecutivo puede disolver a la Asamblea Nacional y ésta de destituir al presidente.

## 2.2. Crisis del Sistema Presidencial por rigidez en los períodos fijos y la pugna de poderes

La estabilidad política en un país presidencialista es entendida como *“la capacidad de un presidente de mantener el orden social y niveles aceptables de confrontación política mientras implementa su programa de gobierno (que puede o no ser popular y exitoso), sin tener que abandonar el poder de manera anticipada”* (Ocanto & Meléndez, 2010: 48). La

seguridad de una situación o de instituciones está estrechamente ligada a la estabilidad de un país. Aunque, la destitución de un gobierno puede causar inestabilidad política, en algunas ocasiones, puede ser un primer paso para recuperar dicha estabilidad, tanto democrática como política. John Polga Hecimovich, en su crítica a Valenzuela, plantea que no es lo mismo una crisis gubernamental causada por destituciones de presidentes que una crisis de régimen democrático (2010). Por su parte Sartori expone que la estabilidad de un país no se basa en la estabilidad de un régimen, ya que la estabilidad de un gobierno depende exclusivamente de su duración en el poder (1994)<sup>15</sup>.

El cumplimiento de las leyes de orden constitucional es fundamental para que exista una estabilidad institucional, de otro modo viviríamos en un caos e inseguridad jurídica. No hay que olvidar que la gobernabilidad va de la mano de la seguridad jurídica, de la consistencia de las instituciones y de la estabilidad política, como menciona Rodrigo Borja en su Enciclopedia de la Política (1997).

Los países latinoamericanos presidencialistas son criticados por la falta de la estabilidad y buena gobernanza como lo menciona Rodrigo Borja; así las destituciones presidenciales y las crisis de gobernabilidad no solo han ocurrido en el Ecuador sino que ha sido un fenómeno latinoamericano de los Estados presidencialistas. Arturo Valenzuela señala que las presidencias interrumpidas, después de la Tercera Ola de Democratización en América Latina, son indicadores clave de las fallas inherentes al sistema presidencialista (1994). Según Aníbal Pérez Liñan, América Latina está frente a un patrón de inestabilidad política que produce la caída de gobiernos electos sin y con fractura del régimen democrático. Sugiere, además, que estas crisis tienen tres elementos fijos: la desmilitarización en el proceso político—los militares jugaban un rol primordial<sup>16</sup>—, el incremento de protestas sociales como motor principal para las destituciones presidenciales, y una carga legislativa para dar un marco constitucional a la transición política (2009). Las movilizaciones sociales, las protestas frecuentes y la fragmentación legal son síntomas de inestabilidad del presidencialismo en la región (Jost, 2010). Liñan, citando a Hochstetler, justifica las

---

<sup>15</sup> Como ejemplo latinoamericano podemos observar el gobierno del ex presidente Hugo Chávez en Venezuela quien se mantuvo en el poder por varios años pero también tuvo que afrontar varias crisis en su gobierno. Su sucesor Nicolás Maduro se mantiene en el poder pero en su país se está atravesando una grave crisis política.

<sup>16</sup> En el caso ecuatoriano los militares han ocupado un rol principal al momento de derrocar gobiernos como lo han sido en las destituciones de los ex Presidentes Bucaram, Mahuad y Gutiérrez.

destituciones anticipadas en las que se ha identificado una clara intervención militar, como un nuevo fenómeno que demuestra el poder de la movilización popular frente al poder político (2009).

Linz (1978, 1984), Mainwaring (1990), Valenzuela (1985), Sartori (1994), Carlos Santiago Nino (2005) entre otros, han planteado que el sistema presidencial ha contribuido en su mayoría a crear o agravar crisis de los regímenes democráticos en América Latina sin dar solución a la inestabilidad de un país.

Juan Linz ha culpado al presidencialismo por la inestabilidad política, por rompimiento de la democracia y por la mala gobernabilidad en los países de América Latina, llamando este suceso como crisis del presidencialismo (Linz & Valenzuela, 1997). Algunas de las razones de las crisis en los gobiernos presidenciales son la rigidez y la mala relación entre los poderes ejecutivo y legislativo, que comúnmente se denomina pugna de poderes. Jorge Lanzaro menciona que los problemas del sistema presidencial se basan principalmente en la rigidez, la baja propensión cooperativa y las posibilidades de bloqueo que derivarían, supuestamente, del propio diseño (2012:17-22).

### *2.2.1. Rigidez en los períodos fijos*

Gran parte de las críticas del sistema presidencial hacen referencia a la rigidez del sistema presidencial, es causada por períodos fijos que no permiten dar salidas legales a gobiernos que se encuentren en crisis. La rigidez es el producto de un sistema en el cual cada poder es escogido por un período fijo. Sartori, citado por Hecimovich (2010:45), define este a este problema como las crisis de gobierno que se traducen en crisis de régimen político, porque el gobierno no puede adaptarse a las situaciones cambiantes, causando muchas veces acciones ilegales o manipulación de la Constitución de los mismos parlamentarios.

Los casos de los ex presidentes Collor de Melo de Brasil y Carlos A. Pérez de Venezuela, presentados por Mario Serrafiero, y los de Jamil Mahuad, Lucio Gutiérrez y Abdalá Bucaram, ex presidentes del Ecuador y estudios de caso de este trabajo, invitan a considerar una flexibilización del sistema presidencialista, sin necesidad de convertirlo en parlamentarismo. Insiste en una salida cuando un presidente haya perdido legitimidad y todavía éste tenga que cumplir con su periodo que se encuentra establecido. Quizás esta es una primera entrada hacia la discusión de una posible solución en el Ecuador para un gobierno inestable de turno con una destitución legal. Así también Serrafiero, después de

realizar una síntesis de posiciones de varios tratadistas, menciona otro elemento negativo del presidencialismo latinoamericano es la carencia de un control adecuado imposibilitando, la ausencia del famoso check and balance o principio de separación de poderes (1998: 165-166).

Hay que tomar en cuenta lo que dice Aníbal Pérez- Liñán respecto a la destitución o disolución de dos poderes del Estado. El autor menciona que los regímenes presidencialistas en general carecen del procedimiento de disolución legal del parlamento o del ejecutivo y que en donde existen es muy restrictivo como es el caso de Perú, Uruguay y Venezuela donde nunca se ha podido dar. Así también el caso ecuatoriano de disolución del parlamento en un sistema presidencial podría ser considerado como restrictivo o como una figura accesible y pionera a nivel internacional en sistemas presidencialistas (2009).

Ante esta realidad, el Ecuador se ha visto obligado a crear mecanismos que sean válvulas de escape cuando se presenten situaciones emergentes, como por ejemplo, las fuertes protestas sociales previas a la destitución de presidentes. Samuel Huntington en su clásico “El orden político en sociedades de cambio” (citado por Ocanto and Meléndez (2010) argumenta que en regiones como en América Latina, la ausencia de mecanismos institucionalizados de intermediación y moderación de conflictos generaban confrontación entre diferentes fuerzas sociales, como son las manifestaciones en las ciudades, produciendo así la inestabilidad de los gobiernos. También comenta que antes eran las intervenciones militares las que restauraban el orden público.

Por falta de vías, el Ecuador planteó algunas veces como alternativa la implementación de la institución informal de la destitución presidencial. Las instituciones son las reglas y procedimientos que coaccionan el comportamiento político, agregan preferencias e implementan esas preferencias. Jhon Polga Hecimovich recalca que existen instituciones formales que concentran normas codificadas y paralelamente se desarrollan instituciones informales. El autor sostiene que las instituciones informales acarrear resultados inesperados y no cuentan con sanciones por incumplir las normas:

- a) Las instituciones informales acarrear resultados inesperados a diferencia de las instituciones formales que tienen resultados esperados. La destitución presidencial en el Ecuador en los últimos años ha traído resultados inesperados ya que en lugar de recurrir a un procedimiento de juicio político (resultado esperado ya que estaba

y está establecido en la Constitución), el Congreso destituyó a tres presidentes por resoluciones legislativas inesperadas sin un adecuado procedimiento legal.

- b) Ausencia de sanciones de incumplir las normas. A pesar de transgredir la Constitución, de inobservarla y de emplear mecanismos ilegales como resoluciones parlamentarias, no existió ninguna sanción para los responsables de las destituciones los últimos tres presidentes o de los golpes de Estado que se puede evidenciar en la historia del Ecuador<sup>17</sup>. (Hecimovich, 2010: 22-26).

Las instituciones políticas formales no lograron estabilizar el sistema político ecuatoriano en casi ninguna ocasión, y justamente, lo contrario contribuyó a la inestabilidad de la nación, por ejemplo la institución formal de juicio político. La institución de juicio político “*describe un tipo especial de juicio al presidente mediante el cual se faculta al Congreso (a veces con acuerdo necesario del Poder Judicial) a remover al presidente de su cargo*” (Liñan, 2009 :85). Esta institución formal establecida en varias Constituciones del país no solucionó las crisis de gobierno ya que no abarcaba causales adecuadas para destituir legalmente al presidente de turno, el requisito de dos tercios de votos de parlamentarios siempre fue elevado, ni tampoco contaba con la rapidez que se necesitaba para solucionar crisis, siendo este último quizás la razón principal de la falta de aplicación de esta institución informal.

Así mismo, la revocatoria del mandato era limitada y no se permitía aplicar para el presidente. Sin embargo en la actual Constitución del Ecuador el artículo 105 detalla la posibilidad de revocar el mandato del presidente<sup>18</sup> a través de una solicitud respaldada con al menos quince por ciento de personas inscritas en el registro electoral, aplicable después del primer año de mandato y antes del último año y, con la especificación que se puede aplicar una sola vez durante el periodo de gestión. La recolección de firmas puede demorar un tiempo, y dificultaría una solución oportuna y breve en caso de una crisis que busca una salida urgente.

---

<sup>17</sup> Al ex mandatario Lucio Gutiérrez se le concedió una amnistía pudiendo ser inclusive candidato a la presidencia de la República luego de haber participado en el golpe de Estado del ex presidente Jamil Mahuad.

<sup>18</sup> Hasta el momento de la presente disertación no se ha presentado ninguna solicitud de revocatoria del mandato del primer mandatario.

Estas crisis tienen dos características fundamentales: la inmediatez y la urgencia; por lo que uno o más actores deben actuar para poner fin o dar solución a un hecho que puede afectar la democracia de un país. Por tanto para no aplicar el juicio político ni la revocatoria del mandato estos artículos apoyan a una solución rápida de destitución o disolución emergente.

La Constitución de 2008 crea el panorama para legitimar la institución informal de destitución del presidente y transformarla en una institución formal dentro del orden jurídico, siendo así una salida legal en caso de necesitar la destitución de algún presidente. Según Jons Estler y Rune Slagstad, las instituciones son la base de la democracia, razón por la cual deben crearse. Ellos aseguran que “*es el propio constitucionalismo el que garantiza la existencia, la permanencia y las bases de las instituciones; es más él las crea*” (Elster & Slagstad, 1999:78). Pasando la destitución del presidente de una institución informal a formal apoyaría a un orden, seguridad y estabilidad en su aplicación e institución.

### 2.2.2. *La pugna de poderes*

La relación ejecutivo-legislativa puede verse afectada por la falta de cooperación de un poder con el otro causando problemas en la gobernabilidad de un país, afectando a la estabilidad democrática y favoreciendo el abuso del poder por parte de uno de estos dos actores en contra del otro. Así también podemos ver que esta pugna de poderes construye obstáculos en la elaboración de política pública y aprobación de leyes (Sánchez-Parga, 1998).

Ha existido una frecuente pugna de poderes entre el ejecutivo y legislativo en el Ecuador, la relación entre estos dos poderes del Estado ha sido en los últimos tiempos muy mala a diferencia del gobierno del actual Presidente con la actual Asamblea Nacional<sup>19</sup>. Anteriormente existía una falta de cooperación por parte del Legislativo hacia el Presidente haciendo muy difícil el papel de gobernar en el país. (Salgado, 2012)

Este bloqueo ha sido muy común en gobiernos anteriores del Ecuador, así René Antonio Mayorga, intelectual latinoamericano (citado por Rivera ,2006:56) menciona que un gran

---

<sup>19</sup> Siendo el Presidente de la República el Presidente del movimiento Alianza País y la Asamblea Nacional está conformada por la mayoría de este movimiento (100 asambleístas).

problema es la legitimidad dual debido a que tanto el presidente como el parlamento compiten por legitimidad; sobre todo cuando el presidente no tiene una mayoría en el congreso, y surgen obstáculos para la aprobación de leyes y políticas públicas.

Según el análisis del período que comprende 1978 y 2008 de Hernán Salgado Pesantes, se puede concluir que el poder ejecutivo en el Ecuador no ha sido respaldado consistentemente por el poder legislativo, que significó que cada crisis termine en bloqueos mutuos. *“Esta nueva configuración política el Congreso se ha presentado como un poder que confronta al Presidente de la República y juega un papel decisivo en determinados momentos políticos. A estos hechos se los ha calificado como la pugna de poderes”* (Salgado, 2012:181)

Catherine M. Conaghan en sus artículo “Partidos Débiles, Políticos Indecisos y tensión institucional: el presidencialismo en Ecuador, 1979-1988” menciona sobre la inestabilidad en nuestro sistema presidencia y los serios enfrentamientos intermitentes entre los poderes ejecutivo y legislativo no siendo la respuesta incorporar el sistema parlamentario ya que este se encontraría con serias dificultades (1998:239-282).

Así también hay que considerar la relación del poder ejecutivo con el poder parlamentario en el Ecuador, ya que la inclusión de estos artículos pueden constituir una nueva forma de control político apoyando a que no pase lo que Aníbal Pérez-Liñán menciona en su libro “Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina” en cuanto a la relación del ejecutivo y legislativo:

Un enfrentamiento entre el Ejecutivo y el Legislativo conlleva frecuentemente el potencial de desestabilizar el régimen presidencial. (...) Una vez que la crisis ha llegado a incidir sobre el régimen, pueden darse dos desenlaces: reequilibramiento o quiebre.(Liñán, 2009:78)

En esta pugna de poderes se ha evidenciado como actor principal al legislativo, quien muchas veces ha obstruido los planes de gobierno, ha trabado leyes y ha tenido la decisión final de terminar con muchos gobiernos. Entendemos por crisis presidencial, según el mismo autor, Aníbal Pérez Liñan, como *“los casos graves de conflictos ente el Ejecutivo y el Legislativo en los cuales una de las ramas electas de gobierno busca la disolución de la otra”*(2009: 84).

## 2.3. Caso Ecuador en su gobernabilidad

Existen varios casos en el Ecuador que desde sus inicios han terminado mandatos por golpes de Estado, dictaduras civiles, destituciones y hasta renunciadas forzadas. Estos ejemplos son evidencias tanto de la falta de válvulas de escape por la rigidez de periodos tenemos como de la pugna de poderes entre el poder legislativo y ejecutivo.

### 2.3.1. Golpes de Estado y pugna de poderes

Los golpes de Estado ponían fin a un gobierno siendo estos “*cambios violentos de gobierno operados con violación de las normas constitucionales, cuyos actores pueden ser los propios gobernantes*” (Borja, 1997). En el Ecuador los golpes de estado han sido muy comunes, que generalmente han terminado con gobiernos de manera inconstitucional, por ejemplo, el golpe de Estado que puso fin al segundo mandato Juan José Flores, primer presidente constitucional de la república, el golpe de Estado organizado por Eloy Alfaro en contra del gobierno de Lizardo García o los famosos golpes de Estado que impedían culminar los periodos para los cuales José María Velasco Ibarra fue electo.

En cuanto a la pugna de poderes, como se ha mencionado, los poderes legislativo y ejecutivo se han mantenido en conflicto permanente. Como ejemplo, tenemos el gobierno de Jaime Roldós Aguilera, ejemplo de la pugna de poderes con el legislativo. El Congreso de aquella época aprobó un presupuesto desfinanciado, juzgó la conducta del Gobierno, bloqueó todas las iniciativas de ley que presentó el Presidente (Salgado, 2013) y amenazó con enjuiciar políticamente al éste, por lo que el ex presidente Roldós envió un proyecto de disolución de la Cámara Nacional de Representantes, que no logró concretarse:

Roldós envió al Congreso un proyecto de reformas a la Constitución, entre ellas, el restablecimiento de los senadores funcionales. Con este proyecto intentaba resolver la pugna, pues si el Congreso lo rechazaba, recurriría al provisto constitucional de proponerlo al pueblo en referéndum. Si el pueblo lo aprobaba, Roldós disolvería al Congreso y convocaría a elecciones legislativas. Pero en una Junta de Notables (...) solicitó que Roldós desistiera por el bien del país y de la paz de la República. Roldós cedió. (Espinosa, 1998:213)

Así podemos ver en la historia del país, en cuanto a gobernabilidad, ha sido difícil desde los inicios de la República, por los continuos golpes de Estado de quienes acechan el poder

y de los militares, por la pugna de poderes por parte del legislativo-ejecutivo y sobre todo por la falta de respeto a la Constitución.<sup>20</sup>

### 2.3.2. *Destituciones de Presidentes por el Congreso Nacional e inobservancia o manipulación de la Constitución.*

El primer caso en la historia del Ecuador es el del ex presidente Jerónimo Carrión en 1867 quien fue obligado a renunciar por el Congreso. La historia cuenta que un ministro de Carrión apresó a dos senadores e intentó disolver el parlamento, que al no ser del agrado de los legisladores lo declaran “indigno del alto cargo”, le piden la renuncia y no le queda más que renunciar (Espinosa, 1998:48). En este caso al menos podemos evidenciar la pugna de poderes pero también el respeto a la Constitución, ya que el Presidente Carrión renuncia y no es destituido por el Congreso.

Otro caso paradigmático en la historia constitucional del país es el caso de Juan de Dios Martínez. El 5 de diciembre de 1932 Juan de Dios Martínez Mera asume la presidencia de la República después de un proceso electoral. *“Martínez Mera ha sido el único presidente en ejercicio a quien descalificó el Congreso y le obligó a renunciar. José María Velasco Ibarra lideró esta descalificación. Lo acusó de haber sido escogido con fraude y de haber manejado con ineptitud la política internacional”* (Espinosa, 1998:133). Velasco Ibarra, Presidente de la Cámara de Diputados, mocionó en pleno del Congreso la renuncia del presidente Martínez aludiendo a su elección fraudulenta, la falta de tranquilidad y estabilidad económica en el país, y por el mal manejo de problemas internacionales. La moción fue aceptada por 48 votos a favor y 22 en contra. A pesar de que el Congreso pidió a Juan de Dios Martínez Mera su renuncia, él se negó, empezando entonces una pugna de poderes entre el ejecutivo y el legislativo. Espinosa menciona que destituyeron siete gabinetes de Martínez Mera pero que aun así el presidente no disolvió el Congreso. El 9 de octubre el Congreso lo acusó, falsamente, de querer erigirse como dictador y el 17 de octubre el Senado, presidido por Trujillo, destituyó al Presidente. Ese mismo día, Juan de Dios Martínez envió un mensaje a todos los ecuatorianos terminando así su mandato (Espinosa, 1998). En 1933, año de la destitución de presidente Martínez, se encontraba vigente la Constitución de 1929 que fue criticada por los amplios poderes del Congreso, como son el poder de censurar a los ministros y hasta del gabinete en pleno.

---

<sup>20</sup> Para un mejor análisis he realizado un resumen de los gobiernos que no pudieron terminar el periodo para el cual fueron escogidos el cual lo pueden observar en el anexo número 5.

De todos estos casos nos detendremos en los últimos tres casos más recientes en la historia de crisis presidenciales en el Ecuador. Las destituciones casi secuenciales de Abdalá Bucaram, Jamil Mahuad y Lucio Gutiérrez “ *trajeron una crisis institucional que muchos creíamos casi superada*”.(Salgado, 2012:185) Éstos casos sirvieron de motivación por lo cual fueron nombrados varias veces en la Asamblea Constituyente para la creación de los artículos 130 y 148 de la actual Constitución.

### 2.3.2.1Abdalá Bucaram

El Presidente Abdalá Bucaram Ortiz gobernó durante 186 día y 31 minutos.(Ocanto & Meléndez, 2010). Es decir tuvimos un Presidente que apenas gobernó y existieron fuertes críticas en su administración. Después de varios incidentes negativos y de escándalos en su gobierno, la gente de distintos grupos sociales salió a las calles a protestar.

En cuanto al panorama constitucional, la Constitución de 1978, vigente en esa época, tenía serios vacíos legales, razón por la cual la Constitución tuvo varias reformas constitucionales para depurar las deficiencias iniciales. Hernán Salgado respecto a ésta Constitución de gran duración y de gran aspiración democrática menciona que “*daba la impresión que el Ecuador había madurado y encontrado la estabilidad política pero la realidad se hizo presente con el derrocamiento del Presidente Abdala Bucaram en 1997, comienzo de un aniquilamiento constitucional.*” (2012:98).

En 1997, el grave panorama de conmoción interna justifica al presidente del Congreso, Fabián Alarcón, a llamar a una sesión extraordinaria para discutir la situación por la que estaba atravesando el país.<sup>21</sup> De acuerdo al Acta N°1, con fecha 6 de febrero de 1997, se realiza una sesión extraordinaria del Congreso con un único punto en el orden del día de: “*Analizar y resolver la crisis que vive el Ecuador y el Gobierno*”. En un ambiente de tensión, los diputados empezaron un debate para decidir cuál sería la solución del país.<sup>22</sup> El diputado Franklin Verduga, después de exhortar a los demás congresistas a respetar la

---

<sup>21</sup>El tiempo para convocar a una sesión extraordinaria del Congreso era de 24 horas de acuerdo al artículo 6 de la Ley Orgánica de La Función Legislativa vigente, sin embargo la misma se convocó el mismo día por la mañana. Este argumento lo trae a colación el diputado Harry Álvarez quien menciona que cualquier decisión tomada sería ilegal ante una sesión mal convocada.

<sup>22</sup> EL Asambleísta Michael Saud Galindo manifiesta, como consta en el Acta n° 1 de fecha 6 de febrero de 1997, que han sido agredidos varios diputados siendo o no del partido Roldosista.

voluntad soberana del pueblo ecuatoriano que se encontraba en las calles pidiendo la salida de Bucaram, presentó un proyecto de resolución que horas más tarde es leído y puesto en consideración de todos los parlamentarios.

Como consta en el acta, la moción de Franklin Verduga inicia explicando la mala administración del Estado por parte del presidente Bucaram, mencionando que *“ante los sucesos que paralizan y conmueven a la nación ecuatoriana, provocados por la bochornosa e ilegal conducta del Presidente de la República Abdalá Bucaram Ortiz, que de manera reiterada y constante viola la Constitución y las Leyes (...)”* y después solicitando lo siguiente en la moción:

Resuelve: Declarar, la **incapacidad mental** para gobernar del Abogado Abdalá Bucaram Ortiz, al tenor del literal d) del artículo cien de la Constitución Política de la República y consecuentemente el cese de funciones como Presidente Constitucional de la República. En aplicación del inciso segundo del artículo uno de la Constitución y en uso de esas atribuciones, designa como Presidente Constitucional Interino de la República del Ecuador, al doctor Fabián Alarcón Rivera, Presidente del Honorable Congreso Nacional para que el lapso de un año contados a partir de esta fecha, convoque a elecciones generales para designar Presidente y Vicepresidente de la República y Diputados Provinciales, Concejales y Consejeros que deban ser renovados por la conclusión de su período, quienes deben posesionarse en el mes de agosto de mil novecientos noventa y ocho, de acuerdo con la ley. (...). (Las negritas son mías).

Las críticas de la moción y de cómo se llevaba a cabo la sesión fueron las siguientes: El diputado Harry Álvarez García recalando el valor de respetar la Constitución y las leyes del Ecuador rechazó la moción presentada de destituir al Presidente Bucaram sustentado por el artículo 100, mencionando que no se puede utilizar una norma solo por conveniencia política y sin un debido proceso. Así mismo, el diputado Macas indicó que hay más de tres millones de ecuatorianos que se levantaron en contra del gobierno pero que sin embargo la respuesta ante la crisis no era el cambio de un presidente sino de una reforma institucional. Por su parte el diputado Niemes Illinworth criticó el vacío legal sobre la sucesión presidencial, viéndolo como el oportunismo de ciertos diputados de llegar a una presidencia interina. Jacobo Bucaram, entonces diputado, hizo referencia a la desproporcionalidad entre la moción de destituir al Presidente de la República con una mayoría simple, cuando para destituir al presidente del Congreso Nacional se necesitaba de las dos terceras partes de los miembros del Congreso y éste tendría derecho a la

defensa<sup>2324</sup>. Reiteró que si se aprobaba la moción se violaba el derecho a la defensa establecida en la Constitución del Ecuador, ya que ni si quiera se daba paso a una intervención del Presidente Bucaram. El diputado Jacobo Bucaram plantea otra alternativa: *“si quieren ir con el artículo 100, primero planteen pues la interpretación de la norma constitucional y posteriormente generen una norma constitucional que les permita escoger al Presidente de la República”*.

Marco Proaño Maya, diputado, consternado por la legitimidad de la institución mencionó que *“el ejercicio del poder se rige por las leyes, la ley es el límite del poder y la transgresión de ésta es tiranía”*. El diputado creyó conveniente respetar las instituciones y al Presidente legalmente escogido. Después de una votación nominativa por la moción, el presidente encargado del Congreso, sin dar cuenta de la votación, solo proclamó vacante la Presidencia de la República y después procedió a proclamar al señor Fabián Alarcón como nuevo Presidente del Ecuador, finalizando de esta manera la sesión sin permitir ninguna intervención adicional.

El diario “El Hoy” (2013) coincide con el conteo del acta del 6 de febrero en que fueron 44 congresistas en contra de 82 presentes quienes votaron a favor de destituir al presidente. Sin embargo, en el acta no consta una explicación de porqué se acepta una mayoría simple, a pesar que varios congresistas solicitaron saber cuántos votos se iban a necesitar ya que para destituciones de funcionarios de menor jerarquía se necesitaba una mayoría de dos tercios. El presidente encargado aceptó la moción con mayoría simple sin dar explicaciones adicionales.

Así mismo podemos ver que el Reglamento Interno de la Función Legislativa de esa época señalaba, en el artículo 74, que: *“Para la aprobación de todo asunto en el Congreso Nacional se requiere de la mayoría absoluta de los legisladores votantes, a menos que [en] la Constitución o este Reglamento se establezca otra mayoría (...)”*. Es decir, que permitir una mayoría simple para aceptar la decisión de destitución del presidente fue arbitraria.

---

<sup>23</sup> Sustentado en el artículo veinte y uno de la Ley Orgánica de la Función Legislativa vigente en 1997.

<sup>24</sup> A este argumento se sumó el congresista Líder Padilla diciendo que para destituir a un alcalde de un municipio se necesitaba de dos terceras partes de los miembros por tanto destituir a un presidente con una mayoría simple sería una simple maniobra política.

No queda claro porqué, a pesar de ser una opción constitucional, no se gestionó la salida del abogado Abdalá Bucaram a través de un juicio político. Después de la reforma de 1983 se detalló el juicio político para el presidente solo en causales muy específicas, siendo este el único mecanismo constitucional para poder dejar vacante el puesto de jefe de Estado; así mismo, para iniciar un juicio político eran necesario contar con el voto a favor de dos tercios de los congresistas y la destitución no hubiera sido inmediata. John Polga Hecimovich asegura que la presencia militar y la gran protesta popular, hicieron que el juicio político sea inviable, en particular dada la presencia de la FF. AA. y el desconocimiento del Presidente, por lo tanto tenían urgencia de detener su gobierno y de hacerlo cesar en sus funciones de manera urgente (2010).

En cuanto al porcentaje de dos tercios, según Hernán Salgado comenta que si dejaba a una votación se tenían resultados inciertos (Salgado, 2012). En caso de que se hubiera iniciado un juicio político en contra de Abdalá, éste muy probablemente hubiera salido triunfante ya que en su votación para declararlo incapaz mental a penas se lograron 48 votos, siendo una mayoría simple.

Obviamente esta cesación o destitución afectó a las reglas jurídicas básicas, como son: un procedimiento sumario que no garantizó a Bucaram el derecho a la defensa; la ausencia de pruebas que fundamentaran la incapacidad alegada; y, que la decisión fue tomada con una votación incompatible con la función presidencial, que debía haber sido la misma que se establece para el juicio político, es decir, el voto favorable de los dos tercios del total de los legisladores, por lo menos. (Salgado, 2012:287).

La Constitución vigente no señalaba cómo debía realizarse la sucesión presidencial en caso de ausencia definitiva ya que solo establecía en caso de ausencia temporal. Los vacíos legales permitieron que la sucesión sea inconstitucional; no quedaba claro quién debía ejercer la presidencia y finalmente se disputó que el puesto quedaría entre la Vicepresidenta Rosalía Arteaga y el Presidente del Congreso Fabián Alarcón, siendo éste último quién finalmente fue elegido como presidente interino del Ecuador. El Congreso se amparó en el segundo inciso del Art. 1 de la Codificación Constitucional para proclamar a Fabián Alarcón como presidente interino, que plasmaba el principio de la soberanía popular, La facultad del Congreso de escoger presidente se basó en artículo primero

segundo inciso que disponía: “La soberanía radica en el pueblo que la ejerce por los órganos del poder público”.

El 9 de febrero de 1997 se proclamó una nueva resolución del Congreso en la cual se encarga la presidencia “de manera temporal, a la doctora Rosalía Arteaga Serrano, Vicepresidenta Constitucional de la República, por el tiempo limitado, (...) para que el Congreso Nacional designe Presidente Constitucional Interino de la República”<sup>25</sup>(subrayado propio). Después de unos días, el 11 de febrero de 1997 el Congreso se reúne nuevamente pero esta vez para ratificar la designación de Fabián Alarcón como presidente “constitucional” interino, la finalización del encargo a Rosalía Arteaga y la disposición de adelantar las elecciones para el año de 1998. En todas estas actuaciones no hubieron fundamentos jurídicos, ni si quiera existía la figura de presidente interino en la Constitución, como bien lo menciona el abogado David Egas en su tesis (2012). El 25 de mayo se realizó una Consulta Popular en la cual se consultó la cesión del presidente Bucaram, ratificando de esta manera la destitución establecida en resolución del 6 de febrero de 2007 del Congreso; el descontento popular se hizo evidente en los resultados de la consulta.

El caso de Abdalá Bucaram sirvió como motivación principal para crear normas más específicas sobre la cesación del cargo presidencial y evitar vacíos legales. Como resultado, en 1998 se redactó una nueva Constitución que buscó reforzar el poder del presidente (Salgado, 2012), que enfatizó el problema que Linz llama “doble legitimidad”, causando confrontación entre el Congreso y el Presidente. (Hecimovich, 2010). No se buscó una destitución legal para el Presidente, lo cual años más tarde daría legitimidad a las calles.

Después de este suceso, en la Constitución de 1998 se tomaron las precauciones para permitir el cese de funciones del presidente por incapacidad física o mental declarada por el Congreso Nacional, pero no especificó más al respecto. La Constitución de 2008 y la Ley Orgánica de la Función Legislativa de 2009 es la primera que establece el procedimiento a realizarse. De acuerdo a la Constitución de 2008, para declarar la

---

<sup>25</sup> Congreso Nacional. Resolución de ratificación de la destitución de Abdalá Bucaram. Suplemento R.O. No. 23, 14 de marzo de 1997. Pág. 3

destitución de un presidente por incapacidad mental se necesita un informe médico previo que sustente la condición, así como la votación de dos tercios de los asambleístas para evitar manipulación y una votación simple. El texto de la Constitución ecuatoriana actual es el siguiente:

Art. 145.- La Presidenta o Presidente de la República cesará en sus funciones y dejará vacante el cargo en los casos siguientes:

4. Por incapacidad física o mental permanente que le impida ejercer el cargo, certificada de acuerdo con la ley por un comité de médicos especializados, y declarada por la Asamblea Nacional con los votos de las dos terceras partes de sus integrantes.

### 2.3.2.2. *Jamil Mahuad*

El ex alcalde de Quito, Jamil Mahuad con el partido Democracia Popular, gana las elecciones presidenciales en primera vuelta con una representación del 28% en el Congreso (contaba con el apoyo de dos grandes partidos DP Y PSC), logrando así una coalición mayoritaria en el Congreso que supondría un gobierno estable (Espinosa, 1998). Se reconoce que Mahuad gobernó en un momento crítico para el país; por un lado, el país sufrió las consecuencias del fenómeno natural conocido como “corriente del niño” y la caída internacional del precio del petróleo (Hecimovich, 2010). Su gobierno fue duramente criticado por una tasa de crecimiento económico casi nula en 1998, año en que se desató la peor crisis financiera en la historia del país. Primero fue el PSC quien le retiró su apoyo y después su propio partido. Buscando implementar una solución, Mahuad anuncia la dolarización que para el pueblo fue “la gota que derramó el vaso”, como versa el dicho popular. Las movilizaciones indígenas se hicieron presentes en Quito.

El 19 de enero de 2000, unos 8000 indios de diversas comunidades andinas, que desde hace días habían logrado eludir la fuerza pública en los caminos y los campos, llegaron a Quito, la capital del Ecuador. En varias provincias del país se habían instalado “parlamentos populares” y en distintas ciudades persistían las manifestaciones antigubernamentales. Al día siguiente, 20 de enero, una impresionante manifestación indígena, encabezada por los dirigentes de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y respaldada por la Coordinadora de Movimientos Sociales (CMS) ¡, sindicalistas, empleados públicos, estudiantes y pobladores, en medio de un indudable clima de mayoritaria simpatía y respaldo nacional popular, atravesó las calles de Quito gritando la consigna “fuera Mahuad” (PazyMiño, 2002:45)

El mismo historiador menciona que más del 70% de la población respaldó las acciones indígenas y la toma del Congreso (PazyMiño, 2002); mientras que para el general Carlos Mendoza Poveda en su libro “¿Quién derrocó a Mahuad?” el movimiento indígena tenía el 93% de apoyo. Sea la cifra que fuese, la mayoría de la población quería fuera al gobierno del ex presidente (Mendoza, 2001).

Así el 21 de enero del 2000 se intentó un golpe de Estado entre el movimiento indígena y los militares, causando una salida forzosa del presidente Jamil Mahuad. El golpe de Estado es entendido como una “*medida grave y violenta que toma uno de los poderes del Estado, usurpando las atribuciones del otro*” (“Diccionario de Política,” 2001:1456). El Congreso Nacional aprobó una resolución que aceptaba la salida legal por abandono de cargo de Jamil Mahuad—la cual nunca fue probada—y se confirió el poder a su sucesor Gustavo Noboa. Noboa ayudó a que se aprobara amnistías en el Congreso para todos los que participaron en el golpe de Estado. Como antes lo habíamos señalado, esta falta de acciones que responsabilicen a las participantes en el quebrantamiento de la ley es una característica de la presencia de una institución no formal: la destitución presidencial (Hecimovich, 2010).

De acuerdo al Acta No. 1 de la sesión matutina extraordinaria del Congreso con fecha 22 de enero del año 2000, el Congreso se reunió en Guayaquil para tratar el único punto del día “*Conocimiento de la situación política del país y adopción de las resoluciones pertinentes*”. La sesión empezó con la intervención del diputado Jaime Nebot quien presentó un proyecto de resolución. A continuación el texto de la moción de acuerdo al Acta No 1 del año 2000:

Considerando: que un grupo de sediciosos en abierta violación constitucional ha intentado usurpar las tres funciones del Estado; Que ha consecuencia de la actitud desestabilizadora de la democracia propiciada por algunos sectores, el Presidente Constitucional de la República, Jamil Mahuad Witt, como es de conocimiento público ha abandonado el cargo para el cual fue democráticamente escogido; Que el grave estado de conmoción interna al que ha llegado la sociedad ecuatoriana, amenaza con provocar la destrucción del Estado; Que es el deber fundamental del Honorable Congreso Nacional defender la Constitución, el sistema democrático y la forma republicana de Gobierno; y, en ejercicio de sus facultades constitucionales, Resuelve 1. Declarar de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 167, numeral 6, de la Constitución Política, el abandono del cargo y la cesación de sus funciones por parte del Señor Presidente de la República, doctor Jamil Mahuad Witt. Artículo 2. Rechazar energéticamente la actitud antidemocrática de los actores involucrados. Artículo 3. Respaldo en forma irrestricta el orden constitucional, y en

consecuencia, el ejercicio de la competencia específica establecida en el artículo 168 de la Carta Política, por su parte el señor Vicepresidente de la República, esto es, “subrogar en forma definitiva al Señor Presidente por el tiempo que falte para completar el correspondiente período constitucional.

Para entender mejor la moción presentada podemos ver el siguiente texto de los artículos antes referidos de la Constitución de 1998:

Art. 167.- (artículo 145) El Presidente de la República cesará en sus funciones y dejará vacante el cargo en los casos siguientes:

6. Por abandono del cargo, declarado por el Congreso Nacional.

Art. 168.- (artículo 146) En caso de falta definitiva del Presidente de la República, le subrogará el Vicepresidente por el tiempo que falte para completar el correspondiente período constitucional.

Algunos diputados opinaron respecto a esta única moción presentada, así tenemos las siguientes participaciones relevantes:

- El diputado Alejandro Aguayo denominó las actuaciones del 21 de febrero como un intento de golpe de Estado. El bloque de su partido político respaldó la sucesión presidencial bajo la motivación que esta era la única vía democrática para lograr la estabilidad del país.
- Por su parte Wilfrido Lucero reiteró que la salida del Presidente de la República, Jamil Mahuad estaba amparada en la Constitución. El abandono del cargo era evidente, según el congresista, por lo que tenía que ser declarado como tal y así poder tener una salida y una sucesión legal.
- Jaime Nebot reiteró que, a pesar de la insistencia de otros diputados, se debería sancionar legalmente a la sedición. Reiterando que debe haber sanción para quienes estuvieron involucrados en el intento de golpe de Estado, dejando de esta manera el texto de la moción sin ninguna modificación. A favor de esto, el diputado Moeller insistió en sancionar a quienes “*conspiraron en contra de la democracia del país*” y así mismo comentó que el Presidente Mahuad ese mismo día se había pronunciado a favor de la sucesión de su Vicepresidente.

- El diputado Juan Cantos, diputado por la Democracia Popular, aclaró que el Presidente Jamil Mahuad defendió hasta donde pudo el orden constitucional y dio el visto bueno para su sucesión como única alternativa para no alterar el orden constitucional del país.
- Ramiro Rivera señala que el Presidente Mahuad no abandonó el cargo.

No es cierto que el Presidente Mahuad haya abandonado el cargo. ¡No! Seamos objetivos, al Presidente Mahuad se le forzó para abandonar el cargo, porque el cargo no es un edificio que se vincula al mandato. (...) sabiendo que el que el Presidente Mahuad el día de ayer fue derrocado, derribado por un intento golpista.

Después de horas de debate, la moción fue aprobada. Asistieron noventa y seis diputados de ciento veinte y tres, de los cuales ochenta y siete votaron a favor de la moción, una abstención y siete votos no válidos. Un voto no se registró. Logrando una apretada mayoría de dos tercios.

La renuncia de Jamil Mahuad es debate para muchos, es por esto que en la Constitución de 2008 y en la Ley Orgánica de la Función Legislativa se establece que el presidente debe entregar su renuncia voluntaria al presidente de la Asamblea Nacional, siendo esta formalidad necesaria para probar que este ha renunciado a su cargo.

### *2.3.2.3 Lucio Gutiérrez*

Lucio Gutiérrez ganó sorpresivamente las elecciones en noviembre de 2002, con minoría en el Congreso. Inmediatamente realizó alianzas con Pachacutik y el MPD; sin embargo, sus alianzas duraron poco ya que unos meses más tarde el partido con el cual ganó las urnas, PSP, se unió con el PSC para una restructuración de la entonces Corte Suprema de Justicia, el inicio de las negociaciones con Estados Unidos para firmar un tratado de libre comercio y la aprobación del presupuesto anual del año siguiente. La unión no duró mucho y a los pocos meses, el PSC junto con la ID y Pachacutik iniciaron un proceso de juicio político en contra de Lucio Gutiérrez por malversación de fondos y crímenes contra la seguridad del Estado. Sin embargo, el juicio político no prosperó por la falta de apoyo del Congreso, ya que se unió con el PRIAN y PRE. La ciudadanía lo juzgó por haber promovido con el Partido Roldosista Ecuatoriano, la destitución de los miembros de la

Corte Suprema de Justicia y el reemplazo de nuevos jueces que desecharon las acusaciones contra los ex presidentes Bucaram y Noboa, aprobando así su retorno inmediato al país. El regreso del ex mandatario Bucaram causó un impacto a la sociedad dando lugar a protestas en la ciudad de Quito los días 12 y 13 de abril, siendo éstas llamados por el entonces presidente como un grupo minúsculo de “forajidos”. Después solo crecieron las manifestaciones en la capital y se convocó a una gran marcha para el 19 y el 20 de abril, los manifestantes pedían la salida del Presidente (Hecimovich, 2010).

El Congreso convocó una sesión especial el día 20, votando 62 a 0 a favor de destituir a Gutierrez por abandono de cargo. El acto final fue el retiro de las FF. AA.(..) Como en el caso de las otras dos destituciones presidenciales, la caída de Lucio Gutiérrez empezó con un detonante (la inconstitucional disolución de la Corte Suprema de Justicia), protestas populares (con alrededor de 50000 forajidos en su apogeo), una resolución *casi legal* por el Congreso (62.0 por el cargo de abandono de cargo) y la decisión final hecha por militares. (Hecimovich, 2010)

Jhon Polga Hecimovich utiliza las palabras “casi legal” para describir la salida del Presidente. El coronel Lucio Gutiérrez se encontraba en el Palacio de Carondelet gobernando en un estado de emergencia que él mismo había solicitado, por lo que no se podía probar un abandono del cargo; sin embargo el Congreso no tuvo otra salida que configurar de esa manera su destitución para que esta pudiera ser legal.

De acuerdo al Acta N° 25-047-A con fecha 20 de abril de 2005, el Congreso se reunió en sesión matutina ordinaria para tratar entre la orden del día: *Cesación y destitución por abandono de cargo del cargo del Coronel Lucio Gutiérrez Borbúa como Presidente Constitucional de la República*. El diputado Ramiro Rivera abre el debate presentando la siguiente moción para destituir al ex Presidente Gutiérrez:

El Congreso Nacional. Considerando: Que la primera obligación del Presidente de la República es cumplir y hacer cumplir la Constitución de la República y, en consecuencia, preservar el estado de derecho y la integridad y seguridad de los ecuatorianos; Que el coronel Lucio Gutiérrez ha desconocido la Constitución Política de la República al intervenir indebidamente en los otros poderes del Estado, pretendiendo inclusive disponer acerca de la organización de la Función Judicial; Que en el abierto incumplimiento de sus deberes constitucionales y morales, en un evidente acto de irresponsabilidad, el coronel Lucio Gutiérrez ha dispuesto indebidamente la utilización de la Fuerzas Pública para reprimir manifestaciones pacíficas del pueblo de Quito que no amenazaba la seguridad de las personas ni la integridad de sus bienes; Que además el coronel Gutiérrez ha movilizadobandas armadas para ocupar Quito y agredir a sus habitantes; Que es deber del Congreso Nacional tomar las medidas necesarias para asegurar la integridad de la República y

preservar la seguridad de sus habitantes; Que las actitudes del Coronel Gutiérrez lo colocan al margen de la Constitución y la ley, en evidente abandono de las responsabilidades que le corresponden como Presidente Constitucional de la República; Que esto ha configurado la causal de abandono del cargo prevista en el numeral seis del artículo 167 de la Constitución Política de la República; y, en ejercicio de las atribuciones constitucionales y legales, Resuelve: Declarar que el coronel Lucio Gutiérrez Borbúa ha abandonado el cargo de Presidente Constitucional de la República y, en consecuencia, deben operar los mecanismos de sucesión constitucional. Artículo 2. Disponer que se dé inicio a los procedimientos del caso, para sancionar a los responsables de las violaciones constitucionales que se han producido, incluido el cumplimiento de órdenes inconstitucionales por parte de la Fuerza Pública. En representación del pueblo soberano, Congreso Nacional del Ecuador.

Sin ningún debate, el diputado Luis Fernando Torres pidió que se someta a votación. Con 60 votos a favor, 2 abstenciones de 72 diputados presentes, la moción fue aprobada. A continuación la Presidente el Congreso posesionó como nuevo Presidente de la República al doctor Alfredo Palacio González, de acuerdo a lo establecido en el artículo 168 de la Constitución referente a la sucesión presidencial del vicepresidente.

Hernán Salgado critica el vacío legal de la Constitución de 1998 al establecer que el presidente cesa en sus funciones por abandono de cargo. Él mantiene que no es claro que se podría interpretar como abandono de cargo, quedando a criterio subjetivo y discrecional de los congresistas. Incurriendo así en, lo que en derecho constitucional se conoce como, “norma abierta”; el abandono de cargo es una norma que no se concretó y ni tampoco se explicó su sentido y alcance. Para Hernán Salgado, esta norma es como firmar un cheque en blanco (Salgado, 1987).

Por esta razón en debate sobre el ejecutivo, la Asamblea Constituyente crea artículos específicos para un abandono de cargo, teniendo éste que verificarse por la Corte Constitucional para así poder declararlo. La norma dice lo siguiente:

Art. 145.- La Presidenta o Presidente de la República cesará en sus funciones y dejará vacante el cargo en los casos siguientes:

4. Por abandono del cargo, comprobado por la Corte Constitucional y declarado por la Asamblea Nacional con los votos de las dos terceras partes de sus integrantes.

#### *2.3.2.4 Conclusión de los tres casos: Bucaram, Mahuad y Gutiérrez*

Como bien lo describe Arturo Valenzuela, estos tres casos demuestran lo que él llama “presidencias interrupted” (interrupciones presidenciales).

El derrocamiento –casi secuencial- de tres presidentes tuvo una incidencia grave especialmente en el ámbito político, al romper los esquemas de gobernabilidad tan difícilmente construidos en el Ecuador, como en otros países de la región. Estos hechos trajeron una crisis institucional que muchos creíamos superada. Igualmente graves y en extremo confusas fueron las consecuencias en el orden jurídico constitución: ya porque se relativizan los mandatos de la Ley Fundamental, con interpretaciones coyunturales,; ya por la desvalorización misma de la Constitución. Para destituir un presidente de la República el único medio jurídicamente válido constituye el denominado juicio político (impeachment), institución que en la mayoría de países no está a la orden del día por las consecuencias que pueden sobrevenir. El remedio, solemos repetir, será peor que la enfermedad. En un país, como el nuestro, con una frágil institucionalidad más fácil es tomar el atajo de destitución de hecho, recubriéndola de juridicidad incluso para minimizar la intervención militar.(Salgado, 2012:185)

De acuerdo a lo analizado en los tres casos de destituciones podemos sacar las siguientes conclusiones:

- Existieron tres principales actores para la destitución de presidentes: las organizaciones sociales, que salieron a las calles a protestar, (PazyMiño, 2002), el Congreso y las Fuerzas Armadas.
- Con estos tres casos, las instituciones democráticas han demostrado su falta de institucionalización y de capacidad efectiva para resolver los problemas propios de cualquier régimen constitucional.
- Existen dos crisis del derecho y del Estado para Luigi Ferrajoli (citado por Ramiro Ávila, 2011): la credibilidad del derecho y la impotencia del derecho. En cuanto a la impotencia del derecho podemos decir que incide en otras áreas, como la legalidad. El principio de legalidad para Ramiro Ávila Santa María “*propugnaba el sometimiento del poder público a la ley*”, siendo éste afectado por una crisis del derecho. De acuerdo a los tres casos anteriormente descritos podemos evidenciar que los parlamentarios no se ajustaron a la ley o forzaron la interpretación de las normas. Por esto podemos decir, como conclusión, que también existió en estos tres casos una crisis del Estado reflejada en una impotencia del derecho (Ávila, 2011).

- Los vacíos legales y la falta de vías legales llevaron a un fraude constitucional; sin embargo, las irregularidades de estos tres casos mencionados contribuyen a la elaboración y construcción de la Constitución de 2008. Pensando en el caso de Abdalá Bucaram, ahora se necesita de un informe médico; por el caso de Mahuad, se necesita presentar una renuncia por escrito; y, en el caso de Lucio Gutiérrez, para ratificar el abandono del cargo se necesita una votación más elevada. Así mismo lo dice el abogado Rafael Oyarte:

Como la práctica parlamentaria originó que las causales de incapacidad y abandono hayan sido utilizadas como juicios políticos irregulares, en la Constitución de 2008 se elevó el quórum para realizar esas declaraciones a las dos terceras partes de la Asamblea Nacional, lo cual antes no ocurría antes.(Oyarte, 2009:79-80)

La construcción de la destitución del presidente por parte del Congreso, pero con la consecuencia de que éste también se disuelve, pone un candado para que el parlamentario no pueda realizar acciones sencillamente.

- El Ejecutivo se encontraba débil al no tener un respaldo en el Congreso que garantice su estadía en el poder en caso de una crisis política, teniendo el legislativo casi siempre la palabra final. Se destituía al presidente, pero los legisladores continuaban con su cargo.
- Y la conclusión más importante la describe Hernán Salgado: *“Estos hechos trajeron graves consecuencias en el orden jurídico constitucional, con interpretaciones coyunturales; ya por la desvalorización misma de la Constitución”* (2012:85). Así también menciona que fue de gran preocupación para los constitucionalistas esta pérdida de valor de la Carta Magna. Podría llamar a esto un fraude constitucional.

## **1.1 Asamblea Constituyente de Montecristi**

El Ecuador tiene una historia de inestabilidad, e incumplimiento de normas constitucionales y de instituciones políticas que justifican la decisión de la Asamblea

Constituyente de crea una Constitución nueva. Esta inestabilidad y la precaria institucionalidad han afectado la gobernabilidad del país.

La Asamblea Constituyente se dividió en 10 mesas de trabajo, entre las cuales se encontraba la mesa número tres, presidida por el asambleísta Gustavo Darquea, que tenía la responsabilidad de redactar los artículos concernientes a la Función Ejecutiva y Función Legislativa, relacionados con la estructura y las instituciones del Estado, y por ende, la mesa promotora de los artículos 130 y 148 de la Constitución actual. A fin de entender la razón por la que asambleístas constituyentes decidieron crear la institución de destitución del presidente y consecuentemente, disolver la Asamblea Nacional, analizaremos el proceso constituyente que trajo como resultado los artículos 130 y 148 de la Constitución del Ecuador, y se evaluarán la estructura y consecuencias de cada artículo por separado.

El debate empezó con la institución de disolución de la Asamblea Nacional por parte del Presidente (artículo 148), siendo ésta la razón principal de la creación de los dos artículos, de alguna manera el artículo 130 de destitución del Presidente solo se crea con el fin de compensar el equilibrio y control de poderes que hemos hablado anteriormente. Es así que podemos observar lo discutido y aprobado en la Asamblea Constituyente 2007-2008.

#### *2.4.1. Debate y Aprobación artículo 130 de la Constitución del Ecuador en la Asamblea Constituyente. Destitución del Presidente*

El Acta No. 072 de la Asamblea Constituyente de fecha 30 de junio de 2013, relata el desarrollo del primer debate sobre el Informe de la Mayoría presentado por la mesa número 3 referentes a los temas: Organización de poder, en la parte correspondiente a la Función Legislativa y Consejos de Estado—en donde se encuentra el tema de la destitución del Presidente por facultad de la Asamblea Nacional. El Informe de la Mayoría<sup>26</sup> decía lo siguiente respecto al contexto del país y la motivación para crear el artículo 130:

1.2. Pugna permanente de poderes entre Ejecutivo-Legislativo. Sectores del Congreso en su actitud de obtener ventajas personales y corporativas han utilizado en muchas ocasiones la fiscalización y el juicio político con Presidente, Ministros y Magistrados de la Corte como herramienta de chantaje a las otras funciones del Estado. Era frecuente que un Ejecutivo carente de mayoría en el Congreso, en su afán de lograr la aprobación de leyes de acuerdo a sus intereses, obtener autoridades de control afines a su entorno político, así como

---

<sup>26</sup> El texto del Informe de la Mayoría de la mesa nº 3 del Acta Nº 072 de la Asamblea Constituyente ha sido recortado y ordenado para ir directamente al tema que nos interesa.

reestructurar a su conveniencia a los organismos de otras instituciones del Estado, procedía a conformar mayorías dóciles con un alto costo político, económico y moral. Todas estas situaciones generaban un choque de intereses contrapuestos, con graves consecuencias para la estabilidad democrática y la gobernabilidad, donde estaba totalmente ausente el diálogo para articular un proyecto de país. 1.3 Progresiva pérdida de atribuciones de la Función Legislativa. (...) en la Constitución de 1998 se eliminó la facultad de destituir a los Ministros luego del juicio político y censura.

Con este texto podemos ver que la fundamentación de la figura de destitución del presidente por parte de la Asamblea Nacional es mantener un equilibrio entre los poderes del Estado, suponiendo así un correcto balance de contrapesos. El texto del artículo presentado fue el siguiente:

Sección Segunda. Del control político y del control de la acción del Gobierno. (Artículo 15) La Asamblea Nacional tiene la facultad de proceder a la destitución del Presidente/a de la República, en los siguientes casos: 1. Por la comisión de delitos contra la seguridad del Estado. 2. Por delitos de concusión, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito; 3. Por arrogarse funciones que no le competen constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional. Para proceder a la destitución se requiere el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional. Esta facultad podrá ser ejercida por una sola vez durante el periodo legislativo, en los tres primeros años del mismo y conlleva la convocatoria a elecciones legislativas anticipadas. En un plazo máximo de siete días después de la publicación de la resolución de destitución, el Consejo Nacional Electoral convocará para una misma fecha a elecciones legislativas y presidenciales para el resto de los respectivos períodos. Para estas elecciones se aplicará lo dispuesto en la Constitución y la ley.

La diferencia primordial en este primer texto fueron las causales de la institución de destitución. En el texto incluyen las causales de un juicio político establecidas en la Constitución de 1998 y que se mantienen en la actual Constitución. Es decir, la primera intención de los legisladores fue mezclar un juicio político del presidente con la figura de destitución del presidente por parte de la Asamblea. El artículo referente al enjuiciamiento político excluía al presidente en el texto de primer debate, confundiendo así el juicio político del presidente con la institución nueva. Es esta una de las razones, por las que esta figura constitucional se asemeja más a un juicio político que a una moción de censura propia de un sistema parlamentario.

Varios asambleístas aportaron con sus críticas en el debate de esta sesión de la Asamblea Constituyente, por ende mencionaré los aportes que se encuentran en la Acta N°: 072 (2008):

Gustavo Darquea, el ex asambleísta, después de hacer referencia a la destitución del presidente Gutiérrez, la histórica pugna de poderes y la pérdida de atribuciones del

Congreso señaló que la facultad de destituir al presidente es un mecanismo que permite el correcto funcionamiento en el sistema de contrapesos en la Constitución. A pesar de esta postura, varios asambleístas estuvieron de acuerdo que la finalidad de este artículo fue de controlar y armonizar el trabajo entre el ejecutivo y el legislativo. Como Montesquieu describe y resume, el sistema de pesos y contrapesos, en los párrafos finales de su capítulo VI:

He aquí, pues, la constitución fundamental del gobierno al que nos referimos: el cuerpo legislativo, el cual estará frenado por el poder ejecutivo que lo estará a su vez por el legislativo. Los tres poderes permanecerían así en reposo o inacción, pero, como por el movimiento necesario de las cosas, están obligados a moverse, se verán forzados a hacerlo de común acuerdo (1987:172).

En contraste, tenemos la intervención del asambleísta León Roldós quien explica que este artículo no favorece al control entre poderes, sino todo lo contrario, favorece a un desbalance entre estas dos funciones del Estado. Él explica que, primero, para que un presidente puede ser destituido por causales como cohecho, peculado, concusión, enriquecimiento ilícito y contra la seguridad del Estado, debe haber una sentencia ejecutoriada y un debido proceso, es decir, se debe garantizar el cumplimiento del derecho a la defensa. En cuanto a destituirlo por violación a la Constitución, Roldós opina que el órgano con potestad de decisión es la Corte Constitucional, dado el requisito de un informe previo de este organismo; mientras que, el presidente puede disolver la Asamblea por una causal tan simple como incumplimiento o traba del Plan Nacional.

El Asambleísta Estévez pidió que se ponga también como causal la de delitos de lesa humanidad, sin embargo menciona que debe haber una sentencia previa para no incumplir el principio de presunción de inocencia. Gilberto Gumangate aportó diciendo que el presidente debe ingresar en el articulado de juicio político.

Por su parte la abogada María Paula Romo hace un preámbulo de la historia del Ecuador, explicando la dificultosa situación del país donde ningún presidente desde hace diez años había podido terminar el mandato por el cual fueron electos. Ella mencionó que la motivación para la redacción de estos artículos es encontrar estabilidad respecto a las instituciones y lograr un adecuado balance entre los poderes con control. Además propuso incluir como causal la grave crisis política para destituir al Presidente, ya que para disolver el Congreso también existía esta causal; y que estas dos instituciones son creadas para no ser usadas. *“Ese mecanismo al que algunos llamamos muerte cruzada, no es un mecanismo*

*que está diseñado para ser usado, colegas, todo lo contrario, lo que queremos es eliminar toda forma de incentivo para que este mecanismo opere. De tal forma que, ninguno, ni el Ejecutivo ni Legislativo, se vean tentados a usar este mecanismo”<sup>27</sup>*

De acuerdo al Acta N° 83 de la Asamblea Constituyente con fecha 12 de julio de 2008, tenemos el siguiente texto de la destitución del Presidente dentro del informe presentado para segundo debate, existiendo cambios significativos después de haber recibido 55 observaciones de distintos asambleístas:

Sección Segunda. Del Control Político y del Control de la Acción del Gobierno. Artículo (15). La Asamblea Nacional tiene la facultad de proceder a la destitución del Presidente, Presidenta de la República, en los siguientes casos: 1. Por la omisión de delitos contra la seguridad del Estado; 2. Por delitos de concusión, cohecho, peculado enriquecimiento ilícito; 3. Por arrogarse funciones que no le competen constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional. Para proceder a la destitución se requiere el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional. Esta facultad podrá ser ejercida por una sola vez durante el período legislativo, en los tres primeros años del mismo y conlleva a la convocatoria a elecciones legislativas. En un plazo máximo de siete días después de la publicación de la resolución de destitución, el Consejo Nacional Electoral convocará para una misma fecha a elecciones legislativas y presidenciales para el resto de los respectivos períodos. Para estas elecciones se aplicará lo dispuesto en la Constitución y la ley.

Como podemos observar el texto presentado en segundo debate no varía, las causales son las mismas y el porcentaje de votos también, sin registrar cambio alguno en esta institución al igual que la de juicio político en la que no se incluye al presidente de la República.

Gustavo Darquea esta vez justificó la razón del mismo texto, diciendo que el juicio político siempre ha sido ineficaz para el Presidente de la República y como prueba de esto señala que no ha existido ningún juicio político en contra de un presidente. Así también mencionó que el juicio político es una figura que ha estado relacionada solamente con delitos y la naturaleza de la destitución del presidente es otra. Propuso también destituir al presidente por esta nueva institución y no por la de juicio político, por la agilidad en el trámite, dando así solución a casos como en la de una crisis política en el país.

Virgilio Hernández en su intervención insistió en las palabras utilizadas por María Paula Romo en el primer debate, al decir que son medidas para que no se apliquen sino para “obligar a generar mecanismos de corresponsabilidad entre el ejecutivo y el legislativo”. El asambleísta César Rodríguez observó el derecho a la defensa que debería tener el

---

<sup>27</sup> Para profundizar en la discusión en el anexo 6 podemos encontrar una entrevista con al ex asambleísta quien nos habla después de varios años de la Asamblea Constituyente sobre estos dos artículos.

presidente antes de ser destituido, recalando que este mecanismo puede afectar la seguridad jurídica, ya que todos los ciudadanos tienen derecho a la defensa al igual que el presidente. También menciona que las dos terceras partes es un porcentaje muy bajo, a pesar de ser éste inalcanzable en las destituciones de ex presidentes.

Gilberto Guamangate y Julio Logroño advirtieron que la destitución del presidente puede ser peligrosa ya que no se propone un debido proceso por lo que creyeron más conveniente dejarlo como un juicio político. Betty Tola partidaria del texto propuesto, manifiesta que esta “revocatoria mutua” permite mayores niveles de gobernabilidad democrática. Así mismo cree que se debe incluir al presidente dentro de la institución de juicio político. Finalizamos con las palabras utilizadas por Martha Roldós: “*No nos inventemos que está loco, no nos inventemos que está enfermo; digamos que hay crisis políticas y la Asamblea toma la determinación donde también tiene que llamar a elecciones generales*”.

#### *2.4.2. Debate y Aprobación artículo 148 de la Constitución del Ecuador en la Asamblea Constituyente. Disolución de la Asamblea Nacional*

El proceso de creación del artículo sobre la disolución de la Asamblea Nacional fue discutido, en primera instancia, en la Asamblea Constituyente antes que la de destitución del presidente. Podríamos decir que la motivación que tuvieron los constituyentes sobre estos artículos respondió a la necesidad de controlar más las actuaciones del parlamento que la de limitar las actuaciones del ejecutivo. La destitución del presidente viene por inherencia para no desbalancear las funciones del Estado.

En la sesión de segundo debate de acuerdo al Acta N° 71 de fecha 28 de junio de 2008, se presenta el siguiente informe en cuanto a la motivación:

En cuanto al artículo 10, diseñado como una mediad excepcional para superar graves crisis políticas y de conmoción interna, originadas por la pugna de poderes entre el Ejecutivo y Legislativo, se aceptó la propuesta y observaciones de varios asambleístas, y se procedió a elaborar un texto alternativo en **el que se cambió la figura de la revocatoria del mandato a través de consulta popular, por la de la disolución de la Asamblea Nacional**, dado que la iniciativa corresponde al Ejecutivo. Esto conllevará a elecciones anticipadas e inmediatas presidenciales y legislativas. El Presidente/a podrá hacer uso de esta facultad por una sola vez durante su mandato en los tres primeros años del mismo. (La negritas son mías)

Como vemos esta institución está muy cercana a la de revocatoria del mandato en sus primeros debates, entendiendo que las dos figuras siguen el mismo fin: ponerle fin a uno de los poderes del Estado. El texto del articulado de acuerdo al Acta era el siguiente;

Artículo 10.- El Presidente o Presidenta de la República podrá disolver la Asamblea Nacional, cuando a su juicio ésta se hubiera arrogado funciones que no le competen constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional, o si de forma reiterada podrá ser ejercida por una sola vez durante el mandato, en los tres primeros años del mismo y conlleva la convocatoria a elecciones presidenciales anticipadas. En un plazo máximo de siete días después de la publicación del decreto de disolución, el Consejo Nacional Electoral convocará para una misma fecha a elecciones legislativas y presidenciales para el resto de los respectivos períodos. Para estas elecciones se aplicará lo dispuesto en la Constitución y la ley. Hasta la instalación de la Asamblea Nacional, el Presidente o Presidenta de la República podrá, previo dictamen favorable de la constitucionalidad de la Corte Constitucional, expedir decretos-leyes de urgencia económica, que podrán ser aprobados o derogados por el órgano legislativo.

Como podemos observar del texto del segundo debate al que se encuentra vigente en nuestra Constitución no tiene mayor diferencia. Las intervenciones de los constituyentes fueron en su mayoría a favor del texto del informe y justificando la necesidad de su creación. Por ejemplo, Gustavo Darquea mencionó que el Ecuador se mantenía con el chantaje permanente del Congreso, bajo la amenaza de un juicio político o destitución del presidente. Por lo cual existía la importancia de tener una sociedad regida por un Estado Constitucional donde exista un diseño institucional. El artículo permite según él *“resolver dentro del marco constitucional, los conflictos de poder, principalmente entre el Ejecutivo y el Legislativo”*.

Las críticas fueron las siguientes:

- Leonardo Viteri sobre el artículo hizo referencia a la subjetividad de crisis política y en cuanto a la causal de obstrucción del Plan Nacional de Desarrollo recalca que éste no es una norma que se debe exigir su cumplimiento y menos por parte de la Asamblea quien no la desarrolla.
- Julio Logroño indicó que la forma en la que se darían los hechos en caso de aplicar el artículo en ese entonces señalado como diez (actualmente artículo 130) puede favorecer a un hiperpresidencialismo y al autoritarismo.
- Pablo Lucio Paredes mencionó que *“hace seis años advirtió que el artículo solo iba a servir para que el Presidente disuelva el Congreso y no viceversa,*

*permitiéndolo a éste convocar a nuevas elecciones con un Congreso que sí este a su favor”.*

- Martha Roldós señala que la iniciativa no es nueva ya que viene siendo discutida desde el gobierno de su padre, Jaime Roldós, en 1980<sup>28</sup>. Rechazó los cambios realizadas para el segundo debate referente a la ratificación del presidente ya que es cambiado por nuevas elecciones presidenciales anticipadas. Ella mencionó el temor de tener nuevas elecciones anticipadas y permitir un nuevo período presidencial, tema que años más tarde se resuelve con la interpretación de la Corte Constitucional.
- César Gracia manifestó su miedo a que no se garantice el debido proceso del presidente como los casos de los ex presidentes removidos inconstitucionalmente de sus cargos.

El texto final de acuerdo al acta número 076 de fecha 04 de julio de 2008 para la votación quedo casi intacto después del segundo debate y su respectiva votación para su aprobación por parte de los asambleístas:

Artículo 10.- La Presidenta o Presidente de la República podrá disolver la Asamblea Nacional, cuando a su juicio ésta se hubiera arrogado funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional, o si de forma reiterada e injustificada obstruya la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, o por grave crisis política y conmoción interna. Esta facultad podrá ser ejercida por una sola vez, durante su mandato, en los tres primeros años del mismo y conlleva también la convocatoria a elecciones presidenciales. En un plazo máximo de siete días después de la publicación del decreto de disolución, el Consejo Nacional Electoral convocará para una misma fecha a elecciones legislativas y presidenciales para el resto de los respectivos periodos. Para estas elecciones se aplicará lo dispuesto en la Constitución y la ley, Hasta la instalación de la Asamblea Nacional, la Presidenta o el Presidente de la República podrá, previo dictamen de la constitucionalidad de la Corte Constitucional, expedir decretos-leyes de urgencia económica, que podrán ser aprobados o derogados por el órgano legislativo”. Hasta ahí el artículo diez. Señor operador, verifique la presencia de los señores asambleístas. Ochenta y un asambleístas. Ésta a consideración de ustedes, el artículo diez. Señores asambleístas, voten. Señor operador, presente los resultados. Setenta y tres votos afirmativos; un negativo; un blanco; seis abstenciones. Gracias señor operador.

Como resultado del artículo podemos observar setenta y tres votos a favor, uno en contra, un blanco y seis abstenciones. Asistieron noventa y un asambleístas de ciento treinta y siete. Finalmente en abril de 2008 la Constitución fue aprobada por el pueblo ecuatoriano, aprobando así los textos anteriormente expuestos sobre los artículos 130 y 148 de la Constitución.

---

<sup>28</sup> María Paula Romo en su entrevista (anexo 6) manifiesta que la creación de este artículo venía siendo discutido años atrás de la Constituyente ya que era una necesidad en el país.

## CAPITULO III ANALISIS DE LOS ARTICULOS 130 y 148

Tomando en cuenta que la Constitución es *“la expresión jurídica del régimen del Estado con respecto a la organización de los poderes o instituciones fundamentales en las que encarna prácticamente el ejercicio de la soberanía, y la limitación de la acción de esos Poderes en sus relaciones con la personalidad humana”* (Lasalle citado por Roche (1950:76)), es necesario analizar el texto de nuestro nuevo cuerpo normativo y detallar la nueva normativa vigente.

La Constitución se divide en normas orgánicas y dogmáticas, los artículos 130 y 148 se refieren exclusivamente a la parte orgánica ya que contienen normas sobre el funcionamiento de los poderes públicos y las normas encaminadas a lograr armonía y resolver los conflictos que se generen entre ellos (Roche, 1950). Es decir nos dedicaremos a analizar estos dos artículos—130 y 148 de la Constitución del Ecuador 2008—y las normas que se desprenden de estos.

### 1.1 Análisis del artículo 130 de la Constitución y leyes Conexas

El artículo número 130 se refiere a la destitución del presidente por parte de la Asamblea Nacional. En este artículo se constituyen dos causales para que el parlamento pueda proceder a una remoción del ejecutivo, así como se establece la consecuencia de disolver la Asamblea si esta declarará la destitución del presidente, llamando así a elecciones anticipadas para el período que faltará.

El texto dentro de la Constitución es el siguiente:

Art. 130.- La Asamblea Nacional podrá destituir a la Presidenta o Presidente de la República en los siguientes casos:

1. Por arrogarse funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional.
2. Por grave crisis política y conmoción interna.

En un plazo de setenta y dos horas, concluido el procedimiento establecido en la ley, la Asamblea Nacional resolverá motivadamente con base en las pruebas de descargo presentadas por la Presidenta o Presidente de la República.

Para proceder a la destitución se requerirá el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional. De prosperar la destitución, la Vicepresidenta o Vicepresidente asumirá la Presidencia de la República.

Esta facultad podrá ser ejercida por una sola vez durante el periodo legislativo, en los tres primeros años del mismo.

En un plazo máximo de siete días después de la publicación de la resolución de destitución, el Consejo Nacional Electoral convocará para una misma fecha a elecciones legislativas y presidenciales anticipadas para el resto de los respectivos periodos. La instalación de la Asamblea Nacional y la posesión de la Presidenta o Presidente electo tendrá lugar de acuerdo con lo previsto en la Constitución, en la fecha determinada por el Consejo Nacional Electoral.

- Sección segunda: Control de la acción del Gobierno

El artículo 130 se encuentra en la sección segunda de la Constitución, cuyo título se refiere a la noción control, de la acción de gobierno del ejecutivo, que proviene del principio de separación de poderes y del “check and balance”, siendo esta una herramienta para el cumplimiento efectivo de un balance equilibrado de pesos y contra pesos entre estos dos poderes. Es por eso que se pone éste título a la destitución del presidente por parte de la Asamblea Nacional, donde además se encuentra la figura de juicio político. Este artículo responde a la vigilancia e intervención de los poderes para prevenir el abuso de poder. En este caso se entendería como el control del ejecutivo al legislativo y viceversa; sin embargo, más adelante nos referiremos al balance de esta figura.

- Art. 130.- La Asamblea Nacional podrá destituir a la Presidenta o Presidente de la República en los siguientes casos:

Es decir que la Asamblea Nacional no podrá destituir al presidente por otras razones que las claramente establecidas en la Constitución, no pudiendo destituirlo como en el sistema parlamentario a través de una moción de censura donde no se necesitan causales. Por ejemplo, la Asamblea Nacional no podría destituir al presidente por mala administración en la política internacional.

- Por arrogarse funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional.

De acuerdo a la RAE, arrogar significa “*apropiarse indebida o exageradamente de cosas inmateriales, como facultades, derechos u honores*” (2014). Es decir, arrogar funciones

que no le competen constitucionalmente es apropiarse indebidamente de funciones que no se encuentran establecidas en la Constitución en este caso del presidente.

Esta causal responde a la falta de seriedad con la cual han actuado muchas veces los legisladores y los presidentes. El arrogar funciones ha sido común en la historia del país; por ejemplo, tenemos el caso del ex mandatario Lucio Gutiérrez que, con el apoyo del Congreso, sustituyó a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia<sup>29</sup>, a pesar de que esta prerrogativa no se encontraba entre sus atribuciones constitucionales<sup>30</sup>, afectando de esta manera el principio de separación de poderes y el de independencia judicial.<sup>31</sup>

Por esta razón, la Constitución asigna un impedimento para que ninguno de los dos poderes pueda ir más allá de sus atribuciones constitucionales. Sería entonces ésta una forma de control para que se cumpla la Constitución y se limite el poder a lo estrictamente establecido en la norma fundamental. El riesgo de ser destituidos de su cargo podría ser entonces una alerta para que nadie incumpla la Carta Suprema.

Es importante señalar que para que esta causal proceda y la destitución del presidente pueda ser aceptada, la Corte Constitucional debió haberla aceptado previamente. Así la Corte Constitucional controlaría que la causal no sea la adecuada o que no exista. La abogada María Paula Romo, en su entrevista, menciona que este sería un candado para que no se pueda destituir al presidente tan fácilmente.<sup>32</sup>

- Por grave crisis política y conmoción interna.

De acuerdo al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una crisis es:

---

<sup>29</sup> “El 5 de diciembre de 2004, el Presidente de la República, Lucio Gutiérrez, convocó a un período extraordinario de sesiones del Congreso Nacional. Aunque el Presidente tiene la atribución de convocar de manera extraordinaria al Congreso, se debe observar que el propósito de la convocatoria del Presidente se refirió al “análisis y resolución sobre la situación jurídica-constitucional de la Función Judicial”. (Clínica de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 2005. P. 128)

<sup>30</sup> “El Congreso actuó de manera inconstitucional. El Congreso, institución que forma parte del Estado ecuatoriano, no tiene la atribución de remover y nombrar jueces de la CSJ por cuanto ninguna disposición constitucional o legal le otorga dichas facultades. El art. 130 de la Constitución se determinan las funciones del Congreso Nacional, entre las cuales no están las de destituir a los magistrados y, peor aún, escoger a los nuevos. (Clínica de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 2005. P. 128)

<sup>31</sup> “El Congreso ecuatoriano ha violado el principio de la independencia judicial al purgar virtualmente a todos los magistrados de la Corte Suprema, señaló Human Right Watch el 17 de diciembre de 2004”. (Human Rights citado por Blasco Peñaherrera en Ruptura, 2005. P. 160)

<sup>32</sup> Para mayor información se encuentra su entrevista en el Anexo 5.

2. Mutación importante en el grave desarrollo de otros procesos, ya de orden físico, ya histórico o espiritual.
3. Situación de un asunto o proceso cuando está en duda la continuación modificación o cese.
7. Situación dificultosa o complicada. (2014)

La Crisis desde un marco social es para Natalia León “*el florecimiento de estas proyectualidades-identidades a través de la protesta y la confrontación entre conformidades y fugas hacia la libertad, así como la toma de palabra por parte de los sujetos y las acciones colectivas*”. Sintetizando, *son el vehículo para las aspiraciones colectivas inconformes*. Y para Portantiero (citado por la misma autora, León) la crisis “*opera haciendo estallar la percepción ramificada de las relaciones sociales como actualización de intereses pre definidos*”. (2009)

Así también la RAE define la palabra conmoción como “*tumulto, levantamiento, alteración de un Estado, provincia o pueblo*” (2014)

Las protestas sociales son un factor decisivo para explicar las crisis presidenciales. La movilización social fuera del Congreso es parte integral del conflicto político que involucra a los legisladores y al presidente. Hochstetler y Edwards sostiene que un factor clave para que se dé una caída de un presidente es el conflicto fuera del Congreso, medido a partir del número de protestas violentas, lo cual confirma la relevancia de la cuestión (2009). Jhon Polga Hecimovich argumenta que las protestas sociales tienen un rol justificador innegable en cuanto a las destituciones presidenciales. La protesta fortalece las decisiones de quienes están en el Congreso (2010).

Las crisis de gobernabilidad se presentan cuando el presidente pierde el control del orden social y político, y debe abandonar el poder como consecuencia del caos reinante (Ocampo & Meléndez, 2010). La opinión de los ciudadanos implica un factor determinante para los gobiernos en caso de una crisis. Thomas Hobbes en su obra *el Leviatán* confirma que la opinión pública, como factor político, debe ser considerada en los Estados ya que el comportamiento humano dirigido hacia el orden consiste, en primer lugar, en el buen gobierno de las opiniones. También Reinhold Zippelius, en su libro *Teoría General del Estado*, recalca la relevancia política de la opinión pública mencionando que esta no solo se ve presente en las elecciones sino que su influencia está siempre presente en gobiernos

democráticos. Es así que la opinión pública de los ciudadanos ecuatorianos validaba legítimamente la decisión de terminar con el gobierno que se encontraba de turno (Egas, 2012).

Por tanto, la causal de crisis política y conmoción interna es pensada para dar solución a las protestas sociales que pueden dar un quiebre a la democracia del país, para dar salidas legales a presidentes y, por tanto, que no se repita la manipulación forzada de la Constitución. Además, el artículo menciona que deben cumplirse las dos condiciones: crisis política y conmoción interna. En caso de que solo existiera una crisis no se podría destituir al presidente, es necesario que exista también una conmoción interna en el país.

La crítica principal a esta causal es su subjetividad ya que es muy amplia y puede ser entendida de muchas formas. Por ejemplo, ¿la protesta social del Código Integral Penal en el Ecuador por los médicos puede ser entendida como una grave crisis política y de conmoción interna? Así para el profesor Rafael Oyarte esta figura a la que denomina como destitución “simple” tiene las causales demasiado amplias (2009). Recordando así que en la Asamblea Constituyente de Montecristi esta causal fue una de las críticas en su aprobación

¿Quién dice que hay una conmoción interna en el país? ¿Si hay una epidemia de cólera, es una conmoción social; si hay una huelga de trabajadores, es una conmoción social; si hay una fuerte etapa de lluvias en el litoral, es una conmoción social; si hay un problema con algún volcán, es una conmoción social. ¿Quién determina que es esa, conmoción social? (Leonardo Viteri en la sesión de segundo debate de la Asamblea Constituyente. Acta N°71)

- En un plazo de setenta y dos horas, concluido el procedimiento establecido en la ley, la Asamblea Nacional resolverá motivadamente con base en las pruebas de descargo presentadas por la Presidenta o Presidente de la República.

Esto quiere decir que el presidente podrá presentar pruebas haciendo efectivo su derecho a la defensa, probando de esta manera no tener responsabilidad alguna en sus acusaciones por parte de la Asamblea Nacional. Esto cambiaría en cuanto a la arrogación de funciones se tratare, ya que en la causal de grave crisis política y conmoción interna nada tendría que probarse, a menos que se le imputara la responsabilidad de la crisis y conmoción interna. Rafael Oyarte manifiesta lo siguiente sobre la presentación de pruebas de la segunda causal:

El Presidente de la República puede defenderse, éste puede remitir pruebas de descargo, sin embargo es lógico pensar que se pueden presentar pruebas para evidenciar que no ha arrogado funciones que no le competen porque es algo que se le imputa pero en la segunda causal (grave crisis política y conmoción interna) el presidente no puede probar nada porque no está a su alcance, salvo probar que no hay una crisis, dando así como resultado que una prueba de cargo no puede existir (Oyarte, 2009).

- Para proceder a la destitución se requerirá el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional.

La votación de dos terceras partes podría parecer elevada sin embargo para la abogada María Paula Romo, ex Asambleísta Constituyente, el porcentaje le parece ideal para que no se pueda votar presidentes con tanta facilidad. De acuerdo a las actas de la Asamblea Constituyente los asambleístas constituyentes creyeron oportuno crear estas figuras para no ser usadas, a lo cual discrepo ya que este artículo debería ser usado como una alternativa para destituir a presidentes de manera legal. A este porcentaje del artículo 130 lo podemos ver como un candado así como el dictamen previo de la Corte Constitucional, complicando a la Asamblea Nacional, para que no proceda fácilmente a usar esta figura legal para destituir a un presidente.

- De prosperar la destitución, la Vicepresidenta o Vicepresidente asumirá la Presidencia de la República.

En caso de destituir al presidente, su vicepresidente lo sucederá. A esto se encuentra un solo problema, si el vicepresidente, como binomio del presidente, fuera también responsable de una arrogación de funciones o si el pueblo ecuatoriano quisiera en una crisis política y conmoción interna que se fueran los dos. Los ecuatorianos votamos por el binomio por lo que se entiende que los dos tienen la misma responsabilidad.

Así también tenemos una duda respecto, si el vicepresidente puede ser candidato o si éste tiene su puesto asegurado. Se entendería que el vicepresidente se encuentra en funciones entonces no puede ser candidato, de acuerdo al artículo 143 de la Constitución, pero, ¿el hecho de no haber sido destituido lo mantiene en el cargo? (Oyarte, 2009).

- Esta facultad podrá ser ejercida por una sola vez durante el periodo legislativo, en los tres primeros años del mismo.

Solo se permite destituir al presidente en sus primeros tres años de mandato para evitar un cruce con las nuevas elecciones que se aproximarían y no sería estable ni rentable votar por un presidente para que termine un período de menos de dos años. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que en la historia del Ecuador se han destituido presidentes por golpes de Estado días antes de culminar su período para el cual fueron escogidos.

- En un plazo máximo de siete días después de la publicación de la resolución de destitución, el Consejo Nacional Electoral convocará para una misma fecha a elecciones legislativas y presidenciales anticipadas para el resto de los respectivos periodos.

Con esto, se presiona a que la decisión de destituir un presidente debe ser pensada dos veces porque también cesarían en su cargo los legisladores. Así también, los presidentes tendrán que mantener una relación de apoyo con los legisladores para que no haya una posible destitución según Juan Linz *“en una democracia, los líderes dependen más, especialmente en una crisis, del apoyo de las organizaciones del partido más que del electorado”*(1997). Esta innovación de figura apoya a que no se pueda destituir presidentes de una manera sencilla, ni haciendo fraude constitucional.

- La instalación de la Asamblea Nacional y la posesión de la Presidenta o Presidente electo tendrá lugar de acuerdo con lo previsto en la Constitución, en la fecha determinada por el Consejo Nacional Electoral.

En relación a estos artículos constitucionales tenemos los siguientes artículos 149 y 153 del Código Orgánico de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional referentes a la destitución del presidente:

Art. 149.- Dictamen para la destitución de la Presidenta o Presidente o **Vicepresidenta o Vicepresidente de la República**.- Antes de dar por concluido el proceso para destitución, la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional remitirá el expediente con todo lo actuado a la Corte Constitucional. El expediente llevará la certificación de la Secretaría de la Asamblea Nacional de que está completo y de que es auténtico. Recibido el expediente por la Corte Constitucional, se procederá, con la presencia de todas las juezas o jueces que

hacen quórum, a sortear la o el ponente que debe preparar el proyecto de dictamen y le entregará, en el mismo acto, la documentación recibida por parte de la Asamblea Nacional. El proyecto de dictamen será presentado dentro de las veinticuatro horas del sorteo y en él se hará constar:

1. Si del expediente aparece que se han respetado las normas del debido proceso en su sustanciación;
2. Si los actos que se le imputan a la Presidenta o Presidente, **Vicepresidenta o Vicepresidente de la República** constituyen arrogación de las funciones, competencias o atribuciones. La causa se resolverá con el voto de las dos terceras partes de los integrantes del Pleno. En lo demás el proceso en la Corte Constitucional seguirá lo dispuesto en el artículo 148 de esta Ley.

De este primer artículo 159 son evidentes las contradicciones. En este se puede ver que no solo se menciona al presidente, sino también, al vicepresidente para una posible destitución, siendo que no se hace mención de esta posibilidad en la Constitución. Entonces, si el Código Orgánico Garantías Jurisdiccionales integra a la figura de destitución del vicepresidente por parte de la Asamblea Nacional, esta ley estaría en contradicción con la Constitución, ya que si es destituido el vicepresidente no se menciona quien lo suplantaría o qué pasaría con las elecciones.

Art. 153.- Efectos del dictamen de la Corte Constitucional.- Solo si el dictamen de la Corte Constitucional se pronuncia por la constitucionalidad de la solicitud de juicio político, la moción de destitución o el decreto de disolución de la Asamblea Nacional, podrá continuar el juicio político, la discusión y votación de la moción de destitución o, en su caso, de la disolución de la Asamblea Nacional.

Ni en el caso del juicio político **ni en el del voto de destitución, la Corte Constitucional tiene competencia para pronunciarse acerca de si están probadas las infracciones y la responsabilidad de la Presidenta o Presidente de la República. Tampoco es de su competencia pronunciarse acerca de la existencia de las infracciones para la destitución de la Asamblea Nacional ni de la responsabilidad de éstas en ellas.** (las negritas son mías)

Con respecto al artículo 153 resulta inquietante que la Corte Constitucional no tenga competencia para resolver si están probadas o no la causal de arrogación de funciones, siendo la labor de la Corte meramente informar si la causal está bien invocada pero no probada. Sin embargo, si leemos el numeral 2 del artículo 149 e interpretamos las normas en conjunto, podemos notar que la Corte Constitucional sí deberá verificar si los actos del presidente constituyen arrogación de funciones.

Además, esta institución está regulada por la Ley Orgánica de la Función Legislativa en el artículo 150, en el cual se presentan algunos cambios y se detalla el procedimiento para

destituir al presidente.<sup>33</sup> Una diferencia que llama la atención es el cambio en la segunda causal para destituir al presidente: de la palabra crisis política a crisis económica (lo subrayado es mío). Se puede entender una crisis política como un fenómeno más amplio que una crisis económica, siendo este artículo limitador del texto constitucional. Así por ejemplo, las protestas del movimiento social feminista a favor de la despenalización del aborto, a pesar de haber sido multitudinarias, no podrían considerarse una grave crisis económica. Tampoco, en un gobierno de gran bonanza económica, como el de Lucio

---

<sup>33</sup> **Art. 51.-** Destitución de la Presidenta o Presidente de la República.- La Asamblea Nacional podrá destituir a la Presidenta o al Presidente de la República en los siguientes casos: 1. Por arrogarse funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional, en cuyo caso se observará el procedimiento previsto en los artículos 89 a 95 de esta Ley; y, 2. Por grave **crisis económica (las negritas son mías)** y conmoción interna. Para proceder a la destitución de la Presidenta o Presidente de la República por grave crisis económica y conmoción interna, la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional convocará, por sí o a petición de al menos la tercera parte de los miembros de la Asamblea Nacional, en la forma prevista en esta Ley, a sesión ordinaria o extraordinaria del Pleno de la Asamblea Nacional, con al menos veinticuatro horas de anticipación, para conocer en un solo debate y de manera exclusiva la destitución de la Presidenta o Presidente de la República. Simultáneamente, con las mismas veinticuatro horas de anticipación y a través de la Secretaría General de la Asamblea Nacional, se notificará a la Presidenta o Presidente de la República. La Presidenta o Presidente de la República, en la fecha y hora señaladas en el orden del día, ejercerá su derecho a la defensa, alegando ante el Pleno de la Asamblea Nacional sobre la grave crisis económica y la conmoción interna. En caso de no comparecencia de la Presidenta o Presidente de la República, se seguirá este proceso de destitución en rebeldía. Finalizada la intervención de la Presidenta o Presidente de la República, éste se retirará del Pleno y la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional declarará abierto el debate, en el cual podrán intervenir todas las y los asambleístas y exponer sus razonamientos por un tiempo máximo de diez minutos cada uno, sin derecho a réplica.

Para las dos causales de destitución previstas en este artículo, en concordancia con el artículo 130 de la Constitución de la República, en un plazo de setenta y dos horas de agotados los procedimientos que correspondan, la Asamblea Nacional resolverá motivadamente con base a las pruebas de descargo presentadas por la Presidenta o Presidente de la República. Para proceder a la destitución se requerirá el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional. De prosperar la destitución, la Vicepresidenta o Vicepresidente asumirá la Presidencia de la República.

Esta facultad podrá ser ejercida por una sola vez durante el periodo legislativo, en los tres primeros años del mismo. En un plazo máximo de siete días después de la publicación de la resolución de destitución, el Consejo Nacional Electoral convocará para una misma fecha a elecciones legislativas y presidenciales anticipadas para el resto de los respectivos periodos. Las elecciones se realizarán en un plazo máximo de noventa días posteriores a la convocatoria. La instalación de la Asamblea Nacional y la posesión de la Presidenta o Presidente de la República electo tendrá lugar de acuerdo con lo previsto en la Constitución, en la fecha determinada por el Consejo Nacional Electoral.

Gutiérrez que gozó con la ventaja de precios históricos del petróleo, no cabría una crisis económica pero si una crisis política.

Como podemos observar el artículo 51 del Código Orgánico de la Función Legislativa nos remite a los artículos 85 al 95 de la misma ley que detalla el procedimiento a efectuarse:

#### Sección 4

#### Del enjuiciamiento político de la Presidenta o Presidente y Vicepresidenta o Vicepresidente de la República

Artículo 89. Admisibilidad.- Si la Corte Constitucional emite un dictamen de admisibilidad, la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, lo pondrá en conocimiento del Consejo de Administración Legislativa, para el inicio del trámite que se detalla a continuación. En caso del que el dictamen sea negativo, el Consejo de Administración Legislativa archivara la solicitud y notificará a los peticionarios y a la Presidenta o Presidente, o Vicepresidenta o Vicepresidente. De la República.

Con este informe de admisibilidad de la Corte Constitucional, la Presidente o Presidente de la Asamblea Nacional remitirá, a través de la Secretaría General de la Asamblea Nacional a la Presidenta o Presidente de la Comisión de Fiscalización y Control Político, la solicitud de enjuiciamiento, el dictamen de admisibilidad y la documentación de sus sustento, a fin de que avoque conocimiento y sustancie el trámite.

Artículo 90.- Avocar Conocimiento.- La Comisión de Fiscalización y Control Político avocará de inmediato conocimiento del inicio del trámite y notificará a la Presidenta o Presidente, Vicepresidenta o Vicepresidente de la República sobre el inicio del mismo, acompañado a la solicitud de enjuiciamiento, la documentación de sustento y la resolución de admisibilidad de la Corte Constitucional, a fin de que en el plazo de cinco días ejerza su derecho a la defensa en forma oral o escrita por sí o por interpuesta persona de uno o más delegados o procuradores y presente las pruebas de descargo que considere pertinentes.

De igual forma notificará a las y a los asambleístas solicitantes, para que en similar plazo presenten las pruebas de las que dispongan.

Artículo 91.- Informe.- Vencido el plazo señalado en el artículo anterior, La Comisión de Fiscalización y Control Político deberá remitir en el plazo máximo de cinco días a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, un informe para conocimiento del pleno.

Artículo 92. – Orden del Día.- La Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional dispondrá a través de la Secretaría General de la Asamblea Nacional la difusión del informe. Transcurridas cuarenta y ocho horas de difundido el informe, la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, en un plazo de cinco días, deberá incorporarlo en la orden del día para el conocimiento del Pleno de la Asamblea Nacional a fin de proceder a la censura y destitución del ser el caso.

Artículo 93.- Derecho a la Defensa.- La Presidente o Presidente, el Vicepresidente o Vicepresidenta de la República enjuiciados políticamente, en la fecha y hora señaladas en la orden del día, ejercerá su derecho a la defensa, alegando ante el Pleno de la Asamblea Nacional sobre las acusaciones imputadas en su contra.

A continuación, hasta dos asambleístas ponentes designados de entre los asambleístas solicitantes, llevarán adelante la interpelación. Luego, replicará la Presidenta o Presidente, la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República.

Finalizada la intervención la Presidenta o Presidente, la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República, éste se retirará del Pleno y la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional declarará abierto el debate, en el cual podrán intervenir todas y todos los asambleístas y exponer sus razonamientos en un tiempo máximo de diez minutos sin derecho a réplica.

Artículo 94.- Sesión del Pleno.- En un plazo de cinco días de concluido el debate señalado en el artículo anterior, la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional convocará a la sesión el Pleno a fin de que se resuelva motivadamente sin debate, con base a las pruebas de descargo presentadas por la Presidenta o Presidente, la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República.

De no presentarse en dicha sesión una moción de censura y destitución se archivará la solicitud.

Artículo 95.- Censura y Destitución.- Para la aprobación de la moción de censura a la Presidenta o Presidente, la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República, se requerirán los votos favorables de al menos las dos terceras partes de las y los miembros de la Asamblea Nacional, en cuyo caso se procederá a la destitución de la Presidenta o Presidente, la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República. Si de la censura se derivan indicios de responsabilidad penal, se dispondrá que el asunto pase a conocimiento de la autoridad competente.

Si no se aprueba la moción se archivará la solicitud.

En ningún caso podrá volverse a proponer juicio político por los mismos hechos.

Como podemos observar los artículos (del 89 al 95 del Código Orgánico de la Función Legislativa) se encuentran en las sección cuarta que tiene como título “Enjuiciamiento político de la Presidenta o Presidente y Vicepresidenta o Vicepresidente de la República”, por lo que detallan el procedimiento para un juicio político no para una destitución de presidente. Se dispone que se debe observar este mismo procedimiento del juicio político para la destitución del presidente como si respondiera a las necesidades de esta figura constitucional. El tiempo de un juicio político al de una destitución del presidente por arrogación de funciones no varía por lo que no resulta inmediata la cesación del cargo, que es una traba para su aplicación en casos de emergencia.

### *1.1.1. Reelección*

En medio de efervescencia ciudadana para revocar mandatos democráticos y el anuncio del presidencial de disolver la Asamblea Nacional, la Corte Constitucional interpretó los artículos 114, 130, 146 y 148 de la Constitución, a fin de dejar claro que, de convocarse a elecciones en caso de destitución presidencial o disolución de la Asamblea, la elección de autoridades, para culminar los períodos, no debía contabilizarse como un nuevo período, que lo inhabilitaría para una reelección posterior. (R.O. 294 (s) 6-10-2010, SI-002-10-SIC-CC, Caso 0020-09-IC). El ciudadano que hizo la consulta a la CC le dio especial atención a las consecuencias electorales de la muerte cruzada. Sin embargo, la CC trató marginalmente el tema(...). (Torres, 2011)

Ni en la Constitución ni las normas conexas mencionan textualmente si este período es considerado un período contable para la reelección. Para solucionar inquietudes sobre estos

artículos el señor Guillermo González Orquera solicitó a la Corte Constitucional interpretación de las normas constitucionales: artículos 114, 130, 146 y 148, referentes a la reelección y a la destitución—disolución de la Asamblea Nacional y del Presidente. Según la Constitución y el artículo 19 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional, para el período de transición, publicadas en el Suplemento del Registro Oficial Nro. 466 de fecha 13 de noviembre del 2008, esta es una competencia de la Corte Constitucional.

La Corte admitió el trámite de solicitud y emitió su interpretación, de acuerdo a lo establecido en la Constitución: “al tenor literal que más se ajuste a la Constitución en su integralidad”<sup>34</sup>. El problema jurídico identificado fue (i) si el período para el tiempo restante debe ser entendido como un período regular, independiente e imputable al momento de una sucesión, (ii) si la elección sobreviniente<sup>35</sup> de autoridades debe entenderse como un segundo período por el hecho de haber ejercido previamente el mismo cargo y (iii) si en el caso de la disolución de la Asamblea el evento de que los funcionarios cesados resultaren nuevamente electos para completar los respectivos período se debería entender esta situación particular como un segundo período y por lo tanto no cabría ya una nueva reelección. De estos problemas planteados la Corte Constitucional a través de la sentencia con fecha de nueve de septiembre del año dos mil interpreta con nueve votos lo siguiente:

1. Así como lo establece el artículo 114 se reitera que la reelección solo podrá ser realizada una sola vez siendo esta inmediata o no y que para participar en una reelección se debe renunciar previamente al cargo que se encuentran ejerciendo.
2. En cuanto a las elecciones legislativas y presidenciales convocadas por el Consejo Nacional Electoral, se entenderá que son solo para completar el resto de los respectivos períodos sin que pueda entenderse que se trata de un nuevo período regular imputable para el caso de la reelección.

---

<sup>34</sup> Artículo 427 de la Constitución del Ecuador: Las normas constitucionales se interpretarán por el tenor literal que más se ajuste a la Constitución en su integralidad. En caso de duda, se interpretarán en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos y que mejor respete la voluntad del constituyente, y de acuerdo con los principios generales de la interpretación constitucional.

<sup>35</sup> La elección sobreviniente se entiende a la elección convocada por el Consejo Nacional Electoral luego de la publicación del decreto de disolución de la Asamblea Nacional; o en su defecto, a la elección convocada por el Consejo Nacional Electoral luego de la publicación de la resolución de destitución de la Presidenta o Presidente de la República adoptada por la Asamblea Nacional.

3. En caso de sucesión presidencial, lo reemplazará quien ejerza la Vicepresidencia por el tiempo que reste para completar el correspondiente período presidencial, sin que pueda entenderse como un período regular computable para la reelección.
4. Aquellas personas que se postulasen como candidatos se entenderá que su eventual elección ratificatoria en algunos casos –para el supuesto de quienes fueron cesados– así como quienes participaren en forma libre y voluntaria en este proceso eleccionario, el desempeño de la función como autoridades de elección popular lo ejercerán únicamente para completar el resto de los respectivos períodos; por lo tanto, no se trata de un nuevo período computable para el caso de una eventual reelección.
5. Tanto la destitución del presidente como la disolución de la Asamblea Nacional solo podrá ejercerse por una sola vez dentro de los tres primeros años del mandato presidencial y legislativo, sin que pueda volver a ejercitarse este mecanismo en el período restante de ejercicio que resulte como consecuencia de la activación de la destitución del presidente o presidenta de la República y de la disolución de la Asamblea Nacional, puesto que, no se trata de un nuevo período o período regular, sino de la culminación de uno anterior.

## 2.2. Análisis artículo 148 y leyes Conexas

La Constitución del Ecuador establece la disolución de la Asamblea Nacional por parte del presidente en el siguiente artículo:

Art. 148.- La Presidenta o Presidente de la República podrá disolver la Asamblea Nacional cuando, a su juicio, ésta se hubiera arrogado funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional; o si de forma reiterada e injustificada obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, o por grave crisis política y conmoción interna.

Esta facultad podrá ser ejercida por una sola vez en los tres primeros años de su mandato. En un plazo máximo de siete días después de la publicación del decreto de disolución, el

Consejo Nacional Electoral convocará para una misma fecha a elecciones legislativas y presidenciales para el resto de los respectivos períodos.

Hasta la instalación de la Asamblea Nacional, la Presidenta o Presidente de la República podrá, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional, expedir decretos-leyes de urgencia económica, que podrán ser aprobados o derogados por el órgano legislativo.

Del mismo modo analizaremos por partes el artículo 148:

- Art. 148.- La Presidenta o Presidente de la República podrá disolver la Asamblea Nacional

A diferencia de la Asamblea Nacional, que necesita las dos terceras partes de los asambleístas, este artículo faculta a una sola persona del ejecutivo<sup>36</sup>, es decir al presidente, decidir la disolución del órgano parlamentario.

Ni en la destitución del presidente, ni en la disolución de la Asamblea existe una prohibición para que la destitución del presidente limite decretar disolución de la Asamblea Nacional. Por ejemplo, tenemos la siguiente interrogante ¿qué pasaría si la Asamblea Nacional ha empezado a tramitar la destitución del presidente, esperando el dictamen de la Corte Constitucional, y el presidente decide adelantarse y decretar la disolución del parlamento para el quedarse a cargo hasta las nuevas elecciones? A diferencia de la Constitución de España<sup>37</sup>, ni en la Constitución del Ecuador ni en sus leyes conexas se menciona prohibiciones para que no se pueda presentar el decreto de disolución de la asamblea mientras se encuentre en trámite una destitución del presidente y viceversa. Así mismo, que pasaría si la Asamblea Nacional es decretada disuelta y se encuentra en la Corte Constitucional a la espera del informe del ponente que tiene 24 horas para emitirlo, ¿puede la asamblea votar para destituir al presidente por grave crisis política y conmoción interna?

---

<sup>36</sup> A diferencia en España se necesita previamente una deliberación de todos los ministros que integran el Consejo de Ministros para proponer la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales de acuerdo al artículo 115 de la Constitución Española.

<sup>37</sup> Por ejemplo en España se dice claramente en el artículo 115 de la Constitución que no se puede presentar una propuesta de disolución del Congreso cuando este en trámite la moción de censura (para destituir al gobierno).

- Cuando, a su juicio, ésta se hubiera arrogado funciones que no le competen constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional;

Esta causal es creada para que el parlamento tampoco pueda abusar en sus funciones; evitando así que, el parlamento pueda realizar actos inconstitucionales fuera de las atribuciones claramente establecidas en la Constitución de 2008 del Ecuador, constituyéndose en una advertencia que podría causar su disolución.

En concordancia el artículo 151 del Código Orgánico de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece que el presidente, en el decreto de disolución de la Asamblea Nacional por arrogación de funciones, deberá explicar la pertinencia de la aplicación del precepto constitucional a esos actos y que antes de publicar el decreto en el Registro Oficial, la Corte Constitucional deberá aprobar con las dos terceras partes de los integrantes del pleno.<sup>38</sup>

Así también, se detalla el procedimiento en el artículo 152 que menciona que el ponente será sorteado en presencia de todos los jueces de la Corte, que deberá emitir su informe en un tiempo no mayor a 24 horas. En este informe, el juez ponente deberá informar si el decreto del presidente fue debidamente motivado y si la causal de arrogación de funciones se cumple; es decir; si los actos de la Asamblea constituyen arrogación de funciones<sup>39</sup>. Es claro que en este artículo se da una carga al juez ponente de determinar si se cumple la causal y si esta es motivada, en contradicción de lo que dice el artículo 153 que lo mencionamos anteriormente.

---

<sup>38</sup> Art. 151.- Disolución de la Asamblea Nacional.- El decreto por el cual la Presidenta o Presidente de la República decide disolver la Asamblea Nacional por haberse arrogado funciones que no le competen constitucionalmente, singularizará los actos que, a su juicio, constituyen arrogación de funciones y deberá explicar la pertinencia de la aplicación del precepto constitucional a esos actos. Este decreto, antes de ser publicado en el Registro Oficial, deberá ser entregado en la Secretaría. El expediente se resolverá con el voto de las dos terceras partes de los integrantes del Pleno.

<sup>39</sup> Art. 152.- Dictamen para la disolución de la Asamblea Nacional.- La Secretaria o Secretario General, en presencia de todas y todos los jueces de la Corte Constitucional que hacen quórum, procederá a sortear a la o el ponente quien presentará un informe en veinticuatro horas. La jueza o juez ponente informará si el decreto está debidamente motivado y si los actos que se le imputan a la Asamblea Nacional constituyen arrogación de funciones que no le competen constitucionalmente y acompañará el proyecto de dictamen, y seguirá el trámite previsto en el artículo 151 de esta Ley. El expediente se resolverá con el voto de las dos terceras partes de los integrantes del Pleno.

- O si de forma reiterada e injustificada obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo

La pugna de poderes muchas veces ha llegado al bloqueo del gobierno por lo que concuerdo con las palabras del Doctor Hernán Salgado al referirse que es necesario un apoyo en los planes de gobierno:

El Presidente para desarrollar su programa o plan de gobierno necesita el apoyo de los legisladores al faltar esta colaboración ningún gobierno, sea de derecha o de izquierda, puede cumplir satisfactoriamente su programa en abierto perjuicio para el país. En el medio político ecuatoriano no se ha comprendido que colaborar no significa deja de lado el análisis crítico o la oposición constructiva, significa no obstruir la labor gubernamental. (Salgado, 2012)

Lijphart (2000) menciona que existe una fuerte dependencia del ejecutivo con el parlamento, y que las relaciones entre los legisladores y el presidente cambian constantemente, en algunos casos repentinamente, causando una inestabilidad mayor que la de los sistemas parlamentarios. Así Sartori (1994) se hace las siguientes preguntas: *“¿Podemos inventar unas relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo que eviten el estancamiento?(...) ¿Es posible entonces, destrabar el gobierno presidencial sin debilitar el control parlamentario?”*

Respondiendo a esta problemática, la causal del artículo 148 pretende destrabar la gobernanza en el país cuando se estanca el presidente a causa de la Asamblea. Esta causal intenta permitir el desarrollo y la ejecución del Plan Nacional del Buen Vivir sin ninguna traba, pero ¿qué es este Plan Nacional del Buen Vivir y cuál es su alcance normativo?

Respondiendo a la primera interrogante tenemos que “el buen vivir se traduce en el *sumak kawsay*, en quichua, que para los indígenas significa que el ser humano tenga equilibrio con su comunidad y la naturaleza y que alcance una mejor calidad de vida al poner en segundo plano el aspecto económico” (Editorial-CEP, 2008). De acuerdo a Norman Wray el buen vivir es mirar al desarrollo más allá de lo económico, manteniendo una relación armónica entre la naturaleza y las personas; esto se logra a través de un enfoque ecológico y solidario (citado por Diccionario Derecho Constitucional, 2008).

Así concluye el Diccionario Constitucional definiendo el Plan Nacional de Desarrollo como *“el proyecto, la planeación elaborada por un Gobierno para un determinado período que servirá de base para la programación y ejecución de nuevos proyectos para el*

*país dentro de sus diferentes sectores (vivienda, salud, educación, etc.)*”(Editorial-CEP, 2008).

El Plan Nacional del Desarrollo, llamado Plan Nacional del Buen Vivir, tiene su base constitucional, definición y alcance, en el artículo 280:

Art. 280.- El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores.

De acuerdo con el artículo 293, la formulación y ejecución del Presupuesto General del Estado están sujetas al Plan Nacional del Buen Vivir<sup>40</sup>; sin embargo, lo único que aprueba la Asamblea Nacional es el Presupuesto, mas no se especifica que la Asamblea Nacional tiene que aprobar el Plan Nacional de Desarrollo. La Asamblea Nacional solo conoce el informe del cumplimiento del Plan Nacional, que se entrega por el Presidente de la República cada año, según lo estipula el artículo 147, numeral 7. Además, el Presidente tienen la obligación de presentar el Plan Nacional de Desarrollo al Consejo Nacional de Planificación para su aprobación.

La crítica a esta causal es su subjetividad. El presidente tendría una libre discreción para determinar cuando la Asamblea está trabando el desarrollo del Plan Nacional. Por ejemplo, digamos que la Asamblea hubiera decidido votar en contra de la Ley de Minería, quizá el Presidente hubiera alegado que la Asamblea está obstruyendo el cambio de la matriz productiva establecida en el Plan Nacional del Buen Vivir.

- O por grave crisis política y conmoción interna.

---

<sup>40</sup> Art. 293.- La formulación y la ejecución del Presupuesto General del Estado se sujetarán al Plan Nacional de Desarrollo. Los presupuestos de los gobiernos autónomos descentralizados y los de otras entidades públicas se ajustarán a los planes regionales, provinciales, cantonales y parroquiales, respectivamente, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, sin menoscabo de sus competencias y su autonomía. Los gobiernos autónomos descentralizados se someterán a reglas fiscales y de endeudamiento interno, análogas a las del Presupuesto General del Estado, de acuerdo con la ley.

La grave crisis política o conmoción interna también es una causal que el presidente puede usar para disolver la Asamblea. Lo que no se especifica si se requiere que la grave crisis política o conmoción interna sea causada por la Asamblea Nacional y comprobar que la única forma de resolver la crisis sea la disolución de la Asamblea. Esta causal puede ser muy subjetiva para ser utilizada por el ejecutivo a su conveniencia.

A estas tres causales la Asamblea Nacional no puede presentar pruebas de descargo, inhabilitando de esta manera ejercer su derecho a la defensa. Cabe recalcar que como la Asamblea Nacional es un órgano compuesto por varias personas su tratamiento es diferente que el del presidente. Así por ejemplo, si la Asamblea Nacional hubiera decidido votar en contra de la Ley de Minería y se usa esto como motivación para destruirla ¿qué pasa con los asambleístas que votaron a favor? Cabe recalcar que en la Asamblea Nacional las decisiones casi nunca son unánimes.

- Esta facultad podrá ser ejercida por una sola vez en los tres primeros años de su mandato. En un plazo máximo de siete días después de la publicación del decreto de disolución, el Consejo Nacional Electoral convocará para una misma fecha a elecciones legislativas y presidenciales para el resto de los respectivos períodos. Hasta la instalación de la Asamblea Nacional, la Presidenta o Presidente de la República podrá, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional, expedir decretos-leyes de urgencia económica, que podrán ser aprobados o derogados por el órgano legislativo.

Es decir, hasta que las nuevas elecciones se desarrollen y se instale la nueva Asamblea Nacional, será el mismo presidente el que podría estar a cargo de la función ejecutiva e inclusive podría éste ser ratificado como presidente para el resto del período. Así también, el ejecutivo podrá en este tiempo gobernar a través de decretos leyes de urgencia, que según el Diccionario Constitucional son “(...) *decisiones tomadas por el Poder Ejecutivo , que no han sido aprobadas, modificadas o negadas por el Congreso Nacional, dentro del plazo establecido para el efecto, en virtud de lo cual el Presidente de la República las ha promulgado con fuerza de ley*” (Editorial-CEP, 2008).

Por otro lado, el Diccionario Constitucional las define las leyes de emergencia económica como *“leyes de carácter económico, proveniente del Poder Ejecutivo en circunstancias de necesidad, que por no existir pronunciamiento alguno por parte del Poder Legislativo dentro del plazo establecido para el efecto, es promulgado como decreto-ley en el Registro Oficial”* (Editorial-CEP, 2008). Por último, para el doctor Rafael Oyarte los decretos-leyes son *“los actos normativos de naturaleza legislativa cuya publicación ordena el Presidente de la República en el caso que el Congreso Nacional omita tramitar un proyecto de ley en materia económica calificado de urgente por el Jefe de Estado dentro del plazo previsto por la Constitución”*

Si bien los periodos de transición ameritan que alguna institución gobierne, mientras se consolida la nueva etapa, es cuestionable que sea el propio presidente quien el encargado de los poderes ejecutivo y legislativo. El asambleísta Virgilio Hernández en la Asamblea Constituyente comentó que *“los decretos-leyes son propios de las dictaduras y además tienen una concepción de fondo, el decreto es un acto unilateral del Poder Ejecutivo, por eso ha sido ensayado por las dictaduras”* (Acta 083, 12 de julio 2013). En esta situación, la Corte Constitucional sería el único actor que tendría la potestad para actuar como veedor y limitador del ejecutivo.

Por otro lado, existe una inconsistencia en el texto que señala que los decretos-leyes *“(…) podrán ser aprobados o derogados por el órgano legislativo”* pero, si claramente no existe órgano legislativo porque este ha sido disuelto. Es necesario precisar a qué órgano legislativo está haciendo referencia la Ley; o, se puede interpretar como que solamente cuando incorpore la “nueva” Asamblea Nacional, esta podrá aprobar o derogar los decretos leyes de urgencia económica dictados por el presidente.

En cuanto al plazo, el Código de la Democracia, en su artículo 87, detalla lo mismo que lo establecido en la Constitución, en cuanto al término de siete días para convocar a elecciones, pero finaliza el artículo señalando que el CNE podrá disponer que las elecciones sean antes del plazo de noventa días<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> Art. 87.- En el caso de haberse producido la destitución del Presidente de la República por parte de la Asamblea Nacional o decretado, por parte del Presidente de la República, la disolución de la Asamblea Nacional, en un término de siete días después de la publicación de la resolución de destitución o del respectivo decreto ejecutivo, el Consejo Nacional Electoral convocará para una

## **El Código Orgánico de la Función Legislativa establece lo siguiente:**

Art. 50.- De la disolución de la Asamblea Nacional.- La Presidenta o Presidente de la República podrá disolver la Asamblea Nacional cuando, a su juicio, ésta se hubiera arrogado funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional; o si de forma reiterada e injustificada obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo; o, por grave crisis política y conmoción interna.

Esta facultad podrá ser ejercida por una sola vez en los tres primeros años de su mandato.

Esta disolución terminará de pleno derecho los períodos para los cuales fueron designados las y los asambleístas. Adicionalmente dicha disolución provocará la terminación anticipada de los contratos del personal legislativo ocasional. Esta disolución no otorga a las y los asambleístas ni al personal legislativo ocasional, derecho a reparación o indemnización alguna.

En un plazo máximo de siete días después de la publicación del decreto de disolución, el Consejo Nacional Electoral convocará para una misma fecha a elecciones legislativas y presidenciales para el resto de los respectivos períodos. Las elecciones se realizarán en un plazo máximo de noventa días posteriores a la convocatoria.

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.

El texto del artículo 50 se mantiene coherente con la Constitución incluyendo que el personal legislativo ocasional terminará anticipadamente el contrato y no se otorgará indemnización o reparación alguna.

---

misma fecha a elecciones legislativas y presidenciales para el resto de los respectivos periodos. El Consejo Nacional Electoral podrá disponer que las elecciones se realicen en un plazo menor a noventa días, contados a partir de la convocatoria.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### CONCLUSIONES

- El Ecuador se ha regido por un sistema presidencialista desde sus inicios como República hasta el día de hoy, como lo ilustra la Constitución de Montecristi: el presidente es jefe de estado y de gobierno, su periodo de gobierno es fijo, las elecciones son directas, existe la legitimidad dual, los ministros dependen solamente del ejecutivo y existe una separación entre los poderes ejecutivo y legislativo. Sin embargo, la Constitución de Montecristi no incluye una característica del sistema presidencialista—incluida por la mayoría de tratadistas—que impide la destitución del presidente por el parlamento y viceversa. Los artículos 130 y 148 de la Constitución de Montecristi permiten la destitución del presidente por parte del parlamento y la disolución de éste último por el ejecutivo.
- Sin embargo, el hecho que la Constitución de Montecristi dé la facultad de destituir al presidente o disolver la Asamblea, no necesariamente implica que estas figuras sean del sistema de gobierno parlamentarista, dado que los artículos 130 y 148 no responden a una moción de censura ya que (i) requieren de una causal para justificar su implementación, (ii) el contexto de estos artículos es en una Constitución donde existe independencia de los poderes ejecutivo y legislativo, y (iii) el presidente tiene un periodo fijo de cuatro años y estos artículos solo serían una excepción de terminar los periodos antes del plazo determinado. Los artículos no se pueden interpretar como moción de censura ya que, al contrario del sentido discrecional de esta última, estos artículos requieren causales para justificar su implementación; la moción de censura permite que el parlamento delibere una libre remoción de la figura del presidente por su forma de gobernar. Por ejemplo, los artículos de la Constitución de Montecristi exigen que exista la causal de arrogación de funciones o de grave crisis y conmoción interna sin las que la Asamblea Nacional no podría destituir al presidente. Además, el sistema parlamentario implica una estrecha relación entre el parlamento y el jefe de gobierno. Las elecciones directas de la figura del presidente y los representantes de parlamento en los sistemas presidencialistas, no requieren del mutuo apoyo para

continuar en el poder; es decir, los poderes ejecutivo y legislativo pueden tener oposición entre sí y aún así, continuar ejerciendo sus funciones, siempre y cuando no se incurra en ninguna causal. Por último, el presidente tiene un periodo fijo de cuatro años y no menor, salvo casos extraordinarios—juicio político, muerte del presidente o destitución de acuerdo al artículo 130. Como contraste al caso ecuatoriano, existe el ejemplo de la figura de moción de censura en la Constitución española donde no se menciona ningún motivo en especial para autorizar al parlamento para la destitución del jefe de gobierno; mientras que, la Constitución ecuatoriana autoriza la destitución en caso de arrogación de funciones y, grave crisis y conmoción interna.

- Las Constituciones de Perú, Uruguay y Venezuela se asemejan a la ecuatoriana en cuanto admiten la posibilidad de disolver al órgano parlamentario, si éste hubiere incurrido en una causal pre-establecida en sus Cartas Supremas. En los tres casos, el Presidente tiene la facultad de disolver al parlamento si este último hubiere destituido a uno o más ministros con menos de dos tercios de los votos—caso Uruguay—, a dos consejos de ministros—caso Perú—o, haber destituido al Vicepresidente por tres veces consecutivas en un mismo periodo—caso Venezuela. Sin embargo, ninguna de estas tres Constituciones faculta al parlamento para destituir al presidente; solamente tienen la autoridad de destituir a ministros o vicepresidentes, dependiendo del caso, sin necesidad de incurrir a una causal. La falta del requisito de causal hace que estas figuras se asemejen más a la moción de censura del sistema parlamentarista, ya que los parlamentarios tienen la libertad de ejercer su derecho basados en la forma de gobierno o pérdida de confianza de los funcionarios a los que destituyen.
  
- Así también se debe tomar en cuenta que no existe un modelo único de presidencialismo que podría unificar a todos los países ya que responden a realidades distintas, tal es el caso de los Estados Unidos que tiene un sistema presidencial pero no cumple con la característica de elecciones directas. Es así que las figuras constitucionales de destitución del presidente y disolución de la Asamblea Nacional, plasmadas en los artículos 130 y 148 de la Constitución de Montecristi, responden a necesidades propias del Ecuador, en una realidad de

ingobernabilidad causada por su inestabilidad institucional. Al incluir estos artículos en la Constitución se busca dar solución a problemas como la pugna de poderes y la rigidez de los periodos fijos frente a una crisis (con fuertes protestas sociales) que se ha visto reflejada en la inobservancia o manipulación de la Constitución.

- Que los presidentes o el parlamento tengan un periodo fijo de cuatro años implica rigidez en los periodos de gobierno, ya que impide la destitución o disolución de los mandatarios, inflexibilizando los períodos de gobierno ante un caso o situación específica que amerita resolución. A pesar de ser practicada, la destitución del presidente no existió como figura formal hasta la Constitución del 2008—salvo la Constitución de 1929—convirtiéndose así en la única Carta Magna de los últimos 70 años que explícitamente permite destituir al presidente y lo faculta para disolver la Asamblea. En el pasado, al no existir la figura de derogación-disolución, los intentos de resolución de crisis y conmociones internas ocasionaban retiradas del cargo inconstitucionales, y en algunos casos, manipuladas. Los casos de los ex presidentes Abdala Bucaram, Jamil Mahuad y Lucio Gutiérrez son algunos de los ejemplos en la historia del Ecuador de manipulación de la Constitución por parte del parlamento que resultó en sus respectivas destituciones. La destitución del presidente, al ser una institución informal y por lo tanto no regulada, legitimaba la inobservancia de la Constitución, fraude constitucional y desobediencia de las normas establecidas. Ni la revocatoria del mandato que recién se incluye al presidente en la Constitución de 2008, ni el juicio político respondían a la necesidad de la inmediatez; así como tampoco contaban con el procedimiento para el caso de una grave crisis política y conmoción interna. En este contexto de informalidad, el artículo 130 otorga una salida legal para la destitución de un presidente. La causal de grave crisis política y conmoción interna establecida en este artículo cierra la brecha en legislaciones pasadas al facultar la destitución por vía constitucional.
- La pugna de poderes entre el ejecutivo y el legislativo han ocasionado un constante bloqueo entre sí, impidiendo gobernar en el país. El artículo 148 busca resolver esta problemática al permitir la disolución de la Asamblea Nacional, siempre y cuando

reiterada e injustificadamente impida la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, conocido actualmente como Plan Nacional del Buen Vivir. Sin embargo, esta causal puede convertirse en un arma subjetiva del ejecutivo para controlar al legislativo, tomando en cuenta que el Plan Nacional de Desarrollo se elabora y ejecuta desde el ejecutivo. Por otro lado, existe ambigüedad en la justificación de disolución de la Asamblea, ya que el único que evalúa su validez es el mismo presidente. Así también los artículos 130 y 148 condicionan con su propia destitución o disolución a estos poderes para que ninguno de los dos pueda conspirar contra el otro por esta pugna existente.

- Los artículos 130 y 148 condicionan la destitución del presidente a la disolución simultánea de la Asamblea Nacional y viceversa, a este proceso se lo conoce como muerte cruzada. El motivo principal de los asambleístas constituyentes de la Asamblea de Montecristi al crear el artículo 130 fue impedir una destitución “fácil” del presidente por parte del legislativo: los artículos requieren la disolución simultánea del legislativo en caso de una destitución del mandato presidencial. Como se menciona en las actas de la Asamblea Constituyente, la intención del legislador es que estas figuras no se utilicen y solo sirvan de advertencia para que las instituciones—Presidente y Asamblea Nacional—tengan un correcto funcionamiento.
- El contenido de los artículos 130 y 148 y sus normas conexas contiene ambigüedades, contradicciones y vacíos legales que pueden inhibir su aplicación. Por ejemplo, las causales de grave crisis y conmoción interna son, de cierta manera, subjetivas y, por ende, peligrosas; así como también lo es el juicio de interrupción reiterada e injustificada del Plan Nacional de Desarrollo. Esta ambigüedad deliberada deja abierta la interpretación a conveniencia de cualquiera de las partes. Así también, existen contradicciones entre la Constitución y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales en cuanto que, esta última menciona al vicepresidente como uno de los funcionarios que puede ser destituido; sin embargo, en la Constitución no hay mención alguna de esta posibilidad. Esta referencia al vicepresidente puede ser vista como inconstitucional, al no estar respaldado en el texto de los artículos 130 y 148, ni en ninguna parte de la Constitución el 2008.

Además, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales es contradictoria con su propio texto, por ejemplo, el artículo 143 señala que la Corte Constitucional no tiene competencia para probar o no la causal de arrogación de funciones, siendo ilógico pensar que la labor de la Corte es meramente informar si la causal está bien invocada pero no probada. Otra contradicción se encuentra en la Ley Orgánica de la Función Legislativa la cual cambia la causal de destitución del presidente de grave crisis política por grave crisis económica que implica una inconstitucionalidad y cambio en el sentido de la Constitución del Ecuador. La misma ley también señala que los mismos artículos establecidos para la figura de juicio político se deben aplicar a la destitución del presidente. Este procedimiento no responde a las necesidades propias de estas nuevas figuras constitucionales— artículos 130 y 148—ya que no ofrece una vía rápida para una destitución ágil y oportuna.

Además, la aplicación de esta Ley no aclara el procedimiento en caso de que ambos poderes decidieran aplicar estos artículos al mismo tiempo. Por ejemplo, ¿qué pasaría si, mientras la Asamblea Nacional espera el visto bueno de la Corte Constitucional para ejecutar la destitución del presidente, este último disuelve la Asamblea? Por último, a pesar que el artículo 148 señala que el órgano legislativo aprobará o derogará los decretos leyes emitidos por el presidente después de la disolución de la Asamblea, esto no se puede poner en práctica ya que no existiría un órgano legislativo que cumpla estas funciones.

También podemos ver que la norma 130 de destitución del Presidente por la Asamblea Nacional puede ser vista como ineficaz ya que por su alto porcentaje de voto y vacíos para que el Presidente puede disolverla primero a la Asamblea antes que esta destituirlo, podría quedar como una norma que jamás se podría aplicar.

- La destitución del presidente y del parlamento son figuras de un sistema de frenos y contra pesos que sirven como control político entre los poderes del Estado. En el caso del Ecuador, los artículos 130 y 148 permiten que el ejecutivo y el legislativo se limiten y controlen mutuamente, con el fin de evitar un abuso del poder, así por ejemplo, el poder legislativo puede destituir al poder ejecutivo y viceversa, si uno de estos estuviese arrogándose atribuciones que no les competan constitucionalmente. Los dos poderes son veedores para que no exista despotismo

en el uso del poder que puede tender hacia una tiranía, sin embargo como están desarrollados los artículos existe un desbalance a favor del ejecutivo. Así los artículos 130 y 148 no garantizan un correcto balance entre los poderes ejecutivo y legislativo, de hecho, implican un propenso desbalance a favor del ejecutivo, poniendo en desventaja a la Asamblea Nacional en el control político. En primer lugar, la disolución de la Asamblea no implica la derogación del presidente; el presidente seguirá gobernando hasta la posesión de las nuevas dignidades e incluso su cargo puede ser ratificado. Además, el presidente tiene la posibilidad de continuar legislando ya que puede expedir decretos/leyes de urgencia económica que deben ser ejecutados hasta que la nueva Asamblea se posicione. Por otro lado, la derogación del presidente implica que el vicepresidente asume la jefatura de estado y gobierno, se debe considerar las consecuencias de la cercana relación entre el presidente y su binomio en la influencia que el primero pueda tener, aún después de haber sido retirado de su cargo. También, la destitución del presidente requiere solamente una de dos causales—arrogación de funciones, y grave crisis política y conmoción interna—; mientras que, la disolución de la Asamblea requiere una de tres causales—las dos anteriores o la causal de interrupción reiterada injustificada del Plan Nacional de Desarrollo. Si bien señala la Constitución la causal de grave crisis política y conmoción interna, la Ley Orgánica de la Función Legislativa limita a grave crisis económica solo para destituir al presidente. Para disolver a la Asamblea solo se necesita un solo voto del presidente para decretar su remoción; mientras que, la Asamblea necesita de las dos terceras partes para poder destituir al presidente. Por último, el presidente cuenta con derecho a la defensa mientras que la Asamblea Nacional no podrá defenderse de acuerdo a lo estipulado en la Constitución. Es así que este desbalance en los artículos 130 y 148 puede contribuir a que la actual Constitución del Ecuador sea denominada por el Doctor Hernán Salgado como hiperpresidencialista ya que acentúa las prerrogativas del Presidente del Ecuador. (2012)

## **RECOMENDACIONES**

- Mientras las instituciones de destitución del presidente, como la disolución de la Asamblea Nacional, se mantengan vigentes en nuestra Constitución se las debe cumplir para así fortalecer las instituciones que muchas veces fueron debilitadas por un quebrantamiento a la Constitución. Sin cumplir la Constitución solo continuaremos en una inestabilidad institucional que da paso a una corrupción en el Poder.
- Se debe analizar el alcance normativo que tiene el Plan Nacional del Buen Vivir ya que al momento de esta investigación podemos observar que es causal para que la Asamblea Nacional pueda ser destituida, teniendo que ser cumplida por ésta como si fuera una norma de obligatorio cumplimiento.
- Se debe realizar una reforma a la Ley Orgánica de la Función Legislativa respecto al cambio de la palabra de económica a política, así como la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Social debe omitir al vicepresidente en su articulado y expresamente señalar que es su atribución probar la causal de arrogación de funciones para una destitución o disolución de la Asamblea Nacional o del presidente.
- En cuanto al proceso establecido en la Ley Orgánica de la Función Legislativa sería importante desarrollar un procedimiento adecuado al artículo y no el mismo del juicio político.
- Creo conveniente que se siga investigando sobre los sistemas de gobierno ya que todavía se puede replantear el nuestro o mejorar el sistema presidencialista para una mejor gobernabilidad en el país.
- En cuanto al desbalance a favor del ejecutivo, creo importante a futuro pensar en una reforma a la Constitución para equilibrar adecuadamente estos artículos.

- Como ciudadanos, creo importante ser veedores del control político para no dejar en libre albedrío de las autoridades que dirigen la Nación. No debemos dejar que exista abuso de poder de quienes gobiernan en nuestro país y debemos respetar la Constitución y las normas para asegurar una seguridad jurídica.
- Por ultimo hasta la presente investigación, estos artículos no han sido aplicados por lo que creo conveniente profundizar en estas figuras constitucionales cuando hayan sido aplicadas ya que constituyen una novedad jurídica del sistema presidencialista y merecen una especial atención ya que pueden ser una solución a varios problemas de este sistema.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alcántara M., M. G. M. *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del poder legislativo en América Latina* (Vol. 82). Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Aristóteles. (2000). *La Política*. Madrid: Alba.
- Àvila, R. (2011). *El Neoconstitucionalismo transformador. El estado y el derecho en la Constitución de 2008*. Quito ABYAYALA Universidad Andina Simón Bolívar.
- Ayala, E. (1978). *Lucha política y origen de los partidos en Ecuador*. Quito: Centro de Publicaciones de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Borja, R. (1997). Enciclopedia de la Política *Enciclopedia de la Política* (Vol. I). México: FCE.
- Carpizo, J. (2011). CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DEL SISTEMA PRESIDENCIAL E INFLUENCIAS PARA SU INSTAURACIÓN EN AMÉRICA LATINA. México: *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*.
- Diccionario de Política. (2001). Buenos Aires: Valleta Ediciones S.R.L. .
- DICCIONARIO UNIVERSAL DE TERMINOS PARLAMENTARIOS. (1998). México.
- Duverger, M. (1970). *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Las Relaciones Parlamento-Gobierno*. Barcelona: Ariel.
- Egas, D. (2012). *NATURALEZA JURÍDICA DE LOS MANDATOS CONSTITUYENTES Y SU COMPATIBILIZACIÓN CON EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ECUATORIANO*. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Elster, J., & Slagstad, R. (1999). *Constitucionalismo y Democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Espinosa, S. (1998). *Presidentes del Ecuador*. Quito: editoriales Nacionales S.A.
- García-Palayo, R. (1996). *Diccionario Manual Ilustrado Enciclopédico*. España: Larousse.
- Hecimovich, J. P. (2010). *Políticos, militares y ciudadanos: un análisis de las caídas presidenciales en Ecuador (1997-2005)*. Quito: Universidad Simón Bolívar.
- Jost, S. (2010). Prólogo. In S. J. Fredy Barrero (Ed.), *Estabilidad Democrática en América Latina. Equilibrio de Poderes: Perspectiva teórica*. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda, Konrad Adenauer Stiftung.
- K. Hochstetler, M. E. (2009). *Failed Presidencies: Identifying and Explaining a South American Anomaly*. *Journal of Politics In Latin America*. University of Miami
- Lanzaro, J. (2012). *Presidencialismo y Parlamentarismo. América Latina y Europa Meridional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- León, N. C. (2009). *Ecuador. La cara oculta de la crisis. Ideología, identidades políticas y protesta en el fin de siglo*. Quito: CLACSO LIBROS
- Lijphart, A. (2000). *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona Editorial Ariel, S.A.
- Linz, J. J., y Valenzuela, A. (1997). *Las crisis del presidencialismo 1. Perspectivas comparadas* (Vol. 1). Madrid: Alianza Universidad.
- Linz Juan y Valenzuela Arturo, *La crisis del presidencialismo. 2. El caso de Latinoamérica*, Madrid, Alianza Editorial, 1998.

- Liñan, A. P. (2009). *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Manuel Alcántara, M. G. M., Francisco Sánchez López. (2005). *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del poder legislativo en América Latina* (Vol. 82). Universidad de Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Mendoza, G. C. (2001). *¿Quién derroca a Mahuad?* Quito: Ediecuatorial C.A. .
- Michalak, C. G. (2006). *Check and Balance*. eltendedero.wordpress.com.
- Molina, R. R. (2006). *Reforma Política: Más Dudas que Certezas*. Quito Fundación Konrad Adenauer.
- Montesquieu. (1987). *Del Espíritu de las Leyes*, (Vol. 3). Madrid edición de Enrique Tierno Galván.
- Nohlen, D. (1991a). "Presidencialismo" versus "parlamentarismo en América Latina en *Revista de Estudios Políticos*(74), 43-54.
- Nohlen, D. (1991b). *Sistemas de gobierno: perspectivas conceptuales y comparativas, Presidencialismo versus Parlamentarismo. América Latina*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- Nohlen, D. (2012). *El presidencialismo: análisis y diseños institucionales en su contexto*, *Revista Latinoamericana de Política Comparada*. *Revista Latinoamericana de Política Comparada, Volumen 6* Retrieved from <http://www.politicacomparada.com/> website
- Ocanto, E. G., & Meléndez, C. (2010). Crisis de gobernabilidad en América Latina: Juegos verticales y horizontales. In S. J. Fredy Barrero (Ed.), *Estabilidad Democrática en América Latina. Equilibrio de Poderes:Perpectivas Teóricas*. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda,Konrad Adenauer Stiftung.
- Oyarte, R. (2007). CURSO DE DERECHO CONSTITUCIONAL. TOMO I Fuentes del Derecho Constitucional. Poder Constituyente y Derechos Políticos. Quito: Andrade & Asociados Fondo Editorial.
- Oyarte, R. (2009). *RELACIONES EJECUTIVO-LEGISLATIVO*. En S. Andrade, A. Grijalva & C. Storini (Eds.), *LA NUEVA CONSTITUCIÓN DEL ECUADOR. Estado, derechos e instituciones* (Vol. 30).pp. 70-90 Quito: Universidad Andina Simon Bolivar, Corporación Editora Nacional.
- Panchano, S. (1998). *Presidencialismo y Parlamentarismo*. En *Revista Mexicana de Sociología, III*, p. 21-42.
- PazyMiño, J. J. (2002). GOLPE Y CONTRAGOLPE. La "Rebelión de Quito" del 21 de enero de 2000. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- Peñaherrea, B. (2005) *Las secuelas de la carencia de Corte Suprema de Justicia y de Tribunal Constitucional*,pp 148-157 en Asociacion de Escuela de Derecho, Revista Ruptura N 49.
- Pereira, A.-C. (2006). *Teoría Constitucional y otros escritos*. Buenos Aires: Lexis Nexis.
- RAE. (Ed.) (2014) *Diccionario Real Academia Española*. Madrid RAE.
- Roche, H. J. L. (1950). *Apuntes de Derecho Constitucional*. Doctor en Derecho, Universidad Zulia, Caracas.
- Sáchica, L. C. (2006). *Derecho Constitucional General*. Bogotá. Editorial Temis
- Sánchez-Parga, J. (1998). *La Pugna de Poderes. Análisis Crítico del Sistema Político Ecuatoriano*. Quito: Abya Yala.
- Salgado, H. (1987). *Instituciones políticas y Constitución del Ecuador* Quito: ILDIS.

- Salgado, H. (2012). LECCIONES DE DERECHO CONSTITUCIONAL. Quito: Ediciones Legales.
- Sartori, G. (1994). *Ingeniería Constitucional Comparada*. México: FCE.
- Schmitt, C. (1996). *Sobre el parlamentarismo* (T. N. y. R. Grueso, Trans. Vol. II). Madrid: Tecnos. p.41
- Serrafero, M. (1998). Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina: un debate abierto. *REVISTA MEXICANA DE SOCIOLOGIA* 2, 165-186.
- Shugart, M. S. y. C., John M. (1992). *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. New York: Cambridge University Press.
- Tamames, L. y. R. (2003). *Introducción a la Constitución española*. Madrid: Alianza editorial.p. 43
- Torres, L. F. (2011). La Reección y la Muerte Cruzada: Interpretación Constitucional. In L. F. Torres (Ed.), *Debate Constitucional con Jurisprudencia*. Quito: Cevallos
- Valdés, R. B. (2006). *El valor de la constitución: separación de poderes, supremacía de la ley y control de constitucionalidad en los orígenes del estado liberal*. Madrid: Alianza.
- Valega Garcia, César.(1994) *La Responsabilidad Política del Gobierno*. En: Comisión Andina de Juristas. *La Constitución de 1993. Análisis y Comentarios. Lecturas sobre Temas Constitucionales*, número 10, Lima.
- Valenzuela, A. (1985). Hacia una democracia estable, la opción parlamentaria para Chile. *Revista de Ciencia Política*, 8(9), p.35.
- Valenzuela, A. (1994). Latin America Presidencies Interrupted. *Journal of Democracy*, 15, 5-19.
- Vega, F. (2011). Réquiem por la Constitución y algo más, *Diario El Mercurio*.

## ANEXOS

### Anexo 1: Constitución de Uruguay

#### SECCION VIII

#### DE LAS RELACIONES ENTRE EL PODER LEGISLATIVO Y EL PODER EJECUTIVO

#### CAPITULO UNICO

Artículo 147.- Cualquiera de las Cámaras podrá juzgar la gestión de los Ministros de Estado, proponiendo que la Asamblea General, en sesión de ambas Cámaras, declare que se censuran sus actos de administración o de gobierno.

Cuando se presenten mociones en tal sentido, la Cámara en la cual se formulen será especialmente convocada, con un término no inferior a cuarenta y ocho horas, para resolver sobre su curso.

Si la moción fuese aprobada por mayoría de presentes, se dará cuenta a la Asamblea General, la que será citada dentro de las cuarenta y ocho horas.

Si en una primera convocatoria de la Asamblea General, no se reúne el número suficiente para sesionar, se practicará una segunda convocatoria y la Asamblea General se considerará constituida con el número de Legisladores que concurra.

Artículo 148.- La desaprobación podrá ser individual, plural o colectiva, debiendo ser pronunciada en cualquier caso, por la mayoría absoluta de votos del total de componentes de la Asamblea General, en sesión especial y pública. Sin embargo, podrá optarse por la sesión secreta cuando así lo exijan las circunstancias.

Se entenderá por desaprobación individual la que afecte a un Ministro, por desaprobación plural la que afecte a más de un Ministro, y por desaprobación colectiva la que afecte a la mayoría del Consejo de Ministros.

La desaprobación pronunciada conforme a lo dispuesto en los incisos anteriores, determinará la renuncia del Ministro, de los Ministros o del Consejo de Ministros, según los casos.

El Presidente de la República podrá observar el voto de desaprobación cuando sea pronunciado por menos de dos tercios del total de componentes del Cuerpo. En tal caso la Asamblea General será convocada a sesión especial a celebrarse dentro de los diez días siguientes.

Si en una primera convocatoria la Asamblea General no reúne el número de Legisladores necesarios para sesionar, se practicará una segunda convocatoria, no antes de veinticuatro

horas ni después de setenta y dos horas de la primera, y si en ésta tampoco tuviera número se considerará revocado el acto de desaprobación.

Si la Asamblea General mantuviera su voto por un número inferior a los tres quintos del total de sus componentes, el Presidente de la República, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes podrá mantener por decisión expresa, al Ministro, a los Ministros o al Consejo de Ministros censurados y disolver las Cámaras. En tal caso deberá convocar a nueva elección de Senadores y Representantes, la que se efectuará el octavo domingo siguiente a la fecha de la referida decisión.

El mantenimiento del Ministro, Ministros o Consejo de Ministros censurados, la disolución de las Cámaras y la convocatoria a nueva elección, deberá hacerse simultáneamente en el mismo decreto.

En tal caso las Cámaras quedarán suspendidas en sus funciones, pero subsistirá el estatuto y fuero de los Legisladores. El Presidente de la República no podrá ejercer esa facultad durante los últimos doce meses de su mandato. Durante igual término, la Asamblea General podrá votar la desaprobación con los efectos del apartado tercero del presente artículo, cuando sea pronunciada por dos tercios o más del total de sus componentes. Tratándose de desaprobación no colectiva, el Presidente de la República no podrá ejercer esa facultad sino una sola vez durante el término de su mandato.

Desde el momento en que el Poder Ejecutivo no dé cumplimiento al decreto de convocatoria a las nuevas elecciones, las Cámaras volverán a reunirse de pleno derecho y recobrarán sus facultades constitucionales como Poder legítimo del Estado y caerá el Consejo de Ministros.

Si a los noventa días de realizada la elección, la Corte Electoral no hubiese proclamado la mayoría de los miembros de cada una de las Cámaras, las Cámaras disueltas también recobrarán sus derechos.

Proclamada la mayoría de los miembros de cada una de las nuevas Cámaras por la Corte Electoral, la Asamblea General se reunirá de pleno derecho dentro del tercer día de efectuada la comunicación respectiva. La nueva Asamblea General se reunirá sin previa convocatoria del Poder Ejecutivo y simultáneamente cesará la anterior.

Dentro de los quince días de su constitución la nueva Asamblea General, por mayoría absoluta del total de sus componentes, mantendrá o revocará el voto de desaprobación. Si lo mantuviera caerá el Consejo de Ministros. Las Cámaras elegidas extraordinariamente, completarán el término de duración normal de las cesantes.<sup>42</sup>

## **Anexo 2: Constitución de Perú**

### **CAPÍTULO VI**

---

<sup>42</sup> Constitución de Uruguay aprobada en 1967 y que ha tenido desde entonces vigencia pero con ciertas modificaciones plebiscitarias. Recuperada de <http://www.presidencia.gub.uy> (Página oficial de la Presidencia de Uruguay)

## DE LAS RELACIONES CON EL PODER LEGISLATIVO

**Artículo 132°.-** El Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza. Esta última sólo se plantea por iniciativa ministerial.

Toda moción de censura contra el Consejo de Ministros, o contra cualquiera de los ministros, debe ser presentada por no menos del veinticinco por ciento del número legal de congresistas. Se debate y vota entre el cuarto y el décimo día natural después de su presentación. Su aprobación requiere del voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.

El Consejo de Ministros, o el ministro censurado, deben renunciar.

El Presidente de la República acepta la dimisión dentro de las setenta y dos horas siguientes.

La desaprobación de una iniciativa ministerial no obliga al ministro a dimitir, salvo que haya hecho cuestión de confianza de la aprobación.

**Artículo 133°.-** El Presidente del Consejo de Ministros puede plantear ante el Congreso una cuestión de confianza a nombre del Consejo. Si la confianza le es rehusada, o si es censurado, o si renuncia o es removido por el Presidente de la República, se produce la crisis total del gabinete.

**Artículo 134°.-** El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros.

El decreto de disolución contiene la convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso. Dichas elecciones se realizan dentro de los cuatro meses de la fecha de disolución, sin que pueda alterarse el sistema electoral preexistente.

No puede disolverse el Congreso en el último año de su mandato. Disuelto el Congreso, se mantiene en funciones la Comisión Permanente, la cual no puede ser disuelta.

No hay otras formas de revocatoria del mandato parlamentario.

Bajo estado de sitio, el Congreso no puede ser disuelto.

**Artículo 135°.-** Reunido el nuevo Congreso, puede censurar al Consejo de Ministros, o negarle la cuestión de confianza, después de que el Presidente del Consejo haya expuesto ante el Congreso los actos del Poder Ejecutivo durante el interregno parlamentario.

En ese interregno, el Poder Ejecutivo legisla mediante decretos de urgencia, de los que da cuenta a la Comisión Permanente para que los examine y los eleve al Congreso, una vez que éste se instale.

**Artículo 136°.-** Si las elecciones no se efectúan dentro del plazo señalado, el Congreso disuelto se reúne de pleno derecho, recobra sus facultades, y destituye al Consejo de Ministros. Ninguno de los miembros de éste puede ser nombrado nuevamente ministro durante el resto del período presidencial.

El Congreso extraordinariamente así elegido sustituye al anterior, incluida la Comisión Permanente, y completa el período constitucional del Congreso disuelto.<sup>43</sup>

### **Anexo 3: Constitución de Venezuela**

#### ***Sección Segunda: De las Atribuciones del Presidente o Presidenta de la República***

Artículo 236. Son atribuciones y obligaciones del Presidente o Presidenta de la República:

21. Disolver la Asamblea Nacional en el supuesto establecido en esta Constitución.

Artículo 240. La aprobación de una moción de censura al Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, por una votación no menor de las tres quintas partes de los integrantes de la Asamblea Nacional, implica su remoción. El funcionario removido o funcionaria removida no podrá optar al cargo de Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, o de Ministro o Ministra por el resto del período presidencial.

La remoción del Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva en tres oportunidades dentro de un mismo período constitucional, como consecuencia de la aprobación de mociones de censura, faculta al Presidente o Presidenta de la República para disolver la Asamblea Nacional. El decreto de disolución conlleva la convocatoria de elecciones para una nueva legislatura dentro de los sesenta días siguientes a su disolución.

La Asamblea no podrá ser disuelta en el último año de su período constitucional.<sup>44</sup>

### **Anexo 4: Sentencia de la Corte Constitucional**

D.M. Quito, 09 de septiembre del 2010

SENTENCIA INTERPRETATIVA N.º 002-10-SIC-CC

---

<sup>43</sup> Constitución de Perú aprobada en 1993. Recuperada de <http://www.congreso.gob.pe/>

<sup>44</sup> Constitución de Venezuela publicada en la gaceta oficial con fecha 24 de marzo de 2000. Recuperada de <http://www.tsj.gov.ve>

Ponencia: Dr. Patricio Herrera Betancourt

### **I. ANTECEDENTES:**

El Señor Guillermo González Orquera, amparado en lo dispuesto en el artículo 19 y siguientes de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional, para el período de transición, solicita a esta institución la interpretación de algunas normas constitucionales.

Con fecha 15 de octubre del 2009 a las 17h10, consta del proceso la certificación respectiva en el sentido de que no se ha presentado otra demanda con identidad de sujeto, objeto y acción, con lo cual la solicitud de interpretación en referencia no contradice lo dispuesto en el artículo 7 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional para el período de transición.

El 19 de enero del 2010 a las 16h00, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, admitió a trámite la solicitud presentada y dispuso las notificaciones respectivas, correspondiéndole sustanciar la causa luego del sorteo al Doctor Manuel Viteri Olvera.

### **Normas constitucionales cuya interpretación se solicita**

De la Constitución de la República:

*Art. 114.- “Las autoridades de elección popular podrán reelegirse por una sola vez, consecutiva o no, para el mismo cargo. Las autoridades de elección popular que se postulen para un cargo diferente deberán renunciar al que desempeñan”.*

*Art. 130.- “La Asamblea Nacional podrá destituir a la Presidenta o Presidente de la República en los siguientes casos:*

- 1. Por arrogarse funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional.*
- 2. Por grave crisis política y conmoción interna.*

*En un plazo de setenta y dos horas, concluido el procedimiento establecido en la ley, la Asamblea Nacional resolverá motivadamente con base en las pruebas de descargo presentadas por la Presidenta o Presidente de la República.*

*Para proceder a la destitución se requerirá el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional. De prosperar la destitución, la Vicepresidenta o Vicepresidente asumirá la Presidencia de la República.*

*Esta facultad podrá ser ejercida por una sola vez durante el periodo legislativo, en los tres primeros años del mismo.*

*En un plazo máximo de siete días después de la publicación de la resolución de*

*destitución, el Consejo Nacional Electoral convocará para una misma fecha a elecciones legislativas y presidenciales anticipadas para el resto de los respectivos períodos. La instalación de la Asamblea Nacional y la posesión de la Presidenta o Presidente electo tendrá lugar de acuerdo con lo previsto en la Constitución, en la fecha determinada por el Consejo Nacional Electoral”.*

*Art. 146.- “En caso de ausencia temporal en la presidencia de la República, lo reemplazará quien ejerza la Vicepresidencia. Se considerará ausencia temporal la enfermedad u otra circunstancia de fuerza mayor que le impida ejercer su función durante un período máximo de tres meses, o la licencia concedida por la Asamblea Nacional. En caso de falta definitiva de la Presidenta o Presidente de la República, lo reemplazará quien ejerza la Vicepresidencia por el tiempo que reste para completar el correspondiente período presidencial.*

*Ante la falta simultánea y definitiva en la Presidencia y en la Vicepresidencia de la República, la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional asumirá temporalmente la Presidencia, y en el término de cuarenta y ocho horas, el Consejo Nacional Electoral convocará a elección para dichos cargos. Quienes resultaren elegidos ejercerán sus funciones hasta completar el período. En el caso de que faltare un año o menos, la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional asumirá la Presidencia de la República por el resto del período”.*

*Art. 148.- “La Presidenta o Presidente de la República podrá disolver la Asamblea Nacional cuando, a su juicio, ésta se hubiere arrogado funciones que no le competen constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional; o si de forma reiterada e injustificada obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, o por grave crisis política y conmoción interna.*

*Esta facultad podrá ser ejercida por una sola vez en los tres primeros años de su mandato.*

*En un plazo máximo de siete días después de la publicación del decreto de disolución, el Consejo Nacional Electoral convocará para una misma fecha a elecciones legislativas y presidenciales para el resto de los respectivos períodos.*

*Hasta la instalación de la Asamblea Nacional, la Presidenta o Presidente de la República podrá, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional, expedir decretos-leyes de urgencia económica, que podrán ser aprobados o derogados por el órgano legislativo”.*

### **Opinión del solicitante sobre el alcance que debe darse a las normas que requieren interpretación**

El señor Guillermo González Orquera requiere interpretación de las disposiciones constitucionales anteriormente referidas, a la luz de los siguientes argumentos:

*El espíritu del artículo 114 de la Constitución consiste en que una persona pueda ejercer por dos ocasiones un cargo de elección popular, siempre que acceda al mismo de forma*

*regular, es decir, a través de los procesos electorarios regulares, y por lo tanto el acceso a un cargo público por vías sucesorias ratificatorias, no debe ser computable para efectos de una reelección.*

*Si un Vicepresidente de la República sucede a un Presidente por ausencia definitiva según el artículo 146 de la Constitución de la República, el ejercicio de la Presidencia en tal caso no debería considerarse como el ejercicio de un período, y por lo tanto, si se postulase en elecciones generales para el cargo de Presidente y resultase electo, cabría aún la posibilidad de ser reelecto, aún cuando ya haya ejercido una vez la presidencia por vía sucesoria.*

*Si el Presidente de la República, -en el caso de la denominada muerte cruzada- disuelve a la Asamblea Nacional, y en las elecciones que se convocan a continuación resulta nuevamente electo, dicha elección debe entenderse como una ratificación por parte del pueblo, de la gestión del Presidente para terminar el período para el que fue inicialmente electo y en consecuencia no debería considerarse como otro período y cabría su reelección.*

*En el caso de las sucesiones, el ejercicio del cargo resulta más un deber cívico impuesto por las circunstancias para evitar una ausencia prolongada en el cargo que pudiera paralizar la administración pública, y por lo tanto no debe ser considerado como un período imputable para la reelección.*

*En el caso de la muerte cruzada, la eventual reelección de los funcionarios cesados ciertamente implica una ratificación popular de los mismos para culminar el mismo período para el cual fueron inicialmente electos, lo cual no debe entenderse como el ejercicio de un período imputable para una reelección.*

*En la muerte cruzada se presenta, además, una situación particular. La facultad del Presidente de la República para disolver la Asamblea Nacional, así como la de la Asamblea para destituir al Presidente, debería poder ejercerse tanto en un primer período, como en el evento de una reelección. Esto, por la finalidad que tiene este mecanismo de evitar que una eventual pugna política entre el ejecutivo y el legislativo alcance tales proporciones que derive en una arrogación de funciones, en la inejecución del Plan Nacional de Desarrollo o en una grave crisis política, situaciones que pueden darse tanto en primer período como en el evento de una reelección.*

*Tomando en cuenta la mencionada finalidad de la muerte cruzada, si la crisis política se produce en el segundo período del Presidente de la República, y si interpretásemos que las elecciones que se convocan luego de disuelta la Asamblea Nacional o de destituido el Presidente de la República constituyen elecciones regulares para un nuevo período, nos encontraríamos con el absurdo de que el Presidente de la República no podría postularse en dichas elecciones, ya que se entendería como una segunda reelección para un tercer período. Interpretando la norma en este sentido, un Presidente de la República en su segundo período, jamás ejercería la opción de disolver a la Asamblea Nacional, puesto que estaría impedido de candidatizarse en dichas elecciones ratificatorias. Nótese que las dignidades que se eligen en el evento de una muerte cruzada, se eligen para terminar el*

*período de los funcionarios cesados, y no para un nuevo período, lo que le da un carácter de referéndum ratificatorio y no de elecciones regulares.*

*En definitiva, la interpretación que debe dársele al artículo 114 de la Constitución de la República para despejar las supradichas dudas es que sólo cuando se accede a un cargo de elección popular a través de un proceso eleccionario regular, el mismo se vuelve imputable para la reelección. Por el contrario, cuando se accede a un cargo de elección popular a través de mecanismos sucesorios o de elecciones ratificatorias, como en los casos de los artículos 146 inciso segundo, 150 inciso tercero, 130 y 148 de la Constitución de la República, el mismo no debe computarse como un período y en consecuencia no debe ser imputable para el evento de una reelección.*

## **II. PARTE MOTIVA**

### **Competencia de la Corte**

El Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, es competente para conocer y resolver el presente caso, de conformidad con lo dispuesto en el texto constitucional en sus artículos 429 y 436, numeral 1, en relación con el contenido del artículo 19 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional, para el período de transición, publicadas en el Suplemento del Registro Oficial Nro. 466 de fecha 13 de noviembre del 2008, en concordancia con la Disposición Transitoria Segunda de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial Nro. 52 de fecha 22 de octubre del 2009.

Para resolver la presente acción, esta Corte Constitucional procede a efectuar el análisis de fondo correspondiente, al tenor de las siguientes consideraciones.

### **Consideraciones preliminares de la Corte**

En primer lugar, es preciso aclarar que la interpretación de la Constitución es una labor permanente de la Corte Constitucional en el desarrollo de todas sus competencias constitucionalmente atribuidas, puesto que las diferentes funciones de la propia Corte, solamente son posibles interpretando la norma fundamental en todo su contexto y para cada caso en donde tenga que aplicarse la misma. *“No es que la Corte tiene por un lado una supuesta labor de interpretar la Constitución, y por otro lado otras competencias o funciones. Por el contrario, todas estas otras funciones son posibles solo interpretando la Constitución”*<sup>45</sup>.

Para analizar el caso, es preciso resolver algunas cuestiones particulares que merecen especial mención.

---

<sup>45</sup>Agustín Grijalva, “Interpretación constitucional, jurisdicción ordinaria y Corte Constitucional” en *La Nueva Constitución del Ecuador, Estado, derechos e instituciones*, Santiago Andrade y otros editores, Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional, Quito, 2009, p. 275.

El problema constitucional se concreta a resolver con claridad meridiana algunas interrogantes que giran en torno a la interpretación constitucional de las normas fundamentales, cuya interpretación se solicita (artículos 114, 130, 146 y 148 de la Constitución de la República). En tal virtud, como bien trae a consideración de la Corte el Señor Guillermo González Orquera en su calidad de legitimado activo: 1) *¿debe entenderse como el ejercicio de un período regular e independiente y por lo tanto imputable al momento de una reelección, a los ciudadanos que acceden a un puesto de elección popular a través de los mecanismos de sucesión constitucional?*; en consecuencia, 2) *¿dicha elección sobreviniente debe entenderse como un segundo período por el hecho de haber ejercido previamente el mismo cargo?*; finalmente, el quid del asunto se centra en determinar si en el caso de la disolución de la Asamblea, figura constitucional prevista en nuestra norma suprema, -en el evento de que los funcionarios cesados resultaren nuevamente electos para completar los respectivos períodos-, 3) *¿se debería entender esta situación particular como un segundo periodo y por lo tanto ya no cabría una reelección sucesiva?*

Para comenzar, debe quedar claro que interpretar un texto implica decidirse por una, entre algunas posibles interpretaciones, y que hace aparecer a la interpretación elegida como la pertinente<sup>46</sup>. Así, la interpretación jurídica es el género, en tanto que la interpretación constitucional es la especie, y se diferencia esta última de la primera por su objeto, sus finalidades, por el intérprete, etc.

La labor de interpretación constitucional de una norma se genera cuando no es posible o no se colige una solución clara o suficiente frente a un problema jurídico constitucional; por ello, es claro que la interpretación constitucional se plantea como problema cuando ha de darse una respuesta a una cuestión constitucional que la Constitución no permite resolver de forma concluyente, puesto que allí, donde no se suscitan dudas, no se interpreta, afirman algunos tratadistas<sup>47</sup>; sin embargo, como se manifestó anteriormente, siempre que el juez aplica la Constitución a los casos concretos, debe necesariamente interpretarla.

La interpretación constitucional puede consistir en una interpretación *de la Constitución* cuando tenemos que aplicar la norma constitucional de forma directa e inmediata sin confrontarla con otra norma de rango inferior; y una interpretación *desde la Constitución* cuando tenemos que resolver un problema jurídico en atención a una norma de rango inferior confrontándola con el texto constitucional, en los dos casos; sin embargo, tanto en el un caso como en el otro, el cometido de tal interpretación es hallar el resultado correcto mediante un procedimiento racional generando certeza sin que constituya en una simple decisión<sup>48</sup>.

Si la finalidad de toda interpretación constitucional es extraer el sentido de la norma para aplicarlo a un caso en concreto permitiendo la actuación práctica del ordenamiento constitucional en su integridad, expandiendo al máximo la fuerza normativa del texto constitucional –una suerte de constitucionalización del ordenamiento jurídico ordinario–

---

<sup>46</sup> Arturo Hoyos, *La interpretación constitucional*, Editorial Temis, Bogotá, 1998, p. 2.

<sup>47</sup> Konrad Hesse, citado por Arturo Hoyos, *La interpretación constitucional*, Editorial Temis, Bogotá, 1998, p. 11.

<sup>48</sup> Konrad Hesse, *Escritos de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983, p. 37.

eligiendo la solución correcta al caso desde el punto de vista de la norma fundamental; defendiendo la fórmula política contenida en el sistema constitucional, y además propender a la integración del ordenamiento constitucional<sup>49</sup>, la conclusión del intérprete, para el caso en análisis –la Corte Constitucional– hará uso de una elección motivada que se funda en razones suficientes frente a otras interpretaciones que se puedan derivar del texto constitucional a ser interpretado.

Esa actividad intermedia o mediadora entre el caso real y la norma que se denomina interpretación es siempre necesaria cuando de aplicar un texto se trata o simplemente cuando se pretende ejercer un derecho por parte de los administrados, así como también para adecuar sus comportamientos a los mandatos constitucionales.

Ahora bien, una de las principales particularidades a las cuales se enfrenta la interpretación constitucional es que las normas constitucionales (nos referimos en términos generales a *normas*, puesto que los diferentes sistemas jurídicos constitucionales se encuentran conformados por dos tipos de normas: *reglas y principios*), son generalmente normas téticas, abstractas, ambiguas y abiertas que presentan de modo fragmentario una obligación jurídica, ello no quiere decir que no coexistan en el texto constitucional normas específicas como las que son motivo del presente análisis.

Las reglas operan dentro de un esquema de todo o nada; si los hechos previstos en una norma se confirman, o bien la *norma-regla* es válida y por lo tanto el resultado que prevé la misma debe ser aplicado como una consecuencia lógica; o bien es inválida y por lo tanto no presenta ninguna consecuencia para el caso. Los principios, por su lado, no siguen una lógica del todo o nada; los principios no establecen un vínculo directo entre los hechos y la conclusión jurídica<sup>50</sup>, constituyen en realidad mandatos de optimización, como lo sostiene Robert Alexy, que sirven de parámetros de interpretación; así, “mientras las reglas exigen fundamentalmente una interpretación literal, por cuanto su contenido se agota en su formulación lingüística, la interpretación de los principios requiere identificar y comprender a plenitud su finalidad y valores immanentes, más allá de su consagración positivista...”<sup>51</sup>.

Más allá de la importante influencia del positivismo jurídico en nuestros sistemas –mismo que debe ser superado dentro de un paradigma constitucional– y sin pretender caer en un método formalista, legalista o tradicional de interpretación, no escapa a criterio de esta Corte que toda interpretación ha de comenzar por una interpretación literal o gramatical de la norma, tratando de entenderla tal cual como se desprende de su lectura, luego para conectarla con el resto de normas integrantes de la Constitución y del sistema jurídico, y posteriormente indagando en lo que podría denominarse el legislador histórico, buscar los fines que persigue la norma sin descuidar los diferentes métodos y principios propios de interpretación constitucional que sirven al intérprete constitucional.

---

<sup>49</sup> Arturo Hoyos, op. cit., p. 13.

<sup>50</sup> César Rodríguez, *La decisión judicial, El debate Hart-Dworkin*, Colombia, Siglo del Hombre Editores, Facultad de Derecho-Universidad de los Andes, 1ra edición, 1997, pp. 49-50.

<sup>51</sup> Claudia Escobar, “El rol de las reglas en la era de los principios” en *Teoría y Práctica de la Justicia Constitucional*, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Serie Justicia y Derechos Humanos, Neoconstitucionalismo y Sociedad, Quito, 2010, p. 216.

La interpretación se funda en un razonamiento jurídico suficiente, tomando como criterios la finalidad objetiva de la norma, la solución más justa dentro del contexto regulador de la misma y dentro del orden político y social adoptado en la Constitución.

Ya en un momento, Savigny puso de manifiesto que existen cuatro métodos de interpretación de las normas jurídicas: el método gramatical, el método histórico, el lógico y el sistemático; no obstante, en materia constitucional, aquellos son insuficientes, puesto que los textos constitucionales hoy en día se encuentran en gran medida compuestos por principios y valores, los cuales, como se anotó anteriormente, carecen de una condición fáctica por obvias razones. *¿Es entonces la interpretación literal un método a ser descartado siempre y en todo momento cuando la interpretación se trata de normas -reglas- constitucionales?* Este aspecto será analizado por la Corte en el siguiente acápite.

### **Descripción de métodos interpretativos y reglas utilizadas**

El método es en general “...solo un expediente argumentativo para demostrar que la regla extraída del ordenamiento es una regla posible, es decir justificable en un ordenamiento dado”<sup>52</sup>; por lo tanto, esta Corte pasará a justificar los métodos a ser empleados dentro de la presente sentencia interpretativa, con lo cual se dará respuesta también a la interrogante de si el método de interpretación literal y el método sistemático son aplicables al presente análisis.

Se indicó ya en esta misma sentencia que los métodos clásicos de interpretación son generalmente insuficientes en materia constitucional; sin embargo, ello no quiere decir que no sean válidos y necesarios, más allá de que en la mayoría de los casos pueden ser limitados, relegando relativamente otros métodos objetivos de interpretación, “...en la interpretación constitucional, no importa el rigor del método, ni es forzoso el uso de uno solo, porque siendo la Constitución un instrumento de gobierno, un mecanismo para asegurar el respeto y promoción de la dignidad de la persona y un cause por el que ha de deslizarse la acción del Estado para la consecución del bien común, su interpretación debe servir a estos propósitos, con cualquier método...”<sup>53</sup>.

En principio, dada la ambigüedad de las disposiciones de la cual generalmente se componen los textos constitucionales, los métodos modernos de interpretación y las reglas utilizadas pueden ser varias, como por ejemplo, el método evolutivo, el sistemático, tópico, así como herramientas tales como la ponderación constitucional o el test de razonabilidad o proporcionalidad; no obstante, para el caso de la interpretación en el caso de las reglas de rango constitucional, es válida también una interpretación literal dentro de un contexto armónico del texto fundamental.

Así, la interpretación literal consiste en atribuirle a un enunciado normativo un significado *prima facie* conforme las reglas semánticas y sintácticas de la lengua<sup>54</sup>. Vale recalcar que

---

<sup>52</sup> Gustavo Zagrebelsky, *El derecho dúctil*, Editorial Trotta, Valladolid, 1995, p. 134.

<sup>53</sup> Julio César Trujillo, *Teoría del Estado en el Ecuador*, Corporación Editora Nacional, 2da edición, Quito, 2006, p. 158.

<sup>54</sup> Ricardo Guastini, *Teoría e ideología de la interpretación constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Editorial Trotta, 2008, p. 67.

no resulta relevante para el presente caso distinguir si se trata de una interpretación literal originalista; es decir, conforme las reglas semánticas que estaban en vigor en el momento en el que el texto constitucional fue expedido; o si se trata de una interpretación literal evolutiva; es decir, conforme las reglas lingüísticas vigentes en el momento en el que se interpreta el texto, puesto que esta diferencia resulta notable solamente cuando se trata de interpretar textos constitucionales antiguos<sup>55</sup>. Si la norma es ante todo una expresión gramatical, es necesario entonces una primera interpretación literal de la misma en el contexto constitucional que se funda en una persuasión y justificación razonada con la finalidad de evitar la indeseable arbitrariedad judicial.

Aún cuando una interpretación literal supone en no pocos casos remontarse a reconocer cuál fue la intención del constituyente (una suerte de interpretación originalista), se puede colegir también en base a una interpretación literal objetiva del texto, cual fue la intención racional y razonable del constituyente al dictar la norma que se vuelve plenamente justificable al momento de su interpretación y aplicación.

La Constitución de la República, en su artículo 427 establece lo siguiente:

**“Las normas constitucionales se interpretarán por el tenor literal que más se ajuste a la Constitución en su integralidad.** En caso de duda, se interpretarán en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos y que mejor respete la voluntad del constituyente, y de acuerdo con los principios generales de la interpretación constitucional”. (Lo resaltado corresponde a esta Corte Constitucional).

Es claro entonces cuales son los parámetros de interpretación constitucional que han sido fijados por el constituyente, reiterando una vez más que los mismos no constituyen una camisa de fuerza cuando en materia de derechos, los servidores públicos, administrativos o judiciales, y fundamentalmente la Corte Constitucional como máximo órgano de control e interpretación constitucional del Ecuador, (artículos 429 y 436, numeral 1 de la Constitución de la República), deben aplicar la norma y la interpretación que más favorezca a la efectiva vigencia de los derechos fundamentales.

Por otro lado, el análisis de la Corte en torno a esta sentencia y el método del cual se sirve –interpretación literal– se complementa de manera directa con el método de interpretación sistemático o armónico, dado que la Constitución es un todo orgánico y, en consecuencia, sus postulados no pueden ser interpretados de manera particular, de forma que todas las disposiciones contenidas en la Constitución deben guardar coherencia práctica con la finalidad exclusiva de maximizar la eficacia de todos sus mandatos sin distorsionar su contenido, preservando de esta manera el carácter normativo y la aplicación directa e inmediata del texto constitucional. Según el método de interpretación sistemático, ninguna parte de la Constitución de la República ha de crear conflicto con el todo ni con otras partes, de forma que una interpretación de cada parte ha de ser armónica con el resto de la Constitución<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> *Ibíd.* p. 68

<sup>56</sup> Julio César Trujillo, *op. cit.*, p. 159.

Esta misma Corte Constitucional se ha pronunciado anteriormente en el sentido de que “...la unidad del ordenamiento jurídico exige la unidad de la Constitución. La interpretación constitucional debe detectar su coherencia, su concordancia práctica, la integración de sus elementos, para así, maximizar la eficacia de sus mandatos...”<sup>57</sup>.

No se trata aquí de negar la propia legitimidad de la Corte Constitucional para interpretar la Constitución en una suerte de retroceso constitucional, asumiendo que la única interpretación válida es la interpretación literal propia del Estado de Derecho liberal clásico, por lo tanto, cuando la norma no es clara, corresponde al legislador democrático interpretar la Constitución y la ley de un modo generalmente obligatorio, tal como sucedía hasta la vigencia de la Constitución Política de 1998; por el contrario, se trata más bien de tener un acceso posible a todos los métodos de interpretación constitucional de los que pueden hacer uso las más altas cortes a nivel constitucional en tutela efectiva de los derechos fundamentales que mejor armonicen las disposiciones constitucionales en respeto de una voluntad anterior, de un constituyente originario.

Si bien todo el ordenamiento jurídico responde a la pretensión de ser coherente y armónico, esta exigencia cobra mayor relevancia tratándose del texto constitucional, por cuanto su interpretación sistemática exige compatibilizar cada uno de los preceptos constitucionales, atendiendo a su finalidad, de forma que un precepto sea armónico y concordante con todos los demás.

Acorde a los problemas jurídico constitucionales puestos en conocimiento de esta Corte Constitucional mediante esta acción de interpretación solicitada, resulta relevante la aplicación del método semántico o literal, así como también el método de interpretación sistemático o armónico a la luz de los siguientes problemas jurídicos.

### **Identificación de los problemas jurídicos**

1.- *¿Debe entenderse como el ejercicio de un período regular, independiente y por lo tanto imputable al momento de una reelección a los ciudadanos que acceden a un puesto de elección popular a través de los mecanismos de sucesión constitucional?; 2.- ¿La elección sobreviniente<sup>58</sup> de autoridades debe entenderse como un segundo período por el hecho de haber ejercido previamente el mismo cargo?; y, finalmente, si en el caso de la disolución de la Asamblea, figura constitucional prevista en nuestra norma suprema –en el evento de que los funcionarios cesados resultaren nuevamente electos para completar los respectivos períodos– 3.-¿Se debería entender esta situación particular como un segundo período y por lo tanto no cabría ya una nueva reelección acorde a lo dispuesto en el texto constitucional?*

Continuando con el trámite de la causa, la Corte Constitucional, para el período de transición, procede con el desarrollo de la interpretación solicitada al tenor de los

---

<sup>57</sup> Sentencia Interpretativa 001-08-SI-CC (Juez Sustanciador: Dr. Alfonso Luz Yunes), publicada en Suplemento del Registro Oficial Nro. 479 de fecha 2 de diciembre del 2008.

<sup>58</sup> La Corte debe indicar que cuando se refiere a elección sobreviniente se entiende a la elección convocada por el Consejo Nacional Electoral luego de la publicación del decreto de disolución de la Asamblea Nacional; o en su defecto, a la elección convocada por el Consejo Nacional Electoral luego de la publicación de la resolución de destitución de la Presidenta o Presidente de la República adoptada por la Asamblea Nacional.

antecedentes expuestos.

### **Interpretación de la Corte en relación a los problemas jurídicos planteados**

En relación a las normas acusadas, motivo de esta interpretación que genera ambigüedad en cuanto a su aplicación, la Corte manifiesta lo siguiente:

En primer lugar, la Corte Constitucional hará especial mención a las normas constitucionales cuya interpretación se solicita –su parte pertinente– para luego relacionarlas de manera directa con los problemas jurídicos constitucionales planteados.

*Art. 114 de la Constitución de la República: “Las autoridades de elección popular podrán reelegirse por una sola vez, consecutiva o no para el mismo cargo. Las autoridades de elección popular que se postulen para un cargo diferente deberán renunciar al que desempeñan”.*

*Art. 130, último inciso de la Constitución: “La Asamblea Nacional podrá destituir a la Presidenta o Presidente de la República en los siguientes casos:*

- 1. Por arrogarse funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional.*
- 2. Por grave crisis política y conmoción interna.*

*...En un plazo máximo de siete días después de la publicación de la resolución de destitución, el Consejo Nacional Electoral convocará para una misma fecha a elecciones legislativas y presidenciales anticipadas para el resto de los respectivos períodos...”.*

*Art. 146, inciso segundo de la Constitución: “...Ante la falta simultánea y definitiva en la Presidencia y en la Vicepresidencia de la República, la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional asumirá temporalmente la Presidencia, y en el término de cuarenta y ocho horas, el Consejo Nacional Electoral convocará a elección para dichos cargos. Quienes resulten elegidos ejercerán sus funciones hasta completar el período. En el caso de que faltare un año o menos, la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional asumirá la Presidencia de la República por el resto del período”.*

*Art. 148 de la Constitución: “La Presidenta o Presidente de la República podrá disolver la Asamblea Nacional cuando, a su juicio, ésta se hubiere arrogado funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional; o si de forma reiterada e injustificada obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, o por grave crisis política y conmoción interna. Esta facultad podrá ser ejercida por una sola vez en los tres primeros años de su mandato.*

*En un plazo máximo de siete días después de la publicación del decreto de disolución, el Consejo Nacional Electoral convocará para una misma fecha a elecciones legislativas y presidenciales para el resto de los respectivos períodos...”.*

## Desarrollo de los problemas jurídicos

1) La historia constitucional del Ecuador ha sido variante en cuanto a la posibilidad de la reelección a las diversas dignidades de elección popular. En lo que tiene que ver con los congresistas –hoy asambleístas– en varias constituciones no se preveía tal regulación, pero tampoco impedía ese evento<sup>59</sup>. Posteriormente, otros textos constitucionales sí contemplaron expresamente la posibilidad de la reelección. En este sentido, la Constitución Política de 1978-1979 introdujo limitaciones, condicionando la reelección al transcurso de un período, en tanto que con la reforma constitucional de 1995, se eliminó la prohibición de la reelección inmediata conservándola en la codificación de 1998, en donde se establecía con claridad que ésta podía ser indefinida. Finalmente, en la actual Constitución del 2008, en el artículo 114, se establece un régimen general de reelección de las autoridades de elección popular permitiendo la reelección por una sola vez, consecutiva o no, para el mismo cargo.

Por su parte, la Constitución de 1978-1979 fue la primera en prohibir la reelección de forma absoluta para el Presidente de la República, en tanto que en la Constitución de 1998 se contemplaba la posibilidad de la reelección luego de transcurrido un período después de aquel para el cual fueron elegidos. En la actualidad, el artículo 144, inciso segundo de la Constitución de la República vigente prevé un período fijo de gobierno y la posibilidad de la reelección de la Presidenta o Presidente de la República por una sola vez, por lo tanto los asambleístas como la Presidenta o Presidente de la República pueden repetir el ejercicio del cargo por una sola vez, consecutiva o no.

Es necesario recalcar que de acuerdo al contenido de la disposición constitucional constante en los artículos 118 y 144 de la Constitución en vigencia, tanto los asambleístas como la Presidenta o Presidente de la República son elegidos para un periodo de cuatro años<sup>60</sup>.

Si los métodos de interpretación constitucional son diversos, una interpretación tanto literal como armónica de los artículos 114, 118 y 144 de la Constitución, permite determinar con claridad que el período de desempeño de la función pública como autoridades de elección popular es un período taxativamente establecido, de cuatro años, con la posibilidad de ser reelecto por una sola vez, consecutiva o no.

---

\*Lo subrayado de los textos constitucionales transcritos corresponde a esta Corte Constitucional.

<sup>59</sup> Véase Rafael Oyarte Martínez, “Relaciones ejecutivo-legislativo”, en *La nueva Constitución del Ecuador, Estado, derecho e instituciones*, Santiago Andrade y otros editores, Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional, Quito, 2009, p. 49.

<sup>60</sup> Para efectos de esta sentencia, la Corte Constitucional se referirá como *período regular*, a un período completo de cuatro años.

Una interpretación contraria de estos textos constitucionales restringiendo la posibilidad de la figura constitucional de la reelección al asumir que la expresión *el Consejo Nacional Electoral convocará para una misma fecha a elecciones legislativas y presidenciales anticipadas para el resto de los respectivos períodos* (artículos 130 y 148 de la Constitución), no solo que sería insostenible, sino que además limitaría de manera arbitraria e inconstitucional el derecho de los ecuatorianos a elegir y ser elegidos, así como a participar en los asuntos de interés público con las únicas limitaciones que el propio texto constitucional se ha impuesto, configurando una grave violación a los principios constitucionales que orientan un sistema democrático.

### **1era Regla**

En lo que se refiere al artículo 114 en relación con los artículos 118 y 144 de la Constitución de la República, no cabe duda que la intención expresa del constituyente ecuatoriano es que las autoridades de elección popular (Asambleístas así como Presidente de la República para el caso de esta sentencia), desempeñen su función en un período regular completo de cuatro años, pudiendo extenderse por uno más, sea en forma consecutiva o no.

2) En lo que tiene que ver con los textos constitucionales contenidos en los artículos 130 y 148 del texto supremo, que tienen relación directa con el problema de la disolución de la Asamblea y su vinculación directa con la elección, sean legislativas o presidenciales, luego de la publicación de la resolución de destitución –para el caso de destitución del Presidente de la República como una facultad de la Asamblea Nacional así como después de la publicación del decreto de disolución de la Asamblea Nacional cuando esta facultad es ejercida por parte del Presidente de la República, los problemas jurídicos propuestos en esta sentencia interpretativa en torno a que si ¿la elección sobreviniente de autoridades debe entenderse como un segundo período por el hecho de haber ejercido previamente el mismo cargo?, y si ¿se debería entender esta situación particular como un segundo periodo y por lo tanto ya no cabría una nueva reelección acorde a lo dispuesto en el texto constitucional?, la Corte manifiesta lo siguiente:

La destitución del Presidente o Presidenta de la República y la disolución de la Asamblea Nacional son figuras constitucionales excepcionales previstas en la norma constitucional (artículos 130 y 148 de la Constitución), que pueden ser activadas eventualmente si se cumplen los presupuestos previstos en la norma suprema. Estas figuras han sido instituidas por el constituyente ecuatoriano en la Constitución del 2008, y pueden ser ejercidas tanto por la Asamblea Nacional como por el Presidente de la República, como un mecanismo de frenos y contrapesos a través del cual se intenta equilibrar el poder del uno respecto del otro. Así, si la Asamblea puede destituir al Presidente o Presidenta de la República, el Jefe de Estado puede también disolver a la legislatura. Las causas son similares, con la diferencia particular de que el Presidente de la República puede disolver a la Asamblea si de forma reiterada e injustificada obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo. Este mecanismo constitucional armoniza un debido equilibrio de los poderes dentro de un Estado Constitucional, siendo cada uno celoso guardián de su respectivo ámbito de competencias ya que “...la división de poderes no es más que la garantía de la libertad; la división es, al mismo tiempo, interdependencia de poderes, de tal modo que se garantice que unos pueden controlar a los otros; la base sustentadora del Estado es el equilibrio constitucional del sistema de gobierno; además del control del pueblo sobre el gobierno es

preciso asegurar los controles de los distintos poderes entre sí...”<sup>61</sup>. Por lo tanto, el caso de la disolución de la Asamblea y la eventual elección de los funcionarios cesados no es más que un gesto de ratificación popular del pueblo soberano hacia la gestión de sus mandatarios.

Se deja claro que la disolución de la Asamblea Nacional, así como la destitución de la Presidenta o Presidente de la República, puede ser ejercida por una sola vez durante los tres primeros años de sus respectivos períodos.

Por su parte, si el tenor literal del texto constitucional en varios de los artículos cuya interpretación se solicita es que el Consejo Nacional Electoral, órgano integrante de la Función Electoral en nuestro país, convocará para una misma fecha a elecciones legislativas y presidenciales anticipadas ***para el resto de los respectivos períodos***<sup>62</sup>, es absolutamente claro que la elección de los funcionarios o autoridades que anteriormente fueron cesados y resultaren nuevamente electos no se entiende como un segundo, y por lo mismo, un nuevo período regular, puesto que el desempeño de su función se concreta a la culminación del período inconcluso, que por mandato constitucional es de cuatro años, ratificado de esta manera mediante elecciones por el soberano, como una culminación o complemento se entiende, del período restante para el que inicialmente fueron electos, sin que pueda entenderse que se trata de una reelección.

Esta deducción surge de un consecuencia lógica de interpretación literal, armónica y sistemática del texto constitucional, una vez confrontadas las normas constitucionales en su conjunto, sin caer en unilateralismos respecto a la apreciación de las siguientes normas constitucionales (interpretación literal y sistemática de los artículos 114, 118 inciso primero, 130 último inciso, 144 inciso segundo y 148 inciso tercero de la Constitución de la República).

Si se entendiese a las normas constitucionales analizadas como un nuevo período y, como consecuencia, se dedujese la prohibición de una reelección posterior al haber colmado el enunciado constitucional previsto en el artículo 114 de la Constitución que habilita la reelección por una sola vez más, consecutiva o no, jamás el texto constitucional hubiese contenido una disposición tan diáfana en el sentido de que la convocatoria a elecciones presidenciales y legislativas se las realizará para el *resto de los respectivos períodos*<sup>63</sup>.

Finalmente, si la potestad de disolver la Asamblea Nacional a cargo del Presidente de la República solamente puede ser ejercida por una sola vez dentro de los tres primeros años, y de la misma manera, la Asamblea Nacional solamente puede ejercer esta facultad por una sola vez durante el periodo legislativo en los tres primeros años de su mandato, resulta lógico concluir que las elecciones legislativas y presidenciales que resulten de dicha destitución del Presidenta o Presidente de la República o disolución de la Asamblea Nacional, solo pueden ser entendidas para completar el resto del período correspondiente, de lo contrario, caeríamos en el absurdo de que, si se entendiese como una reelección (o periodo regular), la facultad de disolución de la Asamblea y de destitución de la Presidenta o Presidente pueda ser ejercida nuevamente en este período restante por cuanto un argumento errado sostendría que se trata de un nuevo período.

---

<sup>61</sup> Cita de Manuel Aragón Reyes, *Constitución y control del poder*, Universidad Externado de Colombia, Colombia, p. 27.

<sup>62</sup> Constitución de la República, artículos 146; 148; 130.

<sup>63</sup> Revisar el contenido de los artículos 130 y 148 de la Constitución de la República.

## **2da Regla**

En aplicación de la destitución del Presidente o Presidenta de la República y de la disolución de la mencionada Asamblea es posible una elección tanto de los asambleístas que fueren cesados en el desempeño de su función mediante un decreto de disolución de la Asamblea Nacional por parte de la Presidenta o Presidente de la República, así como también de la Presidenta o Presidente de la República que hubiere sido destituido por parte de la Asamblea Nacional, siempre dentro del marco constitucional contenido en el artículo 114 de la Constitución que no implica una reelección.

Como conclusión de lo anterior, y en fundamento al principio universal de irretroactividad normativa, en virtud del cual las normas que integran el ordenamiento jurídico rigen para el futuro, el mandato Presidencial actual deberá ser computado como el primer período presidencial, teniendo presente que la Constitución de la República en vigencia fue publicada en el Registro Oficial Nro. 449 del 20 de octubre del 2008.

3) Para el caso particular de la sucesión presidencial contenida en el artículo 146 del texto constitucional, en ausencia temporal, la norma suprema es clara en establecer que el reemplazo corresponde ejercerlo a quien ejerza la Vicepresidencia; y si la ausencia fuere definitiva, de la misma manera corresponderá a quien ejerza la Vicepresidencia por el tiempo que reste para completar el correspondiente período presidencial.

En el caso de falta simultánea y definitiva del Presidente y Vicepresidente de la República, la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional asumirá temporalmente la Presidencia, y en el término de cuarenta y ocho horas el Consejo Nacional Electoral convocará a elección para dichos cargos y quienes resulten electos ejercerán sus funciones hasta completar el período.

## **3era Regla**

En relación a lo indicado *ut supra*, resulta relevante indicar que unos son los casos de sucesión como un mecanismo constitucional válido previsto por el constituyente con la finalidad de evitar una interrupción temporal o prolongada en la marcha de administración pública, y otros son los casos que nacen de un proceso eleccionario regular; en tal virtud, no podría pensarse que a un Vicepresidente que por sucesión presidencial ha accedido a la primera Magistratura, pueda imputársele como un período presidencial regular y prohibírsele, de ser el caso, una posterior postulación a la Presidencia de la República con la posibilidad de una reelección.

### III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, expide la siguiente:

#### SENTENCIA

6. Al tenor literal de lo dispuesto en el artículo 114 de la Constitución de la República, las autoridades de elección popular podrán reelegirse por una sola vez, consecutiva o no, para el mismo cargo, y aquellas autoridades de elección popular que se postulen para un cargo diferente deberán renunciar al que desempeñan.
7. Para el caso de los artículos 130 y 148 de la Constitución, las elecciones tanto legislativas como presidenciales convocadas por el Consejo Nacional Electoral, se entenderá que son para completar el *resto de los respectivos períodos sin que pueda entenderse que se trata de un nuevo período regular imputable para el caso de la reelección.*
8. Para el supuesto previsto en el artículo 146 de la Constitución, es decir, para la sucesión presidencial, en caso de ausencia temporal del Presidente de la República, lo reemplazará quien ejerza la Vicepresidencia, y en caso de ausencia definitiva de la Presidenta o Presidente de la República, lo reemplazará quien ejerza la Vicepresidencia de la República por el tiempo que reste para completar el correspondiente período presidencial, sin que pueda entenderse, al igual que en el caso del numeral anterior, que se trata de un período regular computable para la reelección.
9. Esta Corte interpreta también que aquellas personas que se postulasen como candidatos, sea para la Asamblea Nacional como para la Presidencia de la República, en los casos de los supuestos previstos en los numerales anteriores de la parte resolutive de esta sentencia, es decir, destitución del Presidente o Presidenta de la República y disolución de la Asamblea Nacional, se entenderá que su eventual elección ratificatoria en algunos casos –para el supuesto de quienes fueron cesados– así como quienes participaren en forma libre y voluntaria en este proceso

eleccionario, el desempeño de la función como autoridades de elección popular lo ejercerán únicamente para completar el resto de los respectivos períodos; por lo tanto, no se trata de un nuevo período computable para el caso de una eventual reelección.

10. Finalmente, como consecuencia de lo anteriormente resuelto, la facultad de disolución de la Asamblea Nacional a cargo de la Presidenta o Presidente de la República en los supuestos previstos en el artículo 148 de la Constitución, así como la posibilidad de destitución de la Presidenta o Presidente de la República en los supuestos previstos en el artículo 130 de la Constitución, solo podrá ejercerse por una sola vez dentro de los tres primeros años del mandato presidencial en el un caso, y dentro de los tres primeros años del período legislativo en el otro, sin que pueda volver a ejercitarse este mecanismo en el período restante de ejercicio que resulte como consecuencia de la activación de la destitución del Presidente o Presidenta de la República y de la disolución de la Asamblea Nacional, puesto que, no se trata de un nuevo período o período regular, sino de la culminación de uno anterior.

Dr. Patricio Pazmiño Freire

**PRESIDENTE**

Dr. Arturo Larrea Jijón

**SECRETARIO GENERAL**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia Interpretativa que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, con nueve votos de los doctores: Roberto Bhrunis Lemarie, Patricio Herrera Betancourt, Alfonso Luz Yunes, Hernando Morales Vinuesa, Nina Pacari Vega, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera, Edgar Zárate Zárate y Patricio Pazmiño Freire, en sesión del día jueves nueve de septiembre del dos mil diez. Lo certifico.-

Dr. Arturo Larrea Jijón

**SECRETARIO GENERAL**

## **Anexo 5: Resumen de la Historia del Ecuador en sus gobiernos**

El primer golpe de Estado se da en el segundo mandato de nuestro primer Presidente Juan José Flores. “Flores convocó una Convención para el 15 de enero de 1843 y expidió una ley de elecciones que venía a ser un golpe de estado a su favor”(Espinosa, 1998) Después de realizar la famosa Constitución nominada como “Carta de la Esclavitud”, el descontento el pueblo ecuatoriano fue evidente. El seis de marzo de 1845 se prendió la primera guerra civil de nuestra ya entonces República, nominándose en Guayaquil un “gobierno provisorio” al cual después se adhiero Manabí, Cuenca y Quito encabezados por José Joaquín de Olmedo, Vicente Ramón Roca y Diego Noboa. Después de varios meses Flores realiza un tratado llamada “de la Virginia” retirándose del poder.

Pasaron los años del Estado ecuatoriano con tranquilidad pero a comienzos de los años cincuenta el entonces Presidente Manuel de Ascásubi es atacado por revueltas que no prosperaron y finalmente destituido por la asamblea popular siendo remplazado por Diego Noboa. Meses después el General José María Urbina se declara dictador y los soldados desconocen el Gobierno de Quito, terminando así el gobierno de Diego Noboa. Después de algunos meses Urbina logra ser reconocido como Presidente Constitucional del Ecuador.

En 1859 diversas revueltas seccionales adquirieron fuerza contra el Presidente Francisco Robles, siendo éste destituido de su cargo. El Estado se encontraba en crisis, Quito, Guayaquil, Loja y Cuenca formaron gobiernos autónomos y el destino del Estado ecuatoriano se volvió incierto. Gabriel García Moreno tomó las riendas de la situación y se autoproclamó presidente interino, logrando después ser presidente constitucional. Gabriel García Moreno gobernó hasta 1865 después lo sucedió Jerónimo Carrión quien fue obligado a renunciar. Javier Espinosa remplazó a Carrión y en 1868 con tal solo un año en el gobierno fue una vez más derrocado por un golpe de Estado organizado por Gabriel García Moreno quien temía no ser escogido democráticamente como presidente. Éste pasó a ser presidente interino y luego presidente constitucional, siendo siete años más tarde asesinado en el poder.

Antonio Borrero fue electo en 1875 hasta que Ignacio de Veintimilla después de una batalla militar contra las “tropas constitucionalistas”(Espinosa, 1998) de la Sierra que apoyaban a Borrero, se proclama dictador del Ecuador, tiempo después es posesionado

como presidente constitucional y después de terminar su período constitucional se vuelve a proclamar dictador. A esto le pone fin el “Pentavirato Quiteño” después de una revuelta en el país, entrando así al “Gobierno Progresista”.

Luis Cordero después de varias protestas renuncia, asumiendo el poder su Vicepresidente Lucio Salazar. Lucio Salazar fue desconocido como Presidente y una Asamblea Popular nombro al General Eloy Alfaro como Presidente del país. (Ayala, 1978). Alfaro gobernó hasta 1901 a pesar de tener levantamientos constantes de los conservadores. Después empezó el período de Leonidas Plaza y después el de Lizardo García quien es nuevamente impedido de terminar el plazo para el cual fue escogido. El 10 de enero de 1906 la Junta Popular de Quito se proclama en contra del gobierno de García diciendo que *“el Presidente no ha venido a procurar el beneficio de la Patria, sino solo el suyo personal”*. (Espinosa, 1998) Espinosa citando al general Luis Larrea Alba menciona que las acusaciones al Presidente García *“de ninguna manera obedecían a hechos comprobados, ni a motivos que pudieran tener alguna justificación”*. Por su parte Alfaro con el apoyo de grupos populares y mediante un levantamiento de cuarteles planeó y realizó un golpe de Estado. García organizó la resistencia para defender la Constitución sin embargo sus esfuerzos fueron en vano, empezando así el segundo período de Eloy Alfaro. Culminado el período, Emilio Estrada gobierna del veinte y uno de septiembre al veinte y uno de diciembre de 1911 ya que fallece en el poder. Es Carlos Freire quien pide a los militares tranquilidad hasta poder convocar a nuevas elecciones sin embargo varios intentan llegar a la presidencial autoproclamándose como jefes supremos como Flavio Alfaro y Pedro Montero, entrando así a guerras internas y como consecuencia Eloy Alfaro es asesinado juntamente con más ciudadanos.

Entre 1912 y 1925 presidieron Leonidas Plaza( 1912-1916), Alfredo Baquerizo (1916-1920), José Luis Tamayo (1920-1924) y Gonzalo Córdova quien es interrumpido en su período por un golpe militar conocido como la Revolución Juliana.

Después de Gonzalo Córdova el país fue gobernado por nueve meses por dos Juntas de Gobierno Provisional, continuó Isidro Ayora quien renunció, después el Ecuador inició la guerra de los cuatro días concluyendo en la elección de Juan de Dios Martínez Mera quien es descalificado por el Congreso y obligado a renunciar.

Comenzó entonces la etapa de gobierno de Juan José Velasco Ibarra empezando por una elección democrática sin embargo su gobierno populista tuvo varias veces golpes de Estado, no pudiendo terminar más que un período presidencial. En 1935 con tan solo un año en el poder fue depuesto, en este período se notó una mala relación con La Cámara de Diputados. En 1944 realiza un golpe de Estado llamada la Gloriosa logrando así ser de nuevo Presidente pero después de tres años fue botado de su puesto por su Ministro de Defensa. Ganó de nuevo las elecciones en 1952 y pudo terminar su período en 1956, volvió a ser elegido presidente constitucional en 1959 sin embargo fue nuevamente destituido de su cargo, una vez más por malas relaciones con el Congreso. En 1968 se encontraba nuevamente en la presidencia sin embargo a los dos años “desconoció la Constitución y asumió todos los poderes del Estado (...) a los cinco meses de terminar este mandato fue depuesto por las Fuerzas Armadas en febrero de 1972”.(Espinosa, 1998)

Entre los períodos de Velasco gobernaron algunos presidentes entre ellos los siguientes que no pudieron terminar su período constitucional: Federico Páez gobernó desde el 26 de septiembre de 1935 hasta el 23 de octubre de 1936 como Jefe Supremo, los militares disolvieron la Constituyente que lo nombraba presidente interino y entregaron el Poder al general Enríquez Gallo como nuevo Jefe Supremo. Enríquez Gallo ante una grave crisis política realizó una Asamblea Constituyente en la cual resignó el Poder. La Asamblea nombró presidente provisional a Augusto Borrero quien cansado por la pugna con el Congreso renunció a su cargo. Fue en entonces el turno de Aurelio Mosquera quien tampoco cumplió más de un año en la silla presidencial por una muerte repentina. Lo importante a recalcar de gobierno fue una vez más la pugna de poderes con el Congreso que llevó a Aurelio Mosquera a disolver la Asamblea Nacional convocando así a un Congreso Extraordinario. La siguiente presidencia fue la de Carlos Alberto Arroyo del Río quien tuvo que llamar a elecciones anticipadas, faltándole tres meses para terminar su período por su mala relación con el poder ejecutivo, quien varias veces le insistió su renuncia.

Galo Plaza Lasso en 1952 se convirtió en el primer presidente en veinte cuatro años que pudo terminar su período de cuatro años para el cual fue escogido. De acuerdo a Espinosa fueron 24 años de crisis en la gobernabilidad en los que hubo 22 gobiernos y 29 gobernantes.

Después de haber terminado el velasquismo, fue Carlos Julio Arosemena Monroy quien fue electo en 1961. En su período se intentó destituirlo a petición del entonces diputado Jorge Salvador Lara pero solo tuvo el respaldo de 33 diputados, siendo un número inferior a los dos tercios requeridos. Quizás por no haberlo podido destituir legalmente el 10 de julio de 1963 las Fuerzas Armadas dieron un golpe de Estado en su contra, iniciando así la era de la Junta Militar (1963 a 1966). El Estado entró en crisis con paros y manifestaciones el Estado Mayor presionó a la Junta Militar que cesara en funciones nombrando así a Clemente Yerovi presidente encargado. Después de la renuncia de Yerovi a la Asamblea Nacional, ésta nombro a Otto Arosemena Gómez como presidente provisional y luego como presidente consitucional. Le siguió el gobierno nuevamente de Velasco que anteriormente hemos descrito termino con un golpe de Estado. Guillermo Rodriguez Lara gobernó casi por 4 años y terminó su mandato igualmente por un golpe. Fueron nuevamente 15 años donde ningun presidente pudo terminar sus cuatro años de gobierno. Empezó entonces el Consejo Supremo de Gobierno que duró hasta 1979, culminando con una nueva Constitución que dio como resultado a un nuevo presidente escogido democráticamente después de varios años.

Era el período de Jaime Roldós Aguilera. En su período se puede evidenciar la pugna de poderes con el legislativo, éste último aprobó un presupuesto desfinanciado, juzgo la conducta del Gobierno y amenazó en enjuiciar políticamente al Presidente. Espinosa describe un episodio entre esta difícil relación:

Roldós envió al Congreso un proyecto de reformas a la Constitución, entre ellas, el restablecimiento de los senadores funcionales. Con este proyecto intentaba resolver la pugna, pues si el Congreso lo rechazaba, recurriría al provisto constitucional de proponerlo al pueblo en referéndum. Si el pueblo lo aprobaba, Roldós disolvería al Congreso y convocaría a elecciones legislativas. Pero en una Junta de Notables (...) solicitó que Roldós desistiera por el bien del país y de la paz de la República. Roldós cedió.(Espinosa, 1998)

Finalmente éste período es interrumpido por la muerte en un accidente aéreo de Jaime Roldós Aguilera. Sucedieron dos tres presidencias que pudieron terminar su período para el cual fueron escogidos. En estos años cabe mencionar el juicio político iniciado en contra del Vicepresidente Alberto Dahik en el período del Presidente Sixto Durán Ballén. Con 42 votos de diputados pidieron la censura de Dahik por cohecho, atentado contra el honor nacional y por traición a la patria. Finalmente el Congreso no lo condeno por pocos votos.

Empezó entonces las destituciones casi secuenciales de Abdalá Bucaram, Jamil Mahuad y Lucio Gutierrez “*que trajeron una crisis institucional que muchos creíamos casi superada*”.(Salgado, 2012. p. 185)

## **Anexo 6: Entrevistas ex Asambleístas Constituyentes**

Entre los asambleístas que se encontraban realizando la Constitución de 2008 se encontraba la abogada María Paula Romo. La razón por la cual creo oportuno conocer el punto de vista desde la perspectiva constitucional de uno de los actores más participativos en la construcción del articulado referente a la destitución- disolución del ejecutivo-legislativo.

La abogada y decana de la facultad de Jurisprudencia de la Universidad Internacional fue una de las principales asambleístas promotoras de los artículos 130 y 148 de la Constitución en su rol desempeñado en la Asamblea Constituyente. Como podremos observar más adelante ella aún se mantiene a favor de la incorporación de estos dos artículos a pesar de estar desvinculada con el movimiento promotor, Alianza País.

### 1. ¿Quiénes propusieron la creación de estos artículos?

Hay una serie de cosas que se venían discutiendo en el Ecuador, de hecho esta era una propuesta que diferentes sectores veníamos discutiendo, me incluyo. Como propuesta desde unos años antes que se convoque la Asamblea Constituyente, esta idea de la muerte cruzada (se simplificó la denominación del mecanismo), no es una idea original de Montecrisiti, es una institución del derecho comparado, es una institución propia de los regímenes parlamentarios. En los regímenes parlamentarios lo que pasa es que cuando el jefe de estado pierde la confianza del parlamento se forma un nuevo gobierno, es lo que uno puede ver en el modelo italiano por ejemplo, con algunas distancias en el modelo español. Esta figura es una figura propia de los regímenes parlamentarios. Lo que se planteaba dentro de ese debate, era la necesidad de que el Ecuador flexibilice un poco su modelo hiperpresidencialista y adopte algunas figuras más parlamentarias, en la idea de moderar el modelo se hablaba de algunas alternativas del modelo parlamentario. ¿Por qué se hablaba de este contexto en particular? Porque lo que nosotros teníamos antes de la

Asamblea Constituyente eran diez años sin que ningún presidente termine su periodo, entonces una de las cosas que se analizaba tratando de superar esa década de inestabilidad era que para el Congreso le resultaba muy fácil destituir presidentes, porque tenía ningún costo al destituir al presidente, es decir destituía al presidente pero ellos si seguían y luego había una especie de recambio del presidente sin que eso implique ninguna reestructuración de todo el sistema.

2. ¿No es más parecida esta figura a la de un juicio político porque tienen causales que a una moción de censura?

Si, es una figura más parecida a un juicio político pero la idea de la muerte cruzada ósea lo que la diferencia del juicio político es el costo que tiene para el parlamento destituir al presidente. Porque en un juicio político tu solamente censuras, destituyes o no a un funcionario del Ejecutivo.

En una reiteración de la pregunta la ex asambleísta responde que a una moción de censura.

3. ¿Pero el juicio político no es una figura del sistema parlamentario?

Por eso que no es un juicio político. La diferencia que tiene con un juicio político es el costo que tiene de disolver la propia Asamblea.

4. ¿Por qué no solo se aumentaban las causales en un juicio político?

Es que no es solo un juicio político porque existen otras diferencias que no son menores como que el Congreso se va también.

5. ¿Para qué se hizo esta figura de la “muerte cruzada”?

Esta figura estaba hecha para que el Presidente disuelva congresos, no; para que la Asamblea bote presidentes, no. Era precisamente para que cuando una Asamblea quiera destituir a un presidente, se lo piense dos veces. Y para que cuando el presidente pretenda disolver una Asamblea, también lo piense se lo piense veces porque es una decisión que tiene costos para ambos poderes. Es un mecanismo para desincentivar la destitución.

6. ¿Qué opina de las destituciones de los ex presidentes Bucaram, Mahuad y Gutiérrez?

Cada caso tiene su propia explicación, esta figura no significa que los que discutimos hubiéramos querido que Bucaram se quede, me explico. Era simplemente la constatación de que el sistema no tenía una válvula de escape para circunstancias como las que terminaron con los gobiernos de los que estamos hablando. Porque además cada uno tiene

sus propias características, lo que estaba pasando con el gobierno de Bucaram, lo que paso con el gobierno de Mahuad y el hecho de que el sistema no tenga una válvula de escape, que no tenga una puerta institucional de salida a estas crisis políticas hace que las salidas sean de facto porque de alguna forma todas las salidas eran de facto. No es que había una resolución institucional para una circunstancia así.

Eran forzadas todas, entonces la idea era como tener una salida institucional que evite que tengas este tipo de soluciones de facto y que también haga que los poderes se la piense dos veces, que no les sea tan fácil como se le había hecho al Congreso remover un presidente. ¿Qué es lo que soluciona esta figura? Para que este tipo de conflictos institucionales tengan salidas más flexibles. Esta figura hace que conflictos políticos o lo que en el Ecuador durante mucho tiempo se llamaba “la pugna de poderes”, la tensión ente los poderes tengan salidas que sean más flexibles y no nos lleven a estas cosas radicales de quitarle el apoyo los militares que finalmente son los que terminan resolviendo el conflicto o el Congreso encontrando una causal que puede resultar forzada para terminar con un periodo presidencial, es decir la idea era que hayan salidas institucionales que permitan mayor flexibilidad en este tipo de tensiones. Ese era el centro del debate luego las derivaciones que fueron viniendo.

7. ¿Qué opinas sobre la figura de la muerte cruzada en el marco de un sistema presidencialista?

La figura de la muerte cruzada en el marco de una Constitución presidencialista se distorsiona. Cada una de las figuras por si solas no las puedes analizar sino en el marco de todo el diseño, entonces esta figura puesta en este diseño lo que termina es en convirtiéndose en una nueva fortaleza en el presidencialismo.

8. ¿Estos dos artículos si bien nacen de la idea del “check and balance” desbalancean el poder a favor del presidente?

Si, apoyan a un hiperpresidencialismo.

9. ¿Qué opina sobre el porcentaje de las dos terceras partes para poder destituir al presidente, por qué dos tercios?

A mí me parece que el mecanismo tenía que estar diseñado para no usarse, o sea la idea era que ese artículo evite que cualquiera de las dos cosas pase. Para que la Asamblea no se atreva a destituir presidentes con tanta facilidad, entonces no creo que se debía flexibilizar como con mayoría simple. Lo que pasa es que con la ley se endurecen mucho las condiciones de la Asamblea y se aflojan las del presidente. Por el momento es un mecanismo no se utiliza. Los dos tercios en el diseño institucional lo que te asegura que la decisión sea realmente mayoritaria, por ejemplo para explotar el Yasuní fue super fácil lograr los dos tercios. La Corte Constitucional es un candado, en este momento no hay diseño institucional que valga si los actores no cumplen ni son sancionados.

10. ¿El Presidente al disolver la Asamblea, puede reelegirse para el tiempo que falta ese período cuenta?

La Corte Constitución respondió que no cuenta como período de reelección.

11. ¿La Corte Constitucional sirve o no de control?

Si, ese es el freno para que no sea solo la voluntad del presidente en único que decida. La Corte Constitucional debe cuidar que no se utilice una causal que no se encuentre en la Constitución.

En conclusión de la entrevista con al abogada María Paula Romo podemos decir que la figura fue creada para no usarse. El hecho de que el parlamento o el presidente al destituir también se van de sus cargos es entendida como un candado para que ninguno de los dos se atreva tan fácilmente a disolver o destituir al otro poder del Estado. Así también los dos tercios, la Corte Constitucional y el tiempo en el cual pueden aplicarse estos dos artículos son para ella candados que limitarían su efectiva aplicación.

PARA GRADOS ACADEMICOS DE ABOGADOS (TERCER NIVEL)

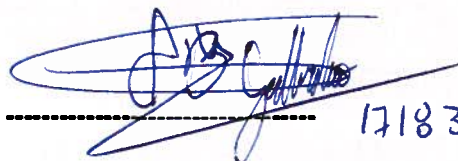
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo, Ana Gabriela Gallardo Lastra, C.I. 1718314725 autora del trabajo de graduación intitulado: **DESTITUCIÓN DEL PRESIDENTE Y DISOLUCIÓN DE LA ASAMBLEA NACIONAL EN LOS ARTÍCULOS 130 Y 148 DE LA CONSTITUCIÓN DEL ECUADOR DE 2008**, previa a la obtención del grado académico de **ABOGADA** en la Facultad de **JURISPRUDENCIA**:

1. Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tiene la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, de conformidad con el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.
2. Autorizo a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador a difundir a través de sitio web de la Biblioteca de la PUCE el referido trabajo de graduación, respetando las políticas de propiedad intelectual de Universidad.


Quito, 08 de octubre de 2014




1718314725

FIRMA Y CÉDULA

 **REPÚBLICA DEL ECUADOR**  
DIRECCIÓN GENERAL DE REGISTRO CIVIL,  
IDENTIFICACIÓN Y CEDULACIÓN



**CÉDULA DE CIUDADANÍA** **171831472-5**



APellidos y Nombres  
**GALLARDO LASTRA  
ANA GABRIELA**


LUGAR DE NACIMIENTO  
**PICHINCHA  
QUITO  
SANTA PRISCA**


FECHA DE NACIMIENTO **1989-04-28**

NACIONALIDAD **ECUATORIANA**

SEXO **F**

ESTADO CIVIL **Soltera**





**INSTRUCCIÓN**  
**SUPERIOR**

**PROFESIÓN / OCUPACIÓN**  
**ESTUDIANTE**

**V4443V4242**

APellidos y Nombres del Padre  
**GALLARDO LUIS FERNANDO**

APellidos y Nombres de la Madre  
**LASTRA ANA PATRÍCIA**

LUGAR Y FECHA DE EXPEDICIÓN  
**QUITO  
2011-08-07**

FECHA DE EXPIRACIÓN  
**2021-08-07**





**000054005**

  
DIRECTOR GENERAL

  
FIRMA DEL CEDULADO

