



**UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL**

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA, CIENCIAS SOCIALES Y  
POLÍTICAS**

**CARRERA DE DERECHO**

**TEMA:**

**LA FIGURA DE LA MUERTE CRUZADA COMO MECANISMO  
DE ESTABILIDAD DE GOBIERNO EN EL ECUADOR**

**AUTORA:**

**ZAMBRANO CEDEÑO, MILUSKHA GISELL**

**Trabajo de titulación previo a la obtención del título de  
Abogada de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador**

**TUTORA:**

**NUQUES MARTÍNEZ, MARÍA ISABEL, PhD.**

**Guayaquil, Ecuador**

**28 de agosto del 2020**



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA, CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS**

**CARRERA DE DERECHO**

**CERTIFICACIÓN**

Certificamos que el presente trabajo de titulación, fue realizado en su totalidad por **Zambrano Cedeño, Miluskha Gissell** como requerimiento para la obtención del título de **Abogada de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador**.

**TUTORA**

f. \_\_\_\_\_

**Nuques Martínez, María Isabel, PhD.**

**DIRECTORA DE LA CARRERA**

f. \_\_\_\_\_

**Lynch Fernández, María Isabel, Mgs.**

**Guayaquil, a los 28 días del mes de agosto del año 2020**



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA, CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS**

**CARRERA DE DERECHO**

**DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD**

Yo, **Zambrano Cedeño, Miluskha Gissell**

**DECLARO QUE:**

El Trabajo de Titulación, *“La figura de la muerte cruzada como mecanismo de estabilidad de gobierno en el Ecuador”* previo a la obtención del título de **Abogada de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador**, ha sido desarrollado respetando derechos intelectuales de terceros conforme las citas que constan en el documento, cuyas fuentes se incorporan en las referencias o bibliografías. Consecuentemente este trabajo es de mi total autoría.

En virtud de esta declaración, me responsabilizo del contenido, veracidad y alcance del Trabajo de Titulación referido.

**Guayaquil, 28 de agosto 2020**

**LA AUTORA**

f. \_\_\_\_\_

**Zambrano Cedeño, Miluskha Gissell**



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA, CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS**

**CARRERA DE DERECHO**

## **AUTORIZACIÓN**

Yo, **Zambrano Cedeño, Miluskha Gissell**

Autorizo a la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil a la **publicación** en la biblioteca de la institución del Trabajo de Titulación, “*La figura de la muerte cruzada como mecanismo de estabilidad de gobierno en el Ecuador*”, cuyo contenido, ideas y criterios son de mi exclusiva responsabilidad y total autoría.

**Guayaquil, 28 de agosto de 2020**

**LA AUTORA**

f. \_\_\_\_\_

**Zambrano Cedeño, Miluskha Gissell**

# REPORTE URKUND

The screenshot displays the URKUND interface with the following details:

- Documento:** [La figura de la muerte cruzada como mecanismo de estabilidad de gobierno en el Ecuador. \(2\).doc](#) (D78314389)
- Presentado:** 2020-08-28 10:30 (-05:00)
- Presentado por:** maritzareynosodewright@gmail.com
- Recibido:** maritza.reynoso.ucsg@analysis.orkund.com
- Mensaje:** Fwd: Comparto 'La figura de la muerte cruzada como mecanismo de estabilidad de gobierno en el Ecuador'. [Mostrar el mensaje completo](#).  
1% de estas 18 páginas, se componen de texto presente en 1 fuentes.

The right-hand pane shows the 'Lista de fuentes' (List of sources) with the following entries:

Categoría	Enlace/nombre de archivo
	Tesis final.doc
Fuentes alternativas	
Fuentes no usadas	

The bottom toolbar includes navigation icons and buttons for '0 Advertencias', 'Reiniciar', 'Exportar', and 'Compartir'.

f. \_\_\_\_\_  
**Nuques Martínez, María Isabel, PhD.**  
**Docente Tutor**

f. \_\_\_\_\_  
**Zambrano Cedeño, Miluskha Gissell**  
**Estudiante**

## **AGRADECIMIENTOS**

*A Dios, por acompañarme en este camino y por no dejarme perder nunca la fe.*

*A mis padres, Luigi y Yenny, por su apoyo incondicional y por el esfuerzo que hicieron para que hoy esté donde estoy.*

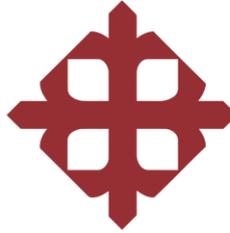
*A mis hermanos, Belén, Luigi, Josue y María Judith, por ser mis compañeros de vida y por ayudarme en todo lo que necesite, sin ellos nada sería lo mismo.*

*A mis amigos y amigas por tantas alegrías compartidas.*

*A mis primas, Hillary y María José por ser incondicionales conmigo.*

## **DEDICATORIA**

*A mi papá, mi ángel del cielo, quien con su ejemplo logró que sus hijos aprendamos lo más valioso del mundo, el servicio a los demás.*



**UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL**

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA, CIENCIAS SOCIALES Y  
POLÍTICAS**

**CARRERA DE DERECHO**

**TRIBUNAL DE SUSTENTACIÓN**

f. \_\_\_\_\_

**GARCÍA BAQUERIZO, JOSÉ MIGUEL, MGS.**  
DECANO O DIRECTOR DE CARRERA

f. \_\_\_\_\_

**REYNOSO GAUTE, MARITZA GINETTE, MGS.**  
COORDINADOR DEL ÁREA O DOCENTE DE LA CARRERA

f. \_\_\_\_\_

**CUADROS AÑAZCO, XAVIER PAUL, MGS.**  
OPONENTE



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**Facultad: Jurisprudencia**

**Carrera: Derecho**

**Periodo: UTE A 2020**

**Fecha: 28 de agosto de 2020**

### **ACTA DE INFORME FINAL**

El abajo firmante, docente tutor del Trabajo de Titulación denominado “**LA FIGURA DE LA MUERTE CRUZADA COMO MECANISMO DE ESTABILIDAD DE GOBIERNO EN EL ECUADOR**” elaborado por la estudiante **ZAMBRANO CEDEÑO, MILUSKHA GISSELL** certifica que durante el proceso de acompañamiento dicha estudiante ha obtenido la calificación de **9 (NUEVE)**, lo cual la califica como **APTA PARA LA SUSTENTACIÓN**.

f. \_\_\_\_\_

**Nuques Martínez, María Isabel, PhD**

## ÍNDICE

1	CAPÍTULO I.....	2
1.1	El Estado y la separación de poderes .....	2
1.2	Sistema político y régimen de gobierno adoptado en el Ecuador .....	5
1.3	La muerte cruzada como mecanismo de control entre el poder ejecutivo y legislativo en la Constitución del 2008 .....	6
1.4	Formas de control entre los poderes legislativo y ejecutivo previstas en otras legislaciones .....	8
1.5	Conclusión parcial .....	10
2	CAPÍTULO II .....	11
2.1	Procedimiento para la aplicación de la muerte cruzada .....	11
2.1.1	Organismos del Estado intervinientes en el procedimiento de la muerte cruzada .....	12
2.2	Causales establecidas en los artículos 130 y 148 de la Constitución del 2008 para la aplicación de la muerte cruzada .....	14
2.2.1	Arrogación de funciones no competentes constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional .....	14
2.2.2	Obstrucción reiterada e injustificada de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo (PND) .....	15
2.2.3	Grave crisis política y conmoción interna.....	16
2.3	Propuestas a la figura de la muerte cruzada .....	18
	CONCLUSIONES FINALES .....	21
	RECOMENDACIONES .....	22

## RESUMEN

Debido a la inestabilidad política en el Ecuador reflejada en las destituciones de algunos de los anteriores presidentes de la República, se crea en la Constitución del 2008 un nuevo mecanismo de control entre los poderes ejecutivo y legislativo conocido como “*Muerte Cruzada*”, el cual hasta el momento no ha sido ejercido. La muerte cruzada consiste en que el presidente de la República y la Asamblea Nacional pueden destituirse o disolverse entre sí, según corresponda, bajo el marco de los presupuestos establecidos en los artículos 130 y 148 de nuestro texto constitucional, mismos que no son del todo objetivos en cuanto a su aplicación, ya que dejan al arbitrio de los supuestos participantes la calificación de los parámetros para ejercer dicha potestad. Este trabajo tiene como objetivo analizar los requisitos exigidos en la Constitución, y en esencial los problemas que causaría la aplicación de la muerte cruzada bajo las causales de “*grave crisis política y conmoción interna*” y “*obstrucción reiterada e injustificada de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo*” para ello se hablará de lo que comprenden los términos y los controles constitucionales en situaciones similares implementados en el ordenamiento jurídico.

**Palabras claves:** Muerte cruzada, Estado, división de poderes, función legislativa, función ejecutiva, presidencialismo, parlamentarismo, control constitucional, grave crisis política y conmoción interna.

## ABSTRACT

Due to the political instability in Ecuador reflected in some previous presidents of the Republic's dismissals, the Constitution of 2008 created a new control mechanism between the legislative and executive powers known as "Crusade Death", which has not been exercised at the moment. The crusade death consists of the President of the Republic and the National Assembly can remove or dissolve among themselves, as appropriate, under the presuppositions established in articles 130 and 148 of our constitutional text, they are not entirely objective in their application, because they leave to the discretion of the agelled participants the qualification of the parameters to exercise their power. The purpose of this investigation is to analyze the requirements of the Constitution and essentially the problems that would be caused by the application of crusade death under the cause of *"serious political crisis and internal commotion"* and *"repeated and unjustified obstruction of the execution of the National Development Plan"*, therefore, it is going to be explained about what the terms comprise and the controls by other organizations in similar situations implemented in the legal system.

**Key words:** Crusade death, State, powers divition, legislative power, executive power, presidentialism, parliamentarism, contitutional control, serious political crisis and internal commotion.

## INTRODUCCIÓN

En la República del Ecuador hemos adoptado un modelo de gobierno presidencialista cuyas características se han enmarcado en las distintas constituciones que han entrado en vigencia a lo largo de nuestra historia republicana. Con este modelo adoptado se busca mantener la independencia de las funciones estatales para que así la voluntad del pueblo no sea representada por una sola persona con exceso de poder. Sin embargo, nuestra estructura política ha fracasado en varias ocasiones por la fragilidad de los textos constitucionales que otorgaban amplitud de facultades a la función legislativa y como consecuencia de aquello tuvimos que pasar por muchas crisis políticas que afectaron directamente a los ciudadanos y a la estabilidad del Estado.

En el año 2007 se reúne la Asamblea Constituyente para crear la nueva Constitución de la República del Ecuador con el ánimo de contrarrestar las debilidades de las constituciones anteriores, en palabras de Ortiz (2008) “con la Constituyente de 2008 se trata -en cambio- de cerrar este capítulo de inestabilidad y establecer un nuevo régimen político sustentado en un pacto social” (s/p).

Uno de los mecanismos para equilibrar el régimen político ecuatoriano fue la implementación de dos artículos novedosos dentro de la Constitución, estos son el 130 y 148 en los que se da la facultad de que la Asamblea Nacional termine con las funciones del presidente de la República y viceversa. Para Salgado (2017), “La nueva Constitución (de 2008) trae en su normativa un elemento del sistema parlamentario: el órgano legislativo, que ha sido denominado Asamblea Nacional, puede destituir al presidente de la República y éste puede disolver a la Asamblea” (p. 997).

A este mecanismo se lo conoce coloquialmente como muerte cruzada y será materia de nuestro análisis en cuanto a su procedibilidad, los supuestos bajo los que se puede plantear y los problemas que podrían generarse dentro del marco constitucional.

## CAPÍTULO I

### 1.1 El Estado y la separación de poderes

El estudio del Estado ha dado paso a la formulación de diversas obras y teorías sobre su conceptualización, esta ardua tarea se ha desarrollado a lo largo del tiempo en el ámbito de la filosofía y del derecho. Se empieza el análisis del Estado con la explicación de algunas de las definiciones aportadas por distintos autores para así entender su razón de ser.

En la teoría de Hobbes (2015), el Estado se concibe como “una persona cuyos actos ha asumido una gran multitud, por pactos mutuos de unos con otros, a los fines de que pueda usar la fuerza y los medios de todos ellos, según considere oportuno, para su paz y defensa común” (p. 167), es decir, que su surgimiento es el resultado de la voluntad de un grupo de personas cuyo motivo de su unión es la preservación de la vida dentro de una sociedad pacífica, pero para esto los pactantes renuncian parte de su propia autonomía para entregársela a una persona ficticia que represente el poder que de ellos emana y que por medio de sus actos los regule, lo que hace convertirlos en súbditos del Estado.

Por su parte, la teoría de Maritain (1992) discrepa con la definición de Estado propuesta por Hobbes, pues en su concepción el Estado “no es un hombre o un grupo de hombres: es un conjunto de instituciones que se combinan para formar parte de una máquina reguladora que ocupa la cúspide de la sociedad” (p. 26), de lo que se deduce, que el autor no concibe al Estado como un ente soberano al que se le otorga la supremacía sobre el ciudadano, ni tampoco como una unión de personas que pactan la subordinación frente al Estado, sino como un instrumento al servicio de los intereses colectivos que por medio de las instituciones debe alcanzar el bienestar común, en tal sentido, el ciudadano siempre está por encima del Estado.

Dalla (2006) considera que el Estado es una sociedad y también una institución jurídica, así mismo, cree preciso regularlo mediante un ordenamiento jurídico llamado Constitución, por el que pueda constituirse, desenvolverse y establecer las relaciones sociales de sus miembros (s/p). El autor además de concebir al Estado como un conjunto de los factores social e institucional le agrega el factor jurídico, punto importante en el análisis del Estado, ya que sin él sería imposible darle orden a los elementos que lo componen y dificultaría alcanzar el bienestar común, puesto que dejaría al arbitrio las actuaciones de la sociedad y cada quien velaría por su propio interés.

En tal virtud, de las definiciones expuestas podemos concluir que el Estado es un ente conformado principalmente por un conjunto de personas, por el que a través de sus instituciones se espera alcanzar la satisfacción de los intereses comunes, y que a su vez es regulado por la Constitución a fin de que organice al poder y a la sociedad, permitiendo así la convivencia pacífica dentro de un territorio determinado, misma que se logra con ayuda de los medios coercitivos.

Como vemos, el Estado ha surgido para lograr sus objetivos sociales y organizacionales, así, Jellinek citado por Dalla (2006), manifiesta que “la razón de su existencia es favorecer los intereses solidarios, individuales, nacionales y humanos en la dirección de una evolución progresiva y común” (s/p), de lo que colegimos que nace para dar garantía al hombre de poder desarrollarse individual y conjuntamente, dentro de una nación ordenada que pueda satisfacer sus necesidades. Pero hay otro punto importante de la existencia del Estado, y es la autonomía que de esta se genera, es así, que la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados de 1933<sup>1</sup> reconoce su integridad e independencia en aras de otorgarle derechos de defensa, de lo que se concluye que su razón de ser además de tratarse del establecimiento de un orden y el favorecimiento de los intereses individuales y colectivos del ciudadano, busca la protección de la soberanía estatal frente a los demás Estados.

Al mismo tiempo, con el objetivo de establecer un orden por el que se constituye el Estado, generalmente se divide la organización institucional en tres poderes, estos son: legislativo, judicial y ejecutivo. Uno de los tratadistas que desarrolla esta división de poderes es Montesquieu (1845), quien fundamenta su teoría principalmente en la libertad del individuo, es así que afirma:

Cuando los poderes legislativo y ejecutivo se hayan reunido en una misma persona o corporación, entonces no hay libertad, porque es de temer que el monarca o el senado hagan leyes tiránicas para ejecutarlas del mismo modo. Así sucede también cuando el poder judicial no está separado del legislativo y del ejecutivo. Estando unido al primero, el imperio sobre la vida y libertad de los ciudadanos sería arbitrario, por ser uno mismo el juez y el legislador, y, estando unido al segundo, sería tiránico, por cuanto gozaría el juez de la fuerza misma de un agresor. (p.189)

---

<sup>1</sup> Art. 3 de la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados de 1933.- La existencia política del Estado es independiente de su reconocimiento por los demás Estados. Aun antes de reconocido el Estado tiene el derecho de defender su integridad e independencia, proveer a su conservación y prosperidad y, por consiguiente, de organizarse como mejor lo entendiere, legislar sobre sus intereses, administrar sus servicios y determinar la jurisdicción y competencia de sus tribunales.

De la idea de Montesquieu se deriva que requerimos de la existencia de esta división para que el poder de los ciudadanos inmerso en la institucionalidad del Estado no se vea afectado por excesos en las facultades correspondientes a cada uno de estos poderes, pues con la institucionalidad fortalecida se puede proteger la democracia y libertad ciudadana. Esta idea es compartida por Aragón (2010) citado en la sentencia No. 002-10-SIC-CC de la Corte Constitucional, quien sostiene 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” (pp.13-14), es decir, que para lograr el alcance de la libertad no basta con que exista división de poderes, sino que es necesario que sean independientes y se controlen entre sí.

A su vez, García de Enterría (1979) cuando habla de libertad sostiene que “es consustancial a la idea misma del poder como relación entre hombres; el concepto de poder absoluto o ilimitado es intrínsecamente contradictorio, puesto que nadie puede estar sometido íntegramente a otro semejante sin negar su propia esencia humana, sin cosificarse” (p. 296). Para el autor no tiene sentido que el hombre entregue absolutamente su poder a un ente que irrespete su libertad personal, porque se convertiría en un ser dominado, que no es para lo que existe el Estado.

Por otra parte, el artículo 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 prescribe que “toda sociedad en la que la garantía de los derechos no está asegurada, ni determinada la separación de poderes, no tiene Constitución” (1789), es decir, que la Constitución es el instrumento jurídico para la construcción institucional del Estado. En tal virtud, encontramos la necesidad de que las constituciones traigan consigo la división de poderes para hacer prevalecer su razón de ser que básicamente se funda en la protección de la libertad del pueblo por la que se elige a los representantes políticos, caso contrario correríamos el riesgo de adentrarnos en arbitrariedades en el ejercicio del poder y perder la construcción democrática que como bien sabemos es el resultado de muchas luchas por el reconocimiento de derechos y libertad del hombre.

En lo que respecta a nuestra Constitución de 2008, esta organiza el poder del Estado en cinco funciones: Legislativa, Ejecutiva, Judicial, de Transparencia y Control Social, y Electoral.

## **1.2 Sistema político y régimen de gobierno adoptado en el Ecuador**

Como bien sabemos, los Estados adoptan formas de organización política basadas en sistemas y regímenes por medio de los cuales se le da funcionalidad a la sociedad y a los poderes políticos. Pero ¿qué debemos entender por sistema político y régimen de gobierno?, Ante esta interrogante es pertinente tomar como punto de partida la conceptualización de cada uno de estos componentes de la construcción institucional.

Para Loewenstein (1965), cuando se habla de sistema político nos encontramos ante “una sociedad estatal que vive bajo una ideología concreta política, sociopolítica, ética o religiosa a la cual corresponden unas determinadas instituciones destinadas a realizar dichas ideologías dominantes” (p. 31), en efecto, todo sistema político descansa en las creencias que adquiere la sociedad como resultado de la actividad política de un lugar determinado, lo que hace que los representantes del poder y la misma sociedad encuadren su conducta bajo ese marco ideológico. En tal virtud, si hablamos de ideología, podemos deducir que de ella han surgido sistemas políticos a los que conocemos como autocracia, cuya ideología monopoliza al poder, como por ejemplo en una dictadura; o la democracia cuya ideología se funda en que el poder proviene de la voluntad del pueblo.

Con lo que respecta al régimen de gobierno, Loewenstein (1965) afirma que este factor “alude a la concreta conformación de las instituciones del sistema político en una determinada sociedad estatal” (p. 31). En esta conceptualización no se hace énfasis en la ideología, más bien se trata de cómo se conforma la institucionalidad con la que funciona la gestión pública, es así que si estamos ante un sistema político democrático la institucionalidad puede viabilizarse en los regímenes del presidencialismo o del parlamentarismo cuya forma organizacional de poder es distinta, pero poseen la similitud de que en ambos el pueblo elige a sus representantes.

El régimen presidencialista se caracteriza por la existencia de la separación de poderes entre el ejecutivo y el legislativo, siendo el presidente de la República el máximo representante del Gobierno, así lo corrobora Nogueira (2017) cuando manifiesta que el presidencialismo “se caracteriza por ser un tipo de gobierno democrático representativo de separación rígida de poderes, con un ejecutivo monista que ejerce el presidente de la República, electo directamente por la ciudadanía, quien es jefe de Estado y jefe de Gobierno” (s/p). Además, el presidente de la República se encarga de ejecutar las políticas públicas junto

con el resto de los miembros del poder ejecutivo, mientras que el parlamento se encarga de la emisión de leyes y controles que le competen; todo esto se ejerce por un período rígido y fijo.

Por otra parte, en el régimen parlamentario el máximo representante del poder es el legislativo a través del parlamento, es decir, que “el Gobierno se deriva del Parlamento, lo cual deberá entenderse literalmente como la compatibilidad entre el mandato de los diputados y el cargo ministerial” (Nohlen, 2019, p. 9). En este régimen el pueblo elige al parlamento, quienes son los que se encargan de nombrar a un ministro principal para que cumpla con las funciones de jefe de Gobierno; a diferencia del presidencialismo, el jefe de Estado no es la misma persona que el jefe de Gobierno, este se encarga meramente de temas de defensa y representación externa.

En virtud de las explicaciones aportadas, podemos precisar que, de acuerdo a nuestra Constitución del 2008, en el Ecuador cumplimos con los requisitos de un sistema político democrático, ya que en su artículo 1 se señala: “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático (...) La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad (...)” (Constitución de la República del Ecuador 2008). Así mismo, en el artículo 141 de nuestra Constitución de 2008, observamos que el presidente de la República es el jefe de Estado y de Gobierno, y el principal responsable de la administración pública, por lo que, concluimos que tenemos un régimen presidencial,<sup>2</sup> mismo que entre los finales de la década de los 90 e inicios del siglo XXI se vio quebrantado por las continuas destituciones presidenciales provocadas por los Congresos anteriores, tales fueron los casos de las destituciones de los ex presidentes Abdalá Bucaram, Jamil Mahuad y Lucio Gutiérrez.

### **1.3 La muerte cruzada como mecanismo de control entre el poder ejecutivo y legislativo en la Constitución del 2008**

Debido a los antecedentes de destituciones en el Ecuador, era evidente el desequilibrio político e institucional en el que nos encontrábamos, es por esto, que en el año 2007 la Asamblea Constituyente se reunió para crear una nueva Constitución con la que “se trata -en cambio- de cerrar este capítulo de inestabilidad y establecer un nuevo régimen político sustentado en un pacto social” (Ortiz, 2008, s/p). Este nuevo texto constitucional trajo consigo novedades jurídicas como la que hoy conocemos por muerte cruzada que está contenida en los

---

<sup>2</sup> Constitución de la República de Ecuador 2008.

artículos 130 y 148 de la Constitución del 2008,<sup>3</sup> en donde se establecen causales bajo las cuales la Asamblea Nacional puede destituir al presidente de la República, y el presidente disolver a la Asamblea, pero lo que hace interesante a los artículos es que en ambos se prevé que la aplicación de ellos supone el retiro de funciones de los poderes mencionados, dándole la obligatoriedad al Consejo Nacional Electoral, de convocar a elecciones anticipadas.

La muerte cruzada es una institución que se le llama así por el hecho de que, en caso de que el presidente de la República disuelva a la Asamblea Nacional o si la Asamblea destituye al presidente, se convoca a elecciones para completar el período de ambos poderes. Se trata de una institución parlamentaria, aunque no coincida en todos los aspectos a los sistemas parlamentarios, pues en ellos se puede dar votos de desconfianza tanto para destituir al presidente de Gobierno como para disolver al Parlamento, sin la necesidad de causales previstas, y se hace para empezar un nuevo período, mas no para completarlo (Oyarte, 2017, s/p), que es claramente diferente a lo que establece nuestro texto constitucional, puesto que la aplicación de la muerte cruzada significa el sacrificio del órgano que la solicita.

Salgado (2015) concuerda con el hecho de que se trate de una figura parlamentarista, él la interpreta jurídicamente como la cesación recíproca de funciones, cuyo modelo proviene de elementos propios del sistema parlamentario, por lo que, no debería estar en nuestro texto constitucional toda vez que alteraría a nuestro sistema de gobierno presidencial, en donde originalmente no existe la disolución del poder legislativo (s/p). Sin embargo, lo que buscó la Asamblea Constituyente cuando introdujo esta figura adoptada de sistemas parlamentarios fue lograr estabilizar los poderes del Estado.

La Corte Constitucional a través de su sentencia interpretativa N° 002-10-SIC-CC 2010, señala que la muerte cruzada se ha implementado “como un mecanismo de frenos y contrapesos a través del cual se intenta equilibrar el poder del uno respecto del otro (...) dentro de un Estado Constitucional, siendo cada uno celoso guardián de su respectivo ámbito de competencias” (2010, p. 13), sin embargo, su aplicación podría traer un cierto desequilibrio entre los poderes puesto que de la lectura de los artículos 130 y 148 de la Constitución del 2008 se desprende que en la muerte cruzada hay un cierto grado de superioridad del poder ejecutivo sobre el legislativo.

---

<sup>3</sup> *Ídem.*

Lo anterior lo decimos primero porque cuando el presidente de la República pretenda disolver a la Asamblea Nacional este seguirá ejerciendo su cargo y adicionalmente legislando mediante decretos-leyes hasta que se efectúen las nuevas elecciones, haciéndose cargo de dos poderes del Estado;<sup>4</sup> y segundo, porque cuando la iniciativa es de la Asamblea se le permite al presidente ejercer su derecho a la defensa a través de la presentación de pruebas de descargo,<sup>5</sup> facultad que no se le da a la Asamblea en ninguna norma de nuestro ordenamiento jurídico, lo que afecta directamente la garantía del debido proceso de los miembros de la Asamblea por cuanto no pueden ejercer su derecho de defensa ante tales acusaciones, más aún porque no hay certeza de que las actuaciones provengan de todos sus miembros.

Por lo tanto, la muerte cruzada ha sido implementada en nuestro texto constitucional como un mecanismo de estabilidad y control entre los poderes legislativo y ejecutivo del Gobierno ecuatoriano, se podría decir que esta figura trasciende el ámbito jurídico al político, ya que su efecto principal es la cesación recíproca de dos de los poderes políticos más relevantes, además, se llama al pueblo a ejercer su derecho de participación por cuanto se efectúan nuevas elecciones populares. Cabe recalcar que al momento no se ha dado uso de ella, es por esto que no podemos considerar si verdaderamente resulta eficiente su aplicación dentro de la institucionalidad ecuatoriana. Sin embargo, las normas que la contienen tienen algunos vacíos en el procedimiento previsto, mismos que analizaremos más adelante.

#### **1.4 Formas de control entre los poderes legislativo y ejecutivo previstas en otras legislaciones**

En este punto nos enfocaremos en las formas de control entre el legislativo y el ejecutivo, dentro de dos textos constitucionales pertenecientes a países cuyos sistemas de gobierno son de distinta naturaleza, teniendo como objetivo el encuentro de similitudes y diferencias con nuestra figura de muerte cruzada.

En España que es un país regido por un sistema de monarquía parlamentaria, dentro de su Constitución puede darse la posibilidad de que el Congreso destituya al presidente, así lo establece su artículo 113: “El Congreso de los Diputados puede exigir la responsabilidad

---

<sup>4</sup> Art. 148, inciso cuarto de la Constitución de la República del Ecuador del 2008.- (...) Hasta la instalación de la Asamblea Nacional, la Presidenta o Presidente de la República podrá, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional, expedir decretos-leyes de urgencia económica, que podrán ser aprobados o derogados por el órgano legislativo (...)

<sup>5</sup> Art. 130, inciso segundo de la Constitución de la República del Ecuador del 2008.- (...) 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 (...).

política del Gobierno mediante la adopción por mayoría absoluta de la moción de censura (...)” (Constitución Española, 1978). Así mismo, le permite al presidente proponer la disolución del Congreso en el artículo 115 “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 (...)” (ibídem).

Estas formas de control son muy similares a la muerte cruzada en cuanto les da a los dos poderes la facultad de cesar las funciones del poder opuesto, la diferencia estriba en que su aplicación no supone el sacrificio de dar por terminadas las funciones de quien inicia este proceso.

Por su parte, en el caso de Perú, cuyo sistema de gobierno corresponde al presidencialista, también se ha tomado parte de los elementos del parlamentarismo, ya que la Constitución le permite al presidente de la República disolver al Congreso a través de lo prescrito en su 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 (...)” (Constitución Política de Perú, 1993). Hay que tener en cuenta que los Consejos de Ministros son quienes trabajan en conjunto con el presidente de la República como miembros del poder ejecutivo, y es en esta parte en donde encontramos similitud con la facultad que la muerte cruzada le otorga al presidente de la República cuando le permite disolver la Asamblea Nacional por impedir la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

En cuanto a la destitución del presidente de la República, la Constitución no le da al Congreso la facultad de dar esa iniciativa, pues la única forma en que el Presidente puede dejar de ejercer sus funciones es por medio de un juicio constitucional previsto en el artículo 100 (ibídem), mismo que corresponde a la destitución del cargo del Presidente de la República, Contralor del Estado, Ministros de Estado, miembros del Congreso, miembros del Tribunal Constitucional, miembros del Consejo de Magistratura, miembros de la Corte Suprema, Fiscales Supremos y al Defensor del Pueblo, siempre que incurran en una infracción constitucional o en el cometimiento de un delito en el ejercicio de sus funciones.

## 1.5 Conclusión parcial

De este primer capítulo se puede concluir lo siguiente:

- La idea de la separación de poderes dentro de un Estado se construye en base a la libertad del pueblo, de tal modo que se evite la concentración de poder en un solo representante con excesivas funciones que al final de cuentas podría menoscabar los derechos de los ciudadanos.
- En el Ecuador hemos adoptado un régimen presidencialista cuya esencia es el respeto entre los poderes legislativo y ejecutivo, no obstante, el país ha tenido que pasar por una fuerte inestabilidad política por la pugna de estos poderes.
- La Asamblea Constituyente introdujo los artículos 130 y 148 dentro de la Constitución del 2008, en aras de lograr la estabilidad política del país, al supuesto contenido en estos artículos se lo conoce como muerte cruzada.
- La figura de la muerte cruzada es realmente novedosa, puesto que se asemeja a otras formas de control empleadas en otros países, pero no tienen la fuerza que implicaría la aplicación de ella.

## 2 CAPÍTULO II

### 2.1 Procedimiento para la aplicación de la muerte cruzada

Como mencionamos anteriormente, la muerte cruzada se encuentra regulada en los artículos 130 y el 148 de la Constitución de 2008, de los cuales se concluye que la Asamblea Nacional puede destituir al presidente de la República bajo las causales de arrogación funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional; y, por grave crisis política y conmoción interna. Por su parte, el presidente de la República puede disolver a la Asamblea Nacional por arrogación funciones que no le competen constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional; por la obstrucción de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo de forma reiterada e injustificada; y, por grave crisis política y conmoción interna.

En el caso de la Asamblea Nacional, el artículo 130 de la norma constitucional, le da un plazo de setenta y dos horas para que resuelva sobre la aplicación de la norma, en base a las pruebas presentadas por el presidente de la República, quien deberá acudir a las instalaciones del legislativo a ejercer su derecho de defensa, una vez que el presidente se pronuncie se requerirá los votos las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea para la destitución, de obtener los votos favorables deberán emitir la respectiva resolución de destitución presidencial para que se publique dentro de siete días plazo en el Registro Oficial. En cuanto se confirme la destitución del primer mandatario, el vicepresidente subirá al cargo presidencial, y, el Consejo Nacional Electoral (en adelante CNE) en un plazo máximo de siete días tiene que convocar elecciones anticipadas para la misma fecha.<sup>6</sup>

Por su parte, en el caso de ser el presidente de la República el que inicie la muerte cruzada, de acuerdo con el artículo 148 la Asamblea Nacional no se presenta a rendir pruebas de descargo, únicamente hay que verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en las causales para emitir el decreto presidencial y publicarlo en el Registro Oficial en el plazo de siete días. Una vez disuelta la Asamblea, el CNE debe seguir el mismo trámite del artículo explicado anteriormente. En este procedimiento existe una particularidad, y es que, el presidente puede seguir ocupando su cargo y hacer de las veces del legislativo dictando decretos-leyes de urgencia económica previo dictamen favorable emitido por la Corte Constitucional, estos decretos-leyes pueden ser aprobados o derogados por el órgano

---

<sup>6</sup> Constitución de la República del Ecuador de 2008

legislativo,<sup>7</sup> lo que resulta curioso en la muerte cruzada, puesto que el legislativo queda automáticamente disuelto, lo único que resultaría viable es que dichos decretos-leyes puedan ser derogados por la posterior Asamblea electa.

Otro punto importante es que la norma constitucional prescribe que esta figura se puede ejercer dentro de los primeros tres años del período presidencial y legislativo, y que se elegirán a nuevos representantes para el resto del período, no obstante, no existe prohibición alguna que impida que los ex funcionarios se vuelvan a postular a sus mismos cargos. Este último punto en particular ha dado paso a que la Corte Constitucional en su sentencia N° 002-10-SIC-CC interprete la figura bajo el planteamiento del siguiente problema: ¿En caso de ser reelecto aquel funcionario al que se le hayan cesado sus funciones, se debe entender como un segundo período y por tanto ya no tendría permitido participar en las elecciones del siguiente período? Ante esta interrogante la Corte Constitucional reitera que estas elecciones no se realizan para iniciar un período nuevo, sino para terminar uno inconcluso, por lo que, de ser electos los funcionarios cesados no se entiende como un segundo período imputable a la reelección, es más bien la ratificación del pueblo soberano de depositar su confianza en la gestión de ciertos funcionarios (2010, p. 14).

### **2.1.1 Organismos del Estado intervinientes en el procedimiento de la muerte cruzada**

Además de los miembros de la Asamblea Nacional y el presidente de la República, la Constitución del 2008 les da un rol participativo a la Corte Constitucional y al CNE dentro del procedimiento a seguir de la muerte cruzada.

#### **2.1.1.1 Corte Constitucional**

El rol que cumple la Corte Constitucional es esencialmente de control de constitucionalidad en la aplicación de la muerte cruzada bajo la causal de arrogación de funciones que se puede emplear tanto para el primer mandatario como para el legislativo, es así, que el artículo 144 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante LOGJCC) establece en sus numerales 4 y 6 que es competencia de la Corte Constitucional la emisión previa de dictámenes sobre la constitucionalidad de las actuaciones de los funcionarios que supuestamente han incurrido en la causal mencionada, en ambos casos es necesario que la resolución sea tomada por el pleno de la Corte

---

<sup>7</sup> Ibídem

Constitucional, mismo que se instala con todos los jueces miembros.<sup>8</sup> De ser admisible la causal de acuerdo a lo dictaminado por la Corte, se puede proceder con la destitución del presidente de la República o la disolución de la Asamblea Nacional.

Por su parte, el artículo 149 de la LOGJCC señala que cuando se trate de la destitución presidencial, corresponde a la Asamblea Nacional remitir el expediente auténtico y certificado de la sesión en donde se declara la destitución por arrogación de funciones a la Corte Constitucional. Una vez recibido, el juez ponente debe preparar el proyecto del dictamen que deberá contener las observaciones de la resolución sobre el respeto del debido proceso en la sustanciación, y si verdaderamente los actos presidenciales constituyen arrogación de funciones; este proyecto lo debe aprobar las dos terceras partes del pleno.<sup>9</sup>

Así mismo, cuando se trate de la disolución de la Asamblea Nacional por arrogación de funciones, el artículo 151 de la LOGJCC prescribe que la Corte Constitucional solo verificará que la causal sea pertinente y constitucionalmente aplicable. El resto del procedimiento no difiere del aplicado en la destitución presidencial.<sup>10</sup>

#### **2.1.1.2 Consejo Nacional Electoral (CNE)**

En cuanto al CNE, este órgano es el encargado de hacer cumplir el ejercicio del derecho de participación de los ciudadanos mediante la inmediata gestión de las elecciones electorales, en tanto que luego de publicarse en el Registro Oficial la resolución de destitución presidencial o el decreto de disolución parlamentaria, debe convocar a elecciones populares en el plazo de siete días según lo mencionado en el artículo 87 de la Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia (2009), así mismo, tiene la obligatoriedad de hacer todas las gestiones necesarias para que las nuevas elecciones se realicen dentro de los noventa días posteriores a la convocatoria.

Es de suma importancia que el CNE cumpla con lo exigido por la Constitución del 2008, puesto que la Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia en su artículo 88 impone una sanción a los miembros del CNE en caso de que no convoquen las elecciones anticipadas dentro del plazo legal de los siete días, esta sanción consiste en que la Corte

---

<sup>8</sup> Art. 189 de la LOGJCC. - Pleno de la Corte Constitucional.- La reunión de todas las juezas y jueces de la Corte Constitucional conforma el Pleno de la Corte.

<sup>9</sup> Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional

<sup>10</sup> *Ibidem*

Constitucional pueda destituir a los consejeros responsables y designar al cargo a los suplentes para que terminen el período.<sup>11</sup>

En consecuencia, de este ente no se requiere ningún tipo de observación acerca de la aplicación de la muerte cruzada, su único rol es gestionar las elecciones anticipadas que tienen como finalidad la conclusión de un período interrumpido por las causales determinadas normativamente, ya sea del presidente de la República como de la Asamblea Nacional, así lo corrobora la Corte Constitucional cuando recalca que “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” (Sentencia Interpretativa N° 002-10-SIC-CC , 2010).

## **2.2 Causales establecidas en los artículos 130 y 148 de la Constitución del 2008 para la aplicación de la muerte cruzada**

Ahora bien, en lo que respecta a las causales prescritas en los artículos 130 y 148 de la Constitución de 2008, vamos a hacer un análisis de cada una de las situaciones en que se pueden plantear de existir una pugna entre el presidente de la República y la Asamblea Nacional.

### **2.2.1 Arrogación de funciones no competentes constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional**

Este supuesto puede darse tanto para la disolución de la Asamblea Nacional como para la destitución del presidente de la República, en ambos casos requiere del dictamen previo de la Corte Constitucional sobre las consideraciones constitucionales de lo que implica arrogar funciones no competentes para la Asamblea o el presidente.

Para Cabanellas (2014), arrogarse significa “atribuirse o apropiarse algo inmaterial; así facultades, funciones” (p. 38), en tal virtud, si nos encontramos frente a la arrogación de funciones que no competen a estos poderes dentro del marco constitucional, debemos remitirnos a las atribuciones que la propia Constitución del 2008 les otorga, mismas que las encontramos en el artículo 120 para el legislativo y en el 147 para el presidente, es así, que si los miembros de estos poderes actúan fuera de lo que disponen estos artículos cabría perfectamente una muerte cruzada.

---

<sup>11</sup> Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia (2009)

Para el ejercicio de esta causal en la destitución presidencial no existe en la Constitución del 2008 el requisito formal que indique el número mínimo de asambleístas necesarios para que envíen la solicitud a la Corte Constitucional. Por otra parte, dentro del trámite regulado en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, tampoco se determina el requisito antes mencionado, lo que sí menciona su artículo 89 es que en caso de que el dictamen sea negativo, el Consejo de Administración Legislativa tiene que archivar la solicitud y notificar a los peticionarios,<sup>12</sup> en tal sentido, cualquier miembro de la Asamblea Nacional podría invocarla sin necesidad de tener en primera instancia el respaldo de los demás.

Para el caso de la disolución legislativa, el artículo 148 de la Constitución del 2008 prescribe que la consideración de viabilidad de la causal queda a juicio del presidente, no obstante, la que tiene la última palabra es la Corte Constitucional, que es la encargada de revisar la constitucionalidad de las actuaciones de la Asamblea Nacional para así emitir su dictamen favorable o desfavorable sobre la arrogación de funciones.

## **2.2.2 Obstrucción reiterada e injustificada de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo (PND)**

El PND se identifica como “el instrumento por medio del que se concreta la garantía de derechos en un marco de política pública” (Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 Toda una vida, 2017, p. 18), en tal sentido, lo que busca la planificación es que las acciones del gobierno satisfagan las necesidades de los ciudadanos para evitar el menoscabo de los derechos constitucionales en el ámbito de la gestión pública. El artículo 280 de la Constitución del 2008, estipula que a este instrumento se sujetan las políticas, proyectos, programas públicos, el manejo de los recursos públicos, el presupuesto general del Estado y la inversión.<sup>13</sup>

Por su parte, el artículo 37 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, establece que el PND debe ser formulado por el ente rector de la planificación de desarrollo y se construye en base al programa de gobierno presentado por el presidente de la República electo, los planes de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y los de las otras funciones del Estado, para que sea ejecutado en el mismo período presidencial de cuatro años. A su vez, el artículo 24 del Código antes referido establece que le corresponde al presidente de la

---

<sup>12</sup> Ley Orgánica de la Función Legislativa.

<sup>13</sup> Constitución de la República del Ecuador 2008.

República proponer el PND ante el Consejo Nacional de Planificación, del cual también es el presidente, para que sea conocido y aprobado por los demás integrantes.<sup>14</sup>

Como podemos observar, el manejo del PND lo hace la función ejecutiva, es por esto, que su obstrucción reiterada e injustificada únicamente la puede aplicar el presidente de la República como supuesto de disolución de la Asamblea Nacional. Esta causal establece que la obstrucción tiene que ser reiterada, es decir, que debe verificarse la repetición de varios actos injustificados de la función legislativa que impidan la ejecución del PND, en consecuencia, si los actos de obstrucción se justifican no podría generarse una muerte cruzada.

Si hacemos un breve análisis sobre la valoración de la causal dentro de la figura jurídica de la muerte cruzada, podemos notar que queda a la libre discreción del presidente de la República la determinación de los actos que considere que obstruyan el PND, puesto que, no existe una norma que indique algún otro requisito adicional de control para su aplicación. Es por esta razón que dicha valoración puede caer en subjetividades en el marco del derecho afectando directamente a la seguridad jurídica que “como principio constitucional, significa que el orden jurídico proscribiera cualquier práctica en el ejercicio del poder que conduzca a la incertidumbre” (Corte Superior de Justicia, Resolución N° 147, 2002, p.8), pues no hay duda que dejar a criterio de una persona la aplicación de una figura jurídica tan poderosa genera desconfianza.

### **2.2.3 Grave crisis política y conmoción interna**

Finalmente, nos encontramos con la causal de grave crisis política y conmoción interna, cuya aplicación se le permite al presidente de República y a la Asamblea Nacional. Salgado (2017) considera que esta causal “posiblemente, recoge la experiencia de aquellas situaciones de trastorno social y político que llevaron al derrocamiento de tres presidentes, quiere encaminar constitucionalmente tales situaciones de crisis y conmoción” (p.998), pues recordemos que la muerte cruzada se plasmó en la Constitución del 2008 con ánimo de contrarrestar los problemas de institucionalidad de los que padecía el Ecuador.

Esta causal está compuesta por dos supuestos fácticos conjugados, estos son la grave crisis política y la conmoción interna, lo que implica que se puede emplear solamente si concurren los dos supuestos simultáneamente, ya que según lo redactado en el texto consuetudinario una no excluye a la otra. Es así que la valoración de esta causal podría llegar a

---

<sup>14</sup> Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, COPFP

generar un alto grado de subjetividad al momento de comprobar si una situación se enmarca dentro de crisis política y conmoción interna, por lo que, consideramos que su explicación requiere de un análisis exhaustivo con el fin de lograr entender lo que comprende estos amplios términos previstos en la Constitución del 2008.

Según Casero (2015), la crisis política comprende “un proceso de naturaleza conflictiva caracterizado por su carácter súbito y dinámico, por propiciar el enfrentamiento abierto entre actores políticos y por su alto grado de complejidad” (p. 182), en tal virtud, entendemos a la crisis política como un momento de pugna en el que los ostentadores del poder político presentan sus contradicciones. No obstante, para que la crisis política se presente como causal de la muerte cruzada debe existir el factor de gravedad, cuyo término podría ser jurídicamente indeterminado, pero se pudiese entender como que tal gravedad trascienda el problema entre los políticos a alterar al Estado en general, a tal punto de llevarnos a la segunda situación de la causal que es la conmoción interna.

Cuando hablamos de conmoción interna nos estamos refiriendo a una situación de caos que también la podemos encontrar dentro de las causales previstas en los estados de excepción, es así que la Corte Constitucional del Ecuador identificó parámetros para la determinación del supuesto, estos son los siguientes:

En primer lugar, la conmoción interna implica la real ocurrencia de acontecimientos de tal intensidad que atenten gravemente en contra del ejercicio de los derechos constitucionales, la estabilidad institucional, la seguridad y la convivencia normal de la ciudadanía. En segundo lugar, los hechos que configuran una situación de grave conmoción interna deben generar una considerable alarma social. Estos hechos de manera frecuente, suelen ser reportados por los medios de comunicación. (Dictamen N° 3-19-EE, 2019)

Situándonos en el Derecho Comparado, a estos factores se puede agregar el determinado por la Corte Constitucional de Colombia, que al explicar la conmoción interna hacen énfasis en que la perturbación del orden público debe ser de tan alta gravedad que impida ser controlada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía (Sentencia C-802/02, 2002), en ese sentido, cuando se pretende invocar un estado de excepción por causa de una conmoción interna es por el hecho de que no hay otro recurso con el que se pueda restablecer el orden social e institucional dentro de un Estado.

De la misma manera, el artículo 164 de nuestra Constitución del 2008<sup>15</sup> prevé a la conmoción interna como supuesto para que el presidente de la República pueda decretar un estado de excepción. En palabras de Quiche (2013), la competencia de declarar la conmoción interior está radicada exclusivamente en el presidente de la República (pp. 187-188). No obstante, el caso que nos atañe no se trata de un estado de excepción, sino de una situación plasmada dentro de una causal prevista en una figura jurídica creada para cesar las funciones de dos de los poderes más importantes del Estado, misma que le da la competencia para su declaración tanto al presidente de la República como a la Asamblea Nacional.

Luego de la explicación de los dos supuestos fácticos ya analizados, reiteramos que ambos tienen que concurrir entre sí, por consiguiente, uniendo a la grave crisis política y la conmoción interna se puede definir como una situación de alarma social generada por un conflicto trascendental entre actores políticos, que atente directamente contra el orden público, la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, y la convivencia entre ciudadanos.

Por otra parte, esta causal está prevista sin plasmar ninguna clase de control constitucional para declarar la idoneidad de la causal, por lo que los únicos calificadores serían los asambleístas o el presidente de la República, puesto que no se pide requisito adicional alguno, y he aquí el máximo problema que podría generarse con la figura de la muerte cruzada aplicada específicamente en este caso, ya que estos organismos tienen una facultad sumamente poderosa que puede incluso tornarse arbitraria por la falta de definición de los presupuestos requeridos en la norma constitucional, lo que causaría como en el caso de la causal de obstrucción de funciones una clara afectación al principio de seguridad jurídica.

### **2.3 Propuestas a la figura de la muerte cruzada**

Como primer punto, de la figura estudiada se puede observar que la Constitución del 2008 le da amplias facultades a los poderes legislativo y ejecutivo para calificar los supuestos de grave crisis política y conmoción interna, y obstrucción reiterada e injustificada del PND. Es por esto que con el fin de evitar las arbitrariedades en la iniciativa del proceso, consideramos que al igual que en la causal de arrogación de funciones, sería pertinente que en las otras dos causales exista un pronunciamiento previo de la Corte Constitucional como consecuencia de control constitucional que califique las actuaciones de los funcionarios. Toda

---

<sup>15</sup> Constitución de la República del Ecuador del 2008

vez, que estos controles tienen una tarea clara que es la de “garantizar el dominio del derecho en todo proceso político” (Hassemer, 2001, p. 124), lo que resultaría muy idóneo en esta figura en general, que como bien sabemos su implementación nos llevaría a un proceso con finalidades políticas para lograr el equilibrio de entre el ejecutivo y el legislativo.

Al hablar de controles constitucionales, la teoría de Kelsen propone que dentro de ellos nos podemos encontrar con el control concreto y el control abstracto; el primero les da a los jueces la facultad para verificar la constitucionalidad de las normas dentro de un caso concreto, mientras que el segundo se trata de la verificación de la constitucionalidad de las normas en general, desprendiéndose de los casos concretos (Pulido, 2011, p.167). Si encuadramos la figura de la muerte cruzada dentro de esta teoría, podemos concluir que el pronunciamiento de la Corte Constitucional debería hacerse en torno a un control abstracto de constitucionalidad de los preceptos normativos contenidos en el decreto ejecutivo de disolución parlamentaria o en la resolución del legislativo para la destitución presidencial, toda vez que el artículo 74 de la LOGJCC establece que este control tiene como finalidad la garantía de la coherencia y unidad del ordenamiento jurídico.<sup>16</sup>

Como segundo punto, del estudio de las causales previstas para la destitución presidencial y la disolución parlamentaria, pudimos constatar que la aplicación bajo la causal de grave crisis política y conmoción interna podría causar problemas de incertidumbre en el ordenamiento jurídico, debido al vacío que existe en los artículos 130 y 148 de nuestra Carta Magna al no definir los supuestos fácticos que la componen. En tal virtud, consideramos que es necesario establecer dentro de la norma constitucional una definición completa de lo que se entiende por grave crisis política y conmoción interna, a fin de evitar subjetividades por parte de los funcionarios públicos que tienen la potestad para dar inicio a una muerte cruzada.

Por todo lo expuesto, proponemos al legislador una enmienda de los artículos 130 y 148 de la Constitución del 2008, en los siguientes términos:

Sustitúyase el primer párrafo y los numerales 1 y 2 del artículo 130 por lo siguiente:

*“Previo dictamen favorable de la Corte Constitucional, la Asamblea Nacional podrá destituir a la presidenta o presidente de la República, en los siguientes casos:*

*1. Cuando este se hubiera arrogado funciones que no le competen constitucionalmente;*

---

<sup>16</sup> Ibídem

2. *Por grave crisis política y conmoción interna, cuando exista una situación de alarma social generada por un conflicto trascendental entre actores políticos, que atente directamente contra el orden público, la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, y la convivencia entre ciudadanos.*

Sustitúyase el primer párrafo del artículo 148 por el siguiente:

*“Previo dictamen favorable de la Corte Constitucional, la presidenta o presidente de la República podrá disolver la Asamblea Nacional, en los siguientes casos:*

1. *Cuando a su juicio, esta se hubiera arrogado funciones que no le competan constitucionalmente;*
2. *Si de forma reiterada e injustificada obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo;*
3. *Por grave crisis política y conmoción interna, cuando exista una situación de alarma social generada por un conflicto trascendental entre actores políticos, que atente directamente contra el orden público, la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, y la convivencia entre ciudadanos.*

## CONCLUSIONES FINALES

- Del estudio de la figura de la muerte cruzada se determina que Asamblea Constituyente del 2007 novedosamente implementa este mecanismo dentro de nuestra Carta Magna, con el objetivo lograr que el Estado ecuatoriano mantenga el equilibrio entre los poderes legislativo y ejecutivo, perdido por la fuerte inestabilidad presidencial en la que vivimos por casi una década.
- Al momento, no podemos determinar cuan eficiente podría resultar la aplicación de una cesación recíproca de funciones entre el legislativo y el presidente de la República en nuestro país, ya que ningún funcionario al que la Constitución del 2008 le da esta potestad, se ha atrevido a dar iniciativa a este mecanismo de estabilidad.
- Dentro de la normativa constitucional que contiene la muerte cruzada, se presentan algunos vacíos procedimentales, lo que causaría un problema en cuanto a su aplicación, toda vez que se trata de un mecanismo que sin dar las directrices claras, permite al presidente de la República y a la Asamblea Nacional dar inicio a un proceso de cesación de funciones, que sin duda es sumamente poderoso.
- Como consecuencia de la aplicación de la muerte cruzada, es necesario que el Consejo Nacional Electoral convoque a elecciones populares legislativas y presidenciales, mismas que son exclusivamente para concluir el período interrumpido, mas no para dar inicio a uno nuevo.
- Del análisis de las causales constatamos que, en los supuestos de grave crisis política y conmoción interna, y obstrucción reiterada e injustificada de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, no se requiere de un control constitucional, y es evidente que esto nos trae el riesgo de que el ejecutivo o el legislativo caigan en arbitrariedades, ya que tienen amplias facultades para determinar lo que implican los términos de las causales previstas en la figura de la muerte cruzada.
- Dentro de la causal grave crisis política y conmoción interna, se necesita verificar que hayan ocurrido los dos supuestos fácticos que trae la norma, mismos que no han sido definidos constitucionalmente, por lo que se podría generar incertidumbre en el ordenamiento jurídico a tal punto de que se cause una afectación al principio constitucional de seguridad jurídica.

## RECOMENDACIONES

- Consideramos que se debe realizar una enmienda de los artículos 130 y 148 de la Constitución del 2008, a fin de incluir la obligatoriedad del dictamen previo de la Corte Constitucional en toda la figura, como consecuencia de un control abstracto de constitucional sobre el decreto ejecutivo o la resolución legislativa que den inicio a una muerte cruzada, de tal forma que se pueda evitar el surgimiento de arbitrariedades y abusos por parte del ejecutivo y el legislativo.
- Para un mejor entender de la causal de grave crisis política y conmoción interna, creemos necesario que en los artículos 130 y 148 de nuestra Constitución del 2008, se incluya una definición específica sobre el alcance de sus presupuestos, para que al momento en que algún funcionario pretenda dar iniciativa al proceso de destitución presidencial o disolución parlamentaria, actúe bajo el marco de lo estipulado en la norma, evitando así cualquier tipo de subjetividad.
- Finalmente, recomendamos a los miembros del ejecutivo y el legislativo, pensar muy bien en las consecuencias que puede generar la muerte cruzada, ya que su aplicación supone la realización de elecciones populares anticipadas, pudiendo quedar nuevamente electos los funcionarios que incurrieron en una causal de los artículos 130 y 148 de la Constitución del 2008, puesto que no existe ninguna prohibición de que se postulen a los cargos que ostentaban, lo que haría al proceso inútil e ineficiente.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Cabanellas, G. (2014). *Diccionario Jurídico Elemental*. Buenos Aires: Heliasta.
- Casero, A. (2015). *La crisis política como fenómeno comunicativo: la emergencia del “caso crítico*. Recuperado el 01 de julio de 2020, de <https://www.redalyc.org/pdf/297/29700611.pdf>.
- Constitución de la República del Ecuador (2008). Montecristi.
- Constitución Española. (1978). Madrid.
- Constitución Política de Perú. (1993). Lima.
- Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados . (1933). Montevideo .
- Dalla, A. (2006). *Consideraciones sobre la Teoría General del Estado*. Recuperado el 01 de julio de 2020, de Cuestiones Constitucionales, revista jurídica mexicana: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5765/7587>.
- Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano. (1789). París.
- Dictamen N° 3-19-EE/19 (Corte Constitucional del Ecuador 09 de julio de 2019).
- García de Enterría , E. (1979). *La Constitución como norma jurídica*. Obtenido de Anuario de Derecho Civil. Recuperado el 26 de junio de 2020, de: [https://scholar.google.es/scholar?hl=es&as\\_sdt=0%2C5&q=la+constitucion+como+norma+juridica+garcia&btnG](https://scholar.google.es/scholar?hl=es&as_sdt=0%2C5&q=la+constitucion+como+norma+juridica+garcia&btnG).
- Hassemer, W. (2001). *Control de constitucionalidad y proceso político*. Navarra: Navarrens Universitas.
- Hobbes, T. (2015). *Leviatán 1651*. Buenos Aires: Editorial Losada.
- Ley Orgánica de Garantías Constitucionales y Control Constitucional. (s.f.).
- Ley Orgánica de la Función Legislativa. (s.f.). Quito.
- Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia. (2009).
- Loewenstein, K. (1965). *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Planeta, S.A.
- Maritain, J. (1992). *El hombre y el Estado*. Madrid: Ediciones Encuentro.
- Montesquieu. (1845). *El espíritu de las leyes*. Madrid: Imprenta de Don Marcos Bueno.
- Nogueira, H. (2017). *La tipología de gobiernos precidencialistas de América Latina y gobiernos semipresidencialistas de europa*. Recuperado el 27 de mayo de 2020, de [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-52002017000200015](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-52002017000200015)

- Nohlen, D. (2019). *El parlamentarismo español en una perspectiva sistémico-constitucional*. Recuperado el 23 de junio de 2020, de <http://ojs.uc.cl/index.php/rcp/article/view/6654/6208>
- Ortíz, S. (2008). *El contexto político de la Asamblea Constituyente en Ecuador*. Recuperado el 23 de mayo de 2020, de Irg: <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-450.html>
- Oyarte, R. (2017). Revista Informativa Democracia: La muerte cruzada. (G. Rosero, Entrevistador) Recuperado el 03 de julio de 2020.
- Pulido, F. (2011). *Control constitucional abstracto, concreto, maximalista y minimalista*. Recuperado el 09 de julio de 2020, de <https://www.redalyc.org/pdf/876/87619038012.pdf>
- Quinche, M. (2013). *El control de constitucionalidad*. Bogotá: Editorial de la Universidad del Rosario.
- Salgado, H. (2012). *Lecciones de Derecho Constitucional*. Quito: Ediciones Legales.
- Salgado, H. (2015). Revista Informativa Democracia: Los efectos de la muerte cruzada. (G. Rosero, Entrevistador) Recuperado el 09 de julio de 2020
- Salgado, H. (2017). *La nueva dogmática constitucional en el Ecuador*. Recuperado el 14 de junio de 2020, de Instituto de investigaciones jurídicas UNAM: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2701/35.pdf>
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo Senplades. (2017). Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 Toda una vida. Quito.
- Sentencia C-802/02 (Corte Constitucional de la República de Colombia 02 de Octubre de 2002).
- Sentencia Interpretativa N.o 002-10-SIC-CC, N.o 0020-09-IC (Corte Constitucional del Ecuador 09 de septiembre de 2010).

## **DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN**

Yo, **Zambrano Cedeño, Miluskha Gissell**, con C.C: #**1310577109** autor/a del trabajo de titulación: **La figura de la muerte cruzada como mecanismo de estabilidad de gobierno en el Ecuador**, previo a la obtención del título de **Abogada de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador** en la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tienen las instituciones de educación superior, 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 titulación 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 SENESCYT a tener una copia del referido trabajo de titulación, con el propósito de generar un repositorio que democratice la información, respetando las políticas de propiedad intelectual vigentes.

Guayaquil, 28 de agosto de 2020

f. \_\_\_\_\_

**Zambrano Cedeño, Miluskha Gissell**

**C.C: 1310577109**



## REPOSITARIO NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA

### FICHA DE REGISTRO DE TESIS/TRABAJO DE TITULACIÓN

<b>TEMA Y SUBTEMA:</b>	La figura de la muerte cruzada como mecanismo de estabilidad de gobierno en el Ecuador		
<b>AUTOR(ES)</b>	Miluskha Gissell, Zambrano Cedeño		
<b>REVISOR(ES)/TUTOR(ES)</b>	María Isabel, Nuques Martínez, PhD		
<b>INSTITUCIÓN:</b>	Universidad Católica de Santiago de Guayaquil		
<b>FACULTAD:</b>	Jurisprudencia y ciencias sociales y políticas		
<b>CARRERA:</b>	Derecho		
<b>TÍTULO OBTENIDO:</b>	Abogada de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador		
<b>FECHA DE PUBLICACIÓN:</b>	28 de agosto de 2020	<b>No. DE PÁGINAS:</b>	24
<b>ÁREAS TEMÁTICAS:</b>	Derecho constitucional, Derecho Político, Derecho Internacional		
<b>PALABRAS CLAVES/KEYWORDS:</b>	Muerte cruzada, Estado, división de poderes, función legislativa, función ejecutiva, presidencialismo, parlamentarismo, control constitucional, grave crisis política y conmoción interna.		
<p>Debido a la inestabilidad política en el Ecuador reflejada en las destituciones de algunos de los anteriores presidentes de la República, se crea en la Constitución del 2008 un nuevo mecanismo de control entre los poderes ejecutivo y legislativo conocido como “Muerte Cruzada”, el cual hasta el momento no ha sido ejercido. La muerte cruzada consiste en que el presidente de la República y la Asamblea Nacional pueden destituirse o disolverse entre sí, según corresponda, bajo el marco de los presupuestos establecidos en los artículos 130 y 148 de nuestro texto constitucional, mismos que no son del todo objetivos en cuanto a su aplicación, ya que dejan al arbitrio de los supuestos participantes la calificación de los parámetros para ejercer dicha potestad. Este trabajo tiene como objetivo analizar los requisitos exigidos en la Constitución, y en esencial los problemas que causaría la aplicación de la muerte cruzada bajo las causales de “grave crisis política y conmoción interna” y “obstrucción reiterada e injustificada de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo” para ello se hablará de lo que comprenden los términos y los controles constitucionales en situaciones similares implementados en el ordenamiento jurídico.</p>			
<b>ADJUNTO PDF:</b>	<input checked="" type="checkbox"/> SI	<input type="checkbox"/> NO	
<b>CONTACTO CON AUTORES:</b>	<b>Teléfono:</b> +593994443372	<b>E-mail:</b> miluskha_11@hotmail.com	
<b>CONTACTO CON LA INSTITUCIÓN (COORDINADOR DEL PROCESO UTE)::</b>	<b>Nombre:</b> Reynoso Gaute, Maritza Ginette		
	<b>Teléfono:</b> 0994602774		
	<b>E-mail:</b> maritza.reynoso@cu.ucsg.edu.ec		
<b>SECCIÓN PARA USO DE BIBLIOTECA</b>			
<b>Nº. DE REGISTRO (en base a datos):</b>			
<b>Nº. DE CLASIFICACIÓN:</b>			
<b>DIRECCIÓN URL (tesis en la web):</b>			