LA MUERTE CRUZADA: ¿DISPOSITIVO DE GOBIERNO O ANOMALÍA INSTITUCIONAL?

Julio Echeverría[1*]
Código ORCID 0009-0005-0188-5554
julioe16@gmail.com

Resumen

Los asambleístas que redactaron la Constitución del Ecuador en el 2008, conocida como *Constitución de Montecristi*, introdujeron un dispositivo de desbloqueo político llamado "muerte cruzada". El mecanismo de muerte cruzada es una potestad del presidente de la República frente a una situación de ´grave crisis política´. La calificación de esta situación queda a juicio del presidente, y no requiere de la ratificación de ningún otro órgano de gobierno. Es un rasgo del hiper presidencialismo ecuatoriano, que, sin embargo aplica principios de una democracia parlamentaria, al forzar nuevas elecciones cuando el conflicto entre ejecutivo y legislativo obstaculiza la acción de gobierno. En el presente ensayo se analiza su utilización en el contexto de la aguda crisis del sistema político que atravesó Ecuador en la primera mitad del año 2023. ¿Qué implicaciones tuvo para el resto de instituciones del sistema, la aplicación de este mecanismo, al suspender a la Legislatura en sus funciones de legislación y control? ¿Funcionó como dispositivo de desbloqueo de la crisis entre las funciones legislativa y ejecutiva? ¿Permitió un recambio político que fortalezca la gobernabilidad del sistema, o demostró ser una anomalía institucional, al no lograr combinar un dispositivo del parlamentarismo en un régimen presidencial como es el ecuatoriano?

Palabras clave: Crisis institucional, constitución ecuatoriana, presidencialismo y parlamentarismo, anomalía sistémica.

[1*]Julio Echeverría, doctor en sociología y politólogo, por la *Universitá degli studi di Trento*. Fue profesor de la Universidad Central del Ecuador, donde impartió las cátedras de "Sociología de sistemas complejos" y "Teorías políticas modernas".

MORTE CRUZADA: DISPOSITIVO DE GOVERNAÇÃO OU ANOMALIA INSTITUCIONAL?

Resumo

Os deputados que redigiram a Constituição do Equador de 2008, conhecida como a Constituição de Montecristi, introduziram um dispositivo de desbloqueio político chamado "morte cruzada". O mecanismo de morte cruzada é um poder do Presidente da República numa situação de "grave crise política". A qualificação desta situação fica ao critério do Presidente e não requer a ratificação de qualquer outro órgão do governo. É uma caraterística do hiper-presidencialismo equatoriano, que, no entanto, aplica os princípios da democracia parlamentar ao forçar novas eleições quando o conflito entre o executivo e o legislativo impede a ação do governo. Este ensaio analisa a sua utilização no contexto da crise aguda do sistema político que o Equador atravessou no primeiro semestre de 2023. Que implicações teve a aplicação deste mecanismo para o resto das instituições do sistema, ao suspender a Legislatura nas suas funções legislativas e de controlo, funcionou como um dispositivo para desbloquear a crise entre as funções legislativa e executiva, permitiu uma mudança política que reforça a governabilidade do sistema, ou revelou-se uma anomalia institucional, ao não combinar um mecanismo parlamentar num regime presidencial como o do Equador?

Palavras-chave: crise institucional, constituição equatoriana, presidencialismo e parlamentarismo, anomalia sistémica.

CROSS-DEATH: GOVERNMENT DEVICE OR INSTITUTIONAL ANOMALY?

Abstract

The assembly members who drafted the Constitution of Ecuador in 2008, known as the Constitution of Montecristi, introduced a political unblocking device called "cross-death". The cross-death mechanism is a power of the President of the Republic in a situation of

'serious political crisis'. The qualification of this situation is left to the judgment of the president, and does not require ratification by any other governing body. It is a feature of Ecuadorian hyper-presidentialism, which, however, applies principles of a parliamentary democracy, by forcing new elections when the conflict between the executive and the legislature hinders government action. This essay analyzes its use in the context of the acute crisis of the political system that Ecuador went through in the first half of 2023. What implications did the application of this mechanism have for the rest of the institutions of the system, by suspending the Legislature in its functions of legislation and control? Did it work as a device to unblock the crisis between the legislative and executive functions? Did it allow a political change that strengthens the governability of the system, or did it prove to be an institutional anomaly, by failing to combine a device of parliamentarism in a presidential regime such as the Ecuadorian one?

Key words: institutional crisis, ecuadorian constitution, presidentialism and parliamentarism, systemic anomaly.

1. Antecedentes

El presidente de la República del Ecuador firmó la mañana del miércoles 17 de mayo del 2023, el decreto de disolución de la Asamblea Nacional, poniendo en juego por primera vez en el país el artículo 148 de la Constitución aprobada en 2008. Este dispositivo, conocido como ‘muerte cruzada’, fue diseñado para prevenir bloqueos institucionales entre las funciones del Estado, en particular entre los poderes ejecutivo y legislativo. Su utilización pretende proteger al sistema de posibles crisis de gobernabilidad que bloqueen su funcionamiento, por enfrentamiento entre estas funciones.

En el presente ensayo se analiza la función de este dispositivo en el conjunto del sistema político y su forma de operación efectiva. Para ello, se acude al análisis institucional y de teoría de sistemas. Se observa, a partir de este análisis, la incidencia de su aplicación, su utilidad para orientar el recambio de autoridades (Presidente y Asambleístas), así como las

posibles derivaciones que este induce en el proceso político y en el nuevo alineamiento de las fuerzas políticas.

Si bien la muerte cruzada es un expediente constitucional y legal, su aplicación es inédita en la historia del país. La discusión sobre su efectiva funcionalidad se convierte en un desafío analítico para la ciencia política y para las teorías de gobierno.

2. Qué es la muerte cruzada: cómo y por qué se aplica

El dispositivo de la muerte cruzada podría ser visto como el 'botón de pánico' al cual se acude cuando la amenaza a la estabilidad y seguridad de un 'estado de situación' es alta. Se acude a él para evitar la disrupción sistémica.[2]

En el caso del sistema político, la amenaza es el colapso institucional en el vértice decisional. Aparece en la constitución del 2008 bajo la figura del blindaje o resguardo al presidente frente a posibles impugnaciones que puedan surgir en el interior del mismo sistema, en este caso de la legislatura. Se trata de un dispositivo de alerta, pero también de recomposición del sistema, en el caso de que la disrupción acontezca. En principio está alli para no ser utilizado, ya que hacerlo implicaría la disolución de ambos poderes, del ejecutivo como del legislativo, del presidente y de la asamblea.

La amenaza en política funciona como elemento disuasorio que obliga al acuerdo y a la evasión del conflicto. Sin embargo, al igual que en la imagen del botón, cuando este se activa, se pone en marcha un proceso de reconfiguración de lo disuelto por el impacto disruptivo. El sistema se resetea.

[2] El concepto de dispositivo hace referencia a un mecanismo o instrumento que posibilita una operación institucional en las estructuras del sistema político. Se trata de un cuerpo normativo que está en la Constitución, para inducir un determinado comportamiento del sistema, en este caso, para orientar los procesos de recambio político en sus instancias de gestión y de gobierno y evitar crisis sistémicas de gobernabilidad. Hace referencia a una condición de complejidad externa del sistema, no suficientemente procesada, cuyo tratamiento es interiorizado por el mismo como solución de última instancia. Para una comprensión más amplia del concepto remitimos a G. Agamben, *¿Qué es un dispositivo?* A Hidalgo edit, Buenos Aires, 2014.

El mecanismo de muerte cruzada es una potestad del presidente de la República frente a una situación de "grave crisis política". La calificación de esta situación queda a juicio del presidente, y no requiere de la ratificación de ningún otro órgano de gobierno. Es un rasgo del hiper presidencialismo ecuatoriano que, sin embargo, aplica principios de una democracia parlamentaria, al forzar nuevas elecciones cuando el conflicto entre ejecutivo y legislativo obstaculiza la acción de gobierno.[3]

La aplicación de la muerte cruzada cierra un ciclo político y abre otro, con la renovación de las autoridades en ambas funciones del Estado. Los otros dispositivos de reconfiguración sistémica se activan. La Constitución señala que el Consejo Electoral deberá convocar inmediatamente a elecciones de presidente y de asambleístas, por el tiempo que resta para completar el periodo para el que fueron electas las autoridades cesantes. Un plazo corto no superior a seis meses deberá intercorrer entre la convocatoria, la elección y la designación de las nuevas autoridades; en este periodo, el presidente en el cargo gobernará sin un órgano legislativo y podrá aprobar por decreto leyes de urgencia económica, previa su calificación por parte de la Corte Constitucional.

Dos entidades son fundamentales junto al ejecutivo, para la conducción del proceso de recambio: el Consejo Nacional Electoral, que tiene la tarea de organizar en un plazo corto el proceso de elecciones; y la Corte Constitucional, que deberá calificar la constitucionalidad de los decretos de emergencia económica, a los cuales puede acudir el Ejecutivo y que se vuelven su principal instrumento de gestión y legislación. Su tarea está acotada al control de

[3] El dispositivo de disolución de la asamblea está normado en el art 148 de la Constitución, "La Presidenta o Presidente de la República podrá disolver la Asamblea Nacional cuando, a su juicio, ésta se hubiera arrogado funciones que no la 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". *Constitución de la República del Ecuador*. (publicado en el registro oficial 20 de octubre de 2008).

constitucionalidad de los decretos leyes de emergencia, pero no puede sustituir las funciones de legislación y fiscalización propias de la legislatura.

Si bien la muerte cruzada es un expediente constitucional y legal, su aplicación es inédita en la historia constitucional del país, lo cual genera una fuerte incertidumbre; su aplicación demostrará si es útil como válvula de escape a las tensiones políticas entre funciones del Estado, más allá de concebirse como puro blindaje del hiper presidencialismo. O, si por último, genera más complejidades de las que busca resolver.

3. La funcionalidad del dispositivo

Lo que está en juego al definir el posicionamiento de la muerte cruzada es el sistema de interacciones entre las partes del sistema político encargadas de conducir el proceso decisional. Se trata de una institución que los legisladores de la Asamblea Constituyente de 2008 introdujeron, extrapolándolo de los sistemas parlamentarios; un dispositivo del parlamentarismo aplicado en una Constitución que regimenta un sistema presidencial.

El primer interrogante que surge es si este dispositivo hace parte de un complejo institucional más amplio o si es un instrumento aislado sin mayor relación estructural con las otras partes del sistema. ¿Un acápite más en el extenso texto constitucional de Montecristi?

Lo que se ha dado en denominar como ‘muerte cruzada’, corresponde en los regímenes parlamentarios, a la operación de destitución de una mayoría de gobierno cuando ésta se ha debilitado o puesto en cuestión el acuerdo fundamental sobre el cual se sostiene. Se trata de una operación de recambio político que es congruente con un sistema de construcción consensual de la política, que busca alcanzar acuerdos entre los partidos para apoyar una determinada línea de gobierno.

Un dispositivo que desbloquea el conflicto, pero al mismo tiempo impide que el curso institucional de la política se detenga: los cambios de gobierno o de primer ministro no afectan mayormente los procesos de gestión de la administración pública. No así en el

presidencialismo, donde esta continuidad tiende a romperse dada la extrema asimilación de administración y gobierno, fenómeno que se acentúa en regímenes de corte hiper presidencial.[4]

En el parlamentarismo, la función de gobierno se soporta sobre el consenso alcanzado en la legislatura sobre el esquema o programa de gobierno; sobre este consenso o acuerdo entre los partidos, se asienta la función de gobierno; apenas este acuerdo termina o se ve socavado, termina también la vigencia del gobierno, que estaba allí para implementar el mandato de esa mayoría. Es por tanto un mecanismo de recambio que permite adecuar la función de gobierno a las expectativas de programa de los distintos actores partidarios, a sus cambios determinados por modificación de los escenarios en los cuales estos acuerdos intervienen; cuando el gobierno se conduce por fuera del acuerdo, o implementa una política que rebasa o contradice las líneas del mandato, se produce la 'pérdida de confianza' y 'cae el gobierno'. Al caer el gobierno y no lograr rehacer el acuerdo, cae también la legislatura y se pone en marcha la convocatoria de nuevas elecciones.

En el parlamentarismo, el conflicto y el cambio en los procesos de dirección y de gobierno, no supone la detención de la gestión institucional, al contrario, facilita la adecuación a los cambios de escenario y de equilibrios entre las fuerzas políticas. El parlamentarismo se ajusta a una visión de construcción consensual de la política, pero puede también, si el conflicto entre los actores es agudo, pagar el costo de la inestabilidad que puede derivar del aplazamiento y la discusión *ad infinitum* que detiene la innovación del sistema.[5]

[4] La separación entre administración y gobierno es una pieza central en el funcionamiento del Estado de Derecho, permite una adecuada diferenciación de roles. La administración tiene que ver con la alocación de recursos y sigue una racionalidad de medios a fines; el gobierno supone la valoración de procesos y establece los ajustes necesarios en función de programas legitimados por el voto. El gobierno establece premisas que la administración debe realizar, adecuándose a criterios de factibilidad que son neutros. La crisis de la representación debilita o altera la brújula del sistema y la administración puede verse expuesta a presiones extra políticas y a intereses corporativos; el sistema pierde capacidad estratégica (M. Weber, 1991).

[5] Para una discusión sobre presidencialismo y parlamentarismo y su pertinencia para América Latina remitimos al clásico "Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate", Matthew Soberg Shugart y Scott Mainwaring, 2002, en *Presidencialismo y democracia en América latina*, Bs Aires, 2002.

En el diseño constitucional ecuatoriano, la muerte cruzada aparece como recurso de última instancia para desbloquear conflictos; es la última *ratio* del conflicto y por tanto es congruente con una lógica en la cual prima la confrontación entre las partes y no la colaboración funcional. El presidencialismo favorece esta inclinación, al soportarse en un régimen de doble soberanía o de soberanía fragmentada en la producción de legitimidad de ingreso al sistema. Se elige en un mismo acto a la asamblea representativa y al gobierno; por tanto, ambas instancias institucionales pueden reclamar igual legitimidad. En este esquema el conflicto potencial está instalado en el mismo diseño institucional, la legitimidad tiende a repartirse asimétricamente entre gobierno y oposición, el actor de gobierno podría no contar con mayorías de sustento a su acción de gobierno.[6]

El presidencialismo es más proclive a afirmar líneas de gobierno y por tanto a resolver autoritariamente el proceso decisional, pero debe permanentemente trabajar en la producción de consensos, con una asamblea de la cual en muchos casos termina por depender.

En ambos casos, presidencialismo y parlamentarismo suponen la existencia de un sistema de partidos que procese la conflictividad social y exprese la pluralidad de demandas que emergen en sociedades complejas ya no solamente divididas por intereses económicos, sino también por clivajes culturales, regionales, locales. El presidencialismo tiende a reducir drásticamente esta pluralidad de fuerzas mediante esta operación de *reductio ad unum*, en la cual la voluntad se expresa o representa en la figura del presidente de la república. El sistema gana en univocidad decisional, pero pierde en legitimidad de sustento, lo cual termina paradójicamente por debilitar la base consensual que requiere el proceso decisional.

[6] En el parlamentarismo la elección del primer ministro o jefe del gobierno es indirecta. Su sustitución no afecta la legitimidad de origen que está en la expresión de la voluntad popular. El parlamentarismo, a diferencia del presidencialismo, desde sus orígenes, funcionó como dispositivo de construcción consensual que se instala en una institucionalidad mayor que es la de las monarquías absolutas, que, gracias a esta imbricación, dejan de serlo y pasan a ser monarquías parlamentarias. En este caso la continuidad institucional es garantizada por la figura del monarca, que más allá de ser decorativa, cumple una función de estabilidad del sistema, al conducir el proceso de recambio de la legislatura, una función crucial para garantizar la vida del mismo sistema constitucional. Al respecto cobra interés el análisis de los distintos casos de presidencialismo y en él, de las formas híbridas conducentes a vincular o combinar modalidades del presidencialismo como del parlamentarismo; el caso francés, es, seguramente, el más aleccionador al respecto. (Ceccanti, S. 1996, Fabbrini, S. 2009).

El funcionamiento del sistema de partidos se convierte en la piedra angular del sistema político. De igual forma la operacionalización del principio de división de poderes y su pleno funcionamiento, algo que tiende a debilitarse en sistemas donde el presidencialismo se refuerza al punto de convertirse en hiper presidencialismo.[7] El sistema de partidos procesa inicialmente la complejidad social mediante la elaboración programática, construye previamente los consensos que luego se especificarán en la elaboración de la agenda legislativa, de esta manera la construcción decisional se ve agilizada y puede elaborar decisiones con visión de mediano y largo plazo reduciendo así el inmediatismo y cortoplacismo del sistema.

La reducción previa de complejidad operada por el sistema de partidos permite volver más eficiente el proceso decisional, una limitada reducción de esta complejidad expone a las interacciones entre ejecutivo y legislativo a mayores grados de incertidumbre y a soluciones no consensuales; el diseño hiper presidencial de la Constitución favorece e incentiva la fragmentación del sistema de representaciones.

La línea anti representación de esa carta constitucional releva a la legislatura de las funciones de fiscalización y control y las transfiere al CPCCS, bajo una retórica neo garantista, que supuestamente promueve la participación ciudadana. El derecho a la participación aparece como un valor que debe traducirse en procedimientos normativos rigurosos y extremadamente formales. Un ejemplo de ello es la obligación a llenar cupos de firmas de adherentes a las organizaciones políticas, que ha permitido incluso transacciones fraudulentas y compra venta de firmas a cambio de reconocimiento jurídico de las

[7] En otra sede discutimos este proceso de transición desde una forma de presidencialismo reforzado, como es el que caracterizó al diseño institucional presente en la Constitución de 1998, a uno de características hiper presidenciales, como es el que caracteriza a la Constitución del 2008. Una modificación no trivial, que impregna a todo el diseño constitucional de Montecristi y que se expresa en la configuración de los llamados cinco poderes; en dicho diseño institucional, el 'poder electoral' y el 'poder ciudadano', sustituyen las funciones de la legislatura y por tanto la debilitan, lo que trae consigo la pérdida de relevancia del sistema de partidos y por tanto la base consensual sobre la que reposa el proceso decisional, en su lugar aparecen otras funciones o modalidades de construcción decisional de tipo meritocrático y plebiscitario; al respecto remito a mi ensayo "El Estado en la nueva constitución", en (*La Nueva Constitución del Ecuador*, Quito, UASB, Corporación Editora Nacional, 2009), donde se trata con mayor detenimiento este tema.

organizaciones políticas. Añádase a esto, el establecimiento de una dicotomía entre partidos nacionales y movimientos locales, que ha conducido a su proliferación (276 actualmente registradas en el CNE) y con ello a la fragmentación de la representación en la asamblea nacional. Fragmentación de expresiones políticas que tiende a reducirse mediante la polarización de fuerzas enfrentadas, que operan bajo lógicas de exclusión sectaria y de bloqueo, que terminan por erosionar su legitimidad.

La muerte cruzada interviene en el contexto de esta sistemática caída de legitimidad del sistema; este consume legitimidad y no la produce como estaría llamado a hacerlo. La extrapolación del dispositivo de la muerte cruzada desde el parlamentarismo al presidencialismo, termina por sancionar esta lógica de enfrentamientos, aparece como salida inmediatista extrema, pero abre mayores complejidades de las que debería reducir.

4. Muerte cruzada e institucionalidad

Es materia de una complicada hermenéutica el dilucidar si los asambleístas que introdujeron este dispositivo en la Constitución, lo hicieron mirando el conjunto de la estructura institucional que norma la constitución, o si su introducción estuvo pensada como elemento aislado, dirigido exclusivamente al blindaje del hiper presidencialismo.

Al no definir con claridad los momentos que suceden a su aplicación y al abrir el escenario hacia futuras elecciones destinadas a concluir el mandato y no a renovar o reiniciar otro de duración normal, conduce a pensar que su objetivo consistía en funcionar como elemento disuasorio o amenaza para ‘llamar al orden’, a actores arrebatados por su pasionalidad y por el enfrentamiento, y no a funcionar como pieza de recambio y de innovación. Un dispositivo que, si bien puede momentáneamente desbloquear el conflicto, termina por generar un excesivo gasto de energías para el sistema, afectando aún más su capacidad decisional; al contrario, esta tiende a complicarse sobremanera.

Una de esas complicaciones tiene que ver con la reducción del tiempo político para la aplicación programática; al aplicarse la muerte cruzada a mitad del periodo de gobierno,

reduce el tiempo político con el cual podrá contar el proceso decisional; lo cual hace que entre la nueva convocatoria a elecciones provocada por la muerte cruzada y la elección realizada, se cumpla gran parte de lo que resta del periodo, lo cual deja a las nuevas autoridades un escaso tiempo para la realización del nuevo programa de gobierno.[8]

A diferencia del parlamentarismo donde la revocatoria del mandato termina con la legislatura y da curso a una nueva, en el caso del presidencialismo ecuatoriano, el nuevo gobierno elegido lo es solamente para la conclusión del periodo en cuestión, el sistema deberá retornar en un corto periodo de tiempo a un nuevo proceso electoral, lo cual debilita los enlaces de la planificación entre el corto y el mediano plazo. El sistema se ve abocado al cortoplacismo.

A la reducción del tiempo político se añade otro problema que tiene que ver con la alteración de la estructura decisional, con la suspensión de las funciones de legislación y fiscalización propias de la legislatura, las cuales no pueden ser entregadas al ejecutivo mientras dura la transición al nuevo gobierno. El ejecutivo se ve limitado en la toma de decisiones que requieren el aval de la legislatura, puede solamente acudir al expediente de decretos de emergencia económica, los cuales deben pasar por el control de constitucionalidad ejercido por la corte constitucional. Ello abre otros campos de complejidad, acota la iniciativa presidencial y ejerce presiones sobre la corte al punto de comprometerse de alguna forma en el proceso decisional; ésta debe pronunciarse sobre el carácter emergente de dichos decretos, lo cual la expone a rebasar sus funciones y arriesgar la politización de sus decisiones, lo cual podría erosionar su legitimidad.[9]

[8] La misma elaboración programática se ve condicionada por esta reducción del tiempo político. Tanto el presidente como la asamblea elegida se ven frente a restricciones en su capacidad y espacio de movimiento. La implementación del presupuesto público es rígida ya que se lo deberá realizar de acuerdo a las prioridades ya establecidas y aprobadas para la culminación del periodo previamente establecido; de igual forma, la estructura del presupuesto del año restante deberá replicar la del año vigente. En materia legislativa de igual forma, la formulación de leyes y su aprobación ocupan un tiempo que rebasa la duración del periodo, lo cual afecta la posible estructuración de una agenda legislativa. La legislatura deberá dar continuidad al proceso legislativo previo, lo cual predetermina el accionar de los actores. El margen de maniobra del ejecutivo y de la asamblea se ven seriamente acotados.

[9] La corte se expuso ante la opinión pública en dos ocasiones, cuando vetó la iniciativa del ejecutivo al negar la validez del decreto de formación de zonas francas con el fin de atraer inversiones externas, así como en la aprobación de exoneraciones y flexibilización de condiciones para el pago de becas otorgadas por el Estado, a

Si bien la normativa constitucional de Montecristi eliminó las funciones de fiscalización y control político, dejó para la legislatura, como recurso de última instancia, la posibilidad de interpelación a los órganos de control (Consejo de Participación Ciudadana, Consejo de la Judicatura y Consejo Nacional Electoral); al suspenderse esta función por efecto de la muerte cruzada, estas instancias tienden a actuar en la suposición de que no existe poder alguno sobre ellas, lo que favorece la arbitrariedad y el personalismo en la actuación de sus autoridades y alimenta la des institucionalización del mismo marco institucional que las contiene. El sistema ingresa en una dinámica entrópica de debilitamiento, por enfrentamiento de sus mismas estructuras internas, fenómeno que ya no solo afecta la secuencia representación-gobierno sino a la misma administración de Justicia, cuya gravedad puede intensificarse y abrir flancos para la impunidad y la penetración de intereses del crimen trasnacional.

5. Las determinaciones coyunturales

El contexto para la aplicación del mecanismo de muerte cruzada, fue de un profundo desarreglo institucional. El clima de confrontación política inducido por el bloque correísta en la Asamblea Nacional, cerraba el paso a cualquier negociación, su objetivo parecía ser provocar la caída del régimen a como dé lugar y forzar la consecución de su estrategia, que era la de allanar el camino del 'regreso al poder' de su líder máximo, el ex presidente Rafael Correa. Frente a este objetivo, la lealtad a la misma democracia y sus reglas de juego, quedaban en segundo lugar; la intervención del bloque mayoritario y sus aliados, dejó sin salidas a un gobierno caracterizado por su debilidad política y programática.

El presidente Lasso apretó el botón de la muerte cruzada ante su inminente destitución por la asamblea. En un primer momento, parecía que su intención era la de forzar el cambio

estudiantes que se encontraban en dificultad de cancelarlas; en estos casos la corte incursionó en el análisis de pertinencia acerca de la urgencia de estas acciones de política pública, materia de la cual debería estar exenta. El dispositivo de la muerte cruzada introduce tensiones en el diseño institucional, obliga a que la Corte, máxima instancia de control de constitucionalidad, decida sobre contenidos de política pública, lo cual podría ser considerado como 'intromisión en la política de partidos'.

de su correlación de fuerzas en la asamblea, para relegitimar su plan de gobierno y concluirlo después de un eventual triunfo en las elecciones derivadas de la muerte cruzada; pero luego de cálculos políticos sobre la efectiva afirmación de esta estrategia, el presidente Lasso y su partido CREO, desertaron de su participación en la contienda electoral. La posible utilización de la muerte cruzada para renovar el apoyo a su gestión fue abandonada; con esta decisión, el gobierno provocó un abrupto cierre de ciclo político que terminó por afectar a los actores de la mayoría que impulsaba el *impeachment*.[10]

Esta decisión incrementó aún más la incertidumbre; en medio al creciente deterioro institucional, el sistema debía prestarse a conducir un cambio de gobierno por un periodo de 18 meses, para luego volver nuevamente a un escenario electoral en el 2025.

El Consejo Nacional Electoral y las organizaciones políticas se vieron en la urgencia de llenar listas y enfrentar el nuevo contexto de las elecciones adelantadas. En este escenario, y dos días antes de que se realizara el debate entre los presidenciables, fue asesinado el candidato a la presidencia Fernando Villavicencio. El acontecimiento constituyó un verdadero ataque a la democracia, y alertó sobre la presencia de la narcopolítica; el hecho parecía ser parte de una elaborada estrategia por tomar el poder de las instituciones o amedrentarlas.

El evento electoral se realizó en un ambiente de riesgo extremo, en mucho condicionado por este desarreglo institucional.[11] La presencia del crimen trasnacional y de la

[10] La lógica confrontacional en torno al clivaje correismo-anti correísmo que dominó la legislatura, involucró directa o indirectamente al resto de fuerzas políticas, las cuales se vieron afectadas por la aplicación de la muerte cruzada; fuerzas como el PSC, la ID y Pachakutik, encontraron serias dificultades para enfrentar las nuevas condiciones derivadas de su aplicación.

[11] Esta situación puso en evidencia la crisis de los sistemas de seguridad y control penitenciario, de directa incidencia en la seguridad ciudadana, en la afectación a las actividades económicas y en la misma coexistencia social: los índices de delincuencia y de violencia social se han incrementado, lo cual incidió determinantemente en la seguridad del proceso. El Observatorio del Crimen Organizado del Ecuador, en el Boletín Semestral de Homicidios correspondiente al primer semestre de 2023, señala el fuerte incremento de la inseguridad en el país, experimentado en los últimos años: "Ecuador ha experimentado un aumento del 528.10% en el número de homicidios intencionales en comparación con el primer semestre de 2019. Al final de 2023, el país puede superar las 7000 muertes violentas, alcanzando una tasa de homicidios por cada cien mil habitantes mayores a 35" (p. 7).

narcopolítica, se convirtió en el tema de mayor incidencia en el proceso. La secuela de asesinatos políticos, al alcalde de la ciudad de Manta Javier Intriago y al candidato presidencial Fernando Villavicencio, se convirtieron en el centro de atención y de alarma para el sistema.[12]

Su impacto fue gravitante en los resultados de primera vuelta: se ratificó la presencia del correísmo como primera mayoría en la estructura de la nueva Asamblea Nacional, la misma fuerza política que estuvo detrás del intento de *impeachment* al presidente, que derivó en la muerte cruzada. Pero el resultado permitió también apreciar la emergencia de nuevos actores; la presencia de un outsider, Daniel Noboa, y la canalización de votos a la candidatura de Cristian Zurita, sucesor de Villavicencio y las listas 25 del movimiento Construye. Esta última se convierte en la segunda minoría en la nueva Asamblea, lo que define una nueva configuración de fuerzas en el Parlamento.

Si bien es posible advertir estos cambios, las elecciones no establecen una clara articulación de mayorías y minorías, que permita entrever la configuración de una Asamblea relativamente consistente en sus interacciones políticas. Aunque se observan recambios en la configuración de los actores, los efectos de la muerte cruzada, parecerían no haber conducido a una efectiva re articulación de las fuerzas políticas, que presente un cuadro de interacciones favorable a salidas consensuadas.

6. Estado de derecho, crisis de representación y muerte cruzada

¿Qué cambios de estructura pueden advertirse a partir de la implementación de la muerte cruzada?

[12] Ambos asesinatos, pero seguramente la muerte del ex candidato Fernando Villavicencio, trajo consigo una convulsión política de significativas proporciones, alertó sobre la presencia de la narcopolítica y sus diramaciones en todo el sistema político, con graves impactos en las estructuras sociales y económicas del país. El agravarse del fenómeno parecería corresponderse con un cambio situacional en el cual el narcotráfico "no se conforma con coexistir y aprovechar las brechas de un Estado débil, sino que quiere tomar el Estado". Cf. *"Es hora de abrir los ojos"*, entrevista a Hugo Achá, Revista Vistazo, 7 Sep, 2023.

La muerte cruzada acelera procesos de redefinición de la acción política que ya se venían manifestando y que tienen que ver con la crisis de la representación y con la introducción en su lugar, de nuevos diseños institucionales, nuevas lógicas políticas y modalidades de acción. Se trata de modificaciones que se han ido afirmando en el desarrollo constitucional del país, y que remiten a las discusiones mantenidas en torno a la formulación de las dos últimas cartas constitucionales, la de 1998 y la del 2008.

La muerte cruzada, pone en evidencia los defectos de diseño institucional y las consecuencias que trae su funcionamiento en la afectación de la institucionalidad del sistema político. La muerte cruzada permite observar la inconsistencia y disfuncionalidad que afecta al núcleo institucional del diseño sistémico y que acontece entre las instituciones de la representación política (partidos y asamblea legislativa), y las instituciones de corte meritocrático plebiscitario, que introduce la Constitución del 2008, como son el CPCCS y el Consejo de la Judicatura, cuyas competencias tienen que ver con el control de la administración pública y de la administración de justicia.

Esta lógica presente en las relaciones que estructuran al sistema político tiende a tensionarse generando fuertes presiones disruptivas. En el diseño hiper presidencial las potestades de la asamblea pasan a las instituciones plebiscitarias meritocráticas, lo cual debilita las funciones de la legislatura, ésta se vuelve una instancia prescindible en la construcción decisional y en la fiscalización del poder y los actores que la integran, tienden a des responsabilizarse de la acción de gobierno, lo que los conduce a perfeccionar sus operaciones de boicot y chantaje al ejecutivo.

Una condición similar es reconocible en la afectación a la autonomía del sistema de administración justicia; el Consejo de la Judicatura, asume competencias ya no solo de administración sino de gobierno del sistema, hace suyas las funciones que antes las realizaba la Corte Suprema de Justicia, ahora Corte Nacional, lo cual afecta la autonomía de jueces, fiscales y demás operadores de justicia. Los miembros de este Consejo son seleccionados en

base a discutibles criterios meritocráticos, a partir de procesos selectivos operados por el CPCCS.[13]

El desarreglo institucional derivado de estas modificaciones de estructura constitucional sistémica, es de considerables proporciones; al uso y abuso de recursos garantistas no suficientemente regulados y que promueven impunidad en los procesos de administración de la justicia ordinaria, se añaden un conjunto de conflictos entre los mismos administradores de justicia y entre las instancias institucionales que los regulan.

La redefinición de funciones para el Consejo de la Judicatura operada en la Constitución de Montecristi, responde al mismo paradigma que animó la conformación del Consejo de Participación Ciudadana; sus funciones de administración, pasan ahora a ser también de gobierno de la justicia; una instancia de difícil y discutida conformación, que presiona sobre la autonomía de jueces y fiscales mediante expedientes administrativos de control y punición.[14] Su discutible legitimidad de origen, se traduce en discrecionalidad y arbitrariedad en su operación de 'gobierno de la justicia'.[15]

[13] El Consejo de la Judicatura es un órgano de administración del sistema de Justicia; está integrado por cinco vocales y sus suplentes. Los miembros de este Consejo se eligen mediante ternas enviadas por la Corte Nacional de Justicia, de la cual sale el presidente del organismo; los demás vocales provienen de ternas enviadas por la Fiscalía, la Defensoría del Pueblo, la Función Ejecutiva y la Legislatura. Su elección es llevada a cabo por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Sus miembros pueden ser juzgados y sustituidos mediante juicio político por la Legislatura; en ausencia de esta instancia por efectos de la muerte cruzada, estos se ven relevados de este control.

[14] Uno de los conflictos de mayor resonancia, que aparece en el contexto de la aplicación de la muerte cruzada fue el que se dio entre el Consejo de la Judicatura y la Corte Nacional de Justicia, frente al intento por parte de la Judicatura de destituir al juez que seguía casos relativos a los miembros de este Consejo, lo que concluyó en el desconocimiento de este por parte de la Corte Nacional de Justicia. Ambas instancias, el CJ y el CPCCS parecerían trabajar coordinadamente. Frente a la investigación sobre estos hechos, llevada adelante por la Fiscalía, aparece el CPCCS aupando una acción de revisión de la misma integración de la Corte Constitucional, al aprobar una acción de protección presentada ante un juez y dirigida a revisar la integración de la actual Corte Constitucional. Una acción que viola flagrantemente las disposiciones constitucionales refrendadas en la consulta popular del 2018; una prueba más de que estas instituciones trabajan en función de cálculos políticos que ponen en riesgo la estabilidad sistémica de la democracia.

[15] El mismo concepto de 'gobierno de la justicia' se revela problemático, porque remite a una posible afectación a la autonomía del sistema. La Constitución prevé la conformación de una instancia que está sobre la administración de justicia, justamente para gobernarla; esta instancia que en la Constitución del 1998 se ocupaba de aspectos exclusivamente administrativos, pasa en la Constitución de 2008, a convertirse en instancia de gobierno del sistema.

La institucionalidad de Montecristi da cauce a esta semántica anti estado de derecho y la interioriza en el diseño institucional. La muerte cruzada pone en evidencia de manera más clara estas 'inconsistencias' presentes en el diseño institucional. El dispositivo de la muerte cruzada se nos presenta como la última *ratio* de una operación de afectación al Estado de derecho, realizada por fuera de su semántica constitutiva.

7. Crisis de sentido y nuevas formas de acción política

A nivel de las estructuras sistémicas de producción de sentido, la muerte cruzada acelera un conjunto de procesos que se venían manifestando, que están relacionados con la crisis de representación y que tienen que ver con el mismo *estatus* de la política, con los valores que la informan y con la real pertinencia que esta tiene como mecanismo de canalización de las demandas y expectativas sociales.

También aquí la muerte cruzada opera como catalizador que acelera tendencias. La crisis de la representación política induce cambios en el comportamientos de actores sociales y políticos, ahora expuestos a procesos comunicativos mucho más dinámicos que tienen que ver con la dominancia de la comunicación digitalizada; ratifica el axioma ya consolidado en la teoría sistémica, que el actor se constituye en la comunicación (N. Luhmann); la comunicación y sus formas digitalizadas ingresan ahora con mayor contundencia en el escenario de las interacciones políticas, y ponen bajo fuerte presión a las estructuras del sistema político; las cuales seguramente deberán adaptarse a estas nuevas condiciones de aceleración comunicativa.

La dinámica comunicativa que imponen los formatos digitalizados, es congruente con la aceleración del tiempo político que se deriva de la aplicación de la muerte cruzada. Los tiempos para el recambio político, como para la reconfiguración programática del sistema se intensifican: los plazos reducidos tanto para acudir a las urnas, como para encarar un periodo de gobierno de corta duración, obligan a una mayor especificación funcional, tanto en el manejo de la campaña electoral, como en la operación selectiva de construcción programática; la tecno digitalización de la comunicación política, opera como plataforma o

estructura de resignificación en la construcción del discurso político y por esta vía de las mismas semánticas políticas.

Las estructuras partidarias ya debilitadas por la misma irrelevancia de la representación, se muestran como estructuras lentas y pesadas al momento de reaccionar a la aceleración del tiempo político. El lugar de los partidos políticos como estructuras que canalizan valores, necesidades y expectativas, tiende a ser sustituido por empresas de construcción y definición de políticas, que compiten en el escenario electoral. La aceleración del tiempo es congruente con las lógicas de competencia que dominan en el mercado político, la deliberación de programas se sustituye por la elaboración de mensajes y en estos, la imagen tiende a sustituir a las palabras o estas se acotan exigidas por los formatos digitalizados.

La crisis de la representación parecería indicar que el terreno estaba ya preparado para este tipo de desempeño; una miríada de organizaciones de distinta naturaleza, de movimientos, interactúan con otro tipo de empresas dispuestas a construir y producir política (empresas de sondeo estadístico, asesores de imagen, *influencers*). La construcción de la política se aleja cada vez más de las lógicas de la representación, el partido se transforma en empresa.[16]

No se trata solamente de un nuevo 'giro de negocio', la política siempre ha tenido que enfrentar el financiamiento de sus operaciones. Lo que es factible apreciar, es, seguramente, una mayor conexión de la política con las lógicas económicas y financieras de administración y gestión del poder. El poder político pasa a ser funcional a las estrategias de reproducción de grupos de poder formales e informales, legales e ilegales. La política desarrolla más su lado instrumental de lógica de fuerzas enfrentadas por la disputa del poder, que la de construcción de sentidos que fortalezcan la realización de lo público y lo colectivo.

[16] La campaña electoral puso en competencia a organizaciones que contaban con el registro electoral pero que no necesariamente funcionaban de manera permanente en los proceso de deliberación y formulación programática; se los ha denominado como 'partidos membrete' o 'agencias electorales', dispuestas para operar con el mejor postor; organizaciones altamente flexibles, las cuales copan la publicidad en medios convencionales y digitales, sin que el Consejo Electoral pueda regularlas; nunca antes fue tan evidente esta conexión entre partidos-empresas y resultados electorales.

8. Conclusiones

La aplicación del dispositivo de la muerte cruzada ha permitido desnudar las lógicas institucionales que animan al sistema político en el Ecuador. Se trata de un diseño institucional que lejos de reducir la complejidad la incrementa. Su aplicación desata tendencias estructurales que ya estaban presentes, como el conflicto o contradicción entre instituciones representativas e instituciones meritocráticas plebiscitarias; en este sentido nos muestra una relación no suficientemente concluida ni procesada entre los paradigmas constitucionales de 1998 y 2008.

Estos tienden a presentarse en una lógica de enfrentamiento intra-sistémico o inter institucional y por tanto a presentarse como construcciones expuestas a la polarización política, aspecto que debería ser contrastado o neutralizado justamente por la semántica y pragmática constitucional.

Una salida no adecuada a esta contradicción que está en la estructura normativa del sistema, puede contribuir al aparecimiento de crisis sistémicas cada vez más profundas y recurrentes. No solo que la muerte cruzada las vuelve más inteligibles, sino que acelera sus conexiones e incrementa el riesgo y la vulnerabilidad sistémica.[17]

La muerte cruzada termina acelerando y exasperando estas contradicciones intra-sistémicas. En ausencia de las funciones de fiscalización y control de la legislatura operada por la muerte cruzada, el sistema de administración de justicia se ve tensionado en sus mismas estructuras internas; una clara demostración del efecto de resonancia que puede tener

[17] Es el caso de las conexiones con la narcopolítica o con la llamada ‘penetración’ de la narcopolítica en las estructuras sistémicas; estas tienden a intensificarse; la criminalidad política presente en la campaña electoral es muestra de ello. No solo se vuelve más visible esta conexión, sino que, al ser observada, los actores involucrados aceleran su conexión y para ello las elecciones, se presentan como ocasión propicia que no puede desaprovecharse.

un sistema (en este caso el de representaciones) en relación con el funcionamiento y las estructuras internas de otro sistema (el de la administración de Justicia).

La inexistencia de control de estas instituciones por parte de la legislatura por efectos de la muerte cruzada, las hace girar en el vacío y estas tienden a producir impunidad o a jugar en función de intereses que no tienen que ver con la imparcial y abstracta aplicación de las normas. Ello permitiría hablar de la instauración de una *lógica de des-institucionalización regulada y normada jurídicamente*, que se profundiza por acción de la muerte cruzada.

La muerte cruzada al ser un dispositivo tomado del parlamentarismo debería estar destinado a funcionar como pieza de recambio del sistema y agilizar el proceso decisional, sin que se detenga la racionalidad estratégica que este pueda producir. En el caso ecuatoriano, al insertarse en un modelo de presidencialismo reforzado o hiperpresidencialismo, ratifica esa orientación poco proclive al cambio político; es asumida como última *ratio* del sistema, lo cual detiene la necesaria continuidad decisional, restaura la lógica de la polarización en la construcción de la política; el sistema entra en una condición entrópica de desgaste, y abre espacios para la presencia de actores no leales a la democracia y comprometidos con intereses contrarios a la afirmación del interés público.

En la actual coyuntura y en su concreta aplicación, el Ecuador se ve seriamente afectado por la presencia de dinámicas anti sistémicas, vinculadas a intereses de mafias y del crimen trasnacional; la narcopolítica emerge ya no solamente como lógica antisistema; al contrario, tiende a configurarse como sistema alterno, con propias capacidades de auto legitimación. La muerte cruzada emerge como una anomalía sistémica, que alerta sobre la posible articulación e inserción de estas fuerzas en el sistema, sin que este pueda inmunizarse o precautelar suficientemente.[18]

[18] Más que una pieza que guarde coherencia con el diseño institucional de conjunto, la muerte cruzada termina siendo un dispositivo aislado que no retroalimenta adecuadamente la funcionalidad decisional del sistema; al contrario, sanciona las lógicas de deflación de poder, como aquellas que caracterizan a la institucionalidad política en el Ecuador; en su concreta operacionalización, ha permitido potenciar las lógicas antisistema ya presentes en el diseño hiper presidencial; en este sentido, la anti política (si a este término le adjudicamos las posturas anti estado de derecho), han ingresado al sistema político y lo corroen desde su propio interior.

La muerte cruzada ha sido de enorme utilidad para develar las fallas e inconsistencias del diseño institucional del sistema político; lo que alerta sobre posibles líneas de reforma, que tengan que ver con la introducción de controles y regulaciones que inmunizan al sistema de la presencia de estas fuerzas, en su función de incrementar las capacidades decisionales democráticas del sistema.

Bibliografía consultada

Agamben, Giorgio. (2014). *¿Qué es un dispositivo?* Buenos Aires, Hidalgo Editorial.

Acha, Hugo. (2023). "Es hora de abrir los ojos", entrevista, *Revista Vistazo*, 7 Sep.

Ceccanti, Stefano. (1996). "Il sistema semipresidenziale francese: come funciona nella realtá" en *Semipresidenzialismo*, Bologna, Il Mulino.

Echeverría, Julio. (2009). "El Estado en la nueva constitución", en *La Nueva Constitución del Ecuador*, Quito, UASB, Corporación Editora Nacional.

Fabbrini, Sergio. (2009) *El ascenso del Príncipe democrático*, Buenos Aires, Fondo Cultura Económica.

M. S. Shugart y Scott Mainwaring. (2002). *Presidencialismo y democracia en América latina*, Buenos Aires, Paidós.

Weber, Max. (2002). *Parlamento e governo*, Bari, Editori Laterza.