

**UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL
SISTEMA DE POSGRADO
MAESTRÍA EN DERECHO MENCIÓN DERECHO PROCESAL**

TEMA:

Aspectos procesales del enjuiciamiento político en la legislación ecuatoriana

AUTOR

Ab. Carlos Proaño Manosalvas

Trabajo de titulación previo a la obtención del grado académico de:

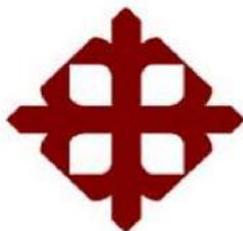
MAGÍSTER EN DERECHO MENCIÓN DERECHO PROCESAL

TUTOR:

Dr. Ernesto Salcedo Ortega.

ECUADOR

2023



**UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL
SISTEMA DE POSGRADO
MAESTRÍA EN DERECHO MENCIÓN DERECHO PROCESAL**

CERTIFICACIÓN

Certificamos que el presente trabajo de titulación fue realizado en su totalidad por **Carlos Fernando Proaño Manosalvas**, como requerimiento parcial para la obtención del grado académico de **Magister en Derecho, mención Derecho Procesal**.

DIRECTOR DEL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN

Dr. Ernesto Salcedo Ortega

REVISORA

Dra. Nuria Pérez Puig-Mir de Wright

DIRECTOR DE LA MAESTRÍA

Dr. Miguel Hernández Terán

Guayaquil, 04 de septiembre del 2023



**UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL
SISTEMA DE POSGRADO
MAESTRÍA EN DERECHO MENCIÓN DERECHO PROCESAL**

DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD

Yo, Ab. Carlos Proaño Manosalvas

DECLARO QUE:

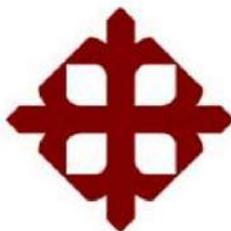
El proyecto de investigación: **“ASPECTOS PROCESALES DEL ENJUICIAMIENTO POLÍTICO EN LA LEGISLACIÓN ECUATORIANA”** previo a la obtención del **Grado Académico de Magister en Derecho mención Derecho Procesal**, ha sido desarrollado a base de una investigación exhaustiva, respetando derechos intelectuales de terceros conforme las citas que constan durante el desarrollo del trabajo investigativo, cuyas fuentes se incorporan en la bibliografía. Consecuentemente este trabajo es de mi total autoría.

En virtud de esta declaración, me responsabilizo del contenido, veracidad y alcance científico del proyecto de investigación del Grado Académico en mención.

Guayaquil, 04 de septiembre del 2023

EI AUTOR

Ab. Carlos Proaño Manosalvas



**UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL
SISTEMA DE POSGRADO
MAESTRÍA EN DERECHO MENCIÓN DERECHO PROCESAL**

AUTORIZACIÓN

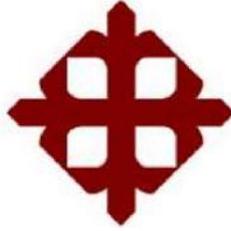
Yo, Ab. Carlos Proaño Manosalvas

Autorizo a la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, la publicación en la biblioteca de la institución del proyecto de investigación previo a la obtención del grado académico de Magister en Derecho Mención Derecho Procesal, en la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, titulado: **“ASPECTOS PROCESALES DEL ENJUICIAMIENTO POLÍTICO EN LA LEGISLACIÓN ECUATORIANA”**, cuyo contenido, ideas y criterios son de mi exclusiva responsabilidad y total autoría.

Guayaquil, 04 de septiembre del 2023

EL AUTOR:

Ab. Carlos Proaño Manosalvas



**UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL
SISTEMA DE POSGRADO
MAESTRÍA EN DERECHO MENCIÓN DERECHO PROCESAL
INFORME DE URKUND**

← → ↻ secure.orkund.com/old/view/164306233-359657-354657#FY/BbsNACET/xedRtbCLgfkIUMvtZUPzSXHqv/etwojHOzhD7/Hz+u4vQ+ZzGWT2m33koXspFq...

URKUND Abrir sesión

Documento: [TESIS CARLOS PROAÑO borrador 1 juicio politico.docx](#) (D171922456)
Presentado: 2023-07-09 12:57 (05:00)
Presentado por: andres.obando@cu.ucsg.edu.ec
Recibido: miguel.hernandez.ucsg@analysis.orkund.com
Mensaje: RV: TESIS CORREGIDA AB. CARLOS PROAÑO [Mostrar el mensaje completo](#)

4% de estas 99 páginas, se componen de texto presente en 17 fuentes.

| Lista de fuentes | Bloques |
|--------------------------|---|
| Categoría | Enlace/nombre de archivo |
| <input type="checkbox"/> | Pontificia Universidad Católica del Ecuador / D16518050 |
| <input type="checkbox"/> | UNIVERSIDAD ANDINA SIMON BOLIVAR / D62776784 |
| <input type="checkbox"/> | UNIVERSIDAD TECNICA DE AMBATO / D77688919 |
| <input type="checkbox"/> | Pontificia Universidad Católica del Ecuador / D54261315 |
| <input type="checkbox"/> | Universidad del Azuay / D48738368 |
| <input type="checkbox"/> | Universidad Regional Autónoma de los Andes / D108206004 |
| <input type="checkbox"/> | UNIVERSIDAD NACIONAL DE CHIMBORAZO / D169064836 |
| <input type="checkbox"/> | UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA ECOTEC / D154226267 |
| <input type="checkbox"/> | UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA ECOTEC / D143170322 |
| <input type="checkbox"/> | UNIVERSIDAD DE CUENCA / D127054416 |
| <input type="checkbox"/> | UNIVERSIDAD LAICA ELOY ALFARO DE MANABÍ / D14217455 |
| <input type="checkbox"/> | https://www.gu-g.com/publicaciones/un_apunte_sobre_el_requisito_de_la_identidad_subjeti... |
| <input type="checkbox"/> | https://www.kas.doc/c/document_library/get_file?uuid=4da0e369-ffc1-3b51-c957-fc2cd7863... |
| <input type="checkbox"/> | UNIVERSIDAD DE CUENCA / D171720785 |
| <input type="checkbox"/> | UNIVERSIDAD ESTATAL DE BOLÍVAR / D62438395 |
| <input type="checkbox"/> | Universidad de Talca / D164570104 |
| <input type="checkbox"/> | UNIVERSIDAD TÉCNICA ESTATAL DE QUEVEDO / D16038780 |

DEDICATORIA

A mis padres, referentes de vida ejemplar.

A mis hijas, Cristina y Ariana, fuentes inagotables de amor.

A mis hermanos, familiares y amigos, que celebran mis logros como propios.

A todos mis maestros, que, a lo largo de mi vida, han contribuido con mi formación profesional y humana.

AGRADECIMIENTO

A la vida, por esta hermosa experiencia de existir, aunque sea tan fugaz.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

| | |
|---|-----|
| RESUMEN..... | XI |
| ABSTRACT | XII |
| INTRODUCCIÓN | 1 |
| CAPÍTULO UNO | 4 |
| MARCO DOCTRINAL | 4 |
| 1.1. Fiscalización, control y responsabilidad política | 4 |
| 1.2. Mecanismos para la fiscalización y el control político | 21 |
| 1.2.1. Requerimiento de información..... | 21 |
| 1.2.4. Juicio Político..... | 33 |
| 1.2.4.1. Características del juicio político | 45 |
| 1.2.4.2. Modelos de Juicio Político | 48 |
| 1.2.4.3. Procedimientos de Juicio Político | 50 |
| 1.3. Los Juicios Políticos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH)..... | 50 |
| 1.4. Juicio político al presidente o vicepresidente de la República..... | 51 |
| 1.5. Juicio político a funcionarios del Estado previstos en el Art.131 CRE | 96 |
| 1.5.1. Iniciativa..... | 96 |
| 1.5.2. Causales..... | 97 |
| 1.5.3. Sujetos pasivos | 98 |
| 1.5.4. Caducidad de la acción..... | 99 |
| 1.5.5. Procedimiento..... | 100 |
| 1.5.5.1. Presidencia de la Asamblea Nacional y Consejo de Administración Legislativa. | 100 |
| 1.5.5.2. Comisión Especializada Permanente de Fiscalización y Control Político | 103 |
| 1.5.5.3. Presidente de la Asamblea Nacional. | 112 |
| 1.5.5.4. Pleno de la Asamblea Nacional..... | 112 |
| 1.5.5.5. Resolución: censura y destitución o archivo. | 115 |
| CAPÍTULO DOS | 119 |

| | |
|--|-----|
| MARCO METODOLÓGICO Y RESULTADOS | 119 |
| 2.1. Enfoque de investigación | 119 |
| 2.2. Alcances de la investigación | 121 |
| 2.3. Métodos de la investigación | 122 |
| 2.3.1. Histórico lógico | 122 |
| 2.3.2. Sistemático | 123 |
| 2.3.3. Métodos: analítico sintético e inductivo..... | 123 |
| 2.3.4. Otros métodos y técnicas de investigación..... | 124 |
| 2.4. Resultados de investigación | 125 |
| CAPÍTULO TRES | 131 |
| DISCUSIÓN Y PROPUESTA | 131 |
| 3.1. Discusión..... | 131 |
| 3.2. Propuesta | 134 |
| CONCLUSIONES | 137 |
| RECOMENDACIONES | 138 |
| REFERENCIAS | 139 |

ÍNDICE DE TABLAS

| | |
|---|----|
| Tabla 1 Cuadro que expone diferencias en cuanto a los requisitos de petición de juicio político. | 39 |
| Tabla 2 Referencias a las que la LOFL emplea el término enjuiciamiento político. | 40 |
| Tabla 3 Artículos de la LOFL donde se emplea el término juicio político. | 42 |

ÍNDICE DE FIGURAS

| | |
|---|-----|
| Figura 1 Etapas de la investigación. | 120 |
|---|-----|

RESUMEN

El trabajo de investigación está dirigido a estudiar los aspectos procesales del enjuiciamiento político en la legislación ecuatoriana. Para ello se realiza una revisión doctrinal y de la regulación jurídica, a partir de la Constitución de la República del Ecuador, que consagra la figura del juicio político, así como del análisis de la Ley Orgánica de la Función Legislativa (LOFL), que prevé el procedimiento para enjuiciar al presidente o vicepresidente de la nación y otros funcionarios sujetos a control político. Igualmente se estudian otras normativas supletorias que contienen elementos aplicables a la institución estudiada. Este trabajo está sustentado en una metodología de la investigación cualitativa, de alcance descriptivo, desarrollado a partir de la aplicación de la técnica documental normativa y de métodos como: el histórico lógico, inductivo sistemático, entre otros. Para llegar a los resultados, se estudiaron tres casos de juicio político desarrollados en el país en el período 2021-2022. Además, entre los principales hallazgos están la identificación de dificultades procesales relacionadas con la necesidad de regular la figura del desistimiento, clarificar el cumplimiento de los plazos aplicables dentro del proceso, las causas y detalles relacionados con la suspensión e interrupción de los mismos. Se concluye con una propuesta de los aspectos procesales que deben ser objeto de reforma en la LOFL para asegurar la eficacia del juicio político.

Palabras claves: aspectos procesales, control político, juicio político, funcionarios sujetos a control y responsabilidad política.

ABSTRACT

This research work aims to study the procedural aspects of political prosecution in Ecuadorian legislation. To this end, a doctrinal and legal regulation review is carried out based on the Ecuadorian Constitution, which enshrines the legal figure of impeachment, and the examination of the Organic Law of the Legislative Function that provides the procedure to prosecute the president or vice president of the nation and other officials subject to political control. Likewise, other supplementary regulations that contain elements applicable to the institution studied are studied. This work is supported by a qualitative research methodology of descriptive scope developed from the application of the normative documentary technique and methods such as the logical historical, systematic inductive, among others. To achieve the results, three impeachment cases developed in the country in the period 2021-2022 were studied. Among the main findings are the identification of procedural difficulties related to the need to regulate the figure of withdrawal, the definition of the terms and clear periods applicable within the process, and the causes and details related to its suspension and interruption. Also, problems of legal insecurity that lead to voting by political interests, as well as the existence of regulatory dispersion, among others. It concludes with a proposal of the procedural aspects that must be subject to reform in the LOFL to ensure the effectiveness of the impeachment.

Keywords: political control, impeachment, political responsibility.

INTRODUCCIÓN

En los últimos cuarenta y cuatro años, desde el retorno de la democracia en Ecuador, los juicios políticos han sido utilizados con diferentes fines, principalmente y dada su naturaleza como mecanismo de fiscalización y control político. En ese sentido, dicho proceso puede interrumpir el período de funciones del presidente de la República o de un alto funcionario de Gobierno, cuando se presentan hechos que pueden ser reprochables en el orden político o legal. Otro de los fines, no formales pero si reales, es usar esta facultad constitucional legislativa como mecanismo de presión política sobre el Gobierno de turno.

A pesar de lo planteado con anterioridad, Santaolalla (2014) sostuvo que restringir las bases del control parlamentario a acciones dirigidas a la fiscalización o a la presión política, es limitado. Para este autor, el control de naturaleza parlamentaria es una actividad sustentada en que, una parte denominada controlante, ejerce la acción sobre otro llamado controlado, bajo el objetivo de velar por la protección de determinados principios, finalidades y valores, que el controlante, está obligado a tutelar. Esta posición resalta que el juicio político más que un reproche al funcionario procura una protección de la eficiencia en la gestión pública.

Con base a lo expuesto, se puede afirmar que el juicio político constituye una herramienta constitucional, legal y democrática, cuya aplicación de ninguna manera puede constituir un acto golpista o de desinstitucionalización. Sin embargo, su aplicación arbitraria e inadecuada, alejada de las causales y procedimiento constitucional y legal, en algunos casos podría funcionar, como ya lo ha advertido la Comisión IDH, como un golpe de Estado encubierto.

En esa línea, en América Latina, específicamente en la década del 90, se llevaron a cabo varios juicios políticos que generaron inestabilidad política en la región. Durante los años 1992 y 2004, seis presidentes fueron llevados a este proceso y de ellos, cuatro resultaron removidos de sus cargos. Por lo anterior, dentro de la doctrina político-jurídica, surge la interrogante en

torno a lo siguiente: ¿Los juicios políticos se pueden equiparar, en el orden funcional, con los antiguos golpes militares?

En relación con lo anterior y como antecedente de investigación, se puede mencionar a Pérez-Liñán que desarrolló la temática del “Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina”. El referido autor (2015) consideró este proceso como la punta del iceberg que domina una tendencia que conduce a la inestabilidad en el orden institucional. Agregó Pérez-Liñán (2015) que las democracias presidenciales de la región están comportándose de manera semejante a los regímenes parlamentarios. Ello porque se utiliza el juicio político, a la máxima dignidad del Estado, como un voto de censura.

En Ecuador, se ha estudiado la temática planteada, específicamente Velasco (2020) analizó el juicio político a la luz de la evolución que ha manifestado en el ordenamiento jurídico nacional, realizando para ello un estudio de las constituciones de 1998 y la del año 2008. Igualmente, Oyarte (2016), investigó acerca del juicio político afirmando que la figura objeto de investigación se inclina más por lo político que por lo jurídico. Recalcó que en su desarrollo deben observarse reglas como la de presunción de inocencia, la motivación y respetar el debido proceso en general. Pese a los estudios referidos, no se ha profundizado en el país, en torno a los aspectos procesales del juicio político, sobre todo frente a situaciones no previstas taxativamente en el ordenamiento jurídico, de ahí la importancia de este trabajo.

En esa línea, los aspectos procesales, en la sustanciación de peticiones de juicio político, resultan relevantes a partir de que se ventilan ante la primera Función del Estado, la legislativa. Por otro lado, se realiza contra funcionarios dotados de amplias competencias y responsabilidades en el orden político. Lo anterior, exige que la sustanciación y resolución se realice en estricto apego a lo previsto en las normativas vigentes. En especial, observar el derecho a la seguridad jurídica, previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República del

Ecuador (2008). El ejercicio de esta facultad parlamentaria implica la actuación apegada a la norma constitucional y conforme lo determinan normas jurídicas claras, previas y públicas.

La presente investigación se basa en el análisis de la sustanciación de peticiones de juicio político en el Consejo de Administración Legislativa, la Comisión Especializada Permanente de Fiscalización y Control Político y en el Pleno de la Asamblea Nacional, entre el mes de mayo del año 2021 y diciembre de 2022. Con ella se pretende identificar las dificultades procesales que se presentaron, exponer las normas que correspondían aplicar o la identificación de ciertos vacíos normativos. Por ello el objetivo general de esta investigación es analizar los aspectos procesales del juicio político como facultad fiscalizadora y de control político de la Asamblea Nacional. Para su desarrollo se definen como objetivos específicos los siguientes:

- Fundamentar doctrinaria y jurídicamente la institución del juicio político.
- Identificar los vacíos procesales en la sustanciación de solicitudes de juicio político realizadas en la Asamblea Nacional.
- Identificar las normas que supletoriamente deben aplicarse en el procedimiento de sustanciación de solicitudes de juicio político.

Para desarrollar la temática de estudio con base a los objetivos planteados se lleva a cabo un estudio eminentemente cualitativo. En ella se aplica la técnica bibliográfica documental y se ponen en práctica métodos de la investigación jurídica como inductivo, deductivo, exegético jurídico, estudio de casos y otros. Este trabajo está dividido en tres partes. La primera está encaminada al desarrollo del marco doctrinal. La segunda parte se encarga de definir el marco metodológico y los resultados obtenidos de este estudio, finalmente, se lleva a cabo una discusión y propuesta sobre el tema.

La influencia de los resultados para futuras investigaciones radica en la identificación de las reformas legales que son necesarias en la Ley Orgánica de la Función Legislativa a fin de garantizar el debido proceso en estos procesos de control político.

CAPÍTULO UNO

MARCO DOCTRINAL

1.1. Fiscalización, control y responsabilidad política

A lo largo de la historia existen episodios que demuestran que los pueblos han rechazado el monopolio del poder absoluto. Al respecto Salgado (2004), señaló que el constitucionalismo tradicional, desde fines del siglo XVIII, rompió con el absolutismo autocrático. En esa época, el monarca, no rendía cuentas, ni asumía responsabilidad alguna por sus actos ante las instituciones, sean políticas o judiciales. La irresponsabilidad real se sustentaba en los preceptos del derecho divino que rezaba que el monarca no puede equivocarse.

Por otro lado, Montesquieu (2002), promotor de la tesis de separación de poderes, identificó un problema fundamental para la realización de la libertad: el poder político que puede y debe garantizarla, constituye en sí mismo un peligro para la libertad. No obstante, da a conocer la solución para dicha dificultad, al plantear que todo individuo que está dotado de poder, se inclina a extralimitarlo, a abusar de este, hasta el momento que encuentra ciertos límites. Por lo anterior, la cuestión radica entonces, en encontrar una forma de limitar el poder, de manera que, no invalide su función como expresión y garante de la libertad de las personas.

En ese sentido se enfocó la Constitución inglesa descrita por Montesquieu (2002), donde la separación de poderes se reconocía, a partir de un sistema de distribución jurídica y social de las funciones estatales de manera que permita que el poder pueda contrarrestar al propio poder. Esto resalta el valor jurídico y político de los límites en el ejercicio del poder. Una característica esencial de un Estado constitucional de derechos y justicia, como el ecuatoriano, es la existencia de un esquema institucional de pesos y contrapesos, de separación de poderes, con un sistema de controles jurisdiccionales, políticos y sociales.

El control jurisdiccional se ejerce por los órganos de la Función Judicial, conforme lo señala el artículo 167 y 178 de la Constitución de la República del Ecuador (2008). Posee un

carácter objetivo, se rige por los principios de independencia e imparcialidad que deben aplicar cabalmente los jueces en el plano jurisdiccional. Igualmente tiene su fundamento en normas jurídicas aplicables a producciones jurídicamente objetivadas.

El control político, para Hernández (2016) desde lo jurídico, es una actividad sustentada en comprobar y conformar un juicio al órgano legislativo, sobre ciertas situaciones fácticas que involucran a otros órganos o servidores públicos. Específicamente, este tipo de control consiste en verificar que exista correspondencia entre las actuaciones de los órganos y los funcionarios públicos, con los preceptos constitucionales y con las restantes normas jurídicas y políticas que definen su competencia y proceder en el desempeño de sus cargos.

El control político es específico en cuanto a los funcionarios que son susceptibles de un juicio político. En cambio, la fiscalización es un concepto más amplio que abarca examinar, comprobar y evaluar una gestión, a través de requerimientos de información, comparencias, o comisiones de investigación, aplicando en cada caso los procedimientos establecidos en el texto constitucional y legal.

Oportuno es indicar que el artículo 229 de la Constitución (2008) establece la definición de servidor público. En este concepto, se incluye a todos los individuos, que, bajo cualquier modalidad o título, laboren o ejecuten la prestación de servicios, desempeñen o ejerzan un cargo, determinada función o dignidad en el contexto público. Por lo anterior, la fiscalización engloba esta categoría de funcionarios, sin embargo, el control político, está dirigido a algunos de ellos con ciertas peculiaridades, competencias determinadas, niveles y funciones.

El control político se realiza a través de la Función Legislativa, que dependiendo de los países se ejerce a través de los Parlamentos, Congresos o Asambleas; es decir órganos de naturaleza política. Al respecto Aragón (2014), aseveró que el soporte del control político está en la voluntad de fiscalizar e incluso imponerse a una voluntad contraria. Este acto no está sujeto a la independencia de funciones, toda vez que de serlo no estaría presente la capacidad

de fiscalizar. Este control muestra superioridad y sometimiento, en sentido estricto. Por ello la relación entre fiscalizador y fiscalizado se caracteriza por la inexistencia de imparcialidad, es un control subjetivo.

Siguiendo con los criterios doctrinales de Aragón (2014) sobre el control político, consideró que el órgano fiscalizador debe poseer supremacía o jerarquía sobre el órgano que es objeto de control. Aquello no por el hecho de que tenga una condición especial a partir del control jurídico, sino porque tiene un peso mayor a raíz del control político. En esa línea estamos frente a una figura de balances (equilibrios) y no de *checks* (controles).

Profundizó el tema Aragón (2014) añadiendo que, el fiscalizador en las relaciones intraorgánicas se coloca en una posición de jerarquía; mientras que en las relaciones ínter y supra orgánicas, quien fiscaliza toma una posición de supremacía.

Asimismo, Aragón (2014) expuso que el control político tiene un carácter institucional. Por este motivo, difiere del control social, que es no institucionalizado. El primero, exige que sus ejecutores estén amparados por determinadas competencias reconocidas por el ordenamiento jurídico, ya que es justamente esto, lo que lo dota de las facultades legales para desarrollar este tipo de control.

En esa dirección, Montero y García (2016) concluyeron que el control parlamentario o político, es una acción que funciona como herramienta enfocada a depurar las instituciones de malos funcionarios. Igualmente, dentro de un Estado democrático, como explicó Solís (2005), quien coincide con Montero, este control tiene como fin velar por la adecuada aplicación y observancia de las jerarquías en el plano político y administrativo. Entre otros de los fines de este tipo de control, para García (1998) están: determinar la responsabilidad en el ejercicio de la función pública; la observancia del ordenamiento jurídico y/o que las acciones en el plano administrativo respondan a las normativas y a las aspiraciones emanadas de la voluntad popular. Ello exige un control permanente por parte de la función legislativa, al ser este control, una vía

efectiva con la que cuentan las personas, para que los gobernantes y la administración sean controlados debidamente.

En virtud de lo anterior, explicó García (1998), que el servidor público que es objeto de control político no solo responde por sus actos (responsabilidad directa), sino por los de otros funcionarios que le están subordinados (responsabilidad indirecta). En ese orden, para que dicho servidor se exima de responsabilidad política por la ocurrencia de determinada acción u omisión que desconocía, no es suficiente con alegar haberlo ignorado, sino que debe demostrar y convencer, que resultaba imposible haber sabido de ello. Solo procede declararlo exento de responsabilidad política, cuando acredita que los actos se ejecutaron inobservando sus indicaciones expresas, o que resultaba imposible, en el orden físico, conocer sobre lo acaecido. En caso de haber podido conocer sobre ciertas acciones y omisiones y no lo hizo, resulta incompetente en el plano político.

De acuerdo con lo antes expuesto, el mero hecho de que un servidor público, desconozca la actuación irregular de un subordinado, no pueda excusar de la responsabilidad política; es necesario, como expuso García (1998), que no exista la obligación de conocerlo, ni la posibilidad de haber conocido sobre la irregularidad. Este autor distingue entre la responsabilidad *in vigilando* y la responsabilidad *in eligendo*. La primera es cuando los subordinados no fueron designados por el servidor sujeto a control político y por tanto, sólo la negligencia o la pasividad para prevenir o reparar los actos de los subordinados, generan la responsabilidad política. Por su parte, la segunda tiene lugar cuando la designación de los subordinados surgió de su propia decisión.

Esta responsabilidad política, por la actuación de terceros que fueron designados por la autoridad o sobre los cuales se podía decidir su permanencia, se conoce como la teoría de la agencia o de la delegación. Según la teoría de la agencia, solo cuando el actor principal tiene poder sobre su agente es cuando hay responsabilidad política. El sustento doctrinal de la

agencia, a decir de Sánchez de Dios, es que la cadena de responsabilidad supone que el actor principal tiene formas para conseguir que sus agentes sean honrados en su actuación. Un agente es responsable ante el principal si está obligado a actuar en representación de este último y si el principal tiene poder para consentir o rechazar los resultados de la actuación del agente. En definitiva, la responsabilidad bajo la teoría de la agencia, se sustenta en la idea de control.

Como hemos visto, la responsabilidad política en algunos casos va más allá de la relación directa principal-agente. Kenney (2003) puso como ejemplo el *impeachment* en el régimen presidencial. En este caso hay responsabilidad del presidente ante el Parlamento pese a que este no es agente de la Función Legislativa sino que ambos son agentes del electorado.

En Ecuador, la Constitución de la República (2008), en el artículo 120 numeral 9), dispone entre las atribuciones del órgano legislativo la fiscalización de aquellos actos emanados de las funciones Ejecutiva, de Transparencia y Control Social, Electoral y de otros órganos del poder público. Igualmente, a requerir, las informaciones que resulten necesarias, a los servidores públicos. En consonancia con dicho mandato constitucional, el artículo 9 numeral 9 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa (2009) contempla similar atribución.

La Ley Orgánica de la Función Legislativa (2009), en el artículo 74, preceptúa que los encargados de realizar estas acciones son los asambleístas, las comisiones especializadas y el Pleno del órgano legislativo, de conformidad con el texto constitucional, la Ley y los reglamentos internos expedidos a estos fines. También, la LOFL en su artículo 26, numeral 3) establece que es función de la Comisión Especializada Permanente de Fiscalización: recibir, realizar el análisis, procesamiento y tramitación de las solicitudes de fiscalización y control político.

Igualmente, el artículo 8 numeral 12) del Reglamento de las Comisiones Especializadas Permanentes y Ocasionales, de la Asamblea Nacional (2013) prevé que los legisladores pueden

requerir a los servidores públicos, para que comparezcan ante una de las comisiones especializadas permanentes y brinden la información que consideren pertinente. Se establece como salvedad que, cuando una comisión legislativa conozca de un proceso de fiscalización y control político, ninguna otra puede solicitar -a las autoridades o servidores públicos- que comparezcan ante ellas, cuando se trate del mismo asunto o materia.

Tal como indicó Hernández (2016), quedarían fuera del conocimiento público, varios asuntos y problemáticas de interés general, si la Asamblea, no ejercitara la función de control parlamentario. Por lo anterior, Solís (2005) afirmó que, el control político o parlamentario entroniza la función de garantía democrática, ya que constituye un medio que permite dar publicidad a la actuación de los poderes públicos. Todo ello con la finalidad, de que el pueblo, quien es el titular de la soberanía, pueda tener dominio de las actuaciones de dichos poderes y de las cuentas que estos rindan sobre sus gestiones y el cumplimiento de sus funciones.

La Corte Constitucional, en sentencia No 2137-21-EP /21 (2021), razona acerca de la responsabilidad de los gobernantes a partir de los principios de soberanía popular y representación política, establecidos en la Constitución. De esta manera, se pueden controlar las acciones del gobierno mediante mecanismos que incluyen tanto la responsabilidad jurídica, como la de democracia directa y la responsabilidad política. La Constitución y la ley proporcionan formas para que el pueblo responsabilice a sus representantes, ya sea de manera directa a través del voto o la revocatoria del mandato; o de manera indirecta a través del parlamento.

Igualmente, la referida sentencia (2021), en el párrafo 137 analiza que, tanto el control jurídico como el político ejercen un control al poder, sin embargo existen notables diferencias entre ellos en cuanto a quién los lleva a cabo, qué objeto controlan y cuál es la naturaleza de los mismos. Con esta base conceptual establece que el control político es realizado por instituciones políticas que se basan en la representación popular, mientras que el control jurídico es llevado

a cabo por jueces o tribunales especializados en derecho y dotados de jurisdicción y competencia. El control político se basa en criterios subjetivos, como la libre apreciación, la oportunidad y la confianza política, siempre y cuando se respeten los requisitos y normas establecidas en la ley. Por otro lado, el control jurídico se basa en criterios objetivos, en los que el juez se encuentra sujeto al ordenamiento jurídico existente y a las técnicas jurídicas.

En relación con lo expuesto, Aragón (2014), consideró que cuando un órgano de naturaleza política hace uso de la norma constitucional o de otra disposición de menor jerarquía, para realizar el juzgamiento de cierto acto o conducta, está realizando una interpretación de la regla, pero no desde la perspectiva jurídica, sino política. Además, aun cuando aleguen que exista una posible inconstitucionalidad y los legisladores sustenten fundamentos legales, la decisión la rigen los votos y no el derecho, ya que el fallo emana de un órgano eminentemente político.

Finalmente en cuanto al control social, este implica el derecho de los ciudadanos y actores sociales para conocer las actuaciones de los funcionarios públicos. En Ecuador, este derecho de participación se promueve a través del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), conforme lo señala el artículo 207 de la Constitución de la República (2008).

En ese sentido, el artículo 61 de la norma constitucional (2008), dispone que los ecuatorianos gozan, entre otros, de los derechos de ejercer la fiscalización de los actos del poder público y la posibilidad de revocar el mandato a las autoridades elegidas por voto popular. De igual manera, en consonancia con esta disposición, el artículo 95 de la Carta Magna (2008), prevé que los ciudadanos, de manera colectiva e individual participarán de forma protagónica en la toma de decisiones, gestión y planificación de los asuntos de carácter público. También ejercen el control popular de las entidades estatales, la sociedad y sus representantes como parte de un proceso constante de construcción del poder ciudadano.

Asimismo, el artículo 61 del texto constitucional (2008) prevé que la participación ciudadana está regida por varios principios como: control popular, igualdad, interculturalidad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia y solidaridad. De igual forma se consagra como derecho, la participación de la ciudadanía en los asuntos de interés público, los que se ejecutan mediante los mecanismos establecidos que responden a la democracia comunitaria, directa y representativa. En esa línea, el artículo 204 del referido cuerpo legal en su primer inciso consagra que es el pueblo como mandante y titular del derecho a la participación, quien opera como el primer fiscalizador del poder público.

En torno al rol de la participación ciudadana en un entorno político, conviene recordar la tesis de Tsebelis (2012) conocida como “jugadores con poder de veto”, identificando así a aquellos actores de naturaleza colectiva o individual cuyo acuerdo resulta necesario para lograr una transformación del *statu quo*. Por lo anterior los llamados jugadores con veto, ya sea de manera formal o informal pueden conducir a una modificación en la política pública, enfocado en que se ejecute o se impida su aplicación de acuerdo con sus preferencias o aversiones de índole política. Se debe apuntar que, dentro de esta teoría, están, por ejemplo, los colectivos sociales que tienen poder de veto informal y lo pueden materializar mediante acciones como protestas, movilizaciones u otros actos que se convocan masivamente con la finalidad de ejercer presión y lograr cambios en las decisiones que han sido adoptadas por los gobiernos de turno.

Todos estos controles (jurisdiccional, político y social), sobre los que por cierto no existe uniformidad de criterios en su definición por parte de la academia, se desarrollan bajo la premisa de la existencia de un Estado democrático. Por ello cabe hacer referencia en este punto, a lo que podríamos considerar requisitos mínimos de una democracia. Estos mínimos, para Morlino (2015) son: el sufragio universal, las elecciones libres, competitivas y recurrentes, la existencia de más de un partido político y el acceso a diferentes fuentes de información.

Una vez identificadas las democracias que superan este umbral, Morlino (2015) sostuvo que una de las características de la noción de “calidad de la democracia”, es que los ciudadanos tengan la capacidad de fiscalizar y controlar las instituciones democráticas. De aquí forman parte: el “*rule of law*” traducido como el Estado de Derecho; el *accountability* electoral (control vertical); el *accountability* interinstitucional (control horizontal); la participación y competencia partidaria. El término "*accountability*" no tiene una traducción literal en castellano, pero alude a la necesidad de hacer responsables a los representantes electos y/o a los integrantes de las administraciones públicas, frente a terceros, por las decisiones que toman o que evitan.

La posición doctrinal antes planteada, es coincidente con lo expresado en el artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana (2001). En esta se establecen como elementos esenciales de la democracia representativa, además de la separación e independencia de los poderes públicos, la observancia de los derechos humanos y libertades fundamentales; el acceso y ejercicio del poder de acuerdo con el Estado de Derecho; la realización de elecciones periódicas, libres, justas, con sufragio universal y secreto que reflejen la voluntad popular; así como la existencia de un sistema político con la participación de diversos partidos y organizaciones. Es decir, la verdadera democracia implica, además de la separación de poderes, un reconocimiento y respeto a los derechos fundamentales del hombre, reconocidos en la Constitución y en instrumentos internacionales.

Retomando los elementos de la calidad de la democracia expuestos por Morlino, se encuentra el Estado de Derecho; en contraposición al Estado absoluto, tiene que ser, según Prado (2013) aquel que el ordenamiento jurídico positivo le da una estructura y contenido específico, asegurando los derechos individuales, las libertades públicas, la legalidad y la igualdad. Esto se logra mediante la organización policéntrica de los poderes públicos y la protección judicial de los derechos. Por tanto, todos los miembros de esta comunidad social se

someten a la Constitución y a las leyes. En relación con esto último, la Carta Democrática Interamericana (2001) consagra entre los principios esenciales de las democracias, lo referente a la subordinación que deben todas las instituciones estatales y los diferentes segmentos sociales a la norma constitucional, a la naturaleza del Estado de Derecho y a la autoridad civil legalmente constituida.

En ese orden, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en Opinión Consultiva 8/87 (1987) ha razonado que, en el marco de una sociedad donde está presente la democracia, existen tres elementos que la determinan, la completan y le dan sentido, estos son: los derechos y libertades de las personas; sus garantías y, el Estado de Derecho. Es por tanto necesario entender que, en una democracia, no basta propugnar una independencia de funciones o poderes, sin considerar también la plena vigencia de esta triada indisoluble de derechos enunciados por la Corte IDH.

Junto a la existencia de un Estado de Derecho (*rule of law*), ya analizado, Morlino (2015) señaló necesario, para existencia de una calidad de la democracia, el *accountability* o la rendición de cuentas. Los funcionarios públicos están sujetos a un control de manera permanente, independientemente de su voluntad en cuanto a los aspectos y el momento en que requiere informar; pero también existe una obligación legal y moral por parte de ellos, que es la rendición de cuentas, que por lo general suele ser anual o al finalizar su gestión. Esto es fundamental en los Estados de Derecho, tal como analizó Ugalde (2015), ya que permite ejercer el control a cualquier manifestación de abuso de poder. Además, es una herramienta que asegura que, los gobernantes, observen durante su mandato las normas, cumplan con sus funciones bajo los principios de eficacia, transparencia y honestidad.

En relación con la rendición de cuentas Schedler (2006) explicó que, esta figura se conforma por dos aristas esenciales. La primera, es la obligación que tienen los políticos y servidores públicos en general, de brindar información acerca de las decisiones que toman y

justificarlas ante las personas y la sociedad en general. La otra se refiere a la capacidad de aplicar sanciones ya sea a políticos o funcionarios, cuando inobserven sus deberes públicos. De manera coincidente con el referido autor, Morlino (2015) analizó que, la rendición de cuentas constituye una obligación de todo funcionario o figura política, que ha sido elegida para responder ante los ciudadanos u otros órganos establecidos por la ley, sobre sus decisiones de índole política.

Se debe hacer referencia a que, en el Ecuador, el artículo 89 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010), prevé que la rendición de cuentas es un proceso de carácter sistemático, deliberado, universal e interactivo. En este intervienen aquellas autoridades, funcionarios o sus representantes, según corresponda, que tengan entre sus obligaciones brindar informaciones y estar dispuestos a ser evaluados por la ciudadanía, sobre las acciones u omisiones que se derivan de su gestión y de la administración de recursos públicos.

En armonía con esta disposición, el artículo 90 de la referida Ley (2010), dispone en cuanto a los sujetos obligados a rendir cuentas, a las autoridades del Estado, que han sido objeto de elección o aquellas de libre remoción, los representantes legales de las empresas públicas o personas jurídicas privadas que realizan el manejo de fondos públicos o ejecuten actividades de interés público. Igualmente, quedan obligados mediante sus representantes legales, los medios de comunicación social, sin perjuicio de las responsabilidades que tienen los servidores públicos sobre sus acciones y omisiones.

Por su lado, la Constitución de la República del Ecuador (2008), en el artículo 83, numeral 11, reconoce como deber y responsabilidad de los ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en el ordenamiento jurídico, el asumir funciones de carácter público en función de un servicio a la colectividad al igual que realizar la rendición de cuentas ante la sociedad y las autoridades conforme lo dispone la ley.

El artículo 88 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010), prevé que los ciudadanos en el Ecuador, ya sea de manera particular o colectiva, las comunidades, pueblos, comunas y nacionalidades indígenas, pueblos afro ecuatorianos, montuvios u otras formas de organización, siempre que respondan a modalidades lícitas, pueden pedir anualmente la rendición de cuentas a las entidades del sector público o aquellas de naturaleza privada que se dediquen a la prestación de servicios públicos, ejecuten el manejo de recursos públicos o ejecuten actividades enfocadas en el interés general, al igual que los medios de comunicación social. Lo anterior expone que, así como es un deber de las autoridades la rendición de cuentas también es un derecho de los ciudadanos recibirla.

Por otra parte, el numeral 4 del artículo 100 del texto constitucional (2008) establece la creación de instancias de participación conformadas por autoridades electas en todos los niveles de gobierno, así como por representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad en cada nivel de gobierno. Esta disposición tiene como objetivo fortalecer la democracia mediante la implementación de mecanismos continuos de transparencia, rendición de cuentas y control social.

El artículo 11 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (2009), establece que las autoridades del Estado elegidas o de libre remoción, así como los representantes legales de empresas públicas o entidades privadas que manejen fondos públicos o realicen actividades de interés público, tienen la responsabilidad de rendir cuentas. Si estas instituciones o entidades del sector público no cumplen con esta obligación, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social remitirá la queja a la Contraloría General del Estado para que investigue la gestión de las autoridades obligadas. Además, es posible aplicar las sanciones establecidas en la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública en caso de negación de información.

Corresponde hacer referencia a que la rendición de cuentas puede ser de dos tipos: electoral o inter-institucional. La *accountability* electoral, también conocida como rendición de cuentas vertical, se refiere a la relación entre el elector y la autoridad elegida en las urnas, donde el ciudadano juzga y ejerce un poder de recompensa o castigo mediante el voto. Este tipo de *accountability* es periódico y depende de las fechas electorales. Por otro lado, la *accountability* inter-institucional o rendición de cuentas horizontal se lleva a cabo a través de instituciones del Estado que supervisan y sancionan a otras instituciones y sus integrantes.

En Ecuador, artículo 233 de la norma constitucional vigente (2008) establece que todos los funcionarios públicos, sin excepción, tienen la responsabilidad de asumir las consecuencias de sus actos u omisiones en el desempeño de sus funciones y pueden ser responsables administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos. En esa línea, los servidores públicos y los representantes en los cuerpos colegiados de las instituciones estatales pueden ser sancionados por tipos penales como: el peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito. Estos delitos, por sus características, son imprescriptibles y se inician y sustancian aún en ausencia de los acusados. Estas sanciones también se aplican a cualquier persona que participe en estos delitos, incluso si no son servidores públicos.

Se debe hacer mención de que el artículo 15 del Código Orgánico Administrativo (2017) establece que el Estado hará efectiva la responsabilidad de los servidores públicos por sus acciones u omisiones sean dolosas o culposas. En definitiva, ningún servidor público está exento de responsabilidad. En términos generales, existen cuatro clases de responsabilidades para los servidores públicos, estas son: política (Limitada para algunos por sus altas funciones), penal, administrativa y civil resarcitoria.

El término responsabilidad puede ser entendido como una cualidad o virtud que refleja el cumplimiento de deberes, el cuidado para la realización de actos o toma de decisiones, sin embargo para el tema que nos ocupa, en cuanto a la determinación de responsabilidad política,

penal, administrativa, civil resarcitoria, entendemos al término responsabilidad desde la arista de la imputación de una valoración como consecuencia de acciones u omisiones. Implica por tanto el asumir el resultado de una acción u omisión.

La responsabilidad política, en definición de la Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México (2022), se presenta cuando un servidor público de cierto nivel jerárquico, identificados de manera expresa por el ordenamiento jurídico y que desempeña funciones de alto impacto colectivo, comete ciertas acciones u omisiones graves. Estas deben generar una lesión a los intereses de carácter público o de su buen despacho. Por lo anterior, la declaración de dicha responsabilidad se define a través de la institución del juicio político. La responsabilidad en el plano político es el resultado de la observancia de aquellos deberes jurídicos que nacen del ejercicio del cargo o la función que se desarrolla.

En ese orden, la Corte Constitucional ecuatoriana, en la sentencia 1-11-IC (2020), ha señalado que la norma constitucional, establece mecanismos a través de los que, el pueblo, puede responsabilizar en el plano político a sus gobernantes. Ello puede tener lugar de manera directa a través de la revocatoria del mandato; o también indirectamente mediante el juicio político que realiza el órgano legislativo. Sobre este tipo de responsabilidad, García (1998) analiza que, opera como una pérdida de confianza del pueblo hacía quien eligió para que desarrollara funciones públicas en beneficio de la colectividad. La aplicación de la responsabilidad política conlleva a la pérdida del cargo público en cuestión. Vale aclarar que esta clase de responsabilidad no está asociada a la responsabilidad jurídica, que la determina un juez o tribunal, en razón de cierta falta o daño.

Al respecto, Faget de Baure, citado por García (1998), se refirió a la responsabilidad política en el debate que tuvo lugar, al momento en que se elaboró, la Carta de la Primera Restauración francesa donde se expuso que aún actuando, bajo la buena fe y sin cometer actos ilícitos o arbitrarios, o sea con las manos limpias, se puede ser un mal ministro. Por ello, la

responsabilidad política, es una figura ventajosa, porque permite evitar que, los ciudadanos, tengan que soportar la incompetencia de las autoridades estatales.

Micelli (2012) señaló que, la responsabilidad política constituye, en esencia, decirle a un funcionario que ocupa determinado cargo que sus argumentos o criterio sobre el gobierno o gestión no son convincentes; por lo que no tiene otra opción que dejar el cargo que ocupa, para que otra persona más digna y capaz se encargue de este.

En cuanto a la responsabilidad administrativa, la Contraloría General del Estado del Ecuador (2021), ha sostenido que son aquellas sanciones que se imponen a los servidores públicos, cuando han tenido lugar acciones u omisiones, que resultan contrarias al ordenamiento jurídico, en relación a la administración de bienes y recursos públicos. En este caso, previa revisión de los hechos y determinación de la gravedad de lo ocurrido, se imponen sanciones pecuniarias (glosa o multa) o se puede solicitar la destitución. Cuando los actos cometidos, sean contrarios a las funciones propias del cargo que desempeña o de las estipulaciones establecidas en un contrato, generando pérdidas económicas al Estado, la Contraloría puede determinar responsabilidad civil. Este tipo de sanción, se imputa a servidores públicos y a contratistas estatales.

Por su lado, la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (LOCGE) (2002) en el artículo 45 prevé que la potestad para establecer responsabilidad administrativa de dicho órgano de control, va dirigida a dignatarios, funcionarios, servidores públicos y autoridades de las entidades estatales. En el mismo cuerpo legal, el artículo 71 establece que dicho organismo tiene 7 años para pronunciarse acerca de la actuación de los servidores públicos. Además, se determina en el artículo 72 *ibidem* que la caducidad de esta facultad procede una vez que se declare de oficio o a petición de parte por el Contralor General del Estado o por los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo.

Asimismo, la LOCGE (2002) dispone que la actuación de los servidores públicos se cuenta a partir de que tuvo lugar el acto o hecho observado por la Contraloría hasta la notificación de la Resolución donde se declara la responsabilidad administrativa y/o civil culposa del servidor o ex servidor público.

Por otro lado, está la responsabilidad penal, que es la que surge de la comisión de un delito tipificado en la norma penal, la que según la gravedad puede ser imprescriptible o no. Al respecto el artículo 80 del texto constitucional (2008) preceptúa que las acciones y sanciones que se impongan en relación con los tipos penales de genocidio, acciones de lesa humanidad, crímenes de guerra, desaparición forzada de personas o crímenes de agresión a un Estado tienen carácter imprescriptible.

En ese sentido, también la norma suprema (2008), dispone en el artículo 233, que los servidores públicos y otras autoridades, pueden ser objeto de sanción por los tipos penales de: cohecho, enriquecimiento ilícito, peculado y concusión. Asimismo, señala que la acción para perseguirlos, y las sanciones pertinentes gozaran de imprescriptibilidad. Además, que los juicios pueden comenzarse y tramitarse, aun cuando el imputado, esté ausente.

Se debe plantear que la Constitución ecuatoriana (2008), en el último inciso del artículo 396, incluye entre las acciones legales imprescriptibles, los daños ambientales. De igual forma, se regulan los actos delictivos contra la integridad sexual y reproductiva cuando las víctimas sean niñas, niños y adolescentes, en virtud de lo dispuesto en el segundo inciso del numeral 4 del artículo 46 de dicha norma.

En consonancia con la norma constitucional, el Código Orgánico Integral Penal (COIP) (2014), en el artículo 417 dispone que el ejercicio público de la acción penal, es objeto de prescripción en igual tiempo que el máximo de la pena privativa de libertad que prevé el delito.

Dicho plazo se cuenta desde que tuvo lugar el acto delictivo. Además, señala que, el ejercicio público de la acción en ningún caso prescribirá en menos de cinco años.

Finalmente, es necesario hacer referencia a la responsabilidad civil resarcitoria. Al respecto un grupo de autores (2017), la definen como aquella obligación que posee, ya sea una persona natural o jurídica de responder mediante la reparación o compensación por las afectaciones y daños ocasionados a otros individuos, bienes o a su patrimonio, siempre que resulten, culposos o dolosos. Entre las formas de reparación más aceptadas está la indemnización.

La Constitución del Ecuador (2008) en el artículo 11, numeral 9 determina que el Estado, tiene entre sus deberes primordiales, el de respetar y hacer que se respeten cabalmente los derechos de las personas que están garantizados en la Carta Magna. Por esto sus representantes y cualquier individuo que ejercite una potestad en el sector público, ante cualquier violación a los derechos de los ciudadanos, queda obligado a repararlo. Entre estas faltas están vulnerar los derechos de los particulares al cometer actos que resulten en deficiencia o incumplimientos en la prestación de los servicios públicos. Igualmente por incurrir en acciones u omisiones en el ejercicio de sus cargos.

En virtud de lo anterior, el Estado debe de manera inmediata, ejercer el derecho de repetición contra los responsables del daño causado, independientemente de las responsabilidades civiles, penales y administrativas en que puedan haber incurrido. Para aplicar este mecanismo, se debe proceder, de conformidad con el artículo 67 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (2009). Dicho artículo define que el objeto de la repetición es declarar y hacer efectiva la responsabilidad patrimonial por motivo de dolo o culpa grave, de servidores públicos, cuando el Estado ecuatoriano ha sido condenado a realizar la reparación material en virtud de una sentencia o auto definitivo en un proceso de

garantías jurisdiccionales o en una sentencia o resolución definitiva de un organismo internacional de protección de derechos.

La acción por repetición, prescribe en el plazo de tres años, los que se cuentan a partir de que se haga efectivo el pago hecho por el Estado.

En relación con la reparación integral, la Corte Constitucional en la sentencia No.004-13-SAN-CC (2013) razonó que esta, constituye un derecho constitucional. En ese caso, prevé que el titular de este, es cualquier particular que se considere afectado por la violación de algunos de sus derechos constitucionales. Igualmente, considera que, es un principio orientador que permite complementar y perfeccionar la garantía de derechos. Ella opera como institución transversal al ejercicio de los derechos. Ejemplo de aquello está en la obligación de reparación de las víctimas de actos delictivos (artículo 78). También se presenta cuando un consumidor o grupo de ellos es objeto de fraude o engaño comercial (artículo 52). De igual manera, cuando queda abierta la posibilidad de interponer demanda de reparación ante vulneraciones al derecho a la igualdad por cuestiones de racismo o xenofobia contra comunidades o poblaciones indígenas (artículo 57) al igual que por daños de naturaleza ambiental que pueden atentar los ecosistemas (artículo 397), entre otras.

1.2. Mecanismos para la fiscalización y el control político

1.2.1. Requerimiento de información

El artículo 75 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa (2009), en el primer inciso, en concordancia con el numeral 3 de su artículo 110, reconoce que, tanto los asambleístas, de forma directa, como las comisiones especializadas, cuentan con la potestad de requerir información o exigir la comparecencia de los funcionarios que están determinados en los artículos 120 numeral 9; 225 y 131 de la norma constitucional (2008), conforme el procedimiento legal establecido para estos fines.

En ese sentido, las referidas autoridades son aquellas que son parte de las funciones Ejecutiva, Electoral y de Transparencia y Control Social, y los otros órganos que pertenecen al poder público, y todos los servidores públicos en general. Vale señalar que, el sector público, tal como lo prevé el artículo 225 de la norma suprema (2008) está conformado por aquellos organismos y dependencias que pertenecen a las cinco Funciones del Estado. Igualmente, el régimen autónomo descentralizado. Además, los organismos e instituciones que se crearon en virtud del texto constitucional o la ley y que pueden ejercer la potestad estatal, para prestar servicios de carácter público o actividades económicas que asume el Estado. Finalmente, también forma parte del sector público, las personas jurídicas que se constituyeron a partir de un acto normativo emanado de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios de naturaleza pública.

En relación con lo anterior, el artículo 9 literal 10 de la LOFL (2009), establece una de las responsabilidades del órgano legislativo con respecto a la información que se ha determinado como clasificada, sea confidencial, reservada, secreta o secretísima, puede ser requerida dentro de procesos de fiscalización y control político, sin embargo será suministrada bajo la advertencia de mantener la reserva que establece la ley. Si se obtienen indicios de presuntos actos de corrupción, durante el proceso de fiscalización y control político, la información será entregada a la Fiscalía General del Estado.

Por su parte, el artículo 19 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado (2009), dispone que la Secretaría Nacional de Inteligencia (hoy Centro de Inteligencia Estratégica. Decreto Ejecutivo No.526, de septiembre 21 de 2018) y los organismos de seguridad, podrán decidir mediante una resolución fundamentada por la máxima autoridad respectiva, clasificar la información que resulte de sus investigaciones o actividades en niveles de reserva, secreto y secretísimo. Además, en reglamento se deben definir los criterios para la clasificación, reclasificación y desclasificación, así como los niveles de acceso exclusivo. La norma regula

claramente, que cualquier información que ha sido clasificada como reservada y secreta, solo se podrá acceder a ella, de forma libre cuando hayan transcurrido cinco y diez años, respectivamente. En caso de estar considerada como secretísima, solo es posible acceder a ella libremente, luego de pasados quince años.

Por otra parte, según lo estipulado en la Ley de Seguridad Pública y del Estado (2009), la información clasificada como secretísima, será objeto de reclasificación o desclasificación por parte de la entidad correspondiente. En caso de que no haya una reclasificación, la información será desclasificada automáticamente después de transcurrido un período de quince años. Además, es importante destacar que, si existieran graves indicios de vulneraciones a los derechos humanos o actos ilegales, los ciudadanos podrán solicitar ante el máximo órgano de justicia constitucional, la desclasificación de la información en ejercicio de sus derechos y garantías individuales.

A pesar de lo expuesto, se debe hacer alusión a algo que resulta relevante en relación con el pedido de información y su clasificación reservada. Ello está establecido al final del artículo 91 de la Constitución (2008) que dispone que el carácter reservado de la información debe ser declarado previo a la solicitud, por parte de la autoridad competente y en virtud de la normativa vigente.

Corresponde en línea de lo expuesto hacer referencia al contenido del oficio N° 15741 del Procurador General del Estado (2021), donde se dio respuesta a una consulta del Contralor General del Estado, a partir de las siguientes interrogantes:

- ¿La Contraloría General del Estado, debe entregar a los asambleístas quienes fundamentados en los artículos 110 numeral 3 y 75 de la LOFL (2009) requieren información certificada personal de ciudadanos y personas jurídicas que mantienen expedientes, responsabilidades administrativas, glosas, órdenes de reintegro o informes de

Indicio de Responsabilidad Penal (IRP), resultado de las Ordenes de Trabajo generadas por este ente de control??

– ¿Es procedente que los asambleístas con fundamento en los artículos 110 numeral 3 y 75 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, requieran a la Contraloría General del Estado información certificada, a fin de conocer si los ciudadanos tienen expedientes abiertos por exámenes especiales, responsabilidades administrativas, responsabilidades civiles e indicios de responsabilidad penal?

Dichas preguntas fueron respondidas por el Procurador General del Estado (2021) con base a que la Ley establece que, tanto los legisladores como las comisiones especializadas y el Pleno del órgano legislativo, tienen la competencia de fiscalización y control político, y por ende, la Contraloría General del Estado deberá proporcionarles la información sobre las resoluciones y responsabilidades administrativas y civiles culposas de servidores y ex servidores públicos, así como de personas naturales y jurídicas. Sin embargo esta información está sujeta a reserva, la que debe ser mantenida por los legisladores, dado que se trata de actos administrativos que gozan de la presunción de legitimidad, aunque pueden ser impugnados judicialmente. La Contraloría también deberá proporcionar a los asambleístas los informes que contengan indicios de responsabilidad penal, pero igualmente bajo la obligación de los legisladores de mantener la reserva, debido a la presunción de inocencia que consagra la Constitución.

También, en relación con el tema, mediante pronunciamiento contenido en oficio No. 15565 (2021), sobre la aplicación de los artículos referidos de la LOFL, al atender una consulta de la Superintendencia de Bancos, respecto a requerimientos de información protegida por reserva y sigilo, la Procuraduría concluyó, que en virtud de la autoridad que tienen los asambleístas, las comisiones especializadas y el Pleno de la Asamblea Nacional, según lo establecido en varios artículos de la LOFL, LOTAIP y el Código Orgánico Monetario y

Financiero, la Superintendencia de Bancos puede proporcionar información sujeta a reserva siempre y cuando se justifique por razones de fiscalización y control político. En estos casos, la información entregada se mantendrá en reserva por parte de la legislatura y su divulgación puede ser sancionada penalmente.

Vinculado a la temática de investigación, el tercer inciso del artículo 233 del Código Orgánico Integral Penal (COIP) (2014) preceptúa que, en los casos de información clasificada como reservada, cuya divulgación pueda poner en riesgo la seguridad del Estado, el funcionario público encargado de custodiar o manejar legítimamente dicha información será castigado con una sanción de prisión de siete a diez años. También incluye una inhabilitación de seis meses para desempeñar cualquier cargo o función en el ámbito público, a menos que se trate de una infracción más grave.

Sin perjuicio de lo antes expuesto, es pertinente señalar que el artículo 18 de la LOTAIP (2004), señala que la información clasificada como reservada por los titulares de las entidades y/o que manejen las instituciones del sector público, podrá ser desclasificada en cualquier momento por la Asamblea Nacional, con el voto favorable de la mayoría calificada (dos terceras partes de los integrantes de la Asamblea Nacional), en sesión reservada.

El término usado en la LOTAIP (2004) es información reservada. Se debe recordar que la Ley de Seguridad Pública y del Estado (LSPE), clasifica a la información y documentación en tres categorías: reservada, secreta y secretísima. En relación con ello, artículo 28 del Reglamento a la LSPE (2010), define estos términos de la siguiente manera: es reservado, un documento o material que contiene información confidencial que, si se utiliza sin autorización, podría perjudicar los intereses de la Secretaría Nacional de Inteligencia o de los organismos que forman parte del Sistema Nacional de Inteligencia. Solo los funcionarios autorizados de dicha Secretaría Nacional y los organismos del referido sistema tienen acceso permitido a este tipo de información.

Secreto es el documento o material que contenga información, cuya divulgación no autorizada, pudiera causar perjuicio a las instituciones públicas y a los funcionarios que trabajan para ellas. Este tipo de información solo puede ser accedida por las máximas autoridades de los organismos de seguridad, los coordinadores de área de la Secretaría Nacional de Inteligencia, el Secretario Nacional de Inteligencia y el Ministerio de Defensa Nacional.

Igualmente, el referido Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado (2010) determinó que un documento o material, es secretísimo, cuando la información no puede ser revelada, por representar un peligro de carácter excepcionalmente grave para la seguridad integral del Estado. Por esto solo pueden acceder a estos, las máximas autoridades de los organismos relacionados con la seguridad, especialmente el presidente de la República, el Secretario Nacional de Inteligencia y el ministro Coordinador de Seguridad (hoy Secretario Nacional de Seguridad Pública y del Estado, Decreto Ejecutivo No.514, agosto 2 de 2022).

Cabe señalar que esta facultad no comprende las actuaciones de la Fiscalía, del juzgador, del personal del sistema especializado integral de investigación, medicina legal y ciencias forenses, la Policía Nacional, y de otras instituciones que intervienen en la investigación penal previa, conforme lo señala el primer inciso del artículo 584 del Código Orgánico Integral Penal. La investigación previa es una especie de filtro que sirve para determinar si es necesario activar un proceso penal. Si bien es cierto que la regla general es que todo proceso penal es público, la indagación previa se desarrolla en forma reservada, por mandato legal, a fin de asegurar la eficacia de las investigaciones.

Se debe exponer que, en relación con los pedidos de información, el segundo inciso del artículo 75 de la LOFL (2009) establece que los servidores públicos que reciban solicitudes de información deben proporcionarla en un plazo de diez días. Si no cumplen con esta obligación o proporcionan información incompleta, el legislador que realizó el pedido informará al presidente de la Asamblea Nacional sobre este incumplimiento. Pasará luego a conocimiento

del Consejo de Administración Legislativa (CAL) que tiene un plazo máximo de cinco días para enviar los documentos vinculados con la solicitud a la comisión que corresponda de acuerdo con el tema que se trate.

La Asamblea Nacional tiene una práctica interna en la que se envía una copia del pedido de información a la Coordinación de Relaciones Interinstitucionales, para que esta unidad administrativa pueda colaborar en la gestión de obtener la información. En cuanto al plazo, la Disposición General Segunda de la LOFL (2009), establece que, la expresión plazo, se refiere a un período continuo e ininterrumpido que incluye todos los días, mientras que el vocablo término, hace alusión a un período ininterrumpido que solo incluye los días hábiles. Disposición concordante con lo señalado en el artículo 158 del COA.

En ese orden, según el artículo 76 de la LOFL (2009), si el Consejo de Administración Legislativa (CAL) designa una comisión especializada para investigar el incumplimiento de proporcionar información solicitada, esta comisión debe requerir, por escrito, al funcionario público en cuestión que vuelva a proporcionar o aportar la totalidad de la información, en un plazo de cinco días. Si el funcionario público no cumple con esta solicitud o si la comisión lo considera apropiado, el servidor público debe comparecer en persona ante la comisión que conoce el tema en un plazo de diez días, previa convocatoria. Es importante que en la convocatoria se especifique que se requiere la comparecencia personal y no por delegación. Asimismo, si es conveniente, especificar que la comparecencia debe ser presencial, aunque también se puede realizar de forma virtual.

El servidor público requerido responderá a las preguntas planteadas previamente por escrito, sin límite en el número de preguntas, pero con un límite temporal máximo de cuarenta minutos en su exposición. Solo se permiten interrogantes provenientes de los miembros de la comisión especializada y del legislador que inició el proceso de fiscalización. Las preguntas

deben ser respondidas en un máximo de dos intervenciones y cada intervención no debe exceder los diez minutos.

Asimismo, en cuanto a la réplica, el funcionario público, solo tendrá un máximo de veinte minutos para responder, después de lo cual, el presidente de la comisión especializada declarará terminada la comparecencia y comenzará el análisis en la comisión, sin la presencia del referido servidor. Se debe acotar que, la ventaja de comparecer ante una comisión, y no ante el Pleno de la Asamblea Nacional, es que los integrantes de este cuerpo colegiado, pueden hacer preguntas al funcionario, mientras que, en el Pleno, el compareciente solo informa sobre lo solicitado y se retira.

Si la comisión que conoció este requerimiento considera que la contestación realizada por el funcionario público es satisfactoria, puede archivar la petición con la votación de la mayoría absoluta de sus integrantes, o si no, puede recomendar al presidente del máximo órgano legislativo el inicio de un juicio político. Esto procede, si se trata de una de las autoridades especificadas en el artículo 131 de la Constitución (2008) y en el artículo 78 de la LOFL (2009) y obviamente cumpliendo las formalidades de este procedimiento.

Ahora bien, el artículo 8 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa (2009) establece las reglas para la verificar el resultado de las votaciones en el Pleno, que aplican también para las Comisiones Especializadas Permanentes y Ocasionales. En este se definen las mayorías necesarias para aprobar determinadas decisiones.

Al respecto, se prevé que, la mayoría simple, corresponde al voto favorable de la mitad más uno de los legisladores presentes en la sesión plenaria. Por otro lado, está la mayoría absoluta, que corresponde al voto favorable de la mitad más uno de los asambleístas que integran la Asamblea Nacional, y la mayoría calificada, se refiere al voto favorable de las dos terceras partes de los asambleístas que integran el órgano legislativo. En estos supuestos, si el

cálculo del número de votos necesarios para cada mayoría no es un número entero, se considerará el número entero inmediato superior.

Por otra parte, en el caso específico de las comisiones, el numeral 7 del artículo 26 de la LOFL (2009) establece que las decisiones de las Comisiones Especializadas Permanentes y Ocasionales, se adoptarán con el voto a favor de la mayoría absoluta de sus miembros. Esta misma disposición se reitera en el último inciso del artículo 16 del Reglamento de las Comisiones Especializadas Permanentes y Ocasionales (2013), que establece que, las decisiones del pleno de la comisión especializada que no obtengan la mayoría absoluta no tendrán valor ni efectos jurídicos.

En caso de empate, el presidente de la comisión especializada tendrá un voto dirimente para desempatar la votación. La votación en las comisiones puede realizarse de forma nominativa (sin argumentación), o nominal (con argumentación), con un tiempo que no puede exceder los tres minutos para justificar el voto; y en orden alfabético, según está previsto en el octavo inciso del artículo 142 de la LOFL (2009).

Ahora, en el supuesto de que, un servidor público convocado por una comisión no se presente el día y en la hora indicada, o no proporciona la información solicitada, esto podría ser motivo para un enjuiciamiento político. Sin embargo, esta disposición no se aplica al presidente o vicepresidente de la República, ya que las causales de juicio político, para estas dignidades, se establecen específicamente en el artículo 129 de la norma constitucional (2008).

En caso, de que el pedido de información surja de una comisión, y un funcionario público no responde o lo hace de manera incompleta, esta puede actuar según lo explicado anteriormente sin tener que informar al presidente del máximo órgano legislativo sobre el incumplimiento.

La LOFL (2009) establece que los asambleístas deben entregar mensualmente todas las solicitudes de información, junto con sus respectivas respuestas y documentación, a la Secretaría General de la Asamblea Nacional. Esto con la finalidad de que se registren y se mantengan en un respaldo magnético. Ello permite que otros asambleístas, puedan acceder a la información o que los funcionarios públicos puedan consultarla en caso de que sea solicitada por cualquier otro legislador. Las solicitudes de información, también, están disponibles en el portal web de la Asamblea Nacional.

Igualmente, la LOFL (2009), requiere que se publique mensualmente un listado de las instituciones y servidores del sector público que no hayan observado la obligación de entregar la información en el término establecido. Sin embargo, es importante destacar, que, hasta mayo de 2023, esto no se había cumplido por parte de la Asamblea Nacional.

Es necesario acotar que, el séptimo inciso del artículo 23 de la LOFL (2009), señala que los legisladores pueden participar con voz, pero sin derecho a voto (salvo en la comisión a la que pertenecen), en todas las comisiones, siempre que, con antelación, se haya comunicado por escrito al presidente de la comisión su deseo de participar.

1.2.2. Comparecencias

Ahora bien, en cuanto a las comparecencias con fines informativos, ante el Pleno de la Asamblea Nacional, pueden ser objeto de petición a partir del voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros, cuando la solicitud surge de una bancada legislativa; o con el apoyo de al menos el 10% de los miembros del órgano legislativo, cuando lo solicita un asambleísta respecto de comparecencias de ministros, secretarios o funcionarios con una jerarquía de ministro que realicen funciones de rectoría de una política pública. Para el resto de los funcionarios, la comparecencia se dispone a partir de la votación por mayoría simple del Pleno, por pedido de una bancada legislativa o de un asambleísta con el apoyo de al menos el 5% de

los miembros de la Asamblea. Así lo dispone el artículo 9, numeral 21 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa (2009).

Por otro lado, como lo dispone el artículo 21 del Reglamento de las Comisiones Especializadas Permanentes y Ocasionales, de la Asamblea Nacional (2013), en el caso de aquellas comparecencias ante las Comisiones, lo puede pedir de manera directa el presidente de una de estas o por votación de la mayoría absoluta de los miembros de una Comisión. En este caso, la notificación del llamado a comparecer ante la comisión, se realizará con por lo menos veinticuatro (24) horas de antelación, a través del secretario relator de la misma.

Se debe acotar que, durante comparecencia de un servidor público o autoridad ante una comisión, se le permitirá hacer su exposición por un tiempo máximo de 40 minutos. Después de su presentación, los miembros de la comisión y los asambleístas acreditados para participar, tendrán la oportunidad de hacer preguntas durante dos intervenciones de 10 minutos cada una. El servidor público o autoridad tendrá la oportunidad de réplica durante un máximo de 20 minutos.

Las regulaciones descritas anteriormente, no se aplican a las comparecencias previstas por el artículo 81.1 de la LOFL (2009), que se refieren a la sustanciación de pedidos de juicio político ante la Comisión de Fiscalización. En estos casos, el funcionario cuestionado tendrá un máximo de tres horas para presentar sus argumentos y pruebas de descargo, mientras que los asambleístas solicitantes tendrán un tiempo similar y los demás comparecientes tendrán un máximo de treinta minutos. Para solicitar información pública, se debe hacer la petición al titular del órgano público correspondiente.

1.2.3. Comisiones de Investigación

En relación con la temática estudiada, el artículo 77, primer inciso de la LOFL (2009) establece que el Pleno del órgano legislativo o el CAL tienen la facultad de solicitar, a una de

las comisiones especializadas o a la Comisión de Fiscalización y Control Político (CFCP), que investigue acerca de los actos desarrollados por parte de cualquier servidor público que se desempeñe en cualquiera de las Funciones del Estado. También, acerca de actuaciones de interés de la ciudadanía que hayan producido conmoción social o crisis política.

En este punto, es pertinente señalar que, la definición de crisis política o conmoción social no existe en la legislación ecuatoriana o en fallos de nuestra Corte Constitucional, no así respecto del término conmoción interna, referido por ejemplo en la Constitución Política de la República del Ecuador (2008), en el artículo 130, donde se enumeran las causas de destitución aplicables al presidente o vicepresidente de la República. Entre ellas, una se refiere a grave crisis en el plano político y conmoción interna. Ello resulta semejante a las causales previstas para disolver la Asamblea Nacional. Al respecto la Corte Constitucional, en el Dictamen No. 3-19-EE/19 (2019) precisó los parámetros para identificar las situaciones que configuran la existencia de conmoción interna.

La conmoción interna, según la Corte (2019), se perfecciona cuando tienen lugar hechos dotados de alta intensidad que resultan contrarios al ejercicio de los derechos reconocidos constitucionalmente. Igualmente, cuando atenta contra la estabilidad de las instituciones, la seguridad y la convivencia ciudadana. Estos hechos deben producir una alarma social de consideración. Por lo anterior, esta clase de eventos es comúnmente objeto de cobertura por los medios de comunicación.

En razón de lo planteado, se considera necesario unificar el término mediante una reforma a la LOFL (2009).

Continuando con el procedimiento previsto en el artículo 77 de esta norma, respecto de las comisiones de investigación, ésta debe desarrollar una investigación en un término que no puede exceder los treinta días para la presentación del informe correspondiente. Dicho documento será puesto en conocimiento del Pleno de la Asamblea Nacional y puede, de ser el

caso, recomendar que se inicie el trámite de enjuiciamiento político. Sin embargo, no es suficiente esta resolución para iniciar un procedimiento de control político, requiere que se cumpla con el procedimiento previsto en la normativa legislativa.

Es necesario exponer que excepcionalmente, la comisión encargada de la investigación puede solicitar motivadamente una prórroga de máximo 30 días y por una sola vez. La comisión no puede presentar el informe antes de los primeros 20 días de la investigación. De llegarse a identificar presuntas responsabilidades de competencia de otros órganos del Estado, deberá remitir el informe a los organismos respectivos inmediatamente. Además, durante todo el proceso de investigación, se deben aplicar las garantías constitucionales del debido proceso, según corresponda.

1.2.4. Juicio Político

Cairo (2013), explicó que la génesis de este procedimiento apareció en el año 1376 bajo la denominación de *impeachment*. Ello tuvo lugar, cuando la Cámara de los Comunes (actuaba como acusador o Fiscal), acusó a Richard Lyons y Lord William Latimer por malversación de fondos públicos durante el reinado de Eduardo III (1327-1377). A pesar de que el Rey, no respaldó la idea de tomar medidas contra los acusados, la Cámara de los Lores (desempeñaba el rol de Juez) procedió a actuar en contra de ellos. En virtud de lo antes expuesto, Constenia (2013) identifica como característica del juicio político, que el poder legislativo se avoca el derecho de aplicar sanciones a quienes son parte de otras funciones del Estado. En un inicio, el *impeachment* se utilizaba como un proceso penal en contra de altos funcionarios de la Corona.

En 1787, Estados Unidos, incorporó esta figura en su ordenamiento constitucional, bajo el nombre de *impeachment*, pero limitándolo a procesos de índole política. Por su lado, en Latinoamérica, como indicó García (2004), se denominó juicio político, debido a la traducción al castellano de la obra de Joseph Story, sobre la Constitución de los Estados Unidos. Esta fue

realizada, casi simultáneamente en Argentina en 1860 y en México en 1879. En ambos casos, los traductores optaron por utilizar este término para la palabra *impeachment*.

Igualmente, existen autores, como García (2023), que disienten de esta afirmación que describe al *impeachment* como un término equivalente a "juicio político" en la Constitución de Filadelfia. Ello lo argumentó porque en las traducciones al castellano, de dicha Constitución, la palabra se tradujo como "el poder de acusación" o "el poder de acusar a los funcionarios públicos", y no como "juicio político". Para este autor (2023), esta última expresión proviene de la obra del francés Tocqueville (1835). En dicho texto, el Capítulo VII de la Primera Parte, hace referencia al *impeachment* de la norma suprema estadounidense y lo traduce al francés como "*jugement politique*".

En ese sentido, García (2023) sostuvo que, la primera traducción al castellano, de la "Democracia en América" fue realizada al año siguiente de su publicación, por Antonio Sánchez de Bustamante, un estudiante avanzado de la Facultad de Medicina de París. Este tradujo la cuarta edición del libro original publicado en París y no cuestionó esa expresión en francés, por lo que la plasmó, literalmente al castellano como "juicio político. A partir de entonces, los juristas latinoamericanos han utilizado dicha expresión.

La denominación de juicio (en lugar de acusación) ha generado confusión incluso entre profesionales del derecho, respecto a la naturaleza jurídica de esta institución constitucional y parlamentaria. Por otro lado no existe uniformidad en la academia respecto al carácter político del juicio, pues implica dos opciones cuando menos: la primera que lo político determina el objeto del juicio, y la segunda, es la que alude al sujeto que emite tal juicio. En el primer caso las definiciones que se aportan reflejan el juzgamiento del accionar político de una autoridad, en el segundo se establecen características que dominan la condición del agente que emite tal juicio. En resumen, como sostiene Piotr Tarabasz, hay conceptos en los que el juicio político juzga la política y otros lo que caracteriza es el juzgar políticamente.

Cuando se entiende al juicio político como el juicio de la política, suelen aplicarse principios racionales de un juicio en general bajo el esquema kantiano de subsunción, es decir el sometimiento de lo particular a reglas generales. Sin embargo en las definiciones en que prima la visión de juzgar políticamente entramos en un campo *sui generis*, pues aquel que juzga tiene intereses políticos propios o del movimiento o partido al cual pertenece.

A continuación revisaremos varias definiciones, de juicio político, que incluyen los dos enfoques referidos.

Para Hernán Salgado, un juicio político no tiene las características propias de un proceso judicial, pues lo que se juzga, con criterio político, es el desempeño de un cargo o función, en cuyo ejercicio puede atentarse contra el interés público o contra normas legales.

Borja (2018) expuso que es un procedimiento de naturaleza político-judicial. Su finalidad se dirige a hacer efectiva la responsabilidad de los gobernantes en el marco de un sistema republicano.

Albert Broderick, en un artículo de la revista “La Política del Juicio Político”, señaló que el procedimiento de juicio político puede ser comparado como un microcosmos del sistema de gobierno representativo constitucional. No puede, de acuerdo a Broderick, ser considerado como un tema exclusivamente de derecho. Los parámetros están establecidos por ley, pero la resolución de enjuiciar o no, es interdisciplinaria. Para ello, la resolución estará influenciada por aspectos históricos, de ciencia política, de ética y moral, incluso de otras ciencias como la psicología, la estadística, y el derecho. No cabe por tanto pensar que un proceso de destitución de un presidente, mediante un juicio político, es exclusivamente jurídico. (Vargas, 2018)

Asimismo, Bayard citado por Paniagua (1999) señaló que el juicio político no tiene por finalidad el castigo de los delincuentes, sino la protección del Estado. Lo que pretende el juicio político es retirarle el poder a quien está haciendo mal uso de él e impedir que pueda volver a retomarlos en el futuro. En esa misma línea, Eugenio Zaffaroni, explicó que la finalidad del

juicio político es de carácter institucional, a fin de proteger y asegurar el buen funcionamiento del poder público.

Por su lado, Bidart Campos (2007), manifestó que, el juicio político constituye un proceso cuya finalidad es determinar la responsabilidad de ciertos funcionarios públicos por actos, omisiones o sucesos ocurridos durante su mandato. Su propósito es separar del cargo a estos funcionarios o dignatarios, y evitar que continúen en ellos hasta la culminación de su gestión.

En igual forma, García (2023) expuso que José Benjamín Gorostiaga, quien fue el redactor principal de la Constitución Argentina y miembro de la Cámara de Diputados, explicó en 1863 que, de acuerdo con la Constitución, el juicio político tiene como objetivo, no castigar, ni reparar un mal hecho, sino simplemente separar a un administrador deficiente. En caso de que la Cámara de Diputados acuse al administrador ante el Senado, el único resultado de la resolución del Senado, actuando como Corte de Justicia, sería su destitución.

El modelo del juicio político establecido por la norma constitucional de los Estados Unidos, como se plasma en el Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados (1863) de Argentina, se limita en el contexto del juicio político, a aplicar la medida de destitución del mal administrador.

González Calderón (1931), constitucionalista argentino de inicios del Siglo XX, se refirió a la naturaleza de este procedimiento, a partir de los criterios del senador republicano Sumner durante el *impeachment* seguido contra el presidente norteamericano Andrew Johnson en 1868. Al respecto se planteó, que el juicio político es, en su esencia, un procedimiento de naturaleza política, con objetivos también de este tipo. El mismo está basado en faltas que tienen lugar en este contexto y que deben ser evaluadas por un cuerpo político que debe responder a dicho juicio exclusivamente. Apunta el estadounidense que, aun cuando se están ante casos que podrían constituir actos de traición y soborno, el juzgamiento es estrictamente político.

Alexander Hamilton, intérprete y promotor de la Constitución de los Estados Unidos, en “El Federalista” (The Federalist Papers) No.65, señaló que el juicio político es un método de investigación nacional sobre la conducta de los hombres públicos acusados de violar la “confianza pública”. (Senado de los Estados Unidos , 2023)

Raúl F. Cárdenas, por su parte, afirmó que el juicio político es el juicio de la opinión pública, y de la desconfianza, dado que existen funcionarios que al perder la credibilidad pública, aunque no hayan cometido delitos, se convierten en un estorbo para el progreso de la comunidad. (Duran, 2020)

Lo anterior, guarda relación con los criterios de Oyarte (2016), cuando planteó que el proceso de juicio político, en Ecuador, tiene una fuerte carga política y una baja presencia de juicio en sí mismo. Esto es comprensible y adecuado a fin de que la legislatura no reemplace a los jueces y tribunales encargados de establecer la responsabilidad de las personas en distintos ámbitos, sean este penal, civil, etc.

Bien podríamos concluir que el juicio político, es un proceso constitucional especial, regido por los artículos 129 y 131 de la Constitución de la República del Ecuador, consistente en un juicio de responsabilidad política, sujeto al debido proceso, que se sustancia y resuelve en la Asamblea Nacional, en contra de altos funcionarios del Estado.

Es necesario explicar que, en la mayoría de las constituciones latinoamericanas del siglo XIX, incluyendo la ecuatoriana, la palabra utilizada para referirse al *impeachment* fue "acusación", que es justamente la traducción exacta al castellano de esta palabra.

Como expuso Holguín (2000), en el contexto nacional, la norma constitucional de 1830 limitaba la responsabilidad al Jefe de Estado (Art.36), sin embargo, no establecía ningún procedimiento que se pueda considerar como juicio político. En cambio, la Constitución de 1835 estableció como atribución de la Cámara de Representantes (Art.32), acusar ante el Senado al presidente de la República, o a la persona que se halle encargada del Poder Ejecutivo,

a los Ministros Secretarios del Despacho, a los Consejeros de Gobierno, a los individuos de ambas Cámaras, y a los de la Corte Suprema de Justicia. Lo propio se mantuvo en las constituciones de 1843, 1845, 1851 (pese a la adopción de un régimen unicameral), 1852, 1861, 1869 (El artículo 23 señalaba que cuando el Senado conozca de alguna acusación, se limitará a autorizar o no el enjuiciamiento; y en caso afirmativo suspenderá y entregará, al acusado al Tribunal competente), 1878, 1884, 1897, 1906, 1929 (aquí se introduce por primera vez la posibilidad de presentar una acusación referente a la conducta oficial dentro del período de ejercicio de las respectivas funciones públicas, y hasta un año después. También, en el artículo 50, numeral 8, se prevé por primera vez como facultad de la Cámara de Diputados, examinar la conducta oficial de los Ministros de Estado, y darles voto de desconfianza o de censura, si hubiere motivo para ello), 1945 (a partir de esta Constitución ya no se hace referencia al voto de desconfianza, únicamente se refieren al voto de censura. Se utilizaban ambos términos como sinónimos).

La Constitución de 1946, además de permitir que la Cámara de Diputados examine las acusaciones que se propusieren contra el Presidente o el Vicepresidente de la República, el encargado de la Función Ejecutiva, los Ministros y Consejeros de Estado, los Ministros de la Corte Suprema, adiciona a los Senadores y Diputados y los Miembros del Tribunal Supremo Electoral. La Constitución de 1967 excluye la posibilidad de conocer acusaciones contra Senadores y Diputados y retorna al listado tradicional de funcionarios sujetos a conocimiento de acusaciones en su contra, esto es, respecto del Presidente de la República o quien haga sus veces, del Presidente del Congreso Nacional y del Presidente de la Corte Suprema de Justicia; aquellas que se propusieren contra los Ministros de la Corte Suprema, los miembros del Tribunal Supremo Electoral, los Vocales del Tribunal de Garantías Constitucionales (se agregó), y de los Ministros de Estado.

Finalmente, afirmó Holguín (2000), que fue en la Constitución de 1979 en que se adoptó el nombre de “enjuiciamiento político” que perdura hasta nuestros días (Art.59, letra f). Es decir la historia constitucional ecuatoriana mantuvo por 149 años la expresión acusación y a la fecha son apenas 44 años en que se utiliza la denominación enjuiciamiento político que tanta confusión ha generado en cuanto a su alcance y características.

En este punto, Salgado (2004) aclaró, que siguiendo los criterios doctrinales del filósofo Loewenstein, el vocablo apropiado debe ser acusación política.

Se debe señalar que la legislación ecuatoriana, hace una distinción en las causales y el procedimiento para el enjuiciamiento político al presidente o vicepresidente de la República respecto de los casos en que se trate de enjuiciamientos políticos en contra de los funcionarios públicos determinados en el artículo 131 de la Constitución de la República (2008). En el siguiente cuadro se resumen estas diferencias:

Tabla 1 Cuadro que expone diferencias en cuanto a los requisitos de petición de juicio político.

| Petición de Enjuiciamiento Político | Firmas de respaldo de asambleístas | Causales | Votos para aprobación de censura | Filtro de admisibilidad |
|---|---|---|---|---|
| Presidente o vicepresidente de la República | 1/3 (46) | Delitos contra la seguridad del Estado, la administración pública, o de lesa humanidad. | 2/3 (92) | <ul style="list-style-type: none"> • CAL • Corte Constitucional |
| Funcionarios Públicos | 1/4 (34) | Incumplimiento de las funciones determinadas por la Constitución y la Ley. | Mayoría absoluta (70) | <ul style="list-style-type: none"> • CAL |

Fuente: (Ley Orgánica de la Función Legislativa, 2009)

Elaborado por el autor.

Existe un tema que inicialmente podría parecer de intrascendencia semántica pero que con un análisis minucioso si tiene implicaciones en la sustanciación de una solicitud de juicio político. Me refiero a las expresiones “enjuiciamiento político” y “juicio político”. Para algunos su uso en la legislación ecuatoriana es equivalente, es decir sinónimos. Para otros, entre los que me incluyo, existe una clara diferencia entre la expresión enjuiciamiento político, que

comprende todo el proceso de control político y por otra parte la denominación juicio político que se refiere exclusivamente al acto desarrollado ante el Pleno de la Asamblea Nacional, en el que se resuelve la absolución o censura; y de acuerdo a ello la destitución del funcionario público.

Sobre lo antes planteado, Carrió (1971), señaló que, en parte, las disputas entre los profesionales del derecho, están influenciadas por la falta de claridad sobre la interpretación de ciertos enunciados o términos que se encuentran comúnmente en la teoría jurídica. Agregó el autor referido, que el lenguaje en sí mismo, es un sistema de símbolos convencionales y que no hay una relación necesaria entre las palabras y los objetos, circunstancias, hechos o sucesos a los que se refieren. El significado de una palabra, por lo tanto, depende de un acuerdo sobre las reglas de uso y las circunstancias u oportunidades apropiadas para entenderla conforme ha sido definida. Por ello la importancia en un proceso es, partir por la definición o alcance de las expresiones que se utilizan.

La LOFL (2009), utiliza la expresión “enjuiciamiento político”, en los siguientes casos:

Tabla 2 Referencias a las que la LOFL emplea el termino enjuiciamiento político.

| Artículo | Texto |
|----------|--|
| 14 #13 | Prevé que, el Consejo de Administración Legislativa (CAL), tendrá -entre otras- la responsabilidad de revisar los requisitos y admitir a trámite una petición de enjuiciamiento político presentada en contra del primero o segundo mandatario, así como de los servidores públicos previstos en la Constitución y la LOFLF. |
| 21 #15 | Dispone que la CFCP se encargará de las peticiones de enjuiciamiento político a las autoridades del Estado, los casos en que se niegue a entregar información que ha sido requerida por los miembros de la Asamblea, las solicitudes de fiscalización promovidas por la ciudadanía o por los miembros de la Asamblea que no sean competencia de otra comisión, así como los procesos de fiscalización que le sean asignados por el Pleno de la Asamblea y el CAL. |
| 76 | Regula que la inasistencia del funcionario público el día y en el horario establecidos en la convocatoria, así como la falta de envío de la información requerida, serán consideradas como motivos para el inicio del enjuiciamiento político . |
| 78 | Establece que, la Asamblea Nacional, tiene la facultad de llevar a cabo el enjuiciamiento político de los funcionarios mencionados en el artículo 131 de la Constitución de la República, durante el tiempo de su gestión y hasta |

| | |
|----|---|
| | un año después de su finalización, en caso de incumplimiento de las funciones determinadas por el ordenamiento jurídico. |
| 79 | Prevé que la petición para proceder al enjuiciamiento político debe presentarse por el o los proponentes ante el presidente de la Asamblea Nacional, previo el cumplimiento de los requisitos y solemnidades establecidos en la normativa legal. |
| 80 | Dispone que, dentro de un plazo máximo de cinco días, el presidente del órgano legislativo deberá informar al CAL sobre la solicitud de enjuiciamiento político . El CAL, a su vez, deberá verificar la observancia de los requisitos y comenzar el trámite en un plazo no mayor a diez días a partir de la fecha en que ha tenido conocimiento de la petición de enjuiciamiento político. Una vez verificado la observancia de los requisitos, el presidente de la Asamblea Nacional, en un plazo que no puede exceder los tres días, deberá remitir la petición correspondiente junto con la documentación pertinente al presidente de la CFCP. Será responsabilidad de la Comisión de Fiscalización y Control Político conocer la solicitud de enjuiciamiento político y llevar a cabo el trámite correspondiente, para lo cual el presidente de esta deberá poner en conocimiento del Pleno de la Comisión la solicitud dentro de un plazo no superior a cinco días. |
| 81 | Se dispone que una vez, calificado el trámite, la Comisión debe notificar al funcionario sobre el comienzo de este, acompañando la petición de enjuiciamiento y la documentación que lo fundamenta, con la finalidad de que, en el plazo de quince días, presente la contestación que corresponda y las pruebas de descargo que estime conveniente. |
| 84 | Prevé que, el funcionario enjuiciado políticamente , en un tiempo no superior a tres horas, expondrá los aspectos que sustentan su defensa ante el Pleno de la Comisión en relación a las imputaciones en su contra y las pruebas solicitadas y actuadas dentro de la etapa correspondiente. |
| 86 | Regula que el órgano legislativo, procederá al enjuiciamiento político del presidente y del vicepresidente de la República, en los supuestos que contiene el artículo 129 de la norma constitucional. |
| 87 | Dispone que la petición para el enjuiciamiento político se debe presentar ante el presidente de la Asamblea Nacional. Esta debe estar fundamentada y debe contener las acusaciones imputadas al presidente o vicepresidente de la República al igual que el anuncio de todas las pruebas que se presentarán. Se deberá adjuntar la prueba documental que se cuente al momento de presentación de la solicitud. |
| 88 | Prevé que, el presidente de la Asamblea Nacional, en un plazo no mayor a tres días, debe poner en conocimiento del CAL la petición de enjuiciamiento político al presidente o vicepresidente de la República. En caso de que el CAL, determine que dicha petición, no cumple con los parámetros legales exigibles, procederá a disponer su subsanación por parte de los peticionarios en el plazo de tres días. |
| 89 | Establece que, con el informe de admisibilidad expedido por la Corte Constitucional, el presidente de la Asamblea Nacional debe remitir mediante la Secretaría General del parlamento, al presidente de la CFCP, la petición de enjuiciamiento , el dictamen de admisibilidad y la documentación de soporte, para que avoque conocimiento y comience la sustanciación de la acción de control político. |

| | |
|----|---|
| 91 | Regula que, la CFCP debe remitir un informe debidamente motivado para conocimiento del Pleno de la legislatura, donde se deben determinar las causas por los cuales se sugiere o no el enjuiciamiento político de las máximas dignidades de la República, según corresponda. |
| 93 | Establece que el funcionario enjuiciado políticamente , en un tiempo no mayor a tres horas, debe exponer los argumentos que sustentan su defensa ante el Pleno de la Asamblea Nacional sobre la base de las imputaciones formuladas en su contra, de las pruebas solicitadas y actuadas oportunamente. |

Fuente: (Ley Orgánica de la Función Legislativa, 2009)

Elaborado por el autor.

Por otro lado, el término juicio político se utiliza en los siguientes artículos de la Ley Orgánica de la Función Legislativa (2009):

Tabla 3 Artículos de la LOFL donde se emplea el termino juicio político

| Artículo | Texto |
|----------|--|
| 14 #19 | Regula que, cuando una iniciativa de ley, solicitud de indulto o amnistía, solicitud de juicio político u otro requerimiento no cumpla con los requisitos constitucionales y legales, se deberá devolver de manera fundamentada y justificada, para que se subsanen las deficiencias correspondientes. |
| 22 | Prevé que, aquellos asambleístas que sean miembros de la CFCP no pueden ser interpellantes dentro de los procesos de juicio político . |
| 30 #2 | Establece que, la Unidad de Técnica Legislativa será la encargada de elaborar informes técnico-jurídicos que evalúen el cumplimiento de los requisitos establecidos en la norma suprema y en la norma legal, en lo que respecta a las solicitudes de juicio político presentadas. |
| 76 | Dispone que, si la comisión especializada estima que la respuesta entregada por un funcionario público es adecuada, podrá proceder, con la mayoría absoluta de sus miembros, a cerrar el trámite del requerimiento. Sin embargo, si los miembros de la comisión consideran lo contrario, con la mayoría de los votos, podrán pedir al presidente de la Asamblea Nacional que se inicie el correspondiente juicio político . |
| 77 | Regula que, el informe presentado por la comisión puede contener una sugerencia para iniciar el proceso de juicio político establecido en esta ley, en caso de que la investigación arroje indicios de incumplimiento por parte de los funcionarios sujetos a control político. |
| 78 | Prevé que, los funcionarios que desempeñen tareas de rectoría de las políticas públicas correspondientes a su área de responsabilidad, tal como lo establece el artículo 154 de la Constitución, tienen la misma responsabilidad política que los ministros de Estado y pueden ser sometidos a juicio político durante el desempeño de sus funciones y hasta un año después de haber concluido su gestión. |
| 79 | Establece que los asambleístas suplentes o alternos, pueden suscribir la petición de juicio político cuando hayan sido principalizados. |

| | |
|------|--|
| 80.1 | Regula que, la CFCP puede realizar la acumulación de dos o más peticiones de juicio político en caso de identidad en el sujeto y conexidad en los hechos y que puedan ser tramitadas en los mismos tiempos procesales; una vez acumuladas las peticiones, se considerará un solo proceso de juicio político . |
| 81 | Dispone que, si durante el proceso de sustanciación de un juicio político , el Consejo de Administración Legislativa, remite una petición nueva de juicio político, su plazo para avocar conocimiento se contará a partir de que termine el proceso en curso dentro de la Comisión. |
| 82 | Regula que, la CFCP deberá presentar un informe detallado y justificado de sus conclusiones, así como las razones por las cuales recomienda al Pleno de la Asamblea Nacional el archivo del trámite o el juicio político , dentro de un plazo máximo de cinco días. Este informe deberá ser remitido al presidente de la Asamblea Nacional. En caso de que el informe no sea aprobado en los términos legales previstos, el presidente de la Comisión deberá enviar las actas de votación correspondientes y un informe detallando las posiciones de los miembros de la Comisión, al presidente de la Asamblea Nacional en un plazo máximo de dos días, para que sea el Pleno quien decida si se archiva o no el trámite, o si se inicia el juicio político . |
| 83 | Establece que, si el informe de la Comisión recomienda archivar una solicitud de juicio político , el Pleno de la Asamblea Nacional tendrá dos opciones: aprobar el informe con la mayoría simple de sus miembros o desaprobar el informe y resolver el juicio político con la mayoría absoluta de sus integrantes, motivando la resolución. Si el informe se refiere a actas y posiciones de los legisladores de la comisión en razón que no se aprobó un informe, el Pleno de la Asamblea Nacional puede resolver el archivo o el juicio político con la mayoría simple de sus miembros. Si el informe de la Comisión recomienda el juicio político en esta sesión, el proceso comenzará inmediatamente sin más trámite. Si el Pleno resuelve el juicio político de acuerdo con el literal b de los numerales 1 y 2 de este artículo, el presidente del parlamento pondrá en el orden del día, en un plazo no superior a cinco días, para absolver o, censurar y destituir al funcionario, según corresponda. |

Fuente: (Ley Orgánica de la Función Legislativa, 2009)

Elaborado por el autor.

Atendiendo a una interpretación integral del texto normativo, es claro que el enjuiciamiento constituye todo el procedimiento y el juicio el que se ventila en la etapa final ante el Pleno de la Asamblea Nacional. Y esto no es un tema menor si tomamos en cuenta que el artículo 78 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa señala que, la Asamblea Nacional podrá proceder al enjuiciamiento político de los funcionarios públicos sujetos a control político, a excepción del presidente y vicepresidente de la República, hasta un año después de terminadas

sus funciones. Significa por tanto que lo trascendental jurídicamente, para que no precluya la facultad de control político, es que el procedimiento (enjuiciamiento) se inicie antes del año en que cesó en sus funciones el servidor público. Si se realiza dentro de este periodo, la ley dice que procede el enjuiciamiento.

La Corte Nacional de Justicia, en su Resolución Nro. 13-2015 (2015), ha definido la caducidad como una figura del Derecho Público que opera *ipso jure* con el pasar del tiempo extinguiendo el derecho para ejercer una acción o una potestad. Es declarada de oficio.

Por ello es importante la determinación de la fecha en que el plazo de caducidad (un año) se suspende, y este debe ser el de la notificación que realiza la Comisión de Fiscalización y Control Político al funcionario cuestionado, luego de avocar conocimiento, verificar los requisitos de la solicitud y calificar el trámite, conforme lo señala el artículo 81 de la LOFL (2009).

En esa dirección el artículo 164 del Código Orgánico Administrativo (2017) establece que la notificación es aquel acto mediante el que se comunica a una persona interesada o a un conjunto indeterminado de individuos el contenido de un acto administrativo con el fin de que puedan ejercer sus derechos. Asimismo, el artículo 101, de la mencionada disposición jurídica, indica que el acto administrativo tendrá efecto una vez que haya sido notificado al administrado. Es importante destacar, para efectos de la responsabilidad de los servidores públicos, que la ejecución de un acto administrativo sin haber cumplido con la notificación será considerada como un hecho administrativo viciado.

La fecha de la notificación es por tanto relevante para que no caduque la acción de control político, independientemente del momento en que eventualmente se pueda realizar el juicio político, ante el Pleno de la Asamblea Nacional, que es el que resolverá por la absolución o por la censura del ex funcionario.

Suele no estar claro el momento en que inicia el enjuiciamiento político dado que este tiene varias etapas: i) la presentación de la solicitud de juicio político, ii) el inicio del trámite en el CAL, iii) la sustanciación ante la Comisión de Fiscalización y Control Político; y iv) la resolución del Pleno de la Asamblea Nacional. Pero como hemos visto, es la notificación del inicio del proceso de sustanciación el acto que permite ejercer los derechos al funcionario cuestionado. Así por ejemplo, si el funcionario cesó en sus funciones el 4 de septiembre del año X, la notificación de inicio del enjuiciamiento debería darse hasta el 4 de septiembre del año Y; porque la expresión de la Ley es: “podrá proceder al enjuiciamiento político (...) hasta un año después de concluido...” (el ejercicio del cargo), es decir el inicio del procedimiento debe darse antes del año en que haya cesado en sus funciones.

Con este antecedente sostengo que las expresiones “enjuiciamiento político” y “juicio político” tienen alcances distintos. El enjuiciamiento corresponde a la etapa de instrucción o sustanciación, en que se investiga el caso; y, juicio la etapa en que los hechos y circunstancias relativos a la acusación y la defensa son presentados ante el Pleno de la Asamblea Nacional, sometidos al debate y concluyen con una resolución. Por tanto la caducidad para el inicio de la acción está relacionada al inicio del enjuiciamiento (que se ventila ante la Comisión de Fiscalización y Control Político) y no del juicio (que se ventila ante el Pleno de la Asamblea Nacional).

1.2.4.1. Características del juicio político

A continuación, es necesario revisar las particularidades que identifican a la institución del juicio político. Para iniciar se considera una institución de derecho público a partir de que guarda un vínculo directo entre el Gobierno y la sociedad y su competencia corresponde a Función Legislativa que, ejerce, la Asamblea Nacional.

Por otro lado, según Aragón (2014) el juicio político tiene la particularidad de ser un procedimiento voluntario. Este autor argumenta que la voluntariedad del control político no se

refiere a la libertad de los criterios de valoración, sino a que el control político, se lleva a cabo bajo el predominio de la voluntad política por encima de las disposiciones jurídicas. Mientras que el control jurídico responde a un estado de necesidad, es decir, una categoría fáctica que impulsa la actuación de los operadores judiciales. La voluntariedad del control político se basa en una apreciación subjetiva de cuándo, a quién y qué controlar.

Otra de las características de la institución objeto de estudio, es que la resolución que se expide en juicio político no es recurrible. Ello se basa en que emana de la máxima instancia política del Estado y no es de naturaleza jurisdiccional, sino eminentemente política.

A pesar de lo expuesto, y aunque se trate de un procedimiento político, el artículo 173 de la Constitución ecuatoriana (2008), establece que los actos administrativos de cualquier autoridad estatal pueden ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los órganos judiciales correspondientes. En este proceso de control político, como lo es el juicio político, no sería posible presentar una impugnación a través de la vía administrativa, pero sí podría presentarse una acción constitucional. Un ejemplo de esto ocurrió cuando se destituyó a los consejeros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, mediante resolución del Pleno de la Asamblea Nacional. En esta ocasión, en la causa No 23303-2022-01419 (2023), por primera vez en la historia de los juicios políticos, se aceptó una medida cautelar constitucional autónoma.

Sin embargo, en este caso en particular, en la apelación (2023), los jueces constitucionales de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas, resolvieron la nulidad de todo lo actuado por el juez *a quo* por la incompetencia del juez para tramitar la acción. Se rescata de dicha decisión judicial (2023), lo señalado en el numeral 3.2. de los considerandos al referirse que la destitución de los ex consejeros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social se produjo el 18 de noviembre de 2022, y que la medida cautelar presentada el 22 de noviembre, es posterior al

acto supuestamente vulneratorio. Además, el juez habría desvirtuado la figura de la medida cautelar autónoma, al dejar sin efecto una resolución de la Asamblea Nacional “que solo podría impugnarse mediante la vía ordinaria o de una acción de protección”. Por lo tanto, la medida cautelar es considerada improcedente e inejecutable ya que se basa en hechos pasados y no cumple con los principios de peligro inminente y urgencia.

Del caso referido (2023), surge la siguiente interrogante: ¿A qué vía ordinaria se refieren los magistrados de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas? No existe tal vía ordinaria de impugnación de una resolución de censura y destitución, dentro de un juicio político.

El dictamen de la Corte Constitucional No. 1-23-DJ/23, relacionado al pedido de juicio político al presidente Lasso, señaló que ningún juez de la función judicial, ni de la Corte Constitucional pueden inmiscuirse en el proceso de determinación de responsabilidad política. La Corte considera que intervenir implicaría la desnaturalización de la administración de justicia y excluiría una responsabilidad que es de los asambleístas. Si bien es el dictamen de admisibilidad del pedido de juicio político al presidente de la República se está refiriendo a la acción de control político, que también abarca a los funcionarios públicos determinados en el artículo 131 de la Constitución.

Otro precedente constituye la acción de protección No. 17240202300015, presentada el 13 de marzo de 2023, por el ex Secretario Nacional de Seguridad Pública y del Estado, en contra de la calificación realizada por la Comisión de Fiscalización y Control Político, de una petición de enjuiciamiento político en su contra, pese a no cumplir la solicitud con los requisitos de Ley. La resolución judicial declaró la vulneración del derecho constitucional de seguridad jurídica, reconocidos en el Art. 82 de la Constitución de la República, en concordancia de lo previsto en el Art.131 de la Carta Magna. Es importante señalar que, en el numeral 4 de la parte resolutive, el Tribunal deja constancia que la referida sentencia constitucional no interfiere de forma

alguna en las atribuciones constitucionales de fiscalización que le corresponden a la Asamblea Nacional. Por ello aclara el fallo que no se realiza pronunciamiento alguno respecto del fondo de dicho proceso político y únicamente se limita al análisis constitucional de vulneración de derechos constitucionales que le fueron alegados. A diferencia de Ecuador, la Comisión IDH es partidaria de que todo el expediente de un proceso de control político pueda ser revisado en su integralidad. Estados Unidos por su parte, considera que nada de lo resuelto por el Senado, dentro de un *impeachment*, pueda ser revisado. Así lo señala la sentencia del caso Walter L. Nixon v. Estados Unidos, que en su parte pertinente señala que la revisión judicial sería inconsistente con la voluntad de los constituyentes que establecieron para el sistema norteamericano las características de controles y contrapesos. Añade la sentencia que, la intervención del poder judicial, en el trámite del enjuiciamiento político, aun solamente para su revisión significaría atribuir la autoridad final del enjuiciamiento político al mismo cuerpo al cual mediante este procedimiento se debe controlar, tomando en cuenta que en Estados Unidos de Norteamérica, los jueces de la Corte Suprema de Justicia también son sujetos de este procedimiento de control político.

Otra característica del juicio político es su carácter sumarísimo. Ello se sustenta en que no caben excepciones dilatorias, lo mismo sucede con los incidentes de previo y especial pronunciamiento. El procedimiento está reglado por plazos fatales y cualquier controversia de orden procesal será resuelto al momento en que el Pleno de la Asamblea resuelva el caso, sin perjuicio que el informe de la Comisión lo advierta, pero entendiendo que este informe no es vinculante para el Pleno.

Igualmente tiene como peculiaridad ser un procedimiento mixto: escrito y oral.

1.2.4.2. Modelos de Juicio Político

La Corte Interamericana de Derechos Humanos en Opinión Consultiva No 26 (2018) se refiere a tres modelos:

- Modelo legislativo: Al respecto Velasco (2020), señaló que el Congreso, Parlamento o Asamblea es el encargado de remover al presidente, sin la necesidad de depender de otras instituciones. En los sistemas de Poder Legislativo bicameral, la Sala de Representantes asume el papel de acusador, mientras que el Senado actúa como tribunal para juzgar al funcionario acusado. En los sistemas parlamentarios en los que, la elección del gobierno (Función Ejecutiva) deriva del parlamento, la figura del *impeachment*, como explica el referido autor, ha caído en desuso, debido a que en estos sistemas se juzga la responsabilidad política del gabinete a través de la “moción de censura” o la “cuestión de confianza”. Si la Cámara de los Comunes (Cámara Baja) ya no lo apoya al primer ministro, los parlamentarios lo pueden destituir. En 1999, el Comité sobre Estándares y Privilegios del parlamento inglés, analizó las sugerencias para abandonar formalmente el *impeachment* y declaró que, las circunstancias con las que originalmente esta figura surgió están alejadas de la realidad actual, por lo que el procedimiento de *impeachment* puede considerarse obsoleto.

Acerca de la moción de censura o la cuestión de confianza, Aragón (2012) indicó que, son procedimientos más rápidos que un juicio político y pueden llevar a la destitución de un Gobierno. Sin embargo, en sistemas presidenciales, la separación de poderes no solo implica una distribución de competencias, sino que también sirve como un mecanismo para limitar y controlar el poder, lo que permite que unos poderes puedan ejercer control sobre otros.

Sobre esto, Gregorio Badeni, sostuvo que el juicio político es una institución propia de los Estados con regímenes presidencialistas. Mediante este mecanismo constitucional no recae una responsabilidad política de manera solidaria sobre todo el Gabinete, como ocurre en los sistemas parlamentarios. Tampoco implica la determinación de una responsabilidad jurídica, lo cual es atribución exclusiva de la función judicial. Su objetivo exclusivamente es el de separar del cargo al funcionario acusado y potencialmente establecer sobre él una prohibición de ejercer cargos públicos. (Gregorio Badeni, 2013)

- Modelo judicial: En este caso, el Congreso es quien expide la autorización de una acusación, la cual con posterioridad es objeto de evaluación por parte de la Función Judicial.

- Modelo mixto: Este conjuga los elementos de los dos esquemas referidos en los párrafos anteriores. Específicamente aplica procedimientos políticos, pero con controles de tipo judicial.

1.2.4.3. Procedimientos de Juicio Político

En América Latina, el diseño jurídico del juicio político presenta diferencias entre países, ya sea por las causales, por los órganos acusadores y juzgadores, por el procedimiento y en relación con sus efectos. Tal es así que podemos identificar cinco modelos de procedimientos:

- Procedimiento de naturaleza administrativo-sancionatorio, en donde existen causales y sanciones de orden administrativo;
- Procedimientos de orden cuasi-judicial, en donde comisiones legislativas asumen roles de fiscal, juez de garantías y deducen responsabilidades individuales al o los funcionarios acusados;
- Procesos de antejuicio, en los que la Función legislativa desafuera al funcionario acusado en razón de la presunta participación en el cometimiento de un delito;
- Procedimientos de orden judicial, en donde son los tribunales de justicia los que tienen la competencia para conocer, sustanciar y resolver una denuncia en contra de la autoridad o funcionario público; y
- Procedimientos políticos, como los “votos de confianza” que existen en varios sistemas parlamentarios de la región.

1.3. Los Juicios Políticos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH)

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha dictado tres sentencias en procesos judiciales de naturaleza política cuyas decisiones definitivas conllevaron la destitución de magistrados. Estos fallos han establecido estándares mínimos para los procesos

de juicio político. No existe aún fallos de la Corte IDH, relacionados a presidentes que hayan sido destituidos. Los referidos, como se ha dicho, responden a la destitución de magistrados de tribunales de justicia. La Constitución ecuatoriana no permite, en la actualidad, procesos de juicio político en contra de jueces.

Las decisiones de la Corte IDH mencionadas anteriormente, corresponden a los siguientes casos: Tribunal Constitucional vs. Perú (2001); Tribunal Constitucional: Camba Campos y otros vs. Ecuador (2013) ; y, el caso de la Corte Suprema de Justicia: Quintana Coello y otros vs. Ecuador (2013).

En el primero, la Corte (2001) determinó que el Estado peruano, violó garantías constitucionales en el proceso de revocación de tres magistrados del Tribunal Constitucional por parte del Congreso. El segundo caso es el referido a ocho vocales del Tribunal Constitucional de Ecuador, que fueron cesados en sus cargos por el Congreso Nacional violando garantías del debido proceso, lo que culminó en el 2013 con la disposición de la Corte IDH que los magistrados destituidos sean indemnizados por el Estado. El último proceso, está referido a la remoción arbitraria de 27 magistrados de la Corte Suprema de Justicia de Ecuador por parte del Congreso Nacional. La Corte IDH consideró que el Congreso no estaba facultado para ello y que se violaron garantías esenciales del debido proceso, además de disponer, igualmente, la indemnización de los magistrados destituidos ilegalmente.

La Corte y la Comisión IDH han coincidido criterios en relación con tres cuerpos normativos fundamentales a emplear en los procesos de juicio político, estos son: Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; y la Carta Democrática Interamericana.

1.4. Juicio político al presidente o vicepresidente de la República

El dictamen de la Corte Constitucional No.1-23-DJ/23, de fecha marzo 29 de 2023, relacionado a la solicitud de juicio político en contra del presidente de la República, Guillermo

Lasso Mendoza, señala en el párrafo 18 que la figura del juicio político al presidente de la República, constituye una manifestación práctica del equilibrio que debe existir entre el principio de control político y el de estabilidad presidencial, cuanto más cuando el presidente es elegido democráticamente. Por ello, la Corte Constitucional, recuerda que este procedimiento de control político tiene un procedimiento especial, distinto al que corresponde, por ejemplo a los ministros de Estado y demás autoridades previstas en el artículo 131 de la Carta Magna.

En el mismo fallo, la Corte Constitucional reitera lo dicho en el dictamen 4-22-RC/22 (párrafos 215 y 216) en cuanto a que este procedimiento es agravado, con el fin de evitar acciones que vulneren la gobernabilidad del Estado y con ello evitar las nocivas consecuencias que ocasiona una acefalía en la Función Ejecutiva. Por ello, agrega, que existen tres elementos que deben verificarse en la fase de admisión de una solicitud de juicio al presidente de la República, a fin de que mantenga ese carácter de agravado, tanto de la solicitud como de su fase de inicio; estos son: (i) legitimación política reforzada, lo cual se corrobora a través de la petición de juicio político apoyada por lo menos un tercio de los miembros del parlamento; (ii) causales agravadas, estas deben referirse exclusivamente a las previstas en el artículo 129 de la Constitución; y, (iii) control judicial por parte de la Corte Constitucional, a fin de verificar que los dos elementos anteriores se hayan cumplido.

En Ecuador, desde 1932 hasta mayo de 2023, se han llevado a cabo seis juicios políticos seguidos contra los principales mandatarios del país, cuatro de ellos contra presidentes y dos contra vicepresidentes de la República.

El primer juicio, tuvo lugar el 22 de agosto de 1932, en contra Neptalí Bonifaz, quien, a pesar de haber ganado las elecciones presidenciales de 1931, no logró asumir el cargo, al haber sido inhabilitado para la presidencia del país por el Congreso Nacional antes de tomar posesión. La razón de ello fue que Bonifaz resultó acusado de ostentar la nacionalidad peruana. Al respecto Martínez y Martínez (1983), hijos del expresidente Martínez Mera, señalan que

Bonifaz nació en Quito, hijo del entonces Secretario de la Legación del Perú y una distinguida dama quiteña. Al conocerse de rumores sobre su supuesta nacionalidad peruana, en una misiva remitida al doctor Leopoldo Izquieta Pérez, le refiere que, durante su juventud, él se declaró peruano en algunas ocasiones para defender el patrimonio de su familia que, según su consideración, se veía amenazado por la Revolución Alfarista. Esta confesión se consideró suficiente para impedirle que asumiera la presidencia.

El segundo juicio político, se dirigió contra el presidente Juan de Dios Martínez Mera, quien ganó las elecciones en 1932 con 56.872 votos. Al no existir aún una Ley electoral, ni Consejo Nacional Electoral, los escrutinios en aquel entonces corrían a cargo del Congreso Nacional. Un año después de que Martínez Mera asumiera como presidente, el entonces diputado José María Velasco Ibarra lo acusó de haber obtenido la victoria electoral de manera fraudulenta. Velasco Ibarra alegaba que, en pequeños poblados de la provincia de Los Ríos, que no sobrepasaban los 400 habitantes, se contabilizaron más de dos mil votos a favor de Martínez Mera. Este modo, según Velasco Ibarra, se ganaron las elecciones fraudulentamente con 70.000 votos. La defensa de Martínez Mera alegó en todo momento que eso no era posible, dado que el propio Velasco presidía el Congreso que hizo los escrutinios y en las actas se hizo constar que Martínez obtuvo 56.870 votos. No obstante, el 17 de octubre de 1933 fue destituido del cargo de presidente, argumentándose fraude electoral también un mal manejo de la política territorial internacional.

El tercer caso, como consta en el Diario “El Universo” (2022), ocurrió en el año 1962, promovido por el diputado Jorge Salvador Lara, del Partido Conservador, quien acusó al entonces presidente de la República, Carlos Julio Arosemena Monroy, por mantener una conducta que no estaba en correspondencia con sus altas funciones. Esto por cuanto en la visita al país del entonces presidente de Chile, Jorge Alessandri, Arosemena había recibido al presidente chileno en estado de ebriedad. Salvador Lara alegó para el juicio que el mandatario

consumía alcohol con frecuencia, lo cual atentaba contra el decoro nacional. No obstante, no logró reunir los votos suficientes para que el presidente fuera censurado y destituido.

En ese orden, en 1932 tuvo lugar el cuarto juicio político, que fue dirigido contra el entonces vicepresidente de la República, Reynaldo Varea Donoso. Este fue impulsado por el diputado Luis Félix López, quien acusó a Varea de haber comprado un equipamiento militar obsoleto en complicidad con el Ministro de Defensa y los miembros de la cúpula militar. Finalmente, el vicepresidente fue exonerado de las acusaciones formuladas en su contra.

Por otra parte, en el mes de julio del año 1995, se realizó el quinto juicio político, esta vez en contra del entonces vicepresidente Alberto Dahik, quien fue acusado de cohecho y de menoscabar el honor de la nación por el uso indebido de gastos reservados, recursos públicos que estaban destinados para ejecutar acciones relacionadas con la seguridad nacional. El 6 de octubre del propio año 1995 se desarrolló el juicio contra Dahik, aunque en la deliberación no se logró la mayoría de los votos requeridos para poder destituirlo. No obstante, unos días después, el 11 de octubre, el presidente Sixto Durán-Ballén le solicitó que renunciara al cargo y Dahik salió furtivamente del país rumbo a Costa Rica, donde en fecha 29 de marzo de 1996, le fue concedido el asilo político.

Por su lado, la Corte Constitucional, en la solicitud de juicio político contra el ex vicepresidente de la República, Ing. Jorge Glas, emitió Dictamen de Admisibilidad (2017) sin embargo el proceso no prosperó porque Glas perdió -por abandono del cargo- su calidad de vicepresidente de la República. En éste, la Corte Constitucional, manifestó que la destitución de los altos cargos del Estado a través del juicio político por parte de la Asamblea Nacional es una demostración del poder de fiscalización y control político del poder legislativo en los sistemas presidencialistas. Además, refleja los valores fundamentales de responsabilidad, juridicidad y separación de poderes, propio de los Estados de derecho.

En cuanto al sexto juicio político, este corresponde al iniciado en contra del presidente Lasso, pero no se llegó a la etapa de resolución. Tuvo la etapa de interpelación y defensa ante el Pleno de la Asamblea Nacional pero no se dio la sesión en la que se debía resolver el mismo, por cuanto el presidente disolvió a la Asamblea Nacional.

1.4.1. Iniciativa

La norma constitucional ecuatoriana (2008), dispone en el artículo 129, que el máximo órgano legislativo goza de la facultad para enjuiciar políticamente a las dos más altas dignidades del Estado. Por su parte el artículo 87 de la LOFL, señala que esta solicitud se formalizará con las firmas de al menos una tercera parte de los miembros del parlamento. En el caso de otros funcionarios públicos, sujetos a control político, la LOFL señala que se contará con las firmas de respaldo de al menos una cuarta parte los asambleístas. Esta diferencia de términos que utiliza la Ley, formalización para el caso de peticiones de enjuiciamiento político en contra del presidente o vicepresidente de la República; y respaldo, cuando se trata de peticiones en contra de otros funcionarios públicos, ha dado lugar en cierto sector de académicos, el considerar que en el primer caso la solicitud o acusación constitucional propiamente dicha, requiere la firma de una tercera parte de los asambleístas, mientras que en el segundo caso, la petición puede ser firmada por un asambleísta pero respaldada de al menos una cuarta parte de los miembros de la Asamblea Nacional.

Esta tesis ha sido aclarada por la Corte Constitucional quien asume que el texto legal se refiere al hecho de respaldar, apoyar, el pedido. Así se desprende del párrafo 45 del dictamen No. 1-23-DJ/23, cuando señala que la legislatura cuenta con 137 integrantes, por lo que un tercio de los mismos equivale a 46 asambleístas. En la medida en que la solicitud cuente con ese número de firmas de respaldo se cumple con la exigencia legal y con ello se respeta el principio de legitimidad política, independientemente del hecho de que parte de esas firmas correspondan a asambleístas suplentes o alternos.

Dentro de este mismo dictamen existió un voto salvado del juez constitucional Herrería Bonnet, quien sostuvo que los asambleístas suplentes o alternos aun cuando hayan sido principalizados, no pueden firmar la solicitud de respaldo de un juicio político en contra del presidente o del vicepresidente de la República porque, a criterio del magistrado, esta posibilidad solo está prevista de manera expresa para el enjuiciamiento político a las autoridades contempladas en el artículo 131 de la CRE y no para el enjuiciamiento político al presidente o vicepresidente de la República. Posición con la que no coincidió la mayoría de magistrados, toda vez que la legislación reconoce que un asambleísta suplente o alterno, una vez principalizados, goza de las mismas atribuciones y deberes constitucionales y legales previstas para los legisladores titulares.

Un tema que ha sido objeto de controversia es la posibilidad del solicitante para desistir de la acción de control político, es decir desistir de la solicitud planteada. El Código Orgánico Administrativo (COA) (2017), es norma supletoria a la LOFL ya que su normativa regula aspectos de los entes públicos. En el artículo 211, el COA, señala que el desistimiento cabe en todo proceso siempre que no sea prohibido por la Ley. En ese sentido la LOFL no prohíbe que un miembro de la Asamblea Nacional pueda desistir de una solicitud de enjuiciamiento político, por tanto queda abierta la posibilidad para que ello ocurra. Siguiendo las reglas del COA, en caso de que el solicitante del juicio político desista, no puede volver a formular una petición similar, con la misma causa y objeto. El COA no exige para que sea válido el desistimiento, se reconozca la firma del proponente, como si lo estipula el COGEP (2015), por lo que, ello no resulta necesario.

Una cuestión que hace inadmisibles el procedimiento de enjuiciamiento político es el hecho de que sean retiradas las firmas de respaldo a la solicitud. Para solicitar el enjuiciamiento político al presidente o vicepresidente de la República se requiere el respaldo en firmas de una tercera parte de los miembros de la Asamblea. Y como mínimo la cuarta parte de firmas de

respaldo, cuando se solicita el juicio político a los funcionarios públicos determinados en los artículos 131 de la Constitución de la República (2008), en concordancia con lo señalado en el artículo 78 de la LOFL (2009).

Sobre el retiro de firmas de respaldo a una solicitud de enjuiciamiento político, algunos asambleístas, en una postura positivista pura, alegan el principio de legalidad en Derecho Público y no admiten la posibilidad de que dichas firmas sean retiradas. Se basan en que no existe norma expresa que lo permita, a diferencia -sostienen- de la posibilidad de retirar proyectos de ley por parte del proponente, como lo contempla la LOFL (2009) en el artículo 58.2.

De aceptarse ese argumento no podrían retirarse, por ejemplo, las mociones ingresadas para conocimiento del Pleno de la Asamblea Nacional o dentro de las Comisiones Especializadas Permanentes y Ocasionales, lo cual es una práctica habitualmente aceptada. Las normas jurídicas deben ser comprendidas en su integralidad y acudir a las normas supletorias para complementarlas o cubrir aparentes vacíos legales.

Argumentos que sustentan la posibilidad de retiro del respaldo, en contraposición con aquellos que alegan la imposibilidad de hacerlo, son los siguientes:

- 1) El principio de legalidad corresponde a la administración pública, en este caso a la Asamblea Nacional respecto de sus actuaciones frente al administrado. En el caso analizado la actuación es de uno o varios asambleístas respecto de un trámite interno. No cabe alegar este principio frente a un retiro de apoyo, de una petición de enjuiciamiento político, porque ese es un requisito de forma que debe reunir el proponente. No constituye un acto administrativo con consecuencias jurídicas al administrado. Debemos recordar que el principio de legalidad tiene dos aristas: por un lado el que forma parte del derecho administrativo relacionado a la necesidad de que los funcionarios públicos realicen estricto cumplimiento a lo expresamente señalado en la Ley (Art.226 CRE); y por otro lado, el de reserva legal consagrado en la Constitución de la

República que señala que no existe infracción alguna si la Ley no la ha consagrado como tal (Art.76 #3 CRE). El principio de legalidad debe ser visto con mayor amplitud que la visión positivista de antaño y complementarse con el principio de juridicidad (también llamado de legalidad objetiva) previsto en el artículo 14 del Código Orgánico Administrativo, que señala que la actuación administrativa se somete a todo el conjunto de disposiciones jurídicas reconocidas por nuestra Constitución, ello abarca los instrumentos internacionales, la ley, los principios, y la jurisprudencia aplicable. En definitiva que lo literal de la Ley deja de tomarse como máxima expresión de lo jurídico y se toma en cuenta al derecho en su conjunto, como un todo sistémico.

Desde la aprobación de la Constitución de 2008, en Ecuador se incorpora una tendencia hermenéutica de origen constitucional y desarrollo jurisprudencial que supera el positivismo puro al que se adhieren los defensores a ultranza del principio de legalidad.

2) En el procedimiento de enjuiciamiento político, quienes respaldan el pedido no son partes procesales, no son ni sujetos activos ni pasivos del procedimiento;

3) El requisito de las firmas es de forma no de fondo, por tanto es subsanable sin que se vea afectado el procedimiento. Lo dicho se sustenta en el texto del artículo 87 de la LOFL (2009) que señala que la solicitud de enjuiciamiento político se formalizará con las firmas, por tanto es claro que es un requisito de forma y ante la eventualidad que sean retiradas, como un acto libre y voluntario de cambio de opinión (sobre un tema meramente formal, que no implica afectación a derechos de terceros), bien pueden ser sustituidas antes del inicio del trámite que realiza el Consejo de Administración Legislativa.

El artículo 80 de la LOFL (2009) relativo al procedimiento de enjuiciamiento de funcionarios públicos, señala que el CAL, cuenta con un plazo no superior a diez días, desde que conoce de la solicitud, para verificar que se cumplan los requisitos. Además, aclara que

dentro de ese plazo los solicitantes podrán presentar un alcance a la petición, de estimarlo oportuno.

Cabe indicar que, en las solicitudes de enjuiciamiento político al presidente o vicepresidente de la República, el segundo inciso del artículo 88, de la LOFL (2009) prevé que, si el CAL, considera que la petición de juicio político no cumple con los requisitos de Ley, concederá un plazo de tres días a quienes la formularon la petición a fin de que la subsanen. En ese sentido, sustituir o completar las firmas de respaldo puede efectuarse hasta esta etapa de verificación de requisitos que realiza el CAL.

Esta subsanación no podría efectuarse ante la Comisión de Fiscalización y Control Político (CFCP), pues en los procedimientos de este tipo, contra funcionarios públicos que no sean el presidente o vicepresidente de la República, el artículo 81 de la LOFL (2009) regula que, en el plazo de cinco días contados a partir de la recepción del expediente por parte del CAL, la Comisión comprobará que la petición cumpla con los requisitos previstos en el artículo 131 de la Constitución. De no contarse con alguno de los requisitos, entre los cuales están las firmas de respaldo, la solicitud será archivada. Es entendible esta segunda constatación de requisitos por cuanto las solicitudes de enjuiciamiento político se sustancian conforme se van resolviendo las que están en curso, por lo que puede mediar un tiempo considerable entre la verificación que realizó el CAL y el momento en que corresponde sustanciar a la Comisión.

Cuando la ley se refiere a procesos de juicios políticos contra las dos más altas dignidades del Estado, no establece que la Comisión verifique el cumplimiento de los requisitos de procedencia, sino que de inmediato avoque conocimiento y notifique del inicio del mismo al presidente o vicepresidente de la República. Se entiende que, en este caso, esa verificación la realizó el CAL y la Corte Constitucional.

1.4.2. Causales

La Corte Constitucional, en el dictamen No. 1-23-DJ/23, ha señalado que el juicio político es una manifestación del principio de responsabilidad y control político, cuya finalidad es sancionar políticamente a altos funcionarios públicos que, en el ejercicio de sus deberes, incurran en infracciones constitucionales. La resolución que se expida en estos procesos de control político supone el convencimiento político del cometimiento de infracciones que afectan a valores y deberes constitucionales de gran importancia. La Corte reafirma la tesis de que un juicio político no tiene como finalidad la determinación de responsabilidad penal, administrativa o civil. Así también sostiene que no constituye un procedimiento cuasi-penal.

En este punto es necesario señalar que en el dictamen en referencia, párrafo 97, la Corte Constitucional señala que la naturaleza agravada del juicio político al presidente implica que su responsabilidad política solo puede establecerse por las causales taxativas previstas en el artículo 129 de la Constitución. Esta posición se fundamenta por cuanto la Corte Constitucional concluye que en nuestro sistema constitucional este juicio no se fundamenta en un mecanismo de pérdida de confianza.

Ello implica que los legisladores deben tener al momento de resolver lo que la Corte denomina “convencimiento político del cometimiento de infracciones que afectan a valores y deberes constitucionales de gran importancia”. Es decir una apreciación subjetiva de que uno o más de los delitos previstos como causal de enjuiciamiento político, han sido cometidos. Como los circunscribe a esta apreciación, sostiene que no es apropiado -en el caso de Ecuador- sostener que es una pérdida de confianza, porque más allá de que aquello sea una consecuencia, lo relevante es el convencimiento de que el presidente (o vicepresidente) de la República cometió el delito.

Estas infracciones constitucionales, previstas en la norma ecuatoriana, son:

1. Por incurrir en tipos penales contra la seguridad del Estado.

El enjuiciamiento político contra los dos altos dignatarios del país se estableció más gravoso en relación a otros funcionarios sujetos a control político, a fin de evitar un uso desmedido que contribuya a la inestabilidad del régimen. Se establecieron tipos penales específicos a fin de evitar expresiones subjetivas que existen en legislaciones de otros países (y que incluso tuvo el Ecuador antes) como, por ejemplo: Argentina (Art.53 Constitución) “por mal desempeño o por delito en el ejercicio de sus funciones (...)”; México (Art.109, número 1 Constitución) “por actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho”; República Dominicana (Art.83, número 1 Constitución) “por la comisión de faltas graves en el ejercicio de sus funciones”; etc. Sin embargo, al derogarse el Código Penal en 2014, se eliminó la denominación “delitos contra la seguridad del Estado”, que constaba en el Título I, el cual estaba compuesto por el Capítulo I: Delitos que comprometen la seguridad exterior de la República (Arts.115 al 122); por el Capítulo II: Delitos que comprometen la paz y la dignidad del Estado (Arts.123 al 129); por el Capítulo III: Delitos contra la seguridad interior del Estado (Arts.130 al 155); y por el Capítulo IV: Delitos de sabotaje y terrorismo (Art.156 al 166). Ese catálogo de tipos penales cerrados, previstos entre el artículo 115 al 166 ya no existe, o por lo menos la mayoría de ellos ya no (Eran 52 tipos penales). Hoy esta causal es abierta a todo tipo de delitos contra la seguridad del Estado, más allá de lo que los detractores de esta tesis sostengan. La Ley es independiente de la voluntad del que la crea y lo real es que al aprobarse el COIP se derogó el anterior Título I: Delitos contra la seguridad del Estado.

Con la vigencia del COIP (2014), lo que se tipifica en el Capítulo Sexto, son los delitos contra la estructura del Estado constitucional, conformados por los delitos contra la seguridad pública (Sección Única), tipificados entre los artículos 336 y 365 (30 artículos). Bien podría alguien sostener que son esos los referidos a los delitos contra la seguridad del Estado y con ello volver a la taxatividad de las causales de enjuiciamiento político. Sin embargo, eso no deja

de ser una interpretación, porque la norma constitucional es clara: “delitos contra la seguridad del Estado”. Al no referirse a tipos penales concretos, como consecuencia de la derogatoria del Código Penal, en el caso de la causal 1 del artículo 129, bien caben otros delitos contra la seguridad del Estado. Por ejemplo, el artículo 233 del COIP, que está dentro de la Sección Tercera: Delitos contra la seguridad de los activos de los sistemas de información y comunicación, del Capítulo Tercero: Delitos contra los derechos del buen vivir, establece que cuando se trate de información reservada, cuya revelación pueda comprometer gravemente la seguridad del Estado, la o el servidor público encargado de la custodia o utilización legítima de la información que sin la autorización correspondiente revele dicha información, será sancionado con pena privativa de libertad de siete a diez años y la inhabilitación para ejercer un cargo o función pública por seis meses, siempre que no se configure otra infracción de mayor gravedad.

Este es un tipo penal que establece como uno de sus elementos constitutivos que se comprometa gravemente la seguridad del Estado por tanto bien se podría adecuar esta conducta como causal de destitución del presidente o vicepresidente de la República.

Otro ejemplo lo encontramos en delitos que el Consejo de Seguridad Pública y del Estado (COSEPE), considere que atenten contra la seguridad del Estado, como es el caso del narcotráfico, el terrorismo y la minería ilegal.

El Libro Blanco (2018), donde se define la Política de la Defensa Nacional, se define a la seguridad, dentro del contexto nacional, como la condición en la que el Estado puede actuar libremente y desarrollar sus estrategias para reducir las amenazas y riesgos provenientes de acciones intencionadas o de emergencias de origen natural o antrópico. Los provenientes de acciones intencionadas se refieren al conflicto internacional, el terrorismo, la piratería, el crimen organizado, el narcotráfico y sus delitos conexos; y, las de origen natural, están

relacionadas con catástrofes naturales, alteración del ambiente, pandemias, entre otros, que afectan tanto los intereses estatales como de la sociedad en general.

Como puede advertirse de la lectura, el Estado tiene una libertad para definir sus amenazas, es por ello que el COSEPE, en septiembre de 2022, resolvió declarar al narcotráfico como una amenaza para la seguridad del Estado (La Nación, 2022). Asimismo, ocurrió con la minería ilegal, que fue catalogada como una amenaza a la seguridad nacional, teniendo en cuenta sus vínculos directos con otras figuras delictivas como el lavado de activos, el narcotráfico y el tráfico de armas (www.swissinfo.ch, 2023). Lo propio respecto del terrorismo en abril de 2023.

Las resoluciones antes mencionadas del COSEPE, se ubican en un concepto moderno de seguridad, establecido en la Declaración sobre Seguridad en las Américas (2003), ratificada por Ecuador. En ella se determina que las nuevas definiciones en torno a la seguridad en el contexto global poseen un alcance multidimensional y engloba, las amenazas más comunes, así como nuevas formas en que se manifiestan. Los Estados afirman que, la colaboración para enfrentar estas amenazas se sustenta en valores compartidos y visiones similares reconocidas en la región. Es así como, cada Estado tiene plena soberanía para determinar sus principales riesgos de seguridad y definir las estrategias, planes y acciones para enfrentar las amenazas a su seguridad.

¿Podría entenderse entonces que las presunciones de participación de un presidente o vicepresidente de la República en delitos como el narcotráfico, la minería ilegal o el terrorismo, declarados por el COSEPE como delitos contra la seguridad del Estado, es causal de destitución por atentar a la seguridad del Estado? Considero que sí, tanto más cuando en el ejemplo del narcotráfico, el Ecuador ha ratificado la Convención Única de las Naciones Unidas, de 1961, la Convención de las Naciones Unidas sobre Estupefacientes, 1971, la Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, 1988, la

Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 2000 y dos de sus protocolos y la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, 2003, todos los cuales hacen parte del bloque de constitucionalidad.

Pero la discusión no debería centrarse solamente en aceptar o no las acciones u omisiones que pudiesen constituir delitos contra la seguridad del Estado sino la manera en que el hecho imputado se subsume al delito tipificado en la Ley o en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, es decir la adecuación fáctica y jurídica al tipo penal. Obviamente no con la rigidez del procedimiento penal pero cuando menos que la argumentación coherente y mínimamente verosímil permita dentro de una red de inferencias inductivas llegar a una conclusión que genere un convencimiento de la responsabilidad del presidente o vicepresidente de la República respecto de los hechos que se le imputan. En un proceso judicial penal existe el estándar probatorio de certeza, mas allá de toda duda razonable, que permite romper con la máxima de presunción de inocencia y poder sentenciar. En un proceso de enjuiciamiento político aquello no ocurre pero no implica tampoco que sin pruebas se resuelva destituir a un mandatario. Bajo ningún concepto un procedimiento de control político puede ser sinónimo de abuso o arbitrariedad. Deben existir elementos de convicción, debe existir motivación, prolijidad, rigurosidad, atendiendo a la seriedad que la activación de esta figura constitucional requiere.

Como ya ha quedado claro en este procedimiento de control político, no se determina la existencia de un delito, sin embargo la argumentación de la imputación debe demostrar, al menos mínimamente, la infracción. Como bien lo señala Rafael Bustos Gisbert, profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Salamanca, mientras la responsabilidad penal requiere claridad de los hechos que permitan un convencimiento judicial de la culpabilidad, la responsabilidad política, por el contrario, sólo necesita el convencimiento político-moral de tal culpabilidad. (Bustos, 2018)

No podemos hablar en los procesos de enjuiciamiento político de la existencia de un nexo causal en sentido estricto, porque este es un elemento que debe existir en los casos de responsabilidad objetiva, es decir que se pruebe el vínculo existe entre la conducta y el daño.

El juicio político es de responsabilidad subjetiva, no determina la existencia de un delito sino, dependiendo la legislación de cada país, la pérdida del principio de confianza de un servidor público o el convencimiento político del cometimiento de graves infracciones constitucionales que atentan contra valores del Estado.

Por ejemplo, en la minería ilegal, que no forma parte de los ilícitos regulados en los artículos 336 y 365 del COIP (2014), aunque si está declarada como una amenaza para la seguridad del Estado, el tipo penal base tiene tres elementos normativos que lo componen:

- La ejecución de una actividad propia de la minería (extraer, explotar, explorar, aprovechar, transformar, transportar, comercializar o almacenar);
- Carecer del permiso otorgado por la entidad facultada para ello; y
 - La consecuencia dañosa, ya sea potencial o material al medio ambiente. (Art.260

COIP).

La Corte Constitucional, en el dictamen 1-23-DJ/23, ha señalado que el examen del contenido, implica establecer lo siguiente:

- Si se singulariza alguno de los tipos penales referidos en el artículo 129 de la Constitución, como sustento de la acusación presentada en contra del presidente o vicepresidente de la República;
- Si se singularizan los hechos dentro del razonamiento fáctico de la solicitud;
- Si ese razonamiento fáctico tiene coherencia narrativa y presenta una verosimilitud mínima, que no incluya hechos manifiestamente falsos, imposibles ni notoriamente infundados. Este análisis no incluye la valoración de la prueba.

-Si los hechos que constituyen el argumento de la acusación guardan relación con el delito al que alude la acusación. Este análisis no incluye la determinación de la existencia del delito ni la responsabilidad del presidente de la República, ni por tanto la valoración de la prueba.

2. Por delitos de concusión (Art.281 COIP (2014)); cohecho (Art.280 COIP (2014)); peculado o enriquecimiento ilícito (Art.279 COIP).
3. Por delitos de genocidio (Art.89 COIP); tortura (Art.151 COIP); desaparición forzada de personas (Art.161 COIP (2014)); secuestro (Art.162 COIP (2014)); u homicidio (Art.144 COIP (2014)) por motivos de naturaleza política o de conciencia.

El COIP (2014), en el artículo 13 respecto a las reglas de interpretación de las normas penales, señala:

- La interpretación en el orden penal se efectuará de acuerdo a lo estipulado en la norma suprema de manera integral y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Esta es la disposición que aplica en el numeral 1 del artículo 129 de la CRE respecto de la causal de delitos contra la seguridad del Estado, al no existir esa denominación en el COIP.
 - Los tipos penales y las penas serán interpretados en un sentido estricto, o sea tomando en cuenta la norma de forma literal. Esta regla es la que debemos aplicar para las tres causales el artículo 129 de la CRE.
 - No se permite el empleo de la analogía para crear infracciones penales, incrementar el alcance de los fundamentos que permiten la imposición de una pena o medida cautelar o para restringir o privar de algunos derechos. Regla aplicable para las tres causales previstas en el artículo 129 de la CRE.

1.4.3. Procedimiento

1.4.3.1. Presidencia de la Asamblea Nacional y Consejo de Administración Legislativa.

La petición para iniciar el juicio político, en virtud de lo establecido en el artículo 87 de la LOFL (2009), se presenta al presidente del máximo órgano legislativo, la que debe estar argumentada y contener los cargos imputados al presidente o vicepresidente de la República, así como la determinación de la prueba que será presentada. Además deberá adjuntarse la prueba documental disponible al momento de presentar la acusación constitucional. Será formalizada con las firmas de al menos una tercera parte de los asambleístas, en el formulario destinado a estos fines, bajo la declaración de que las rúbricas son reales y pertenecen a sus titulares. Este formulario, al que hace referencia la Ley, se aprobó mediante resolución No. CAL-2019-2021-475 de 23 de abril de 2021 y se descarga de la página institucional de la legislatura.

Por otro lado, la LOFL (2009), en el artículo 88, establece que el presidente de la Asamblea Nacional, cuenta con un plazo no superior a tres días, para comunicar al CAL, sobre esta petición de enjuiciamiento político al presidente o vicepresidente de la República. Cumplido el trámite anterior y verificado que se ha cumplido con los requisitos formales, el Consejo de Administración Legislativa la enviará al máximo órgano de justicia constitucional para que expida el dictamen previo de admisibilidad, según lo establecido en el inciso segundo del artículo 129 del texto constitucional (2008). La ley no señala un plazo específico para esta actuación del CAL.

Si el Consejo de Administración Legislativa, considera que la petición de juicio político incumple los requisitos legales, dispondrá a quienes la formularon que la subsanen en un término que no puede exceder los tres días. De no cumplirse con ello, se dispondrá el archivo de la petición de juicio político.

Sobre la naturaleza jurídica de los requisitos, Islas (2009), consideró que de manera general la ley prevé que, de cumplirse ciertos presupuestos legales debe producirse determinado acto, también establecido por el orden jurídico. La actuación de la autoridad es una consecuencia generada al verificarse la existencia de los requisitos determinados en la Ley. Ferrajoli (1995) denomina a esto la garantía política de la fidelidad de los poderes públicos, que representa el respeto de las autoridades a la legalidad constitucional, por lo que poder público debe actuar solamente en el ámbito de sus facultades. Un requisito legal es una obligación de cumplimiento y las autoridades están llamadas a verificar su existencia.

En caso de que la Corte Constitucional emita un dictamen de admisibilidad, el presidente de la Asamblea Nacional, lo comunicará al Consejo de Administración Legislativa en un plazo máximo de tres días, tal como establece el artículo 89 de la LOFL (2009). Si el dictamen de admisibilidad es negativo, el CAL archivará la solicitud y lo comunicará a los solicitantes y al presidente o vicepresidente de la República, de conformidad con el mencionado artículo. Si la Corte Constitucional, emite un informe de admisibilidad favorable, el presidente del órgano legislativo enviará la petición de juicio político, el dictamen de admisibilidad y la documentación pertinente, a través de la Secretaría General de la Asamblea Nacional, al presidente de la Comisión de Fiscalización y Control Político, para que la Comisión avoque conocimiento y sustancie el trámite.

1.4.3.2. Dictamen de admisibilidad

El dictamen de admisibilidad es uno de los requisitos que la Asamblea requiere cumplir para poder sustanciar un pedido de juicio político en contra del presidente o vicepresidente de la República. No será necesario que existe enjuiciamiento penal previo, pues como lo hemos analizado, el juicio político no pretende comprobar la existencia de un delito y por tanto en ningún momento afecta la presunción de inocencia garantizada en la Constitución.

En un juicio político nos encontramos frente a la pérdida del principio de confianza del que debe gozar los servidores públicos y en el caso de Ecuador concretamente al convencimiento político del cometimiento de una de las infracciones previstas en el artículo 129 de la Constitución de la República.

En este punto cabe señalar que la mayor parte de la doctrina regional sobre el juicio político, independientemente de causales abiertas o cerradas, concluyen que se trata de un procedimiento de pérdida de confianza, sin embargo la Corte Constitucional ecuatoriana ha señalado de manera expresa que en el caso de Ecuador no se trata de aquello, pues nuestra norma constitucional al establecer entre las causales para el juicio político al presidente o vicepresidente de la República, tipos penales específicos, lo que se requiere es que los assembleístas tengan, sobre la base de las pruebas, un convencimiento político del cometimiento de cualquiera de esas infracciones.

La expedición del dictamen, por parte de la Corte Constitucional está regulada en el numeral 3 del artículo 144 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) (2009). Dicho dictamen debe ser emitido en el plazo de seis días con posterioridad a la fecha de recepción del expediente, tal como regula el artículo 148 de la propia ley; y se resolverá con el voto de las dos terceras partes de quienes componen el Pleno de la Corte Constitucional, es decir 6 miembros de los 9 que la conforman. No cabe un dictamen ficto sobre la admisibilidad.

Se debe señalar que en el Dictamen No. 001-17-DD.T-CC (2017), se ha razonado que la Corte Constitucional tiene una competencia limitada en materia de juicio político, por ser un órgano de naturaleza jurisdiccional y no política. En ese sentido, el dictamen que emite la Corte, sobre la admisión de la petición de juzgamiento político, es resultado de la segunda revisión que debe efectuarse del asunto, previo al inicio del juicio político. Se debe señalar que, siendo el órgano de control político quien asume un rol protagónico en el desarrollo de un juicio

político, la etapa de verificación de requisitos realizada ante el CAL no es determinante para el análisis que luego debe realizar la Corte, sin embargo de alguna manera condiciona el control constitucional que realiza dicho órgano. Esto se pone de manifiesto, si se tiene en cuenta que la Corte Constitucional solamente tiene facultad para emitir un dictamen de admisibilidad, cuando el CAL, previamente emitió una decisión favorable al respecto.

Si el CAL considera inadmisibile la petición de juicio político, dispone de inmediato el archivo de esta y la Corte no tiene facultad para emitir pronunciamiento alguno al respecto. Por esa razón, cuando el CAL admite una petición de juicio político, el ámbito de competencia de la Corte Constitucional, de conformidad con el artículo 148 de la citada Ley Orgánica, se limita a los siguientes aspectos:

1. Si la petición cumple los requisitos previstos en la Constitución.
2. Si en la petición se identifica con claridad la infracción imputada y si ella corresponde a los tipos penales contemplados en el artículo 129 de la Constitución.
3. Si como consecuencia de lo anterior es procedente o no iniciar el juicio político.

Estas cuestiones, constituyen meras formalidades en apego a la competencia central y protagónica que posee el máximo órgano legislativo, en esta fase de admisión a través del CAL y posteriormente en el juicio político propiamente dicho, a través del Pleno de la Asamblea Nacional.

En ese sentido, la función del máximo órgano de justicia constitucional, es efectuar un procedimiento reforzado de admisibilidad y garantizar que no existan omisiones de tipo formal en el análisis efectuado por el CAL.

De conformidad con el artículo 153 inciso 2 de la LOGJCC (2009), en el enjuiciamiento político, la Corte Constitucional no tiene competencia alguna para referirse a la veracidad de

las infracciones y la responsabilidad del jefe de Estado, tampoco respecto de la pertinencia de las pruebas anunciadas o adjuntadas.

El primer inciso del mencionado artículo se refiere a los efectos del dictamen, y en ese sentido establece que es requisito inexcusable para proceder al enjuiciamiento a las máximas autoridades del Estado. Ello está en consonancia con lo regulado en el artículo 436 numeral 1 de la norma suprema, que reconoce a la Corte como la máxima instancia para interpretar la Constitución y de los instrumentos supranacionales de derechos humanos que han sido objeto de ratificación por el Estado ecuatoriano, mediante dictámenes y sentencias. De igual forma reconoce el carácter vinculante de sus decisiones.

Se debe explicar que el dictamen expedido por la Corte Constitucional no produce el efecto de cosa juzgada con relación a la veracidad de las infracciones imputadas. Lo anterior, teniendo en cuenta que la decisión no recae sobre el fondo de las pretensiones expresadas en la petición de enjuiciamiento político. En ese orden, en caso de que sea declarada la inadmisibilidad de la solicitud, el órgano legislativo la archiva de inmediato, sin pronunciarse en cuanto al contenido de la petición, tal como se regula en el artículo 89 de la LOFL (2009). Por el contrario, el hecho de que el órgano de mayor rango de justicia constitucional declare admisible una solicitud de juicio político, no significa que esté demostrado que, las infracciones que se imputan sean reales.

De la lectura de este dictamen se podría colegir que el control que corresponde hacer a la Corte se reduce a la verificación del número mínimo de asambleístas que respalden la solicitud; y, a la verificación de que la causal invocada corresponde a uno de los delitos del artículo 129 de la Constitución. Esto implicaría que la Corte examina los mismos elementos examinados por el CAL. Sin embargo, en el dictamen No.1-23-DJ/23, la Corte se aparta de este criterio jurisprudencial porque considera que favorece el principio de control político y restringe desproporcionadamente el principio de estabilidad del presidente de la República.

Por lo antes expuesto y a fin de mantener un equilibrio entre ambos principios, la Corte se pronunció en sentido de que debe realizar un examen del procedimiento seguido por la solicitud de juicio político, pero también debe incluir un examen del contenido de dicha solicitud, el cual no puede alterar el carácter político del juicio y convertirlo en un procedimiento administrativo o judicial. Esto por cuanto la Corte Constitucional, señala en el dictamen No.1-23-DJ/23, debe asegurar que la solicitud de inicio del juicio político no sea arbitraria o irrazonable.

Uno de los argumentos base para este cambio de opinión es la revisión de las actas de los debates realizados en la Asamblea Constituyente de Montecristi del año 2008 (Acta 087. Sumario 16 de julio de 2008. p. 36), en donde el asambleísta constituyente Gustavo Darquea, sobre la atribución que se otorgaba a la Corte Constitucional respecto al dictamen de admisibilidad, expresó que era pertinente incluir en el trámite constitucional de enjuiciamiento político al presidente o vicepresidente, una segunda opinión. Por tanto se desprende que el espíritu del constituyente fue obtener no solo una revisión de requisitos formales, sino un segundo criterio respecto de la procedencia del juicio político.

1.4.3.3. Comisión de Fiscalización y Control Político (CFCP).

La LOFL (2009), en el artículo 21, numeral 15 en concordancia con el artículo 26 numeral 3, señala que la Comisión Especializada Permanente de Fiscalización y Control Político (CFCP), es responsable de tramitar las peticiones de juicio político a las autoridades estatales; también los casos en que se niegue la entrega de información requerida por los legisladores; incluso las solicitudes de fiscalización que han sido promovidas por los ciudadanos o por los asambleístas que la componen, cuando no resulten del ámbito específico de otra comisión; y le compete además los procesos de fiscalización que el Pleno de la Asamblea Nacional y el CAL, le asignen.

La referida ley (2009) establece que una vez que la Secretaría General del parlamento, remita a la CFCP, la petición de juicio, el dictamen de admisibilidad y los documentos de soporte, esta deberá avocar conocimiento de inmediato y lo notificará al presidente o al vicepresidente de la República. Esta expresión “de inmediato”, deberá cumplir el tiempo mínimo para convocar a una Comisión que es de 24 horas, conforme lo señala el cuarto inciso del artículo 129 de la LOFL.

Suele confundirse la definición propia del derecho administrativo de “avocación” con la expresión “avocar conocimiento” que consta en la disposición citada en el párrafo anterior. En derecho administrativo, avocación, conforme lo señala el artículo 78 del Código Orgánico Administrativo (2017), es una técnica administrativa por la que los órganos superiores pueden asumir el conocimiento de un asunto cuya resolución corresponda, ordinariamente o por delegación, a sus órganos administrativos dependientes. Ello puede estar condicionado por razones de naturaleza técnica, económica, social, jurídica o territorial. Sin embargo, la expresión utilizada en la LOFL está direccionada al hecho de conocer el trámite.

La Sala Temporal de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, en la sentencia número 0050 (2012), explicó estas definiciones con meridiana claridad. En dicho fallo se hace constar que en los trámites judiciales ecuatorianos no es posible avocar conocimiento. Aun cuando de manera frecuente se utilice esa expresión por muchos juristas e incluso legisladores para referirse al hecho de conocer un proceso, realmente aquello constituye un mal uso del idioma. Ello tiene su explicación en que no existe ningún acto procesal o trámite que se denomine avocar conocimiento, porque esta frase se refiere exclusivamente a un estilo de redacción o uso judicial y parlamentario, que además tiene un significado distinto al que le es atribuido.

Se debe exponer que, el hecho de que el juez en una providencia exprese que avoca conocimiento, no implica que con ello asuma la competencia del asunto, sino que se trata de

una forma de redactar del magistrado y no trasciende a las cuestiones de competencia en los procesos judiciales. La palabra avocar, de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (2014), significa en la terminología de un magistrado o funcionario administrativo, el hecho de asumir la decisión de un asunto que corresponde a un órgano inferior. Esta es una institución antigua-medieval que permitía a los tribunales o autoridades superiores pedir los juicios o trámites cuyo conocimiento les corresponde a jueces inferiores, para juzgarlos ellos. En la legislación procesal ecuatoriana actual no existe la avocación, por lo que no es correcto emplear el término de avocar conocimiento. Además, la definición de la palabra avocar es única. Es un verbo que no tiene otro significado como a veces ocurre con otros, por lo que solamente se emplea en el ámbito jurídico.

En la ley, muchas veces, se emplea el término avocar en contextos diferentes a su concepto jurídico. Ejemplo de ello encontramos en el capítulo sobre Recurso de Amparo de la anterior Ley de Control Constitucional. El artículo 53 de la referida norma señalaba que la sala al momento de avocar conocimiento podrá disponer medidas cautelares. De la lectura de esta norma se colige que el legislador, empleó el referido término, sin tener pleno dominio de su significado, porque el precepto no se refiere al trámite en que el órgano superior solicita la competencia de un asunto a su inferior, sino que lo emplea para referirse al conocimiento del proceso. En la legislación ecuatoriana, solamente en Derecho Administrativo está permitida la avocación. En el glosario de términos contenido en el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE) (2002), se define correctamente el término avocación. En esta norma se expresa que constituye el acto por el cual el órgano superior puede ejercer una competencia atribuida al inferior.

En cuanto a la notificación de inicio de trámite de enjuiciamiento político, puede decirse que la misma tiene como fin garantizar el conocimiento de la existencia del proceso de control político, de forma tal que se respete el derecho a la defensa. El Código Orgánico Administrativo

(2017) señala en el artículo 164 que la notificación constituye un acto mediante el cual se hace saber a la persona interesada, el contenido de un acto administrativo a fin de que la misma pueda ejercer sus derechos.

Al momento de notificar el inicio del trámite, se hace entrega de la petición, los documentos que fundamentan el caso y el dictamen de admisibilidad del máximo órgano de justicia constitucional, a fin de que el presidente o vicepresidente de la República, por sí o a través de un delegado, en el plazo de diez días, pueda ejercer su derecho a la defensa mediante la presentación de sus alegaciones ante las acusaciones de naturaleza política que le han sido realizadas. Igualmente, podrá presentar las pruebas de descargo que considere convenientes. De la misma manera y en el propio acto, el Secretario Relator de la Comisión, notificará a quienes solicitaron el juicio político, para que, en un término similar, presenten las pruebas con las que cuenten.

A pesar de que la posibilidad de una defensa técnica jurídica no está regulada expresamente para las autoridades detalladas en el artículo 131 de la Constitución (2008) y 78 de la LOFL (2009), ello sin embargo no podría ser prohibido. Esta afirmación tiene como fundamento, los reiterados pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre el derecho a la defensa y al principio de igualdad formal, previsto en el artículo 66 numeral 4 de la Constitución de la República; así como a diversos fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La CFCP, con la aprobación de la mayoría de sus miembros, tiene la potestad de pedir pruebas de oficio. Es importante tener en cuenta que según el artículo 76, numeral 4 de la norma suprema (2008), cualquier prueba obtenida o actuada en contravención a la Ley o la Constitución no tendrá validez y carecerá de eficacia probatoria. Para que tenga eficacia la prueba, conforme lo señala el cuarto inciso del artículo 160 del COGEP, esta debe estar exenta de vicios, como la simulación, dolo, fuerza física o moral, soborno o falta de oportunidad de contradicción.

Es importante hacer referencia a la prueba nueva en el proceso de control político. Según el artículo 194 del COA (2017), la persona interesada deberá aportar las pruebas en su primera comparecencia al procedimiento administrativo, así también se pueden solicitar pruebas no anunciadas en la primera comparecencia hasta antes de la resolución, siempre y cuando se acredite que no se tuvo conocimiento de ellas o, de conocerse, no se pudo disponer de ellas. La administración pública puede aceptar o rechazar esta solicitud.

Cabe señalar que, en la sustanciación de los procedimientos de enjuiciamiento político en contra del presidente o vicepresidente de la República, la ley no señala de manera expresa, como si lo hace respecto de los pedidos de enjuiciamiento político en contra de los funcionarios determinados en el artículo 131 de la Constitución, que los solicitantes puedan solicitar prueba nueva. Aquello, en parte, porque para el dictamen de la Corte Constitucional si bien no se valora la prueba, esta verifica una lógica relación entre los hechos y las pruebas anunciadas en la acusación constitucional.

Después de que se cumplen los diez días otorgados para el ejercicio de la defensa, con la contestación o sin ella, la CFCP concederá un plazo adicional de diez días para la actuación de las pruebas. Aquí bien caben dos interpretaciones, la primera es que los diez días para la actuación de la prueba corren de manera inmediata una vez vencido el plazo para la contestación de la acusación constitucional, toda vez que es mandatario para la Comisión otorgar este plazo. Implicaría incluso que la Comisión tenga una sesión días previos al inicio de esta etapa para armar el cronograma de comparecencias. La otra interpretación es que debe mediar una sesión de la Comisión entre el vencimiento del plazo para la contestación y el inicio del periodo de actuación de pruebas, a fin de que exista esa constancia procesal de conferir, previa notificación a las partes, diez días para la actuación de la misma. Sesión que incluso conlleva la aprobación del cronograma de comparecencias.

En caso de necesitarlo, según lo establecido en el artículo 6 de la LOFL (2009), la Comisión, puede solicitar apoyo técnico especializado a los órganos de la Asamblea Nacional, los cuales comprenden el Pleno, la presidencia de la Asamblea Nacional, el Consejo de Administración Legislativa, las Comisiones Especializadas, la Secretaría General de la Asamblea Nacional. La LOFL señala que también brindarán apoyo a la Comisión las dependencias del parlamento, las cuales están conformadas por los procesos sustantivos, adjetivos y asesores de los ámbitos administrativo, jurídico, comunicacional, de relaciones internacionales, participación ciudadana y otros determinados por el CAL.

Cabe agregar que, los servidores públicos tienen la obligación de proporcionar la información solicitada dentro del tiempo establecido para la actuación de pruebas. Si un funcionario no cumple con esta obligación, será destituido. El artículo 48 de la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP) (2010) establece las causas de destitución de los servidores públicos, y en su letra o) hace referencia a otras causas establecidas por la Ley. Por lo tanto, es una disposición remisiva a la que es aplicable lo dispuesto en el último inciso del artículo 90 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa (2009).

Continuando con el proceso de sustanciación ante la CFCP, la actuación de la prueba comprende los actos realizados por las partes ante la Comisión de Fiscalización, con el objeto de incorporar los elementos de prueba tendientes a verificar sus argumentos. Dentro de ellos los más usuales son la prueba documental y testimonial.

Es una práctica parlamentaria que el último día de las comparencias intervengan tanto el solicitante del enjuiciamiento, quien interviene primero, y el funcionario cuestionado o acusado políticamente, a fin de que expongan sus alegatos de cierre.

Para un legislador que impulsa un procedimiento de enjuiciamiento político, como para un interpelante es fundamental la argumentación sobre los hechos que acusa y el alegato de cierre es básicamente un ejercicio argumentativo. Atienza (2013) sostuvo que hay tres

concepciones sobre la argumentación: la formal, el material y la pragmática. En la primera existen una serie de enunciados (premisas) sin interpretar que permiten llegar a una conclusión; en la concepción material lo relevante no es el enunciado sino aquello que lo hace verdadero. Por último en la concepción pragmática lo que permite la argumentación es la persuasión a través de la interpretación de los enunciados. Esta concepción tiene dos enfoques, uno es el de la retórica cuyo principal exponente es Perelman y otro es la dialéctica, representado por Toulmin, quien propone un esquema de argumentación compuesto de cuatro elementos: la pretensión, las razones, la garantía (no son enunciados que describen hechos sino reglas que permiten el paso de las premisas a la conclusión) y el respaldo que suele ser la referencia a las normas jurídicas que se alegan.

La responsabilidad con que debe impulsarse una petición de enjuiciamiento político implica una planificación desde lo jurídico y desde lo político. Estructurar una teoría del caso es una metodología que permite analizar los hechos, el derecho y los medios de prueba, a fin de establecer una hipótesis que se pretende demostrar.

El alegato final debe ser específico y concreto en relación a los hechos fácticos que han sido demostrados con la prueba actuada. Debe comunicar la teoría del caso. Baytelman y Duce (2016) sostuvieron que el peor error de un alegato de cierre es organizarlo cronológicamente en relación a la actuación de las pruebas, pues la clave está en la construcción de relaciones entre todas las pruebas.

Concluido el periodo de actuación de prueba, la Ley Orgánica de la Función Legislativa (2009) en el artículo 91 dispone que, la Comisión debe presentar un informe debidamente motivado al presidente de la Asamblea Nacional en un plazo de diez días máximo, improrrogables. En este se deben detallar los motivos bajo los que se recomienda o no el juicio político del presidente o vicepresidente de la República. En esta disposición se ha utilizado de manera incorrecta el término enjuiciamiento político, que como ya hemos analizado comprende

todo el procedimiento, porque lo correcto es que la Comisión sugiera o no el juicio político, que es la etapa que se desarrolla ante el Pleno de la Asamblea Nacional, tal como lo señala la norma legislativa, en los casos de sustanciación de procedimientos de control político en contra de los funcionarios previstos en el artículo 131 de la Constitución. Nótese que en el caso del informe que la Comisión elabora en torno a la acusación constitucional contra el presidente o vicepresidente de la República, la norma prevé dos opciones, sugerir o no el juicio político. Y sin bien no sugerir el juicio implicaría el archivo, no utiliza esa expresión la LOFL, como si lo hace el artículo 82 del mismo cuerpo legal, cuando se refiere al informe sobre otros funcionarios públicos sujetos a control político. Este informe no es vinculante para el Pleno de la Asamblea Nacional.

Sometido a votación el informe motivado, dentro de la Comisión, y de no alcanzar la votación requerida en el artículo 16 del Reglamento de las Comisiones Especializadas Permanentes, será el Pleno del parlamento, quien resuelva la recomendación o no del juicio político.

Se debe apuntar, que la LOFL (2009) no hace mención de lo concerniente a la interrupción del plazo legal que tiene lugar durante el receso legislativo. Ello, a diferencia de lo que ocurre en otras situaciones, como cuando por ejemplo se solicita autorización del Pleno de la Asamblea Nacional para iniciar una instrucción fiscal o enjuiciamiento penal contra un asambleísta. En ese caso, el segundo inciso del artículo 111 de la LOFL prevé que durante los períodos de receso se procederá a suspender el decurso de este plazo. Otro ejemplo son los plazos para la aprobación de leyes. El artículo 126 de la LOFL indica que en recesos legislativos, los plazos o términos establecidos para los trámites ordinarios dirigidos a la aprobación de leyes se suspenden. No obstante, los plazos o términos contemplados para proyectos de urgencia en materia económica no serán objeto de interrupción.

Lo cierto es que durante el receso parlamentario todas las actividades administrativas, de gestión y funcionamiento del parlamento se mantienen por expresa disposición del último inciso del artículo 124 de la LOFL, para lo cual se dispondrá de los recursos humanos necesarios para garantizar el idóneo, eficiente y eficaz funcionamiento de la Asamblea Nacional. No existe uniformidad de criterio respecto a la suspensión o no de los plazos cuando se está sustanciando un enjuiciamiento político y se declara un receso.

Aquí es necesaria una reforma legal, pues la intención de establecer plazos en todo el procedimiento de enjuiciamiento político era evitar que se burle la acción de control político y una mayoría coyuntural en el CAL podría disponer un receso para dilatar la sustanciación o para inducir a una caducidad de una acción de control político.

1.4.3.4. Presidencia de la Asamblea Nacional.

Según el artículo 92 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa (2009), el presidente de la Asamblea Nacional cuenta con un plazo de tres días para disponer la difusión del informe mediante la Secretaría General de la Asamblea Nacional. Luego de cuarenta y ocho horas de cumplida esta etapa para el conocimiento del informe, el presidente debe incorporar el tratamiento del mismo en el orden del día del Pleno de la Asamblea Nacional en un plazo máximo de cinco días. Aquí también han surgido dos interpretaciones que requieren una aclaración a través de una reforma a la LOFL. La expresión “en el plazo de cinco días” significa que la sesión en que se reciba al presidente o vicepresidente de la República, para la sesión del juicio político, debe ser dentro de ese lapso de tiempo; o que dentro de esos cinco días debe convocarse a la sesión del juicio político, la cual podría ser con posterioridad al vencimiento de ese plazo.

El presidente del parlamento pedirá, a los asambleístas que iniciaron el proceso de control político, el nombre de dos asambleístas que llevarán a cabo la interpelación ante el Pleno de la Asamblea Nacional y esto será informado al presidente o vicepresidente de la República,

según el caso. No existe prohibición para que el interpelante sea uno de los proponentes del enjuiciamiento político.

Es preciso señalar que, el artículo en referencia fue sustituido por el 80 de la Ley s/n (2020), porque anteriormente no existían plazos fatales, lo que se prestaba para abusos e impunidades. Sin embargo, en el periodo legislativo 2021-2022, la presidencia de la Asamblea hizo una distinción entre incorporar el tratamiento de un juicio político en el orden del día y la fecha para la cual se convocaba al Pleno para llevar a cabo el juicio político. Es decir se interpretaba que lo que debía cumplirse es la convocatoria dentro de los plazos previstos en la ley, pero que en esa convocatoria se podía poner una fecha que exceda los plazos para efectos de la sesión propiamente dicha. No ocurrió así, únicamente, cuando se convocó a la sesión del juicio político en contra del presidente Lasso.

En mi criterio esa es una errada interpretación de la norma jurídica o en el peor de los casos una fraudulenta interpretación normativa. La reforma legal precisamente buscaba darle plazos fijos para el cumplimiento de las diversas etapas del proceso de enjuiciamiento político.

Donde existe un vacío normativo, por ejemplo, es en el caso del segundo inciso del artículo 81 de la LOFL (2009), que establece que, calificado el trámite de enjuiciamiento político, la Comisión notificará al funcionario sobre el inicio de este, sin embargo, no establece plazo y se han dado casos en que la Secretaría de la Comisión de Fiscalización ha ocupado 15 días para hacer una notificación. En los demás casos deben respetarse con rigurosidad los plazos que prevé la Ley.

Otro tema que cabe indicar en este punto es el previsto en el segundo inciso del artículo 22 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa (2009), que dispone la prohibición de ser interpelantes para los asambleístas que son parte de la CFCP. Sin embargo, nada les impide que puedan respaldar con su firma la solicitud de enjuiciamiento político, toda vez que aquello

refleja solamente el apoyo al inicio de una investigación política. Tampoco tienen restricción para intervenir en la sesión del juicio político.

1.4.3.5. Pleno de la Asamblea Nacional.

En la fecha y hora establecida en el orden del día, los asambleístas interpelantes tendrán dos horas para intervenir ante el Pleno de la Asamblea Nacional, fundamentándose en las pruebas presentadas y actuadas oportunamente. Luego, el presidente o vicepresidente de la República, contará con un máximo de tres horas para presentar sus argumentos y pruebas de descargo. Después, ambas partes podrán hacer uso de una hora para réplicas.

Luego, que el presidente o vicepresidente de la República culmine su intervención, saldrá del Pleno y el presidente de la Asamblea Nacional declarará el inicio del debate, fase en la cual todos los asambleístas podrán intervenir, sin derecho a réplica, durante un máximo de diez minutos cada uno. En esta línea, cabe mencionar que el quinto inciso del artículo 130 de la LOFL (2009) prevé una excepción en la consideración del tiempo de intervención, en el caso de los asambleístas cuya lengua materna no sea el castellano, quienes podrán realizar su intervención en su lengua y luego podrán traducirla al castellano en un tiempo máximo de diez minutos adicionales. Pese a que todos los asambleístas tienen derecho para hacer uso de la palabra, cuando el presidente de la legislatura considere que un asunto ha sido objeto de análisis y discusión suficiente, en virtud del artículo 133 de la LOFL, previo anuncio, dará por terminado el debate.

Aquí es conveniente señalar que quien preside el Pleno de la Asamblea Nacional, el CAL o de una de las Comisiones Especializadas Permanentes u Ocasionales, abre el debate, concede el uso de la palabra, llama al orden, suspende o cierra el debate, pero no puede interrumpir en su elocución a un asambleísta. Ello está contemplado expresamente, en el primer inciso del artículo 130 de la LOFL (2009). Excepción a esta regla es que el asambleísta se exceda en su intervención del tiempo previsto en la Ley. Esta referencia es necesaria, a partir

de que, se han dado casos, que quien preside una sesión, dispone que se cierre el audio del asambleísta que interviene simplemente por no coincidir con la exposición. Dicha cuestión, en una verdadera democracia, no tiene cabida.

Es importante destacar que, existe una diferencia en los plazos para resolver el juicio político en contra del presidente o vicepresidente de la República, entre lo que dispone la Constitución de la República (2008) en el artículo 129 y lo que señalado la Ley Orgánica de la Función Legislativa. La norma suprema, determina que, en un plazo de setenta y dos horas, terminado el procedimiento de acusación, defensa y debate, la Asamblea Nacional resolverá el asunto de manera motivada, en virtud de las pruebas de descargo presentadas por el presidente o vicepresidente de la República. En cambio, en el artículo 94 de LOFL (2009) se prevé, que en un plazo que no puede exceder los cinco días de concluido el debate, el presidente de la Función Legislativa, convocará a la sesión del Pleno, con la finalidad de que se proceda a resolver fundamentada mente, sin que medie debate alguno, en virtud de las pruebas de descargo presentadas por el jefe de Estado o su vicepresidente. Por lo anterior, y dada la prevalencia del texto constitucional, se debe convocar a la sesión del Pleno, para que resuelva el tema, en un plazo de setenta y dos horas. Esta es otra reforma necesaria.

Se debe hacer alusión a Conejo (2019), cuando señaló que, es claro que el control político solo puede ser ejercido por el Pleno de la Asamblea Nacional, ya que así lo establece la Constitución Política y además porque en él están representadas todas las corrientes políticas, dígase las mayoritarias y las minoritarias, lo que garantiza el cumplimiento del principio democrático. En última instancia, es el pueblo, mediante sus representantes en el Pleno Legislativo, quien decidirá si ciertos hechos son reprochables y si determinadas personas involucradas en ellos merecen una condena de naturaleza moral o política.

Se debe agregar que, si no se presenta una moción de censura y destitución en la sesión pertinente, la petición será archivada. Corresponde resaltar que, de conformidad con el artículo

135 de la LOFL (2009), las mociones deben ser argumentadas y respaldadas por escrito mediante el Sistema de Gestión Documental y presentadas a la Secretaría General. Sin embargo, en algunas comisiones, se han presentado casos en los que el presidente exige que la moción sea ingresada antes de la argumentación y del apoyo de los miembros de la comisión. Esta actuación es contraria al procedimiento parlamentario y bien cabría apelar la presidencia.

1.4.4. Resolución: censura y destitución o archivo

Con respecto a la sanción, se debe partir de que, para aprobar la moción de censura del presidente o vicepresidente de la República, es necesario contar con el voto favorable de la mayoría calificada de los miembros de la Asamblea Nacional, específicamente las dos terceras partes de estos. Si de la censura, se desprenden indicios de responsabilidad penal como indica el artículo 195 del texto constitucional (2008), se dispondrá que el caso se remita a la Fiscalía para su conocimiento.

La censura implica, en términos generales, desaprobación de la gestión de un funcionario público. Como explicó Larrabide (2021) el vocablo censura, nace del término en latín “*censor*”. Ello porque en Roma, existían dos personas que se dedicaban a la supervisión de la moral y de la conducta pública de las personas. En caso de un comportamiento inadecuado, estaban autorizados a censurar dicha manera de actuar. Más allá de esta referencia histórica recordemos que la Corte Constitucional ha señalado que en el caso del Ecuador la resolución de un juicio político al presidente o vicepresidente de la República implica el convencimiento político del cometimiento de infracciones que afectan a valores y deberes constitucionales de gran importancia.

De archivarse la solicitud de juicio político, no se podrá presentar una nueva solicitud por los mismos hechos. Ello responde al derecho al debido proceso, específicamente en virtud del principio *non bis in ídem*, que guarda un vínculo estrecho con la cosa juzgada y el derecho a la seguridad jurídica.

En otras naciones, dentro del control político, además del juicio político o *impeachment*, se aplica la figura de la moción de censura. Este es un procedimiento por el que los partidos que están representados en la Cámara Baja de un parlamento, dígase unicameral o bicameral, interpelan al Poder Ejecutivo.

En regímenes parlamentarios, si prospera implica la separación del Ejecutivo en su conjunto. Por su lado, en los regímenes de tipo presidencial, genera una afectación directa al Consejo de ministros, toda vez que el jefe de Gobierno, únicamente puede ser objeto de destitución con el *impeachment*. Por su lado, en los semipresenciales, la afectación se dirige, tanto al Consejo de ministros como a su presidente. Ello porque la jefatura del Estado, la encabeza otra persona.

Por otro lado, está la institución de la cuestión de confianza, la que es similar en su contenido a una moción de censura, pero nace del propio primer ministro o presidente de Gobierno que, previa deliberación del Consejo de ministros puede proponer ante el Parlamento la cuestión de confianza acerca de su programa o de determinada declaración de política general. Se debe señalar, que, en ciertos sistemas parlamentarios, la pérdida de una cuestión de confianza no supone necesariamente, la dimisión del Gobierno; mientras que la pérdida de una moción de censura si conduce a la destitución del gobierno entero o de su máximo representante.

La responsabilidad política del presidente o vicepresidente de la República, solo puede ser objeto de exigencia, mientras están en el ejercicio de su cargo.

Corresponde señalar que, en todas las etapas del enjuiciamiento político se debe observar el debido proceso, así como las demás garantías y derechos constitucionales, conforme lo dispone el último inciso del artículo 77 de la LOFL (2009). Igualmente, la Corte Constitucional, en el Dictamen N.º 001-17-DDJ-CC (2017), señala que, aun cuando la figura de estudio se conoce como juicio, su naturaleza, propósito, alcance y consecuencias, no son

exactamente iguales a las de un proceso judicial ordinario. Por lo tanto, la responsabilidad política que enfrentan las autoridades que pueden ser objeto de un juicio político, que puede resultar en una moción de censura y destitución, es diferente e independiente de otras responsabilidades de carácter penal, civil o administrativo.

Sin embargo, como expone el Dictamen N.º 001-17-DDJ-CC (2017), el debido proceso debe estar presente, ya que se trata de un proceso en el que se discuten los derechos y obligaciones del servidor acusado. El que sea un procedimiento político no exime que se le garantice al procesado, las condiciones básicas para que pueda ejercer su defensa y se respeten todos los derechos constitucionales y humanos del que es titular.

Por otro lado, la sentencia expedida por la Corte Constitucional del Ecuador No.2137-21-EP/21 (2021) señala que, en el marco de los procesos de control político, se deben proporcionar garantías básicas, adecuadas y pertinentes de defensa que permitan la igualdad entre las partes y aseguren un desarrollo adecuado del procedimiento antes de la decisión del órgano encargado del control político. Sin embargo, esto no implica necesariamente que todas las garantías contempladas en el artículo 76 de la Constitución de la República deban aplicarse en la misma medida o de manera similar en un proceso de control político, ya que, debido a la naturaleza particular de estos procedimientos, no se puede aplicar un estándar igual o riguroso al que se aplica en un proceso judicial ordinario.

Igualmente, la referida sentencia (2021) destaca que, como los procesos de control político tienen un impacto en la permanencia en el cargo de una autoridad que ha sido elegida por voto popular para un período determinado, y pueden afectar el derecho de los votantes a elegir a sus representantes y la representación democrática que han confiado en la autoridad elegida, es especialmente importante que se proporcionen elementos básicos del debido proceso constitucional para asegurar la transparencia y la legitimidad del proceso.

El uso indebido del juicio político a un presidente o vicepresidente de la República constituye una preocupación para varios organismos internacionales. Ello se sustenta en que puede resultar contrario a los fines del control. En este sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos presentó una solicitud de opinión consultiva (2017) ante la Corte Interamericana con el objetivo de obtener una interpretación sobre la figura del juicio político empleado para la destitución de presidentes elegidos de manera democrática. La interpretación solicitada era sobre el alcance del principio de legalidad en torno a los juicios políticos y las garantías del debido proceso, en esta clase de juicios. Con base a ello, se formularon ocho interrogantes con su correspondiente argumentación:

1. ¿Cuáles garantías específicas del debido proceso previstas en el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre resultan exigibles en el contexto de juicios políticos realizados por el poder legislativo contra presidentes/as democrática y constitucionalmente electos/as?

Con relación a la interrogante anterior, aunque el título del artículo 8 de la Convención se refiere a las garantías judiciales, tanto la Corte como la Comisión Interamericana (2017) han afirmado, que su aplicación no se limita únicamente a los recursos judiciales, sino que incluye todos los requisitos necesarios para que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier acto del Estado que pueda afectar sus derechos. Aun cuando el citado artículo 8, no contempla garantías mínimas específicas para diferentes materias como: laboral, fiscal o civil, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2022), ha señalado, que se debe garantizar un debido proceso, según la naturaleza del procedimiento sancionatorio de naturaleza no penal. Lo anterior, guarda relación con los artículos 13 y 26 de la Declaración Americana de los Deberes y Derechos del Hombre (1948), que prevé que a toda persona se le debe garantizar el derecho a la justicia y al debido proceso.

En Ecuador, la norma constitucional (2008) en el artículo 76, establece de forma amplia, las garantías del debido proceso. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ecuatoriana ha señalado en la sentencia No.330-15-SEP-CC (2015) que el debido proceso es un derecho fundamental, que está integrado por un grupo de derechos y garantías, al igual que de requisitos de carácter sustantivo y procesal. Estos están destinados a asegurar que, las personas sometidas a procedimientos que se determinen sus derechos y obligaciones cuenten con las garantías necesarias para ejercer su derecho a la defensa y obtener un proceso justo, sin arbitrariedades por parte, ya sea de la administración o los órganos jurisdiccionales.

En esa línea, la Corte Constitucional, en diversas decisiones, ha destacado que el debido proceso se materializa en las garantías fundamentales que permiten la ejecución de un procedimiento que emita un fallo equitativo, justo e imparcial, de manera que garantice la observancia de los derechos de todos los individuos que sean parte de un proceso legal. Asimismo, la Corte (2013), ha señalado que el debido proceso, implica el derecho de los seres humanos a recibir un trato igualitario y el órgano jurisdiccional de utilizar la ley para su defensa y para el correcto juzgamiento. Igualmente pretende se logre la plena satisfacción de los intereses de las partes, mediante el proceso correcto según el tipo de procedimiento, y agotando las fases determinadas por el marco jurídico en vigencia.

La CIDH (2010) ha razonado que tanto, el artículo 8 de la Convención como el artículo 26 de la Declaración consagran la garantía del debido proceso.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, comparte con la Corte (2001) que aunque los parlamentos y organismos legislativos tienen una naturaleza política, cuando participan en los procesos de juicios políticos contra presidentes en cualquier etapa, ya sea en la de acusación o en la de juicio, pueden estar ejerciendo funciones jurisdiccionales en materia sancionatoria, por lo que deberían contar con las salvaguardas mínimas necesarias, como la

garantía de un órgano competente, independiente e imparcial que actúe de acuerdo al procedimiento legalmente establecido para conocer y resolver el caso que se le presenta.

En esa línea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2013), refiere que la independencia, se sustenta en la capacidad de la toma de decisiones por parte de la autoridad libre de cualquier clase de presión o indebidas interferencias. Por otro lado, la garantía de imparcialidad implica, como expone la CIDH en su jurisprudencia (2013), que los miembros de la autoridad disciplinaria no presenten ningún tipo de interés directo en el tema que es objeto de su análisis y resolución. Esto supone, que no tengan una posición definida acerca de este, al igual que no exista preferencia por ninguna de las partes que están involucradas en la controversia.

En relación con el derecho a conocer los cargos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha analizado en el Caso Barreto Leiva vs. Venezuela (2009), que, para garantizar el derecho de conocer los cargos, el Estado debe informar al acusado no solo sobre las acciones u omisiones que se le imputan, sino también las razones detrás de la acusación, los fundamentos probatorios y la caracterización legal de los hechos. Esta información debe ser clara, completa y detallada para permitir que el acusado ejerza plenamente su derecho a la defensa y presente su versión de los hechos al juez. Este derecho se aplica incluso antes de que se formule una acusación formal, y la notificación debe realizarse antes de que el acusado rinda su primera declaración ante cualquier autoridad pública.

Por otra parte, con respecto al derecho de defensa, la CIDH, recuerda en Opinión Consultiva OC-18/03 (2003), que este implica la capacidad de la persona involucrada en un proceso de defender sus intereses o derechos de manera efectiva y en igualdad de condiciones, siendo plenamente informado de las acusaciones en su contra. El derecho de defensa incluye: conceder al imputado el tiempo y los medios necesarios para realizar la preparación de su defensa; el derecho a ser asistido por un defensor elegido por el acusado o proporcionado por

el Estado si el acusado no se defiende por sí mismo o no nombra un defensor dentro del plazo legal; y el derecho a interrogar a los testigos presentes en el tribunal y a obtener la comparecencia de otras personas que puedan suministrar alguna clase de información relevante en su condición de peritos o testigos.

Por su lado, la Corte Constitucional ecuatoriana, en sentencia No. 131-13-SEP-CC (2013), ha considerado que el derecho a la defensa, contemplado en el artículo 76 numeral 7 del texto constitucional, es un factor esencial del debido proceso y se refiere a las garantías mínimas que deben asegurarse para lograr un resultado justo y equitativo en un proceso. Este derecho implica que toda persona tiene la oportunidad de ser escuchada y hacer valer sus pretensiones ante un juez. La defensa a nivel constitucional y en los tratados internacionales de derechos humanos, establecen que ninguna persona debe ser privada de los medios necesarios para defender y hacer valer sus derechos en un proceso legal, en igualdad de condiciones con las demás partes involucradas.

La participación de la defensa técnica dentro de un procedimiento de juicio político es posible, por lo menos en la etapa de sustanciación ante la Comisión de Fiscalización nada lo impediría. Incluso cabe que se conceda un término prudencial para que el defensor legitime su intervención. Sobre esto la Corte Constitucional en sentencia 168-17-SEP-CC (2017) ha señalado que es posible conceder un plazo razonable para que el abogado justifique su intervención. Este órgano ratifica el derecho al debido proceso, en especial, la garantía de no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento, consagrada en el artículo 76 numeral 7 literal de la norma constitucional. Por tanto se vulnera este derecho en los casos en que un juez inadmite un pedido alegando que el abogado no estaba autorizado a intervenir.

2. ¿De qué forma aplica el derecho a la protección judicial previsto en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y artículo XVIII de la

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre a juicios políticos desarrollados por el Poder Legislativo contra presidentes que han sido electos de manera democrática y constitucional?

La pregunta anterior, conduce a que la Corte Interamericana de Derechos Humanos determine, si los juicios políticos contra presidentes elegidos democráticamente deben tener una revisión judicial para garantizar que no se violen o restrinjan derechos en el proceso. Para fundamentar esto se alega el contenido del artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos (1969) , que establece que toda persona tiene derecho a un recurso judicial efectivo para proteger sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la Convención. Esto se relaciona con el artículo XVIII de la Declaración Americana (1948), que establece que cualquier persona puede acudir a los tribunales para hacer valer sus derechos y obtener protección contra la autoridad que viola derechos fundamentales consagrados en la norma constitucional.

La CIDH indica que en distintas naciones, la ley sobre el juicio político no permite apelar la sanción impuesta al presidente o prevé que, debido a la naturaleza política del proceso, no se puede interponer ningún recurso contra la decisión. En otras naciones, no está claro si es posible apelar la decisión. Debido a esta situación, la Comisión cree que es importante que la Corte Interamericana realice una aclaración en relación con el alcance de la garantía de apelar el fallo ante un jugador o tribunal de mayor jerarquía, en el contexto de juicios políticos contra presidentes elegidos democrática y constitucionalmente.

3. ¿De qué forma resulta aplicable el principio de legalidad previsto en el artículo 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos a la figura de los juicios políticos desarrollados por el Poder Legislativo contra presidentes que han sido elegidos democráticamente y bajo el amparo constitucional?

Para la CIDH (2004) el principio de legalidad se sustenta en la tipicidad. Ello asegura, tanto la libertad como la seguridad personal al determinarse previamente mediante normas claras e inequívocas los comportamientos que son objeto de imposición de una pena. Ello además conduce a la salvaguarda de la seguridad jurídica.

En ese orden, como expone Lledó (2018), el Tribunal Europeo ha razonado que el principio de legalidad no sólo exige que la causal disciplinaria este contemplada en el derecho interno, sino, que la ley que la prevea sea accesible a las personas a las cuales se dirige y sea debidamente identificada, de manera precisa. Solo de esta forma, se puede identificar de forma razonable, las circunstancias y las consecuencias que cierta acción puede implicar.

Debido a lo señalado, la CIDH (2018), destaca que el principio de legalidad debe ser la base de la actuación de los órganos estatales que aplican el *ius puniendi* en cualquier materia. En virtud de lo anterior, se solicita a la Corte IDH a determinar los alcances de dicha garantía en el marco de juicios políticos contra presidentes/as democrática y constitucionalmente electos.

4. ¿Exige el principio de legalidad establecido en el artículo 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que estén determinadas causales anticipadas y claramente determinadas para activar juicios políticos realizados por el Poder Legislativo contra presidentes democrática y constitucionalmente elegidos?

La Corte IDH, en el Caso López Lone y otros vs. Honduras (2015), ha definido que el principio de legalidad debe aplicarse en toda materia del Derecho, en especial en el ámbito disciplinario y penal, a partir de que los dos tienen un carácter sancionatorio. Además, se requiere que la norma sea previsible, para ello, es necesario que esté establecida de manera clara y explícita en la ley, de modo que sea precisa, taxativa y conocida de antemano. En el caso de que la ley delegue su asignación al juzgador o a una norma de menor rango, es importante que

existan criterios objetivos que restrinjan el margen de discrecionalidad y definan claramente el alcance de la disposición jurídica.

La Comisión ha identificado que, en el marco de juicios políticos contra presidentes de la región, las sanciones consisten en la destitución del cargo e inhabilitación para ejercer cargos públicos. Ello sobre la base de causales relacionadas tanto con faltas de carácter político como de carácter disciplinario o penal. Dentro de las causales más utilizadas en dichos juicios están: la traición a la patria; ineficiencia en el desempeño; manifiesta negligencia, incapacidad o incompetencia para desempeñar el cargo; incurrir en el cometimiento de tipos penales comunes o delitos cometidos en el ejercicio del cargo. Es por ello, por lo que la Comisión solicita a la Corte Interamericana que realice un examen preliminar sobre la compatibilidad de las causales más comunes usadas en el marco de juicios políticos contra presidentes de la República.

5. De acuerdo al principio de legalidad previsto en el artículo 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ¿A qué naturaleza deben responder los motivos que sustentan un juicio político desarrollado por el Poder Legislativo contra presidentes? ¿Se trata de causales vinculadas con la responsabilidad de tipo política, disciplinaria o de otra clase?

La CIDH considera que un pronunciamiento de la Corte sobre el tipo o tipos de control que pueden ejercerse a través de juicios políticos contra presidentes/as democrática y constitucionalmente electos, y las causales y sanciones que se corresponden según el tipo de control, constituiría un mecanismo para evitar el uso indebido del juicio político.

La CIDH (2018) expone que la discrecionalidad política en las causales del juicio político podría conllevar a que un presidente elegido por el voto popular para un periodo determinado, tenga que depender para la continuidad en el cargo de mantener una mayoría parlamentaria favorable o de evitar que la oposición consiga una mayoría calificada para destituirlo/a. En otras palabras, el juicio político basado en estas causales podría ser utilizado

como una herramienta para debilitar la estabilidad del presidente en el cargo y mantener la hegemonía del partido político en el poder.

6. ¿Bajo qué elementos podría un juicio político desarrollado por el Poder Legislativo contra presidentes que han sido electos de forma legítima y democrática, pueden vulnerar los derechos políticos del individuo enjuiciado con base al artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y Artículo XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre?

La Comisión ha expresado que, es esencial que la Corte IDH determine si es legítimo que los órganos legislativos impongan sanciones de destitución e inhabilitación a presidentes elegidos democrática y constitucionalmente durante los juicios políticos. Esta posición se basa en el artículo 23.2 de la Convención Americana y en la jurisprudencia del Sistema Interamericano, que establece que restricciones severas, como la inhabilitación, solo pueden ser impuestas a través de la vía penal.

7. ¿En qué supuestos podría un juicio político realizado por el Poder Legislativo contra presidentes democrática y constitucionalmente electos, ser violatorio, desde una dimensión colectiva, de los derechos políticos de las personas que votaron por la persona enjuiciada a la luz del Artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y Artículo XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre?

La CIDH estima que la Corte Interamericana, debería considerar el impacto que el uso inapropiado de los juicios políticos puede tener en los derechos políticos colectivos al determinar el nivel de garantías necesarias para utilizar el juicio político contra presidentes elegidos democrática y constitucionalmente. Esto se debe a que la destitución o inhabilitación puede afectar no solo al individuo en cuestión, sino también a la libre expresión de la voluntad de los votantes a través del sufragio universal (Case of Hirst v. The United Kingdom, Grand Chamber, 2005).

La CIDH añade en sus observaciones que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (2011) se ha referido a la dimensión colectiva de los derechos políticos, en el caso Paksas vs. Lituania. Al respecto razonó que la inhabilitación irreversible de un presidente de la República para ser integrante del Parlamento, se manifiesta desproporcionado ante las exigencias de una democracia. Igualmente, resaltó el papel del electorado y la forma en que este se ve afectado por el acto de la inhabilitación.

8. ¿Qué protecciones deben estar presentes en las normativas y en la práctica, para evitar el empleo de juicios políticos desarrollados por el Poder Legislativo contra presidentes legítimos como forma de golpe de Estado encubierto?

La Comisión considera que la presentación de la Opinión Consultiva ante la Corte es una ocasión propicia para que ésta defina las garantías mínimas que deben aplicarse en los juicios políticos contra presidentes elegidos democrática y constitucionalmente, así como para establecer pautas que permitan la elaboración de una legislación adecuada en la que se establezca una relación entre el tipo de responsabilidad y el tipo de sanción, evitando que se utilicen mecanismos legales para fines ocultos que desvíen su verdadero propósito.

Pese a lo relevante para la estabilidad política de la región de este pedido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, mediante Resolución (2018) decidió no responder a la consulta formulada a pesar de haberle dado el trámite reglamentario. Entre otros argumentos la Corte IDH, consideró que la Comisión hace alusión a determinados supuestos que pueden desnaturalizar al juicio político y conllevar a golpes parlamentarios. Esta aseveración la Corte considera que no guarda compatibilidad con la competencia del Tribunal en materia consultiva.

Lo anterior se fundamenta en que las interrogantes se basan en ciertos hechos, que de atenderse a través de la consulta se infringirían los fines que tiene este mecanismo, puesto que, las interrogantes no están enfocadas de manera directa a temas de derecho o a la interpretación

de tratados, sino que la respuesta a las preguntas está supeditada a que se resuelvan hechos en casos específicos que se encuentran en trámite en la Corte.

En virtud de lo antes planteado, es necesario recalcar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el ejercicio de su función consultiva, no debe resolver inquietudes relacionadas con determinados hechos, ya que su fin es desentrañar, interpretar el fin y los motivos de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos.

1.5. Juicio político a funcionarios del Estado previstos en el Art.131 CRE

1.5.1. Iniciativa

El artículo 131 de la norma constitucional ecuatoriana (2008) consagra la potestad exclusiva de los asambleístas para la presentación de una solicitud de enjuiciamiento político en contra de los funcionarios señalados en el artículo 131 de la Carta Magna. Esto difiere a lo regulado en países como Argentina, Bolivia, Brasil y Colombia, donde la normativa contempla que cualquier ciudadano puede presentar una denuncia de responsabilidad política en contra de los funcionarios sujetos a juicio político.

En Ecuador, uno de los requisitos de admisibilidad de la petición de juicio político, es que exista el respaldo de, al menos una cuarta parte de los miembros de la Asamblea Nacional, que se presente adjuntando el formulario correspondiente, en el que se declare que las firmas son verídicas y que corresponden a sus titulares. Las y los asambleístas suplentes o alternos podrán firmar la solicitud de juicio político cuando hayan sido principalizados. No serán consideradas para el respaldo sí las firmas coinciden, en la misma solicitud, entre un asambleísta principal y un suplente.

En México, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (2002), en el artículo 39, prohíbe que los Diputados o Senadores que hubiesen presentado la imputación contra el servidor público o que hayan aceptado el cargo de defensor, aun cuando lo renuncien después de haber comenzado a ejercer el cargo, participen votando las resoluciones que se

adopten. En el contexto nacional, dicha prohibición no existe, salvo la de los asambleístas miembros de la Comisión Especializada de Fiscalización y Control Político, que no pueden actuar como interpelantes ante el Pleno de la Asamblea Nacional, pero no tienen ninguna prohibición para ejercer su derecho al voto, sea para el archivo o para la censura y destitución del funcionario cuestionado.

Al respecto, Corte Constitucional en el dictamen 1-23-DJ/23, señala que en un juicio político no se puede alegar falta de imparcialidad del juzgador dada la naturaleza de ese procedimiento. Tanto el acto de solicitar un juicio político, como el de apoyar una solicitud de ese tipo, puede llevar implícita de manera legítima la convicción de que existe responsabilidad política y, por tanto, la intención de votar por la destitución. Añade el dictamen que no tendría sentido excluir de esa votación a los asambleístas que de una u otra forma promueven un juicio político.

1.5.2. Causales

La CRE (Art.131) es genérica al señalar “por incumplimiento de las funciones que les asignan la Constitución y la ley”. Como se aprecia este supuesto es muy general e incluye la no comparecencia o no entrega de información dentro de un procedimiento de fiscalización, conforme lo establece el artículo 76 de la LOFL (2009). Por lo anterior, resulta necesario que, en la solicitud de juicio político, se identifique la norma o normas específicas que establecen las funciones del servidor público que se alegan incumplidas. La solicitud no puede ser genérica, sino que debe enlazarse la norma jurídica (obligación del funcionario) con la acción u omisión que constituyó el incumplimiento que se alega.

Como ya se vio, en el caso del presidente o vicepresidente de la República, las causales están expresamente señaladas en el artículo 129 de la Constitución.

1.5.3. Sujetos pasivos

Los sujetos pasivos de este procedimiento, conforme lo señala el artículo 131 de la CRE, son los ministros de Estado, o la máxima autoridad de la Procuraduría General del Estado, Contraloría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública General, Superintendencias, y los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral, Consejo de la Judicatura y Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. A este listado, el artículo 78 de la LOFL (2009), de conformidad con un pronunciamiento de la Corte Constitucional, precisa que también son sujetos de responsabilidad política y por tanto, son sujetos de juicio político, los secretarios nacionales, ministros sectoriales y ministros coordinadores y demás funcionarías y funcionarios, siempre que ejerzan funciones de rectoría de las políticas públicas del área a su cargo, en virtud del artículo 154 de la Constitución (2008).

Por otro lado, en el caso de los miembros del Consejo Nacional Electoral, por expresa disposición del artículo 19 de la Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia (LOE) (2009), la Asamblea Nacional no puede someter a juicio político a sus miembros una vez que se hubiere efectuado la convocatoria a un proceso electoral y hasta que se produzca la proclamación de resultados. El proceso electoral está en curso una vez que ha iniciado el periodo electoral definido en la Disposición General Octava de la LOE (2009).

Por otra parte, se debe mencionar que, están excluidos del procedimiento objeto de estudio, de manera expresa, los magistrados de la Corte Nacional de Justicia y los miembros de la Corte Constitucional. De igual forma, no son sujetos de control político los representantes de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en todos sus niveles territoriales.

Se debe mencionar, que una de las inquietudes que ha surgido por parte de algunos académicos e incluso asambleístas, es la posibilidad de presentar en una solicitud el pedido de enjuiciamiento político contra dos o más de los sujetos pasivos de este procedimiento de control

político, sin que estos sean parte de un cuerpo colegiado. Al respecto se considera posible aquello con base al principio de celeridad que es propio del sistema procesal.

La celeridad es un principio que está directamente vinculado con la eficacia y eficiencia de la administración pública, conforme lo prescribe el artículo 227 del texto constitucional (2008). En ese orden, se considera por Gimeno Sendra (Gimeno Sendra, 2002) que, el principio de economía procesal es un principio que permite poner en práctica el principio de celeridad, porque este último contribuye al logro de la economía procesal, de ahí su relación directa. Si los hechos que generaron el presunto incumplimiento de funciones son relacionados a los sujetos pasivos del procedimiento, no habría justificación para exigir que se presenten solicitudes de manera individual.

Cabe agregar que, en los casos de solicitudes de enjuiciamiento político en contra de cuerpos colegiados, la CFCP y eventualmente el Pleno de la Asamblea Nacional, tiene que evacuar pruebas de cargo y descargo de todos los que forman parte de este cuerpo colegiado. Por tanto, es posible sustanciar un expediente con más de un presunto responsable de incumplimiento de funciones. Lo que, si es relevante, al igual que sucede en los procedimientos en contra de funcionarios de cuerpos colegiados, es que la responsabilidad sea individualizada y que como señalé se trate de los mismos hechos. No sería admisible una solicitud contra varios funcionarios sujetos a control político, pero por hechos distintos.

1.5.4. Caducidad de la acción

Este procedimiento de fiscalización se puede realizar durante el ejercicio del cargo del funcionario público y hasta un año después de concluido el mismo. Lo cual no ocurre en el caso del presidente o vicepresidente de la República, cuyo control político cesa con el fin de sus mandatos. Al respecto Salgado Pesantes (2004), analizó que el hecho de que sea posible entablar el juicio político en un periodo posterior a la culminación del desempeño de las funciones del servidor público, se sustenta en que, en ocasiones el ejercicio del poder da cabida

a la evasión de ciertos controles, ya que se cuenta con medios que así lo facilitan. Por lo anterior, resultó necesario extender el tiempo en que se pueda realizar ese control político, aun cuando el funcionario ya no está ejerciendo su cargo.

Se debe hacer alusión a que existen otras legislaciones como la mexicana que contempla el mismo plazo. En el caso de Argentina, Brasil o Colombia no se prevé un plazo para hacer exigible la responsabilidad política. En el caso de Colombia el artículo 174 de su Constitución Política (1991) prevé que, la responsabilidad de naturaleza política es exigible, aunque el funcionario hubiere cesado en el ejercicio de su cargo.

1.5.5. Procedimiento

1.5.5.1. Presidencia de la Asamblea Nacional y Consejo de Administración Legislativa.

La petición para llevar a cabo un juicio político deberá ser presentada por el o los proponentes ante el presidente del máximo órgano legislativo. Además, se requerirá el respaldo de al menos una cuarta parte de los integrantes de la Asamblea Nacional, así como la presentación de toda la prueba disponible junto con la evidencia documental con que se cuente al momento de la presentación de la solicitud.

En caso de no disponerse con pruebas documentales, se debe describir detalladamente su contenido, indicando el sitio donde se encuentra y pidiendo las medidas necesarias para su inclusión en el proceso. Cabe mencionar que cualquier prueba que no haya sido anunciada a tiempo, no podrá ser considerada, a menos que, en el momento de presentar la petición de enjuiciamiento político, no se tuviera conocimiento de su existencia o no se contaba con ella.

El presidente de la Asamblea Nacional, conforme lo señala el artículo 80 de la LOFL (2009), en un plazo máximo de cinco días, pondrá en conocimiento del Consejo de Administración Legislativa el pedido de enjuiciamiento político. De existir varias solicitudes ingresadas simultáneamente, este plazo podrá extenderse a un máximo de diez días.

Para este fin es necesaria una sesión del CAL. Las convocatorias a las sesiones del Consejo de Administración Legislativa se realizarán de manera ordinaria con al menos veinticuatro horas de anticipación a su celebración y, de manera extraordinaria, con por lo menos tres horas de anticipación en virtud de lo que establece la LOFL (2009) en el artículo 129, cuarto inciso.

Después de recibir la petición de enjuiciamiento político, el CAL solicitará un informe técnico-jurídico, no vinculante, a la Unidad de Técnica Legislativa, quien lo elaborará en un plazo máximo de tres días. El CAL dentro de un plazo no superior a diez días, desde que se recibió la solicitud, verificará la observancia de los parámetros legales y dará inicio al trámite. Si se cumplen los requisitos, el presidente del órgano legislativo, enviará la solicitud y la documentación pertinente al presidente de la CFCP para que la Comisión avoque conocimiento y proceda a la sustanciación. Los requisitos, como hemos visto son:

- Solicitud presentada por uno o varios proponentes, que deberán ser asambleístas en funciones. En el caso que la etapa de verificación de requisitos coincida con un nuevo período legislativo y los proponentes ya no sean asambleístas no podrá continuarse con el trámite.
- Respaldo, mediante las firmas, de al menos una cuarta parte de los miembros de la Asamblea Nacional, las que deben plasmarse en el formulario correspondiente, bajo declaración de que las firmas son verídicas y que corresponden a sus titulares.
- Que el acusado corresponda a una de las autoridades previstas en el artículo 131 de la Constitución de la República (2008), en concordancia con el artículo 78 de la LOFL (2009).
- Comprobar que el funcionario sujeto a control político está en el ejercicio de su cargo o que no ha transcurrido un año de haber finalizado su gestión.

- Identificar los incumplimientos de funciones que le asigna la Constitución de la República y la ley.
- Determinar que existe el anuncio de las pruebas, acompañada de la prueba documental con que se cuente en ese momento.
- Informe técnico-jurídico no vinculante de cumplimiento de requisitos emitido por la Unidad de Técnica Legislativa.

Ha surgido, en la práctica, la inquietud por determinar si la verificación de cumplimientos de requisitos es un proceso de confirmación de existencia de documentos y afirmaciones del solicitante, que puede realizarse a manera de *checklist* y por tanto no requiere votación o implica un análisis, debate y posterior votación de los integrantes del CAL. El artículo 14 de la LOFL (2009), establece como una de las atribuciones del Consejo de Administración Legislativa, la verificación de dichos requisitos al igual que la admisión a trámite de la solicitud de enjuiciamiento político del presidente, el vicepresidente de la República y de los servidores públicos contemplados en el texto constitucional.

En ese sentido, la aceptación de cumplimiento de los requisitos legales y su consecuente admisión a trámite implica la existencia de una resolución y por tanto debe existir votación. Lo propio debe darse en la Comisión de Fiscalización y Control Político.

El artículo 142 de la LOFL (2009) señala el voto es el acto individual que expresa la voluntad de cada legislador y aunque parezca un proceso simple de verificación de documentos, en un Estado de Derecho, es fundamental que se justifique, se motive esa expresión de voluntad, ya que se exige responsabilidad a los funcionarios públicos por sus acciones y omisiones en el cumplimiento de sus funciones.

Este mismo artículo señala que los legisladores que tengan conflicto de intereses, sea para la aprobación de una ley o de una resolución, deben abstenerse de votar en ella; sin embargo pueden principalizar a su suplente o alterno.

1.5.5.2. Comisión Especializada Permanente de Fiscalización y Control Político

Una vez que la Comisión de Fiscalización, recibe la petición de enjuiciamiento político junto con los documentos que lo sustenta, el presidente de esta pondrá en conocimiento del Pleno de la Comisión la solicitud de enjuiciamiento político, dentro del plazo máximo de cinco días. Esto se realizará en una sesión que deberá ser convocada por lo menos con veinticuatro horas de anticipación, donde se adjuntará el orden del día y la documentación pertinente acerca del asunto a tratar, tal como lo prevén los artículos 28, numeral 3 y 129 inciso 4 de la LOFL (2009).

Corresponde señalar que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 80.1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa (2009), la CFCP puede unir dos o más solicitudes de juicio político si existe entre ellas una identidad en el sujeto y conexidad en los hechos, y si estas solicitudes pueden ser tramitadas en los mismos tiempos procesales. En ese caso, se considerará como un solo proceso.

Desglosando los requisitos precedentes, procedería la acumulación si confluyen las siguientes circunstancias:

- Existencia de dos o más solicitudes de juicio político;
- Identidad en el sujeto;
- Conexidad en los hechos; y
- Que puedan ser tramitadas en los mismos tiempos procesales.

Respecto del primer requisito resulta inoficioso desarrollarlo.

El segundo requisito si amerita algunas consideraciones. La expresión “identidad en el sujeto” ha generado algunas dificultades procesales. Considero que lo correcto es “identidad subjetiva”. En un rápido análisis la identidad en el sujeto no presenta mayores inconvenientes, pues bastaría que el sujeto pasivo (sobre el que se han presentado los pedidos de enjuiciamiento político) sea la misma persona y solo se requiera corroborar la identidad del sujeto. Y aquello

es correcto, pero oportuno es mencionar que la jurisprudencia española distingue entre identidad subjetiva física e identidad subjetiva jurídica.

Cordón (2022) al respecto, mencionó la sentencia No. 21/2022 (2022) del Tribunal Supremo español, donde se aborda la cuestión de si existe identidad subjetiva para efectos de la cosa juzgada material entre dos procesos. El primer proceso incluyó una demanda de responsabilidad por vicios en la construcción contra el arquitecto, la sociedad promotora y constructora y los aparejadores, mientras que, en el segundo proceso, que se pretende hacer valer el principio de cosa juzgada, se sigue solo contra el arquitecto y la sociedad promotora, así como contra sus respectivas compañías de seguros. Es decir, en el segundo proceso, como se plasma en la sentencia No. 21/2022 (2022), se han excluido a la constructora y a los aparejadores, mientras que se han introducido a las compañías aseguradoras. Esta situación podría no ser un problema si se excluyera a uno de los demandados del segundo proceso. Sin embargo, el problema radica en que se ha incluido a un sujeto que no fue parte en el primer proceso y, por lo tanto, podría ver violados sus derechos procesales fundamentales. Esta situación en principio dificulta la determinación de la existencia de identidad subjetiva entre los dos procesos.

En principio, sobre el requisito de la identidad subjetiva en la cosa juzgada material, sostuvo Cordón (2022), que se podría pensar que la respuesta debería ser negativa, pero en la jurisprudencia española (1983), se establece una distinción entre identidad subjetiva física e identidad subjetiva jurídica. Se entiende que existe identidad jurídica de personas, aunque no sean las mismas físicamente las que litiguen en los pleitos, siempre y cuando la que litigue en el segundo proceso ejerza la misma acción, invoque los mismos fundamentos y se apoye en los mismos títulos que en el primero. Ello saca a la luz, que lo significativo para esta determinación de identidad, es la titularidad del vínculo legal, es decir la identidad jurídica y no la identidad física. Por ello es importante tener en cuenta la naturaleza del proceso y de los vínculos

intersubjetivos entre las partes. Esta alusión sirve para la discusión académica ya que en Ecuador no es reconocida esta distinción de identidad subjetiva física y jurídica.

Una tesis que sustenta la posibilidad de acumulación, independientemente de la identidad física del sujeto, en dos o más solicitudes de enjuiciamiento político, se ampara en el contenido del artículo 143 del Código Orgánico Administrativo (2017), que dispone que, se está ante una acumulación subjetiva cuando aquellas pretensiones que corresponden a un grupo de personas poseen igual contenido y fundamento, o son, sustancialmente semejante, lo que permite que se puede presentar en una sola petición. Sin embargo esto requiere una reforma a la LOFL para que se aplicable.

El tercer requisito que es la conexidad, tiene que ver con la relación de los hechos y no necesariamente con la identidad de los mismos.

Se debe plantear que, aun cuando la conexidad, es un término utilizado comúnmente en el ámbito penal, como lo reconoce el artículo 406 del COIP (2014), en este caso, se relaciona con la Ley Orgánica de la Función Legislativa (2009) cuyo contenido se aplica en virtud del artículo 144 del COA (2017). En esa línea, la acumulación objetiva es una figura que permite a un órgano administrativo acumular un procedimiento con otros que tengan una conexión sustancial o íntima.

Finalmente, acerca de que puedan tramitarse en los mismos tiempos procesales, implica que la acumulación no afecte los plazos de cada una de las etapas previstas en la Ley Orgánica de la Función Legislativa para la sustanciación del pedido de enjuiciamiento político.

La Ley Orgánica de la Función Legislativa (2009) señala que cuando se trate de un juicio político que se dirige contra los integrantes de un órgano colegiado, las responsabilidades políticas que se determinen se deben individualizar. Igual principio, debe aplicarse en los casos de acumulación de solicitudes de juicio político en los que se trate de funcionarios públicos que no pertenecen a un cuerpo colegiado. La precisión que hace la norma, con respecto a que, en el

juicio político contra cuerpos colegiados, la responsabilidad es individual, se refiere a los casos en que el incumplimiento nace de la responsabilidad de la institución de la que forman parte los funcionarios.

A pesar de lo planteado, resulta claro que, en cuerpos colegiados, algunas funciones corresponden a quien lo preside, otras a sus miembros y otras tantas al Pleno del ente público. Estas últimas atribuciones o funciones son las que, en un juicio político, resultan relevantes respecto a la participación de sus integrantes. Un ejemplo claro de esto fue lo realizado por la Corte Constitucional, en el caso No. 1219-22-EP (2022), relacionado al cumplimiento de sentencia por parte de los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

La sentencia (2023) del referido caso, señala que, ante la inobservancia identificada, resulta necesario realizar la verificación de los niveles de incidencia de los actos u omisiones en que incurrieron los miembros del CPCCS. Para ello la Corte analizó sus actuaciones, votaciones e incluso asistencias a las sesiones del pleno del CPCCS.

Retomando el procedimiento al interior de la Comisión, debemos señalar que, una vez recibida la petición de enjuiciamiento político en la Comisión Permanente de Fiscalización y Control Político, esta debe, en un término de cinco días avocar conocimiento de la solicitud y comprobar que se cumplan con los requisitos previstos en el artículo 131 de la Constitución de la República (2008), en caso contrario se procederá a su archivo. En la fase anterior a la Comisión, es decir en el CAL, la Ley (Tercer inciso del Art.80 LOFL) permite que durante los diez días que el Consejo de Administración Legislativa verifica el cumplimiento de los requisitos legales de la solicitud, los solicitantes puedan presentar alcances a la solicitud. Esta posibilidad no está contemplada cuando ya ha pasado a la Comisión.

Se debe aclarar, que aquellas resoluciones adoptadas en la Comisión que disponen el archivo de una petición de enjuiciamiento político por incumplimiento de requisitos, no se remiten al Pleno de la Asamblea Nacional, como si ocurre cuando luego de sustanciar, la

Comisión sugiere el archivo del pedido de enjuiciamiento político. Este es un tema que amerita una reforma legal, porque podría generar un espacio para que, en caso de mayorías coyunturales, se evada el espíritu de la reforma que buscaba que toda resolución final respecto de un procedimiento de juicio político recaiga en el Pleno de la Asamblea y no en la Comisión de Fiscalización.

Como este archivo, por incumplimiento de requisitos, es producto de una resolución del Pleno de la Comisión, tampoco aplica la disposición del último inciso del artículo 142 de la LOFL (2009), que señala, que de no lograrse la votación necesaria en las comisiones especializadas permanentes y ocasionales, durante el proceso de aprobación de procedimientos de fiscalización, y se agota el plazo establecido por la ley, dichos asuntos serán resueltos por el Pleno de la Asamblea Nacional. En este caso hipotético si existe la aprobación de una resolución de archivo, por tanto se alcanzó una votación que hace válida la decisión debido al incumplimiento de requisitos, por lo tanto, no se puede utilizar la disposición del artículo 142 de la LOFL para que el Pleno de la Asamblea Nacional conozca el tema.

Por otro lado, si en la sesión en que se están verificando los requisitos de la solicitud, no se alcanza la votación, entonces si corresponderá al Pleno de la Asamblea Nacional la decisión final sobre la continuación o no de este proceso de control político.

En caso de que un pedido de enjuiciamiento político no haya sido archivado ni concluido con la remisión del informe o de las posturas, la Comisión de Fiscalización no podrá considerar ninguna otra solicitud.

Cabe recordar, que el último inciso del artículo 16 del Reglamento de las Comisiones Especializadas Permanentes y Ocasiones (2013), señala que las decisiones del pleno de la Comisión Especializada que no obtengan la mayoría absoluta carecen de valor y efectos jurídicos.

Una vez que se haya completado el proceso de calificación, la Comisión notificará al funcionario cuestionado sobre el inicio del proceso de enjuiciamiento, proporcionándole la solicitud de enjuiciamiento y la documentación de respaldo correspondiente. El funcionario tendrá un plazo de quince días para presentar su respuesta a las acusaciones políticas y las pruebas que considere pertinentes para su defensa. Al mismo tiempo, la Comisión notificará a los assembleístas solicitantes para que presenten las pruebas que fundamentan sus acusaciones dentro del mismo plazo de quince días.

Se debe ejemplificar que, en Colombia, una vez iniciado el juicio político ante el Senado, el acusado que esté desempeñando funciones públicas quedará inmediatamente suspenso en su empleo. Sin embargo, en México o en Ecuador, esto no ocurre, en dicho escenario, el funcionario sigue desarrollando sus labores mientras se desarrolla el enjuiciamiento político.

Concluidos los quince días para responder a las acusaciones y para que los solicitantes presenten sus pruebas, la Comisión abrirá un plazo de diez días adicionales para la actuación de las mismas, independientemente que el funcionario público haya contestado o no a las acusaciones.

La Comisión de Fiscalización y Control Político puede solicitar pruebas de oficio por decisión de la mayoría simple de sus miembros. De igual forma los solicitantes pueden solicitar prueba nueva en los términos previstos en el artículo 79 de la LOFL, esto es aquella que a la fecha de la presentación de la solicitud no se contaba con la prueba o no se la conocía.

Según el artículo 166 del COGEP (2015), el órgano sustanciador tiene la facultad de aceptar o rechazar la prueba no anunciada, utilizando su criterio y bajo la observancia de principios como el de utilidad, pertinencia y conducencia.

Respecto de la libertad probatoria, la Dra. Carmen Vázquez, catedrática de Cultura Jurídica, señaló que esta referencia puede entenderse como la ausencia de reglas que

establezcan el valor que se le puede atribuir a una prueba; o desde otra interpretación podría ser la ausencia de reglas que establezcan con qué pruebas se debe probar determinado hecho. En ese sentido, sostiene esta docente de la Universidad de Girona, que no es correcto referirse a la “conducencia” en los sistemas procesales de libre valoración, porque la conducencia aplica en los casos en que el legislador ha establecido cuál es la prueba que permite comprobar la existencia de determinado hecho. Referencia importante por el COGEP, en su artículo 160 señala que la prueba para ser admitida debe reunir los requisitos de pertinencia, utilidad y conducencia.

Por otra parte, con base a lo establecido en la LOFL (2009), el período de prueba en los procedimientos de control político consta de tres etapas: a) el anuncio de la prueba; b) la presentación de la prueba de cargo y descargo de las partes; y c) la actuación de la prueba. En este contexto, la prueba nueva, sea aquella que no conocía sino con posterioridad, o que, si bien conocía de la existencia pero no pudo disponer de ella, solo podría solicitarse en los quince días que las partes tienen para presentar sus pruebas de cargo y descargo, a fin de garantizar el principio de contradicción, tal como lo establece el artículo 196 del COA (2017). En ese orden dicha norma prevé que, la prueba que presente la administración pública gozará de valor, siempre que la persona interesada, haya tenido la oportunidad de contradecirla en el marco del procedimiento administrativo. Con la finalidad de observar dicha regla, se debe notificar a la parte interesada para que pueda hacer ejercicio del derecho a la defensa.

La Asamblea Nacional y sus dependencias proporcionarán todo el apoyo técnico y las facilidades necesarias que la Comisión requiera. Los servidores públicos están obligados legalmente a proporcionar la información solicitada dentro del plazo establecido para la actuación de pruebas. Si un funcionario no remite la información requerida, será destituido.

Es necesario precisar que la ley prevé que si durante la sustanciación de un juicio político, el Consejo de Administración Legislativa remite una nueva solicitud de enjuiciamiento

político, la Comisión deberá esperar a que el proceso en curso concluya antes de avocar conocimiento sobre la nueva solicitud. La sustanciación dentro de la Comisión concluirá en tres situaciones: si la verificación de requisitos legales de la solicitud no se cumple y se dispone el archivo; si se aprueba el informe que recomienda el archivo del trámite o el juicio político; o si vence el plazo para emitir el informe y este no es aprobado por la Comisión, en cuyo caso se remitirán las posturas de los comisionados en torno a la solicitud y las pruebas actuadas. En cualquiera de estas situaciones, la sustanciación del proceso ha concluido dentro de la Comisión, lo que le permite considerar una nueva petición de enjuiciamiento político.

Cabe añadir, que se ha debatido la necesidad de una reforma que permita al Pleno de la Asamblea Nacional dar prioridad al tratamiento de solicitudes de enjuiciamiento político en casos de interés nacional, en relación a las autoridades mencionadas en la Constitución y la ley. Además, que la prelación en la sustanciación de los juicios políticos, tal como se establece en el sexto inciso del artículo 81 de la Ley (2009), no se aplica a los procedimientos contra el presidente o vicepresidente de la República, ya que estas disposiciones se encuentran en otra sección de la ley. En el caso de que la Comisión esté llevando a cabo un proceso de enjuiciamiento, solo podría suspenderlo en caso de recibir una solicitud contra el presidente o vicepresidente de la República, ya que la ley establece que debe avocarse inmediatamente a este tipo de solicitudes.

Retomando el procedimiento de sustanciación ante la Comisión debeos indicar que los asambleístas solicitantes, en la fecha y hora señaladas en el orden del día, presentarán sus pruebas de cargo ante la Comisión por el lapso máximo de tres horas. Este tiempo es distribuido entre los asambleístas solicitantes del juicio; luego de lo cual, las y los asambleístas miembros de la CFCP y los legisladores acreditados a participar, según el artículo 23, inciso 7 de la LOFL (2009) y el artículo 19 del Reglamento de las Comisiones Especializadas Permanentes y

Ocasionales (2013), podrán realizar preguntas por el tiempo máximo de diez minutos, con derecho a réplica.

Se debe señalar que, en el derecho parlamentario, la réplica es la facultad de un legislador para repreguntar durante su comparecencia a un miembro del Gobierno. La réplica es parte de la secuencia de un debate: a la pregunta de un legislador, sucede la respuesta del miembro de gobierno, a la que puede seguir la réplica del legislador. En línea de esto, la contestación de los asambleístas solicitantes será de máximo diez minutos por pregunta.

Se convocará a una sesión de la Comisión, en cuyo orden del día se establecerá la fecha y hora en que el funcionario cuestionado presente sus pruebas de descargo ante el Pleno de la CFCP. El tiempo máximo para su exposición será de tres horas. Posteriormente, los miembros de la Comisión, los solicitantes y otros asambleístas acreditados para intervenir tendrán un tiempo máximo de diez minutos para realizar preguntas, con la posibilidad de una contra réplica de diez minutos adicionales. Cada respuesta del funcionario público cuestionado tendrá un tiempo máximo de diez minutos por pregunta.

Se debe decir, que, durante las comparecencias solicitadas como pruebas de cargo, descargo y de oficio, cada una tendrá una duración máxima de treinta minutos. Después de eso, los asambleístas de la Comisión, los solicitantes y los acreditados a participar, tendrán derecho a realizar preguntas durante diez minutos, con derecho a réplica. La respuesta de los comparecientes tendrá un límite de diez minutos por pregunta.

Después de que expire el plazo para la actuación de las pruebas de cargo y de descargo, la CFCP elaborará un informe motivado detallando sus conclusiones y las razones por las que recomienda al Pleno de la Asamblea Nacional el archivo del trámite o el juicio político, y lo remitirá al presidente de la Asamblea Nacional en un plazo de cinco días.

Existe la posibilidad de que la Comisión considere necesario solicitar al presidente de la legislatura una prórroga de hasta cinco días adicionales para la remisión del informe. La

petición y la decisión sobre la ampliación deben ocurrir antes del vencimiento del plazo, de acuerdo con el segundo inciso del artículo 161 del COA (2017). Sin embargo, se han presentado casos en que el pedido se lo hace minutos antes de finalizar el plazo y la respuesta tiene una indeterminación en cuanto al momento en que se confiere. Lo que es claro es que una prórroga no se concederá para un término o plazo ya vencido. En cuanto a si el presidente de la Asamblea podría negar la prórroga, la norma establece una facultad de la Comisión solicitar una extensión de tiempo la cual no podría ser conculcada por la máxima autoridad de la Asamblea.

En caso de que, el informe no se apruebe dentro de los plazos establecidos por la ley, independientemente de las razones para ello, sea por o falta de quórum para la instalación de la sesión, falta de una moción, por no alcanzar la votación requerida para la aprobación del informe, etc., el presidente de la Comisión debe enviar, en el plazo máximo de dos días, al presidente de la Asamblea Nacional las actas de votación y un informe que describa las posiciones de los comisionados. Luego, será el Pleno el que decidirá si se archiva o se lleva a cabo el juicio político.

En todos los casos, la Secretaría General de la Asamblea Nacional, en el plazo máximo de dos días, notificará con el informe al funcionario sobre el que verse la solicitud de juicio político, por medios físicos o electrónicos. En el mismo plazo el informe será difundido a los asambleístas.

1.5.5.3. Presidente de la Asamblea Nacional.

Una vez que se proceda a la difusión del informe, en un plazo que no puede exceder los cinco días, el presidente del órgano legislativo debe incluirlo en el orden del día para conocimiento del Pleno.

1.5.5.4. Pleno de la Asamblea Nacional.

Con respecto al Pleno, este debe resolver conforme las siguientes directrices:

1. Si el informe sugiere que se archive la solicitud de juicio político, el Pleno de la Asamblea Nacional, tendrá las siguientes opciones:

– Aceptar y ratificar el informe, con el voto favorable de la mayoría simple de sus integrantes. Ello exige el voto a favor del 50 % más uno, de los asambleístas que están presentes en la sesión del Pleno. Es la misma votación requerida para aprobar acuerdos o resoluciones como lo prevé el artículo 8 de la LOFL (2009); o

– No aceptar el informe y resolver motivadamente el juicio político, en cuyo caso se requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros. Es la misma votación requerida para la expedición, reforma, derogación e interpretación de una Ley conforme lo señala el artículo 53 de la LOFL (2009) .

2. Si el informe presentado se refiere a las actas y posiciones de los asambleístas en razón de no haberse aprobado, dentro del plazo, un informe que recomiende el archivo o el juicio político, será el Pleno quien lo resuelva. Para este fin cualquier asambleísta puede mocionar motivadamente el archivo o el juicio político. Se requerirá el voto favorable de la mayoría simple de los integrantes de la legislatura.

3. En caso de que el informe expedido por la Comisión sugiera el juicio político, se procede de forma directa y sin más trámite a fin de absolver o censurar y eventualmente destituir al funcionario.

En caso de que el Pleno haya resuelto el juicio político, el presidente de la Asamblea Nacional, en el plazo máximo de cinco días, incorporará el tema en el orden del día para consideración del Pleno.

Se debe apuntar, que, en todos los casos, la convocatoria para el juicio político será notificada al funcionario cuestionado a través de los medios físicos o electrónicos disponibles, con al menos setenta y dos horas de anticipación a la fecha prevista para la sesión del Pleno.

Por otro lado, el presidente del órgano legislativo requerirá a los asambleístas que comenzaron el proceso, los nombres de dos legisladores que se encargaran de desarrollar la interpelación. Ello se comunicará al funcionario interpelado en la convocatoria pertinente. No existe prohibición jurídica alguna para que los interpelantes sean los mismos solicitantes del enjuiciamiento.

En el día y en el horario previsto en el orden del día, los asambleístas interpelantes contarán con dos horas, con base en las pruebas solicitadas y actuadas dentro del término de prueba. Esta exigencia legal es relevante y muchas veces no es tomada en cuenta por las partes. Es indispensable tener identificadas las pruebas actuadas, pues no cabe referencias a pruebas que no se ventilaron ante la Comisión de Fiscalización.

Luego el servidor, objeto de enjuiciamiento, cuenta con un máximo de tres horas, para presentar los alegatos de su defensa ante el Pleno del órgano legislativo, también sobre la base de las pruebas solicitadas y actuadas. Este no es un tema menor, que deben exigir las partes se respete. Los alegatos al interior del Pleno de la Asamblea Nacional solo pueden ser respecto de las pruebas actuadas.

Concluidas las intervenciones, cada parte podrá replicar por un tiempo máximo de una hora.

Cuando culmina la intervención del funcionario, abandona el Pleno y el presidente del parlamento procede a declarar abierto el debate, a fin de que todos los legisladores que deseen puedan intervenir. Esta es una oportunidad para que hagan sus análisis, razonamientos y expongan sus criterios sobre el juicio, para lo cual tendrán máximo de diez minutos, sin derecho a réplica. De no presentarse, al finalizar el debate, una moción de censura y destitución, se procede al archivo de la petición. Por ello es recomendable que el asambleísta interpelante al momento de su intervención presente la moción de censura y destitución.

Con la finalidad de asegurar el ejercicio del derecho a la defensa, el CAL debe autorizar la participación del funcionario interpelado mediante el uso de medios telemáticos, previa justificación de los motivos que le impidieron estar presente en el juicio político.

Es oportuno indicar que bien podría en el orden del día, colocarse otros puntos y que el juicio político no sea el primero en tratar. En este caso hay que tomar en cuenta que el tercer inciso del artículo 129 de la LOFL (2009), señala que, si en una sesión no se culmina de debatir todos los puntos previstos en el orden del día, aquellos que no fueron debatidos, se abordaran preferentemente en la sesión siguiente. Bajo ninguna condición, el debate de los puntos que están pendientes puede exceder el plazo de treinta días para ser retomados.

1.5.5.5. Resolución: censura y destitución o archivo.

Corresponde apuntar que, para que un servidor, sea afectado con la censura y destitución, se requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional (mitad más uno de los integrantes del órgano legislativo), excepto en los casos de los ministros de Estado, secretarios nacionales, ministros sectoriales, ministros coordinadores, demás funcionarios que ejerzan funciones de rectoría, y las y los miembros de la Función Electoral y del Consejo de la Judicatura, para quienes requerirá el voto favorable de la mayoría calificada (dos terceras partes de los integrantes de la Asamblea Nacional).

Se debe aclarar, que la censura surte como efecto la inmediata destitución de la autoridad y en consecuencia no puede ejercer ningún cargo en el sector público por dos años contados a partir de la fecha de la resolución.

En el caso de que dicho funcionario, ya no este desempeñando la función pública, la censura también implica la prohibición de ejercer algún cargo en el sector público durante dos años posteriores a la resolución de censura adoptada por la el órgano legislativo. Dicho particular debe ser puesto en conocimiento inmediato del Ministerio de Relaciones Laborales con la finalidad de proceder a su registro y cumplimiento.

Si del proceso de enjuiciamiento, se concluye la existencia de indicios que pueden conllevar a la responsabilidad penal, se remite el expediente a la Fiscalía para que proceda conforme a derecho.

Con respecto a la inhabilitación para ejercer cargos públicos, Zaffaroni y Risso (2018) sostienen que dicha figura, es inconstitucional. Esto se fundamenta en que, su aplicación, se constituye como una pena, lo que no compete a la función legislativa. Los autores analizan que dicha inhabilitación, sea temporal como indeterminada, implica la privación de un derecho, a partir de que no tiene un fin reparatorio, ni se manifiesta como una medida de coerción enfocada a detener o impedir un proceso de daño en curso o inminente, por tanto es en estricto una pena.

Lo anterior, evidencia que este tipo de sanción resulta incongruente con el propio fin de un juicio político, que juzga lo concerniente a la gestión y desempeño de un cargo y no la comisión de un delito.

Zaffaroni y Risso (2018) advirtieron que al ser una resolución del Pleno de la Asamblea Nacional y no de un tribunal, no cabe ni revisión judicial, ni indulto del Ejecutivo. Todo ello constituye una violación a los instrumentos internacionales de Derechos Humanos.

En relación con lo expuesto, como explicaron Cortés & Reyes (2023), la Corte Constitucional de Colombia resolvió, que la decisión final sobre las sanciones de destitución, suspensión e inhabilitación de funcionarios elegidos popularmente corresponde al juez contencioso administrativo después de completar el proceso a cargo de la Procuraduría General de la Nación. Dicho órgano jurisdiccional, destacó que las funciones disciplinarias que ejerce la Procuraduría son de naturaleza administrativa y no jurisdiccional.

Por su parte, Salgado (2004) quien comparte los criterios doctrinales de Quiroga (1993), señaló que la destitución como sanción, es un tema polémico. Ello, a partir de que la separación o destitución del cargo, no constituye una sanción porque las funciones públicas no se ejercen a título de derecho subjetivo propio sino como derecho público subjetivo. Se actúa en

representación de una comunidad. Por lo anterior, la pérdida de una competencia en el orden público, no se equipará con la pérdida de un bien para quien la ejerce; solo implica que no pueda continuar obrando en representación pública de la comunidad.

También hay otros criterios teóricos sustentados en que, la sanción es la censura a la gestión, luego la destitución o la inhabilitación son consecuencias jurídicas, mas no una sanción accesoria o adicional.

Con respecto a la prohibición de ejercer un cargo público, prevista en la LOFL (2009), esta toma como referencia la disposición de la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP (2010), en su artículo 15. Esta dispone que aquel servidor público que ha sido destituido, mediante los procedimientos legales pertinentes, no podrá volver a ser parte del sector público por un período de dos años. Estos se cuentan a partir de la fecha que se hizo efectiva su destitución. Sin embargo, su reingreso, no puede ser en la entidad estatal de donde fue destituido.

Corresponde acotar que, la prohibición, antes referida, ha sido objeto de críticas dentro de un procedimiento de juicio político, a partir de que en un proceso de control político priman criterios subjetivos y políticos, lo cual no ocurre en una apertura de sumario administrativo, es decir el órgano legislativo que sería el sancionador carece de objetividad en la expedición de la resolución. Igualmente, porque la destitución conforme el procedimiento previsto en la LOSEP es susceptible de apelación ante el Tribunal Contencioso Administrativo, mientras que la resolución de la Asamblea en un proceso de control político no es susceptible de apelación. Además, que, en los casos de autoridades de elección popular, dicha prohibición atenta contra los derechos de los electores, pues su voluntad expresada en las urnas es violentada bajo un mecanismo que no es jurisdiccional, sino eminentemente político.

En relación con lo expuesto, el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), respecto a los derechos políticos prevé específicamente, que todas las

personas bajo condiciones de igualdad pueden gozar de varios derechos y oportunidades relacionadas con el plano político como: el derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos, tanto directamente como por medio de representantes libremente elegidos, además de tener el derecho de votar y ser elegido en elecciones auténticas, mediante el sufragio universal e igual y guardando la reserva del voto. Así también, los ciudadanos deben tener acceso en su país a las funciones públicas, en condiciones generales de igualdad. Sobre el mismo tema, el numeral 2 del mismo artículo indica que la ley puede regular el ejercicio de estos derechos en función de factores como la edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o en caso de condena por un juzgador con competencia para ello dentro de un proceso penal.

De modo general, se debe indicar que, en Ecuador, como parte del Sistema de Información Legislativa, en el portal web oficial de la Asamblea Nacional, en virtud del artículo 155 de la LOFL (2009), se integrará y organizará toda la información sobre los procedimientos de control político y enjuiciamientos políticos que se realizaren, para conocimiento de las ciudadanas y ciudadanos. Sin embargo, hasta la fecha no existe esta posibilidad de acceso a las actas, resoluciones, informes y demás documentación de respaldo a los procedimientos de fiscalización y control político.

CAPÍTULO DOS

MARCO METODOLÓGICO Y RESULTADOS

2.1. Enfoque de investigación

La investigación se ha desarrollado mediante el empleo de una metodología sustentada en un enfoque cualitativo. Esta, como analizaron Hernández, Fernández y Baptista (2006) se basa en la lógica, y combina varios campos del derecho, en específico el derecho constitucional, el derecho parlamentario y procesal. Dicho enfoque es conocido por su profundidad y calidad de información, ya que toma como punto de partida, lo general para llegar a lo particular, con base a la recopilación de criterios jurídicos y doctrinales en relación con el juicio político, la necesidad de respetar durante el proceso del mismo los derechos constitucionales del procesado y las disposiciones jurídicas propias del trámite.

En ese sentido, la investigación cualitativa, como explicaron Fernández y Díaz (2016) se enfoca en la calidad de las actividades, relaciones, asuntos, en cierta situación o problema determinado. Su objetivo es lograr una descripción detallada y exhaustiva de una temática en particular. Esta metodología se basa en la narrativa de los fenómenos en situaciones y contextos, y busca identificar la naturaleza profunda de la realidad, incluyendo su sistema de relaciones y su estructura dinámica. En resumen, la investigación cualitativa busca comprender en detalle la complejidad de la realidad, en este caso, del juicio político y las cuestiones procesales que giran en torno a este.

En ese orden, la metodología cualitativa permite comprender la dimensión del fenómeno de estudio y su interpretación en el orden práctico. En este caso, se examina detalladamente las cuestiones procesales que inciden en el juicio político. Tal como expusieron Croda y Abad (2017), en el ámbito jurídico, su empleo es flexible, fortalece los resultados, al permitir la revisión de la doctrina y la normativa, lo que, a su vez, genera una opinión, interpretación y percepción sobre el tema de estudio, específicamente, se examinan los criterios doctrinales

acerca del juicio político, su regulación jurídica en al igual que la necesidad de que su aplicación se desarrolle apegada a derecho.

También, el enfoque referido, se centra en las características y particularidades del juicio político, sus problemas y busca desde el estudio doctrinal y normativo, establecer soluciones a las dificultades que, en el orden práctico, están presentes en el aspecto procesal. Según Hernández, Fernández y Baptista (2010), la aplicación de este enfoque permite una comprensión detallada de la problemática mediante la aplicación de diversas estrategias para recopilar la información. En relación con lo expuesto, de acuerdo con Ragin (2018) la investigación cualitativa es apropiada para proporcionar un conocimiento detallado y enriquecer la comprensión de la importancia histórica, social o jurídica de determinada temática, en este caso del juicio político, así como para avanzar en la teoría sobre este tema. Este estudio, se realiza a partir de las siguientes etapas:

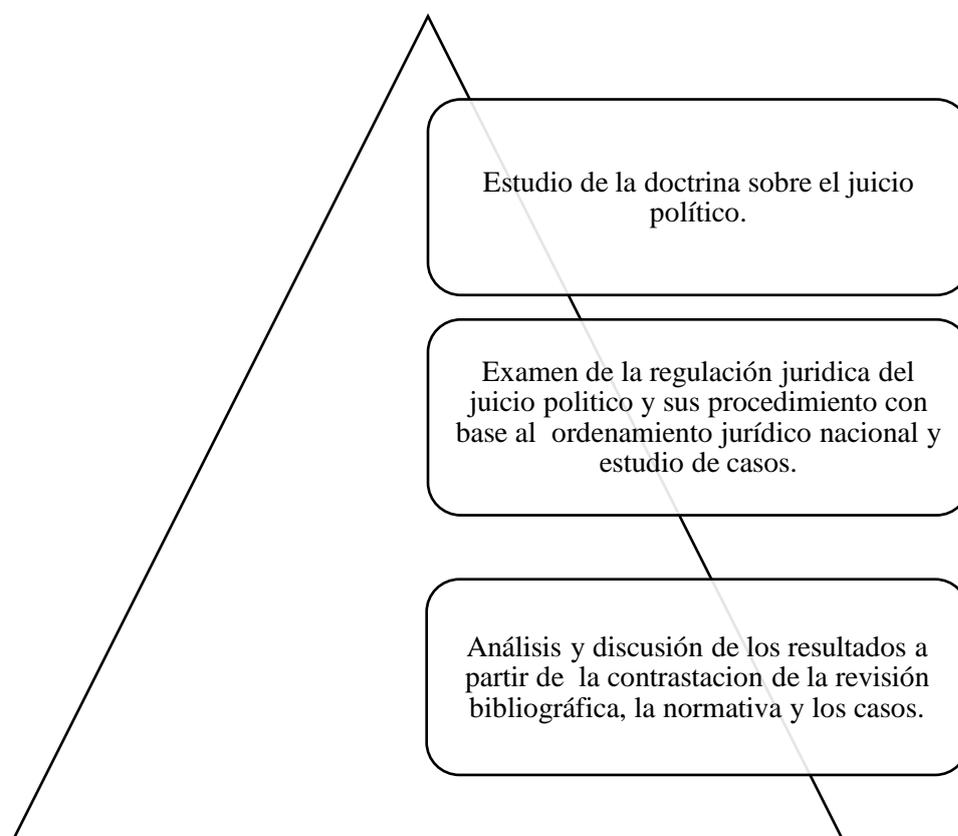


Figura 1 Etapas de la investigación

Por las razones antes planteadas, se ha aplicado este enfoque en la investigación, aunque es importante señalar que la elección de una perspectiva, en este caso procesal, para llevar a cabo un estudio es un paso crucial, ya que los fenómenos o problemas pueden ser similares, pero se pueden abordar desde distintas perspectivas, como en este caso, también desde los derechos constitucionales. La selección del enfoque para esta investigación se justifica en función del problema formulado en relación con el juicio político y a partir de estudiarlo cualitativamente, es posible cambiar la realidad en relación con esta figura sobre la base de la recolección de información y las observaciones realizadas.

2.2. Alcances de la investigación

Se debe plantear que esta investigación tiene un alcance descriptivo. Ello se sustenta en que para Hernández, Fernández y Baptista (2006) los estudios descriptivos evalúan definiciones, describen situaciones, fenómenos y contextos, lo que permite detallar la situación en que se encuentran y la forma en que se manifiestan. Este permite especificar las características y recoger información y relacionar el fenómeno de estudio con otros, en este caso del juicio político con cuestiones de naturaleza procesal.

En ese orden, el alcance de una investigación descriptiva permite realizar, según Tantaléan (2016) la descomposición de un problema de índole jurídica en sus componentes fundamentales y muestra la articulación entre estos de manera que permite sacar a la luz como opera una determinada figura legal. Mediante ellos, se recopila información teórica y práctica y se da a conocer la situación que presenta.

También como expuso Ramos (2020), el fenómeno en determinado grupo humano, en el caso de juicio político aplicado a funcionarios y dignidades de alto nivel lo sitúa en un contexto específico. En la investigación de alcance descriptivo, de naturaleza cualitativa, realiza estudios que describen y caracterizan el objeto de investigación. Dicho alcance se manifiesta respecto de los vacíos legales existentes en la sustanciación de los procedimientos de juicios

políticos. Además, normalmente, como explica dicho autor, emplea muestras medianas y localizables, en este caso, se utilizaron tres casos de juicio político.

2.3. Métodos de la investigación

2.3.1. Histórico lógico

Por otro lado, en este estudio se aplican varios métodos de investigación, entre ellos, el método histórico lógico. Este, como expuso Fusco (2015), pretende encontrar causas y explicaciones a los fenómenos actuales a partir del estudio de hechos anteriores. Esta parte de la investigación histórica, en general, tiene un carácter científico y pertenece al ámbito humanístico. Ello permite registrar los hechos y su relevancia en el momento en que ocurrieron al igual que su impacto presente y futuro.

En el ámbito jurídico, la aplicación del método de investigación histórico lógico, es un enfoque que busca comprender la evolución del derecho a través del tiempo y cómo se ha desarrollado en un contexto histórico y social particular. Este método como sostuvo Fusco (2015) implica el análisis de los documentos históricos y legales de relevancia, incluyendo leyes, decisiones judiciales, instrumentos internacionales y otras fuentes, para determinar cómo se ha interpretado y aplicado el derecho o determinadas instituciones, a lo largo de la historia. También permite apreciar y analizar precedentes judiciales tanto, nacionales como del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, sobre la materia de estudio.

Además, este método permite para Villabella (2016), analizar el razonamiento jurídico utilizado en las decisiones judiciales y en las disposiciones jurídicas. Se trata de una metodología que combina el análisis histórico y lógico para llegar a una comprensión profunda del derecho y su evolución.

2.3.2. Sistemático

Otros de los métodos de investigación empleados en este trabajo, es el sistemático. Como explicó, De Bartolomé (2018) permite agrupar las disposiciones jurídicas de igual materia. En ese orden, permite enlazar todas las normas en función del tema, a partir de los procedimientos que lo componen y los efectos legales que producen en su aplicación. En este caso se agruparon en función del juicio político, tanto la norma constitucional como otras que regulan cuestiones procesales, tales como: la LOFL, LOGJCC, el COA, COGEP, entre otras.

El método sistemático se ha aplicado a la presente investigación a partir de los pasos identificados por De Bartolomé (2018), ellos son: se juntaron las normas legales que pertenecen a una misma disciplina del derecho y las relacionadas, en especial en el plano procesal; se analizó la estructura de estas, a partir de las definiciones que aportan y que se vinculan al tema del juicio político, al igual que sus elementos, efectos y procedimientos aplicables al tema de estudio.

En relación con el referido método, Villabella (2016) analizó que es válido para estudiar temas que conforman un sistema. En el contexto del derecho, permite ubicar el objeto de estudio, en este caso el juicio político, dentro de un grupo de relaciones, específicamente procesales, en las que se integra. Además, permite distinguir sus peculiaridades y las interconexiones con otras instituciones del derecho. Ello permite, entender de manera más completa la temática tratada.

2.3.3. Métodos: analítico sintético e inductivo

Asimismo, en esta investigación se aplica el método analítico sintético, a partir de que para Pastrana (2016) permite segmentar el estudio del fenómeno en sus partes básicas y, posteriormente, examinarlo holísticamente. En este caso se divide el estudio del juicio político desde su definición, características y el procedimiento para su aplicación en los diferentes supuestos, para luego verlo de manera integral junto a la regulación jurídica sobre el tema y la

jurisprudencia. Esto conlleva a la creación de nuevos conocimientos sobre dicha temática. Este enfoque implica un análisis exhaustivo del fenómeno desde su regulación, funcionamiento y relaciones, así como una síntesis del problema para identificar causas y encontrar explicaciones y conclusiones. En resumen, el método analítico-sintético combina la actividad analítica y sintética para obtener una comprensión del fenómeno de estudio.

Igualmente se aplica en este estudio, el método inductivo, el cual permite conceptualizar el fenómeno de estudio, sus particularidades y su regulación jurídica a partir de casos concretos. Ello facilita desarrollar razonamientos y arribar a conclusiones acerca de la institución del juicio político y sus aspectos procesales. Dicho método dentro del campo legal, como expuso De la Puente, (2008) toma en cuenta los criterios y el espíritu de la ley acerca de la temática investigada. También establece y delimita la jerarquía normativa que nace del texto constitucional y luego las restantes disposiciones que componen la legislación nacional. Lo anterior, produce un proceso inductivo que permite ver las normas jurídicas como parte de un sistema y no de forma independiente.

2.3.4. Otros métodos y técnicas de investigación

Unido a los métodos de investigación antes descritos, se aplicó el exegético jurídico a través del cual se revisan detalladamente las normativas jurídicas que regulan la temática del juicio político y su procedimiento en el Ecuador. Este permite llegar a cada uno de los artículos que regulan la figura de estudio y otros aspectos que inciden en su aplicación. Se utiliza casuísticamente, según explicó De Bartolomé (2018), de manera que es posible estudiar detenidamente los diferentes supuestos jurídicos que están presentes ante cierta materia al igual que coadyuva en la identificación de incongruencias y vacíos normativos.

También, de manera breve, se utiliza en este estudio el método de derecho comparado. Este para Durán (2017) permite identificar como está regulada determinada institución legal,

en este caso el juicio político en otras legislaciones como la argentina, mexicana, dominicana y otras. De esta forma se detectan semejanzas y diferencias; ello permite comprender y tomar en cuenta determinados aspectos con el objetivo de lograr el perfeccionamiento del ordenamiento jurídico nacional con base a otro sistema legal.

Asimismo, se emplea, en esta investigación, la técnica documental normativa, ya que mediante la recopilación y análisis de fuentes, donde obra el sustento doctrinal del tema, a partir de libros, ensayos, artículos e investigaciones, entre otros y la revisión del ordenamiento jurídico en relación con el tema de estudio.

Ahora bien, también se realizó un estudio de casos de juicio político, para revisar la aplicación del ámbito procesal e identificar sus falencias. Ello se aplicó a partir del análisis documental, y específicamente de contenidos, que para Villabella (2018) permite someter a análisis profundos de determinado asunto, sobre la base de la congruencia y la objetividad, para llegar a conclusiones acertadas acerca del tema de investigado.

2.4. Resultados de investigación

Previo al análisis de los resultados, es oportuno hacer referencia nuevamente a los objetivos de esta investigación, los cuales son:

- Fundamentar doctrinaria y jurídicamente la institución del juicio político.
- Identificar los vacíos procesales en la sustanciación de solicitudes de juicio político realizadas en la Asamblea Nacional.
- Identificar las normas que supletoriamente deben aplicarse en el procedimiento de sustanciación de solicitudes de juicio político.

Luego de analizar la doctrina, la regulación jurídica en relación con el juicio político y la metodología empleada en este estudio, se debe hacer alusión a los resultados de investigación a partir de la revisión de tres casos sustanciados tanto, en el Consejo de Administración

Legislativa, la Comisión Especializada Permanente de Fiscalización y Control Político, así como en el Pleno de la Asamblea Nacional, entre mayo de 2021 y diciembre de 2022.

Los casos seleccionados son: el primero, una petición de juicio político ingresada el 4 de octubre de 2021, por parte del asambleísta Ferdinan Álvarez Zambrano, de la bancada de UNES, en contra del entonces Procurador General del Estado, Dr. Íñigo Salvador; el segundo, los pedidos de juicio político en contra de los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS); y el tercer caso, es en contra de la ex ministra de Salud, Dra. Ximena Garzón.

En el caso de la solicitud de juicio político, en contra del ex Procurador Íñigo Salvador, (2021), el solicitante presentó un desistimiento y adicionalmente algunos de los asambleístas que respaldaron con sus firmas el pedido de juicio político, presentaron un documento retirando su apoyo. En el período que se analiza, este era el primer caso donde se presentaba esta situación. Al interior de la Comisión de Fiscalización, hubo posiciones divididas, por un lado, los que sostenían que no existe base legal para un desistimiento de una petición de juicio político y que, por tanto, en virtud del principio de legalidad en Derecho Administrativo, el proceso debía continuar. Por otra parte, estaban los que consideraban, que, al desistir el solicitante del control político, no cabe su continuidad, más aún cuando dos de los requisitos de procedencia ya no existen (petición y firmas de respaldo), unido al hecho de que, en el tiempo previsto en la Ley, no se había presentado prueba alguna para actuar.

El caso narrado (2021) fue debatido, y se llevó a votación con resultados mayoritariamente a favor de archivar el expediente. Sin embargo, el presidente de la Comisión Especializada Permanente de Fiscalización y Control Político, decidió remitir al Pleno del órgano legislativo, la documentación, bajo la alegación de que debía observarse lo previsto en el artículo 142 de la LOFL (2009) en lo referente a la resolución. Aquello no resultaba procedente, pues la norma aludida, se refiere a que el Pleno de la Asamblea Nacional toma la

decisión en aquellos casos en que dentro de una Comisión, no se alcanza la votación requerida dentro de un proceso de fiscalización, pero en este caso se había alcanzado la votación que disponía el archivo.

Como resultado de lo señalado, el Pleno del órgano legislativo, no acogió este pedido, considerando que el asunto había sido objeto de votación al interior de la Comisión a favor del archivo por incumplimiento de los requisitos legales. La resolución del Pleno fue devolver el expediente a la Comisión para que esta cumpla con la exigencia legal de verificar la existencia de los requisitos y en caso de no cumplirlos, proceder al archivo.

El segundo caso (2022), se fundamenta en dos solicitudes de juicio político. La primera, presentada en contra de cuatro consejeros de mayoría del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, en febrero de 2022 por los asambleístas Salvador Maita y Mireya Pazmiño. La segunda petición de juicio político, la solicitan los asambleístas Ricardo Vanegas y José Chimbo, en contra de los siete integrantes de este organismo.

Inicialmente, la CFCP resolvió avocar conocimiento por la solicitud presentada en contra de los consejeros de mayoría y dejar para otro momento el pedido de enjuiciamiento en contra de los otros tres consejeros. El argumento de los comisionados se sustentó en que los hechos por los que se acusaba a los cuatro consejeros, de mayoría, no eran similares a los hechos que se alegaban como incumplimiento de funciones de los otros tres que representaban la minoría del Consejo. Esta resolución de conocer los expedientes por separado fue reconsiderada, por lo que la Comisión unificó las peticiones. Concluida la sustanciación al interior de la Comisión de Fiscalización no se obtuvieron los votos necesarios para recomendar el juicio político, por lo que se remitieron las posturas de los comisionados para que sea el Pleno de la Asamblea Nacional el que resuelva. Debatido el tema, la Asamblea Nacional resolvió llamar a juicio político únicamente a los consejeros de mayoría, quienes finalmente fueron censurados y destituidos. En este expediente se evidenció la necesidad de una reforma legal, en

cuanto a clarificar los casos en que existe conexidad de los hechos, imputados a los miembros de un cuerpo colegiado.

Sobre esta resolución (2022) se presentó una acción de protección por parte de los consejeros que fueron censurados y destituidos. Dicha garantía jurisdiccional, fue acogida por un juez, el que falló a favor de estos, dejando sin efecto la resolución del Pleno de la Asamblea Nacional. Lo antes expuesto, ocurrió por primera vez, en la historia republicana del país. Un juez dejaba sin efecto una resolución dentro de un procedimiento de control político. Si bien luego en apelación la resolución quedó firme, se marcó un precedente respecto de la aplicación de acciones constitucionales dentro de procedimientos de control político.

Este caso, saca a la luz dos escenarios que demuestran controversias procesales en relación con la acumulación de solicitudes de enjuiciamiento político, en el interior de la CFCP. Evidencia que la normativa, aun es insuficiente y ambigua. Igualmente, evidencia la existencia de vacíos normativos que conducen a incertidumbre jurídica y dejan abiertas brechas que desnaturalizan el carácter político de la figura de estudio. Esto ha generado tropiezos en la sustanciación del expediente ante la Comisión y en el juzgamiento político ante el Pleno de la Asamblea Nacional.

En cuanto a la primera intervención de la función judicial respecto de asuntos de control político, es necesario profundizar, en otro trabajo investigativo, sobre la tesis de la no justiciabilidad de las cuestiones políticas o *political questions*, como se las llama en la práctica estadounidense. Tema nada fácil en la práctica, precisamente por la dificultad en la identificación y delimitación de las cuestiones exclusivamente políticas, que no impliquen una violación a una garantía constitucional. Por ello el campo de discreción judicial, para aceptar o negar un recurso constitucional, es indiscutible, cuanto más porque finalmente será un juez o tribunal el que determine la procedencia o no del recurso interpuesto.

Se debe plantear acerca de los casos antes expuestos, como ha sido reconocido en intervenciones al interior de la propia CFCP, que muchas decisiones responden a posiciones políticas de las bancadas. Por ejemplo, en el desistimiento de la solicitud de juicio político, del entonces Procurador General del Estado, se dijo abiertamente que el objetivo era archivarlo para dar paso al siguiente juicio político, que era el presentado en contra de los consejeros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Es decir que, esa voluntad de no continuar con la acción de control político obedecía al interés por priorizar la siguiente petición de enjuiciamiento, más no porque las causas por las cuales se presentó ya no existían.

Por otra parte, está el tercer caso (2022) que se refiere a los plazos para resolver un juicio político. En diciembre de 2022, la CFCP, no logró obtener los votos para sugerir el juicio en contra de la ex ministra de salud Dra. Ximena Garzón. Este hecho al interior de la Comisión se dio unos pocos días antes del inicio de un receso legislativo. Dado que no hubo pronunciamiento de la Comisión, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 142 de la LOFL, fue el Pleno de la Asamblea Nacional quien aprobó, al retorno del receso legislativo, el inicio de un juicio político en contra de esta ex servidora. Sin embargo, es de anotar que el tema fue puesto en el orden del día para el Pleno del 5 de enero de 2023 y se suspendió la sesión con el objetivo claro de no tomar la resolución ese día. Finalmente se retomó el 14 de febrero de 2023 y la Dra. Garzón fue censurada.

En el referido caso, se presentan dos problemas en relación con los plazos: el primero, conlleva a la necesidad de determinar si el receso legislativo interrumpe los plazos de un juicio político y el segundo, la aclaración legal respecto a los plazos para que el Pleno conozca y, sobre todo, resuelva un juicio político. Lo que se está convirtiendo una práctica común, es la alegación de que en la Ley lo que se determina es el plazo para la convocatoria, más no para la sesión como tal. Además nada impide legalmente que la sesión se suspenda y se retome antes de treinta días posteriores a esta decisión.

A modo de resumen, entre los hallazgos más importantes encontrados en los resultados de investigación, a partir de la revisión de los tres casos referidos, están problemas procesales en el contexto del juicio político. Estos, se manifiestan, específicamente, en cuanto al desistimiento de una petición de juicio político, a la posibilidad de retirar firmas de respaldo, y en ambos casos, la determinación de los plazos en que esto se podría realizar. Igualmente se presenta la necesidad de definir de forma clara, los plazos en que se ventila un juicio político, a partir de que la normativa dispone plazos fatales, unido a qué, en la práctica, se presentan dos supuestos que conllevan a la dilatación de los términos legales previstos: el primero, es el receso legislativo que tiene lugar durante dos periodos de 15 días al año y el segundo, se refiere a abrir el debate de un juicio político, en los plazos de ley y suspender la sesión antes de la resolución, difiriendo el tratamiento de la resolución. En el caso de juicio político al presidente o vicepresidente de la República, la contradicción está en el plazo que tiene el Pleno de la Asamblea Nacional para resolver su absolución o censura y destitución. No coinciden los plazos de la Constitución, con el previsto en la Ley Orgánica de la Función Legislativa. Todo lo señalado guarda relación con el marco teórico expuesto y con los objetivos propuestos de esta investigación en relación a la identificación de los vacíos normativos o la legislación aplicable supletoriamente en los procesos de sustanciación de un juicio político.

CAPÍTULO TRES

DISCUSIÓN Y PROPUESTA

3.1. Discusión

Corresponde discutir el tema de estudio a partir de que el juicio político, como lo reconoce la doctrina representada por Hernández (2016), Aragón (2014), Pérez (2015), Solís (2005), Montero y García (2016) tiene su génesis práctica, en que toda autoridad o servidor público está sujeto a una rendición de cuentas por su gestión, a la fiscalización de su accionar por parte de la Asamblea Nacional y para determinadas dignidades al control político. El pueblo, el soberano, a través de sus representantes en la primera función del Estado, puede comprobar la actuación en el desempeño de su cargo de los funcionarios públicos, y en esa línea determinar la observancia de las competencias que le han sido otorgadas por parte del ordenamiento jurídico.

La fiscalización y el control político, como exponen Aragón (2014), Constenia (2013), Salgado (2004) y García (1998) consolida y le da vigencia al principio de separación de poderes. Dichos autores coinciden con Montesquieu (2002) quien considera esta división desde un sistema de funciones del Estado, distribuido jurídicamente de manera que uno pueda contrarrestar al otro, evita los excesos en el ejercicio del poder. Ello suele aplicarse al juicio político a partir de que el legislativo, por mandato constitucional puede fiscalizar el desempeño de un organismo o servidor público, en aras de asegurar el desarrollo y la observancia de la normativa jurídica vigente y sancionar con la censura y destitución, a quien ha fallado a la confianza pública o al buen despacho. Se comparten los criterios doctrinales antes planteados a partir de que esta figura faculta a la función legislativa para ejercer fiscalización y control político sobre otras funciones del Estado.

La figura del juicio político, como está regulado en el Ecuador y como lo reconoce la doctrina, a decir de Oyarte (2016) tiene una naturaleza eminentemente alejada del campo jurisdiccional, como afirma “la legislatura no reemplaza a los órganos jurisdiccionales” (p.22). Con lo anterior, coinciden Constenia (2013) y Aragón (2014) quienes ratifican el carácter político de la institución de estudio, a partir de que su origen se sustenta en premisas de este tipo y sus resultados se dirigen a este contexto, al igual que su juzgamiento, aun cuando como apunta Borja (2018), dicho juicio se basa en formalidades y procedimientos jurídicos. Igualmente, comparte opinión con los citados autores Bidart Campos (2007) al plantear que este es un procedimiento de tipo especial, dotado de excepcionalidad y bajo el cumplimiento de requisitos que evitan su uso arbitrario. Todo ello encaminado a hacer efectiva la responsabilidad política de ciertos servidores públicos por causas determinadas en la normativa.

La fiscalización y el control político, como analiza Aragón (2012), quien comparte los criterios doctrinales de Salgado (2004) y Hernández (2016) es uno de los elementos que protege el buen desenvolvimiento de la democracia, la actividad institucional, el comportamiento individual de los funcionarios y la garantía de respeto a la normativa ante los ciudadanos. Esta se debe desarrollar, a decir Barrientos (2017), bajo condiciones de imparcialidad, respetando la jerarquía entre quien controla y es controlado, al igual que el derecho al debido proceso. Bajo ningún concepto el uso de facultades constitucionales puede considerarse desestabilizadoras del régimen democrático.

Con respecto al tipo de responsabilidad, tal como aseveran autores como Bidart Campos (2007), García (1998), Oyarte (2016), y la jurisprudencia nacional (2021), el juicio político se enfoca en la determinación de responsabilidad política, de ciertos servidores públicos por haber cometido actos, o no haberlos desarrollado, inobservando sus funciones durante el tiempo que están desempeñando sus funciones. El criterio generalizado de expertos es que la denominación juicio genera confusión por lo que el término adecuado es acusación, constitucional o política.

Ahora bien, el juicio político debe desarrollarse apegado al ordenamiento jurídico y en especial, bajo las garantías del debido proceso consagradas constitucionalmente en el Ecuador. En ese orden, la doctrina, en especial autores como, Islas (2009), Ferrajoli (1995), Barrientos (2017) y Oyarte (2016), coinciden al referirse a que en su desarrollo deben observarse los presupuestos jurídicos, requisitos en la sustanciación, al igual que cumplir con las formalidades previstas en la Constitución y la Ley. No con la rigidez requerida en los procesos de carácter jurisdiccional, pero si con un respeto a las garantías básicas de conocer la acusación, poder defenderse, contradecir las pruebas, contar con una defensa técnica y un procedimiento previamente conocido y respetado por las partes.

En relación con el debido proceso, la jurisprudencia nacional en sentencias (2013), (2015) , (2017), (2021) y (2022), razonan la importancia de aplicar el debido proceso en cualquier procedimiento a partir de que es un derecho humano, aplicable a cualquier materia del derecho que incluye, entre otros particulares, la garantía básica de defensa. Con estos criterios jurisprudenciales coincide Barrientos (2017) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2022). Ello debe aplicarse, en el contexto del juicio político, en virtud de lo que sea posible a partir de sus características, ya que no se trata de un proceso judicial. Un parlamento que es fuente de normas jurídicas debe ser ejemplo de respeto del ordenamiento jurídico.

Dentro del derecho al debido proceso, se destacan dos cuestiones a discutir. La primera es que la decisión de juicio político no es sujeta de apelación. Al respecto, cada vez toma más fuerza el criterio de que aquello constituye una vulneración de los mandatos constitucionales contenidos en el artículo 76 y en el 173. Igualmente, esta condición, no guarda congruencia con instrumentos internacionales de derechos humanos, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966). Pese a que la Corte IDH aún no se ha pronunciado al respecto, es un tema que podría devenir con los años en una exigencia para la validez de las resoluciones de control político. Esto se

fundamenta en que, al privar de este derecho al funcionario objeto de juicio político, puede coadyuvar a una arbitrariedad, motivado por intereses políticos, de ciertos grupos y movimientos, al igual que puede conllevar a un golpe de Estado encubierto, en el caso de las máximas dignidades de un país.

Otra cuestión a discutir se sustenta en los plazos fijados por el ordenamiento jurídico ecuatoriano, en el ámbito del juicio político y las interrupciones que estos pueden presentar en el orden práctico. Se considera que, aun cuando la figura de estudio no es un proceso judicial y se caracteriza por criterios subjetivos y de oportunidad, aquello no lo aleja de su obligación de respetar el debido proceso y la seguridad jurídica. Lo primero como analiza, Barrientos (2017), debe explicarse al momento de determinar la responsabilidad política de un funcionario público. Entre ello está definir términos y plazos razonables y determinar las causales de interrupción del procedimiento y cómo proceder. Esto conduce a la seguridad jurídica y al principio de legalidad tratadas por Ferrajoli (1995), Bidart Campos (2007) y Lledó (2018), como la necesidad de normas claras y previas que permitan la transparencia y el respeto de los derechos de las personas, independientemente de su condición, en procesos como el revisado. Lo anterior conduce a la necesidad de reformar la normativa vigente en el Ecuador en materia de fiscalización y control político, entre los que se incluye el juicio político, y proponer cambios al respecto.

3.2. Propuesta

Teniendo en cuenta los criterios doctrinales, la regulación jurídica, la jurisprudencia y los casos de estudio sustanciados por el Consejo de Administración Legislativa, la Comisión de Fiscalización y el Pleno de la Asamblea Nacional, durante el periodo 2021-2022 en Ecuador, en relación con el juicio político, se han podido identificar varios aspectos procesales que impiden el desarrollo adecuado de esta figura constitucional y legal. Lo anterior, conduce a la

necesidad de realizar modificaciones normativas que han sido identificadas en esta investigación.

La posibilidad legal de exigir cuentas en el desempeño de una función pública de alta responsabilidad no debe significar el atropello a los derechos que el funcionario también goza dentro de un Estado de Derecho. En consecuencia no puede, ni debe conculcarse sus derechos fundamentales, aun cuando no se trate de un proceso de naturaleza jurisdiccional.

En Ecuador, a pesar de que existe un marco normativo encabezado por la Constitución de la República, en materia de juicio político, las cuestiones procesales aun no gozan de claridad, a partir de que, además de la LOFL, existen otras normas legales que operan de forma supletoria a esta, como: el COA, el COGEP, entre otras. Por esto, ante esta dispersión normativa, en determinados momentos, puede existir incertidumbre durante las etapas del proceso. Igualmente, los plazos previstos en la ley en ocasiones se modifican por interrupciones como el receso legislativo o por la discrecionalidad del titular de la legislatura o del secretario de la Asamblea o de la Comisión de Fiscalización para realizar las notificaciones que corresponden.

En ese orden, lo mismo ocurre con la figura del desistimiento de peticiones de enjuiciamiento político, que se aplica en el ámbito procesal de otras materias y no existe certeza de su aplicación y la forma en acciones de control político, al no estar regulado taxativamente en la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Ante esta problemática, se generan situaciones prácticas, que no solo afectan al procesado políticamente, sino también a la institucionalidad del país y a la democracia, a partir de que, los funcionarios o autoridades que eventualmente pueden ser cesados de sus funciones, en virtud de un juicio político, en algunos casos fueron electos por el pueblo. Por ello lo relevante de la claridad del procedimiento.

Se considera que los cambios propuestos deben enfocarse en garantizar la eficacia del juicio político, como medio para determinar la responsabilidad política de los sujetos de dicho proceso, y proteger los derechos constitucionales del procesado.

La realización de reformas normativas en este sentido es viable, porque se manifiesta en el plano político, jurídico, institucional y social. Por lo anterior se propone la revisión de los siguientes elementos procesales aplicables al juicio político para todos los sujetos de control político:

- Compilar en la LOFL, con base a la experiencia adquirida en materia de juicio político, todos los aspectos procesales que están regulados en normas supletorias, tales como el desistimiento y la defensa técnica.
- Reconocer de manera expresa la figura del retiro de firmas dentro de las solicitudes de enjuiciamiento político y su posibilidad de subsanación dentro de un plazo prudente.
- Determinar plazos legales razonables y claros en cada etapa del enjuiciamiento político.
- Definir en la LOFL las causales de suspensión del tratamiento de un enjuiciamiento político y sus términos o plazos.

Se debe señalar como limitaciones de esta propuesta, que no se analizaron la totalidad de los juicios políticos sustanciados en la Comisión de Fiscalización y Control Político de la Asamblea Nacional, únicamente aquellos en donde se identificaron vacíos procesales sustanciados entre mayo de 2021 y diciembre de 2022.

CONCLUSIONES

El juicio político es un mecanismo constitucional y legal de control político sobre el poder. Tiene su origen en el “*impeachment*” desarrollado en Inglaterra en el Siglo XII, en donde se estableció la característica básica de acusación y juzgamiento en un cuerpo colegiado distinto al que pertenece el funcionario acusado.

La Constitución de la República del Ecuador y la Ley Orgánica de la Función Legislativa, regulan la figura de Juicio Político. Estos cuerpos normativos se complementan con los pronunciamientos de la Corte Constitucional y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. También con normativa que es supletoria a la LOFL.

La expresión adecuada para referirse a este procedimiento es el de acusación constitucional, así se evitarían los errores en cuanto a su naturaleza jurídica y características que se presentan con la denominación de juicio político incluida en nuestro plexo jurídico a partir de la Constitución de 1979.

Los vacíos normativos, relacionados al Juicio Político, de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, hasta que se aprueben las reformas correspondientes, pueden suplirse con la aplicación del Código Orgánico Administrativo, cuyas disposiciones regulan el ejercicio administrativo de los organismos que conforman el sector público.

Si bien las reformas a la LOFL del año 2000 procuraron evitar la discrecionalidad con que se manejaban los plazos en el procedimiento de solicitudes de juicio político, aún persisten algunos vacíos que requieren reformas para evitar la burla al control político.

Otros aspectos que requieren norma expresa están relacionados a la posibilidad de desistir de la petición de enjuiciamiento así como de retirar el respaldo a una solicitud de juicio político; la continuación de procedimientos iniciados por uno o varios asambleístas en un periodo legislativo que concluyó y que no han sido reelectos en sus funciones; la facultad del

Pleno de la Asamblea Nacional para resolver sobre toda resolución de archivo de una petición de enjuiciamiento político, sea en el CAL o en la Comisión de Fiscalización, durante la etapa de verificación de requisitos.

RECOMENDACIONES

Presentar un proyecto de reforma a la Ley Orgánica de la Función Legislativa en donde se cubran los vacíos normativos identificados en esta investigación.

Capacitar a las y los asambleístas en procedimientos de fiscalización y control político, apenas asumen el cargo, a través de las Coordinación Jurídica y la Unidad de Técnica Legislativa, sin perjuicio de realizar convenios con universidades del país para que brinden esta capacitación.

Exigir el cumplimiento de la Ley Orgánica de la Función Legislativa para que se puede acceder a través de la página web institucional al listado mensual de funcionarios e instituciones que no hayan cumplido con la obligación de entregar información dentro del plazo previsto en la Ley. Lo propio respecto de los expedientes de Juicios Políticos.

REFERENCIAS

- Aragón, M. (2012). *Constitución, democracia y control. Segunda edición*. México D.F: UNAM.
- Aragón, M. (2014). El control parlamentario como control político. *Derecho Político*(23), 12-41. Recuperado el 31 de marzo de 2023, de [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/660CE1E7120882EC052579D1007792DA/\\$FILE/84.ELCONTROLPARLAMENTARIOCOMOCONTROLPOLITICOManuelAragonReyes.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/660CE1E7120882EC052579D1007792DA/$FILE/84.ELCONTROLPARLAMENTARIOCOMOCONTROLPOLITICOManuelAragonReyes.pdf)
- Asamblea Constituyente . (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial No 449 de 20 de octubre de 2008.
- Asamblea Constituyente de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: presidencia de la República.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* . Nueva York: ONU.
- Asamblea General OEA. (2001). *Carta Democrática Interamericana* . Lima: OEA.
- Asamblea Nacional . (2009). *Ley Orgánica de la Función Legislativa*. Quito: Registro Oficial Suplemento 642 de 27-jul-2009.
- Asamblea Nacional . (2009). *Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*. Quito: Registro Oficial Suplemento 22 de 09-sep.-2009.
- Asamblea Nacional . (2009). *Ley Orgánica Electoral , Código de la Democracia* . Quito: Registro Oficial Suplemento 578 de 27-abr.-2009.
- Asamblea Nacional . (2010). *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*. Quito: Registro Oficial Suplemento 175 de 20-abr-2010.
- Asamblea Nacional . (2010). *Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP)*. Quito: Registro Oficial Suplemento 294 de 06-oct.-2010.

- Asamblea Nacional . (2014). *Código Orgánico Integral Penal (COIP)*. Quito: Registro Oficial Suplemento 180 de 10-feb.-2014.
- Asamblea Nacional . (2017). *Código Orgánico Administrativo* . Quito: Registro Oficial No.31, 7 de Julio 2017.
- Asamblea Nacional. (2009). *Ley de Seguridad Pública y del Estado*. Quito: Registro Oficial Suplemento 35 de 28-sep.-2009.
- Asamblea Nacional. (2009). *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*. Quito: Registro Oficial Suplemento 52 de 22-oct-2009.
- Asamblea Nacional. (2013). *Reglamento de las Comisiones Especializadas Permanentes y Ocasionales*. Quito: Asamblea Nacional .
- Asamblea Nacional. (2015). *Código Orgánico General de Procesos (COGEP)*. Quito: Registro Oficial Suplemento 506 de 22-may.-2015.
- Asamblea Nacional. (2020). *Ley s/n*. Quito: Registro Oficial 326-S de 10 de noviembre de 2020.
- Asamblea Nacional. (2023). *Resumen Petición de Juicio Político. Ecuador*. Quito: AN.
- Barrientos, E. (2017). *Escrito en calidad de amicus curiae en la opinión consultiva sobre democracia y derechos humanos en contextos de juicios políticos*. San José: CIDH.
- Bidart Campos, G. (2007). *Derecho constitucional del poder. Cuarta edición* . Buenos Aires: Ediar.
- Buitrago, A., Miranda, J. G., & López, J. S. (2020). *Juicio político de presidentes en Colombia (1982-2018)*. Bogotá: USTA.
- Bustos, R. (2018). Responsabilidad política y responsabilidad penal: no mezclen. *Agenda Política El País*.

- Cairo, O. (2013). El juicio político en la Constitución peruana. *Pensamiento Constitucional*, 18(18), 1-23. Recuperado el 11 de marzo de 2023, de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/8951>
- Cámara de Diputados. (1863). *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados . Volumen I*. Buenos Aires: Cámara de Diputados.
- Camba Campos y otros (Tribunal Constitucional) vs Ecuador, Camba Campos y otros (Tribunal Constitucional) vs Ecuador (Corte Interamericana de Derechos Humanos 28 de agosto de 2013).
- Carrió, G. (1971). *Notas sobre Derecho y Lenguaje*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- Case of Hirst v. The United Kingdom, Grand Chamber, Case of Hirst v. The United Kingdom, Grand Chamber (Tribunal Europeo de Derechos Humanos 6 de octubre de 2005).
- Case of Paksas v. Lithuania, Case of Paksas v. Lithuania (Tribunal Europeo de Derechos Humanos 6 de enero de 2011).
- Caso Adán Guillermo Lopez Lone y otros vs , Honduras , Caso Adán Guillermo Lopez Lone y otros vs , Honduras (Corte Interamericana de Derechos Humanos 5 de noviembre de 2013).
- Caso Barreto Leiva vs. Venezuela, Caso Barreto Leiva vs. Venezuela (Corte Interamericana de Derechos Humanos 17 de noviembre de 2009).
- Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú., Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. (Corte Interamericana de Derechos Humanos 31 de enero de 2001).
- Caso López Lone y otros vs. Honduras , López Lone y otros vs. Honduras (Corte Interamericana de Derechos Humanos 5 de octubre de 2015).
- Caso No. 1219-22-EP, No. 1219-22-EP (Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Pichincha 18 de mayo de 2022).

Comisión Interamericana de Derechos Humanos . (2017). *Oopinión consultiva* . San José:
CIDH.

Conejo, J. B. (2019). *Diccionario de Procedimiento Parlamentario Costarricense*. San José:
Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos Asamblea Legislativa de
Costa Rica .

Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos . (1969). *Convención
Americana de derechos Humanos* . San José: OEA.

Congreso de la Unión. (2002). *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*,.
México D.F: Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002.

Congreso Nacional . (2004). *Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información
Pública*. Quito: Registro Oficial Suplemento 337 de 18-may.-2004.

Congreso Nacional. (2002). *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (LOCGE)* .
Quito: Registro Oficial Suplemento 595 de 12-jun.-2002.

Constenia, F. (septiembre de 2013). El Juicio Político o Impeachment en el Derecho
Constitucional Comparado Latinoamericano. *Revista Judicial*(109), 1-12. Recuperado
el 17 de marzo de 2023, de
[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/E42CD1874CB78DBF0
5257D490056FDD8/\\$FILE/r31083.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/E42CD1874CB78DBF05257D490056FDD8/$FILE/r31083.pdf)

Contraloría General del Estado del Ecuador. (13 de enero de 2021). *Determinación de
Responsabilidades*. Obtenido de www.contraloria.gob.ec:
<https://www.contraloria.gob.ec/Portal/Sistema/24052#:~:text=Las%20responsabilidades%20administrativas%20son%20sanciones,los%20bienes%20y%20recursos%20p%C3%BAblicos.>

Cordón, F. (22 de marzo de 2022). *Un apunte sobre el requisito de la identidad subjetiva en
la cosa juzgada material*. Recuperado el 20 de marzo de 2023, de www.ga-p.com:

<https://www.ga-p.com/publicaciones/un-apunte-sobre-el-requisito-de-la-identidad-subjetiva-en-la-cosa-juzgada-material/#:~:text=Sin%20embargo%2C%20la%20>

- Corte Constitucional del Ecuador . (2019). *Dictamen No. 3-19-EE/19*. Quito: CCE.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos . (2003). *Opinión Consultiva OC-18/03 sobre la Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. . 17: septiembre .
- Corte Interamericana de Derechos Humanos . (2013). *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el Estado de Derecho en las Américas*. San José: OEA.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos . (2018). *Opinión Consultiva No 26*. San José: CIDH.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2010). *Informe sobre Inmigración en Estados Unidos: Detenciones y Debido Proceso*, . Washington D. C: OEA.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2013). *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el Estado de derecho en las Américas*. San José: OEA.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2018). *AMICUS CURIAE Escrito de observaciones en atención a la solicitud de opinión consultiva sobre “Democracia y Derechos Humanos en contextos de juicios políticos* . México D.F : CIDH.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2018). *Opinión Consultiva presentada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. San José: CIDH.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2022). *Cuadernillo de JUrisprudencia . Debido Proceso*. San José: CIDH.
- Corte Nacional de Justicia. (2015). *Resolución Nro. 13-2015*. Quito: CNJ.

Corte Suprema de Justicia Quintana Coello y otros vs. Ecuador , Corte Suprema de Justicia Quintana Coello y otros vs. Ecuador (Corte Interamericana de Derechos Humanos 23 de agosto de 2013).

Cortés, J. C., & Reyes, J. F. (16 de febrero de 2023). *Nota de prensa Potestad disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación EXPEDIENTE D-14503*. Recuperado el 2 de marzo de 2023, de www.corteconstitucional.gov.co:

<https://www.corteconstitucional.gov.co/noticia.php?Nota-de-prensa-Potestad-disciplinaria-de-la-Procuradur%C3%ADa-General-de-la-Naci%C3%B3n-EXPEDIENTE-D-14503-9459>

De Bartolomé, J. (2014). *Como estudiar Derecho* . Madrid: Tirant Lo Blanch.

De Bartolomé, J. (2018). *Como estudiar Derecho. Segunda edición* . Madrid: Tirant Lo

De la Cruz Flores Vs. Perú, De la Cruz Flores Vs. Perú (Corte Interamericana de Derechos Humanos 18 de noviembre de 2004).Blanch.

De la Puente, J. (2008). El método inductivo y la interpretación legal. Tercera edición . *Revista PUCP*, 3-9.

De Tocqueville, A. (1835). *De la Démocratie en Amérique, publicada en 1835*. París.

Dictamen de Admisibilidad N.º 001-17-DD.T-CC, 0001-17-DJ (Corte Constitucional del Ecuador 21 de diciembre de 2017).

Durán, M. (2017). *El Derecho Comparado en la investigación*. Granada: Universidad de Granada.

El Universo. (3 de abril de 2022). *Tres presidentes y dos vicepresidentes han sido destituidos mediante juicios políticos en el Legislativo desde 1932*. Recuperado el 6 de abril de 2023, de www.eluniverso.com: <https://www.eluniverso.com/noticias/politica/tres-presidentes-y-dos-vicepresidentes-han-sido-destituidos-mediante-juicios-politicos-en-el-legislativo-desde-1932-nota/>

- Enciclopedia política*. (18 de julio de 2018). Recuperado el 15 de marzo de 2023, de www.encyclopediadelapolitica.org:
https://www.encyclopediadelapolitica.org/juicio_politico/
- Fernández, P., & Díaz, P. (2016). *Investigación cuantitativa y cualitativa*. La Coruña: Científica de la Coruña.
- Ferrajoli, L. (1995). *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*,. Madrid: Trotta .
- García, D. (2004). *¿Antejudio, acusación constitucional, juicio político?* Lima: Normas Legales.
- García, J. (1998). Responsabilidad política y respnsabilidad penal. Segunda edición. *Revsta Española de derecho Constitucional* (52), 1-30. Recuperado el 17 de marzo de 2023, de <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-espanola-de-derecho-constitucional/numero-52-eneroabril-1998/responsabilidad-politica-y-responsabilidad-penal-2>
- García, M. (13 de febrero de 2023). *Alexis de Tocqueville y el mal llamado juicio político*. Recuperado el 21 de marzo de 2023, de endisidencia.com:
<https://endisidencia.com/2023/02/alexis-de-tocqueville-y-el-mal-llamado-juicio-politico/>
- Gimeno Sendra, J. (2002). *Proceso Civil Práctico*. Madrid: Espasa.
- González Calderón, J. (1931). *Derecho Constitucional Argentino, Historia, Teoría y Jurisprudencia de la Constitución, Tomo III, 3ra. ed.*, . Buenos Aires: Lajouane.
- Hernández, R. (2016). *Derecho parlamentario costarricense. Cuarta edición*. San José: Investigaciones Jurídicas.
- Holguín, J. (2000). *Derecho Constitucional*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones .
- Islas, R. (2009). Sobre el principio de legalidad. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 97-109. Recuperado el 7 de marzo de 2023, de

www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=4da0e369-ffc1-3b41-c957-fe2ed7863cb2&groupId=252038

IX Conferencia Internacional Americana. (1948). *Declaración Americana de los Deberes y Derechos del Hombre*. Bogotá: OEA.

Juicio Político: asambleísta Ferdinan Álvarez Zambrano contra el Procurador General del Estado, Juicio Político: asambleísta Ferdinan Álvarez Zambrano contra el Procurador General del Estado (Comisión Especializada Permanente de Fiscalización y Control Político 4 de octubre de 2021).

La Nación. (20 de septiembre de 2022). *EL COSEPE ELEVÓ AL NARCOTRÁFICO COMO AMENAZA A LA SEGURIDAD DEL ESTADO*. Recuperado el 1 de abril de 2023, de anacion.com.ec: <https://lanacion.com.ec/el-cosepe-elevo-al-narcotrafico-como-amenaza-a-la-seguridad-del-estado/>

Larrabide, A. (2021). La censura y Miguel Hernández. *Universitát Bern*, 3(68), 1-16. Recuperado el 15 de marzo de 2023, de <https://www.redalyc.org/journal/6898/689872604006/689872604006.pdf>

LLedó, R. (2018). El principio de legalidad en el Derecho Penal Internacional. *EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad*(11), 246-263. Recuperado el 29 de marzo de 2023, de revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/3291

Martínez, R., & Martínez, H. (1983). *Cincuenta años después. Martínez Mera. Las verdades que no quiso decir*. Guayaquil.

Micello, V. (2012). *Diritto d'Interpelanza. Séptima edición*. Milán : SEL.

Ministerio de Defensa Nacional . (2018). *Politica de la Defensa Nacional del Ecuador. Libro Blanco*. Quito: Ministerio de Defensa Nacional .

Montero, J. R., & García, J. (2016). *El Control parlamentario. Tercera edición*. Madrid: Tecnos.

- Montesquieu, B. d. (2007). *El espíritu de las leyes. Duodecima edición*. Madrid: CEGAL.
- Montesquieu, C. d. (2002). *El Espíritu de las Leyes. 35 edición*. Madrid: Itsmo.
- Morlino, L. (2015). *Democracias y democratizaciones. Leonardo Morlino, ,. México D.F.:*
Centro de Estudios de Política Comparada.
- Opinión Consultiva (OC 8/87) , Opinión Consultiva (OC 8/87) (Corte Interamericana de
Derechos Humanos 30 de enero de 1987).
- Organización de Estados Americanos . (2003). *Declaración sobre Seguridad en las Américas*
. México D.F: OEA.
- Oyarte, R. (2016). El juicio político en la Constitución ecuatoriana. *Foro. Revista de*
Derecho(4), 35-57. Recuperado el 26 de marzo de 2023, de
biblioteca.corteidh.or.cr/tablas/r37426.pdf
- Paniagua, V. (1999). *La justiciabilidad de los actos político-jurisdiccionales del Congreso*.
Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Pérez-Liñán, A. (2015). *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en*
América Latina. Segunda edición . Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Prado, L. R. (2013). *Tratado de Direito Penal brasileiro*. São Paulo: RT.
- Presidencia de la República. (2002). *Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la*
Función Ejecutiva. Quito: Registro Oficial 536 de 18-mar.-2002.
- Presidencia de la República. (2010). *Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado*.
Quito: Registro Oficial Suplemento 290 de 30-sep.-2010.
- Proceso 23303202201419, 23303202201419 (Sala Multicompetente de la Corte Provincial de
Santo Domingo de los Tsachilas 10 de marzo de 2023).
- Procurador General del Estado. (2021). *Oficio N° 15741* . Quito: PGE.
- Procurador General del Estado. (2021). *oficio No. 15565* . Quti: PGE.
- Quiroga, H. (1993). *Derecho constitucional*. Buenos Aires: Depalma.

Ramos, C. (2020). Loa alcances de una investigación. *CienciAmérica*, 9(3).

Real Academia de la Lengua Española. (2014). *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*,. Madrid: Espasa.

Ricardo Vanegas y Nathalie Viteri contra la ex ministra de salud Gimena Garzón, Ricardo Vanegas y Nathalie Viteri contra la ex ministra de salud Gimena Garzón (Pleno Asamblea Nacional 15 de diciembre de 2022).

Salgado, H. (2004). *Teoría y práctica del control político. El juicio político en la Constitución ecuatoriana*. México D.F: UNAM.

Salvador Maita, Mireya Pazmiño, Ricardo Vanegas y José Chimbo contra consejeros CPCCS, Salvador Maita, Mireya Pazmiño, Ricardo Vanegas y José Chimbo contra consejeros CPCCS (Comisión Especializada Permanente de Fiscalización y Control Político febrero de 2022).

Santaolalla, F. (2014). *Derecho Parlamentario español. Segunda edición* . Calpe: Espasa.

Schedler, A. (2006). *Qué es la rendición de cuentas?* México D.F: IFAI.

Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México. (6 de enero de 2022).

www.contraloria.cdmx.gob.m. Recuperado el 24 de marzo de 2023, de

www.contraloria.cdmx.gob.m:

<http://www.contraloriadf.gob.mx/contraloria/cursos/MARCOJURIDICO/paginas/rp.p>

hp

Senado de los Estados Unidos . (2023). El proceso de destitucion.

Sentencia 1-11-IC, Sentencia 1-11-IC (Corte Constitucional 29 de enero de 2020).

Sentencia 168-17-SEP-CC, 0409-13-EP (Corte Constitucional del Ecuador 7 de junio de 2017).

Sentencia 21/2022, ECLI:ES:TC:2022:21 (Tribunal Supremo español 17 de enero de 2022).

Sentencia No 2137-21-EP /21, CASO No. 2137-21-EP (Corte Constitucional 29 de septiembre de 2021).

Sentencia No. 1219-22-EP/23 , 1219-22-EP (Corte Constitucional del Ecuador 23 de enero de 2023).

Sentencia No. 131-13-SEP-CC de 2013 , 0125-13-EP (Corte Constitucional del Ecuador 19 de diciembre de 2013).

Sentencia No. 2251-19-EP/22, No. 2251-19-EP (Corte Constitucional del Ecuador 15 de junio de 2022).

Sentencia No.004-13-SAN-CC , CASO N.o 0015-10-AN (Corte Constitucional en la 13 de junio de 2013).

Sentencia No.2137-21-EP/21, sentencia No.2137-21-EP/21 (Corte Constitucional del Ecuador 29 de septiembre de 2021).

Sentencia No.330-15-SEP-CC , N.º 0474-13-EP (Corte Constitucional del Ecuador 30 de septiembre de 2015).

Sentencia número 0050, Sentencia número 0050 (Sala Temporal de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia 12 de septiembre de 2012).

Solís, A. (2005). *El Control Parlamentario*. . San José: PRODEL.

STS 1983, 6113, RJ 1983, 6113 (Tribunal Supremo Español 14 de noviembre de 1983).

Tribunal Constitucional Camba Campos y otros vs. Ecuador, Tribunal Constitucional Camba Campos y otros vs. Ecuador (Corte Interamericana de derechos Humanos 28 de agosto de 2013).

Tribunal Constitucional vs. Perú , Tribunal Constitucional vs. Perú (Corte Interamericana de Derechos Humanos 31 de enero de 2001).

Tsebelis, G. (2012). *Veto Players: How Political Institutional Work*. Segunda edición . Princeton 2002: Princeton University Press.

Ugalde, L. (2015). *Rendición de cuentas y democracia. Segunda edición*. México D.F:

UNAM.

Vargas, A. (2018). La acusación constitucional en el sistema político. *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile*.

Velasco, L. (2020). *Análisis evolutivo de la aplicación del juicio político en el Ecuador: comparación entre las constituciones de 1998-2008*. Quito: UASB.

Villabella, C. (2016). Los métodos de investigación jurídica. Algunas precisiones. *Revista de Investigación Científica. Volumen1, No 1*, 1-35.

Villabella, C. M. (2018). *Metodología de la Investigación Socio-jurídica* (2da ed.).

Camagüey: Félix Varela.

VV.AA. (2017). *Responsabilidad civil*. Madrid: La Ley.

www.swissinfo.ch. (26 de enero de 2023). *Ecuador declara a la minería ilegal una amenaza*

contra el Estado. Recuperado el 31 de mayo de 2023, de www.swissinfo.ch:

https://www.swissinfo.ch/spa/ecuador-miner%C3%ADa_ecuador-declara-a-la-miner%C3%ADa-ilegal-una-amenaza-contra-el-estado/48236616

Zaffaroni, R., & Risso, G. (2018). *Inhabilitación y Juicio Político en Argentina* . Buenos

Aires: Abeledo Perrot.



DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo, CARLOS FERNANDO PROAÑO MANOSALVAS, con C.C: 1201915004 autor del trabajo de titulación: **ASPECTOS PROCESALES DEL ENJUICIAMIENTO POLÍTICO EN LA LEGISLACIÓN ECUATORIANA**, previo a la obtención del grado de **MAGÍSTER EN DERECHO MENCIÓN DERECHO PROCESAL** 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 graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la SENESCYT a tener una copia del referido trabajo de graduación, con el propósito de generar un repositorio que democratice la información, respetando las políticas de propiedad intelectual vigentes.

Guayaquil, 04 de septiembre del 2023

f. _____

Carlos Fernando Proaño Manosalvas

C.C: 1201915004



| REPOSITORIO NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA | | |
|---|--|-------------------------------------|
| FICHA DE REGISTRO DE TESIS/TRABAJO DE GRADUACIÓN | | |
| TÍTULO Y SUBTÍTULO: | ASPECTOS PROCESALES DEL ENJUICIAMIENTO POLÍTICO EN LA LEGISLACIÓN ECUATORIANA | |
| AUTOR(ES) (apellidos/nombres): | Proaño Manosalvas Carlos Fernando | |
| REVISOR(ES)/TUTOR(ES) (apellidos/nombres): | Tutor: Salcedo Ortega, Ernesto Revisor: Pérez-Puig-Mir, Nuria | |
| INSTITUCIÓN: | Universidad Católica de Santiago de Guayaquil | |
| UNIDAD/FACULTAD: | Sistema de Posgrado | |
| MAESTRÍA/ESPECIALIDAD: | Maestría en Derecho Mención Derecho Procesal | |
| GRADO OBTENIDO: | Magíster en Derecho Mención Derecho Procesal | |
| FECHA DE PUBLICACIÓN: | 04 de septiembre del 2023 | No. DE PÁGINAS: |
| ÁREAS TEMÁTICAS: | DERECHO PARLAMENTARIO, DERECHO CONSTITUCIONAL, DERECHO PROCESAL. | |
| PALABRAS CLAVES/ KEYWORDS: | control político, juicio político, funcionarios sujetos a control y responsabilidad política | |
| RESUMEN/ABSTRACT | Esta investigación tuvo como objetivo general establecer la viabilidad de pasar del actual sistema probatorio a un sistema flexible de la carga de la prueba. Como objetivos específicos fundamentar jurídica y doctrinariamente como se afectan los principios procesales al utilizar el tradicional sistema de la carga de la prueba, realizar un análisis comparativo de la normativa ecuatoriana con la española y colombiana con respecto a la inversión judicial de la carga de la prueba, determinar si la aplicación de la flexibilidad probatoria o inversión judicial de la carga de la prueba afecta o no el principio de igualdad de los justiciables, Analizar cómo el juez debe aplicar la distribución de la carga de la prueba y hasta que momento procesal es oportuno hacerlo. La investigación arroja como resultado que se hace pertinente la aplicación del principio de flexibilidad en el Código Orgánico General de procesos por lo que se hizo una propuesta de modificar el artículo 169 de dicha normativa. | |
| ADJUNTO PDF: | <input checked="" type="checkbox"/> Si | <input type="checkbox"/> NO |
| CONTACTO CON AUTOR/ES: | Teléfono: 0997463640 | E-mail: carproma@hotmail.com |
| CONTACTO CON LA INSTITUCIÓN: | Nombre: Andrés Obando Ochoa | |
| | Teléfono: +593-992854967 | |
| | E-mail: ing.obandoo@hotmail.com | |

| SECCIÓN PARA USO DE BIBLIOTECA | |
|---|--|
| Nº. DE REGISTRO (en base a datos): | |
| Nº. DE CLASIFICACIÓN: | |
| DIRECCIÓN URL (tesis en la web): | |