



**UNIVERSIDAD
DEL AZUAY**

Universidad Del Azuay

Facultad de Ciencias Jurídicas

Escuela de Derecho

**“La institución del Juicio Político en la Constitución de la
República del 2008: Análisis de caso”**

**Trabajo de Graduación previo a la obtención del título de Abogada
de los Tribunales de Justicia de la República.**

Autora: Andrea Isabel Pacheco Pinos.

Director: Dr. Sebastián López Hidalgo.

Cuenca-Ecuador

2019

DEDICATORIA

A mis queridos abuelos,

Guillermo y Elena.

Andrea.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a mis padres Bayron y Andrea, por el apoyo constante e incondicional durante todas las etapas de mi vida, gracias por formarme con valores sólidos y principios inquebrantables.

A mis hermanos, por inspirarme a ser mejor cada día.

A mis compañeras y amigas que han hecho de esta experiencia una de las mejores e inolvidable.

A Martín, por acompañarme en los buenos y malos momentos, gracias por confiar siempre en mí.

Agradezco a los profesores de la Universidad del Azuay, quienes han contribuido a mi formación académica e integral; de manera especial, quiero agradecer al Dr. Sebastián López Hidalgo, quien ha guiado este trabajo y ha compartido sus conocimientos y experiencias académicas para el desarrollo de este trabajo de titulación.

Andrea.

ÍNDICE

DEDICATORIA.....	ii
AGRADECIMIENTOS.....	iii
ÍNDICE	iv
RESUMEN.....	vii
ABSTRACT.....	viii
INTRODUCCIÓN	1
Capítulo I.....	3
Análisis de la institución del Juicio Político.....	3
1.1 Organización del poder político en el Estado.....	3
1.1.1 Poder y Soberanía.....	5
1.1.2 El Estado y sus funciones.....	9
1.2 Concepto doctrinario de Juicio Político	16
1.3 Antecedentes históricos del juicio político.....	18
Capítulo II	La Constitución del
2008 y el juicio político	24

1.4	Antecedente: Juicio político en la Constitución Política de la República de 1998.	24
1.5	La función fiscalizadora de los legisladores	28
1.5.1	Procedimiento Documental	30
1.5.2	Juicio Político en la Constitución del 2008	35
1.6	¿Quiénes son los sujetos pasivos del juicio político?.....	38
1.6.1	Función Ejecutiva.....	38
1.6.2	Órgano Jurisdiccional.....	39
1.6.3	Órganos del poder público	41
1.7	Causales del juicio político	43
1.7.1	Causales respecto al Presidente y Vicepresidente de la República.....	43
1.7.2	Los demás funcionarios sujetos a juicio político	54
1.8	El procedimiento del Juicio Político	55
1.8.1	Sobre la acusación y la moción de censura de los funcionarios públicos.	56
1.8.2	Sobre la acusación y la moción de censura del Presidente y Vicepresidente de la República.....	61
	Capítulo III.....	66
	Análisis de casos de juicios políticos.....	66

1.9 Caso: Augusto Xavier Espinosa Andrade, Ministro de Educación periodo 2013-2016.....	66
1.9.1 Procedimiento.....	66
1.10 Caso: Carlos Baca Mancheno, Fiscal General del Estado periodo 2017-2018.	71
1.10.1 Procedimiento.....	71
1.10.2 Análisis y Conclusiones	75
1.11 Caso: Carlos Ochoa Hernández, Superintendente de Información y Comunicación periodo 2013-2018.....	77
1.11.1 Procedimiento:	78
1.11.2 Análisis y Conclusiones	81
1.12 Conclusiones Generales	83
Bibliografía	88

RESUMEN

Este trabajo de investigación tiene por objeto conocer y analizar la institución del juicio político en el Ecuador, para ello, es importante realizar una aproximación al origen y los antecedentes que han dado lugar a esta institución. También se analiza bajo la perspectiva de la actual Constitución y la ley, el procedimiento de enjuiciamiento político, a efecto de evidenciar las ambigüedades que rigen a este proceso. Se cierra esta investigación con el análisis de casos de juicios políticos y a raíz de dicho estudio se deducirá si el órgano legislativo realmente cumple con la función fiscalizadora que le corresponde.

ABSTRACT

This research seeks to determine and analyze the institution of political trial in Ecuador. To accomplish this, it is important to make an approximation to the origin and the background that have led this institution. Also, the procedure of political prosecution was analyzed under the perspective of the current Constitution and the law to demonstrate the ambiguities that rule this process. This investigation is linked to the analysis of political trials and will conclude if the legislative body really complies with the corresponding oversight.



Translated by
Ing. Paúl Arpi

INTRODUCCIÓN

La institución del juicio político tiene gran relevancia en un Estado Constitucional de Derechos y sobre todo garantista como el Ecuador. En este sentido, la actual Constitución de la República del 2008 prevé el juicio político como un proceso de orden constitucional que tiene como fin hacer efectivo el principio de responsabilidad de los funcionarios públicos por un mal desempeño de sus funciones.

La actual Constitución de la República consagra las cinco funciones del Estado, entre las cuales se encuentra la Función Legislativa; una de las funciones de los asambleístas es la de fiscalizar, misma que puede ser ejercida a través de los enjuiciamientos políticos de los funcionarios públicos detallados el art. 131 de la Constitución de la República (2008), por haber incurrido en el incumplimiento de sus funciones atribuidas por la ley.

Por lo tanto, estamos ante una institución jurídica que por su naturaleza fiscalizadora y de control puede llegar a ser aplicada a funcionarios públicos, que en ejercicio de sus funciones no cumplen con el encargo del pueblo soberano, el cual ha depositado en ellos la potestad de incidir directamente con sus decisiones y su actuar en las directrices del Estado. Por ello, resulta necesario un estudio exhaustivo del procedimiento que rige a esta institución y sobre todo analizar si la regulación jurídica establecida para el juicio político permite hacer efectiva esta institución.

En este sentido, el primer capítulo de este trabajo abarcará las nociones generales del juicio político, se analizarán varios conceptos doctrinarios con el fin de tener una idea clara sobre lo que se debe entender por esa institución jurídica. También se realizará un importante enfoque a los orígenes y antecedentes históricos del juicio político con el objetivo de entender los hechos que confluieron a la creación de esta herramienta de control político.

En el segundo capítulo se realizará un análisis detallado de la Constitución de la Republica de 1998 en cuanto al juicio político se refiere, con el fin de evidenciar las diferencias, mejoras o falencias que existen entorno a esta institución respecto con la actual Constitución (2008). Como aspecto esencial de este capítulo y en general del trabajo de investigación es la aproximación del juicio político bajo la perspectiva de la Constitución de la Republica del 2008 y la Ley Orgánica de la Función Legislativa (2009), lo cual tiene por objeto analizar la eficacia de la normativa que rige a esta institución.

Finalmente, el tercer capítulo comprenderá el análisis de algunos casos de juicios políticos realizados en la última década ante la Asamblea Nacional, de manera especial se realizará un enfoque detallado al procedimiento llevado a cabo por la Comisión de Fiscalización y Control Político, lo que se pretende es generar resultados que indiquen si esta herramienta de control político es eficaz y responde al deber fiscalizador de los asambleístas.

Capítulo I

Análisis de la institución del Juicio Político

1.1 Organización del poder político en el Estado

Originalmente, el poder político era considerado unipersonal; es decir el poder lo ostentaba solo una persona que podía ser un rey, un sacerdote o un emperador. La persona que detentaba el poder lo ejercía de una manera absoluta sobre su pueblo, administrando justicia y gobernando a su arbitrio. Un claro ejemplo de esta forma del ejercicio del poder, son las Monarquías del siglo XVII donde el rey era considerado amo y señor y el pueblo sus súbditos. (Ockham, 2008)

Siguiendo una línea cronológica, avanzamos en la historia y nos detenemos en el siglo XVIII, más conocido como el Siglo de las Luces. Aquí se genera un cambio en la estructura del poder político como consecuencia a la Revolución Francesa, en donde se deja a un lado la creencia de que el poder se encuentra concentrado en una sola persona, motivo por el cual surge la idea de dividir el ejercicio de las funciones del Estado.

En este contexto, uno de los filósofos que ha abordado el tema del poder político es Montesquieu, en su libro “El espíritu de las leyes”, quien sostiene que en cada Estado hay tres clases de poderes: el legislativo, el ejecutivo de las cosas pertenecientes al derecho de gentes y el ejecutivo de las cosas que pertenecen al civil. Y a su criterio considera que un buen gobierno es aquel que se encuentra presidido por esta separación de poderes, ya que resulta clave para asegurar la libertad y seguridad del ciudadano, pues al estar dividido el poder, éste podrá ser sujeto de control. (Montesquieu, 2002)

Por el poder legislativo, nos referimos a la prerrogativa del príncipe o magistrado para promulgar leyes, realizar enmiendas o derogar las normas ya existentes. En este contexto por príncipe se entiende; aquel monarca que respeta y protege el ordenamiento jurídico establecido, es decir, ejerce su poder con la finalidad de mantener la paz, también funge como interprete y ejecutor de las leyes. (Zero Duran, 2017)

Por lo tanto, resulta conveniente dejar atrás la imagen del rey déspota y absolutista, pues en este momento de la historia nos encontramos frente a la figura del príncipe que no goza de un poder absoluto, sino por el contrario, está limitado por un conjunto de relaciones políticas y civiles, que él precisamente está llamado a defender y proteger.

Retomando la separación de poderes que establece Montesquieu; hace alusión a un segundo poder que se refiere a la potestad de disponer de la guerra y de la paz, a la seguridad del Estado, el enviar y recibir embajadores y prevenir las invasiones. Sobre el tercer poder, versa sobre la facultad de castigar delitos y juzgar las diferencias que puede suscitarse entre particulares. También manifiesta que cuando las funciones legislativa y ejecutiva se encuentran reunidos en una misma persona o corporación, no hay libertad, porque es de temer que el Monarca o el Senado, hagan leyes tiránicas para ejecutarlas del mismo modo.

Tampoco hay libertad cuando el poder judicial no está separado del ejecutivo, pues si no lo estuvieran, la consecuencia será estar ante un juez que podría tener la fuerza de un opresor. Y si va ligado al poder legislativo, el poder sobre la vida y la libertad de los ciudadanos será arbitrario porque estaríamos ante la figura de un juez que al mismo tiempo sería legislador.

Por su lado Rousseau, considera que el poder del Estado radica en el pueblo que lo conforma, y su ordenamiento se debe realizar conforme a la voluntad del mismo pueblo que es la voluntad general (Rousseau, 2007). Resulta evidente que Rousseau defiende la teoría de la soberanía popular que es positivizada por primera vez en la Constitución Francesa de 1793, estableciendo que la soberanía radica en el pueblo. Por lo expuesto resulta necesario precisar los conceptos de Poder y Soberanía.

1.1.1 Poder y Soberanía.

En cuanto al concepto de Poder, BOBBIO, MANTEUCCI y PASQUINO (2007), en su diccionario de Política, nos explican que el poder constituye la capacidad del hombre para determinar la conducta de otro hombre. En un sentido similar se pronuncia HOBBS definiendo al poder como: “los medios para obtener alguna ventaja”. (Hobbes, 2003)

Podríamos decir que la conceptualización del poder ha sido una preocupación de antigua data, pues desde la época de Aristóteles ya ha sido abordado este tema. El gran Filósofo distinguía las formas del poder según a favor de quien se ejerce, así describía el poder paterno que es el que se ejerce a favor del hijo; el despótico, a favor del patrón y el político ejercido a favor de los gobernados. Consecuentemente, cuando hablamos del poder político decimos que es aquel ejercido por el Estado para imponer una determinada voluntad dentro de sus límites y que tiene como sustento la amenaza del uso de la fuerza si resultare necesario.

En este contexto las autoras, Florentina y Antonia Navas Castillo quienes en su libro “El Estado Constitucional”, realizan un análisis acerca del Estado y sus elementos, llegando así a definir al Poder, con carácter general, como: “la capacidad de decisión y de influencia, una capacidad que, por lo que al poder político se refiere,

puede encontrar su base en la fuerza/dominación, en la autoridad, o ambas a la vez; cuestión que no es baladí, pues el fundamento del poder político determina el propio régimen político del Estado”. (Navas Castillo & Navas Castillo, 2009)

A lo largo de la historia la legitimidad del ejercicio del poder político no ha sido la misma, por el contrario, esta ha ido tomando variaciones y de cierta manera evolucionando conforme lo ha hecho el Estado. En este sentido retrotrayéndonos en el tiempo, en un principio el poder político encontraba su legitimidad en el dominio o la fuerza de las armas y en la capacidad del sometimiento del súbdito. (Badura, 1986)

Con posterioridad en las Monarquías absolutas, la legitimidad del ejercicio del poder es de origen divino y así lo fue por un largo tiempo; pero es con la Revolución Francesa que se pone fin al absolutismo del gobierno monárquico, y da origen a la Monarquía constitucional, recordemos que los grandes pilares de esta nueva ideología era la libertad, libertad y fraternidad. (Zero Duran, 2017)

En el marco de esta nueva forma de gobierno, se promulga una nueva constitución francesa, en la cual existe ciertas limitaciones al poder del Rey y se prevé la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley. En este sentido las atribuciones del rey se circunscriben a las que establece la norma fundamental, pero no pierde por completo sus poderes de decisión política ni las funciones constitucionales que puede adoptar discrecionalmente, manteniendo sus funciones ejecutivas. (Díaz Revorio, 2015)

Posteriormente, surge el Estado de Derecho como forma de racionalización del poder, inspirada en los principios de la Ilustración, frente al ejercicio del poder del Antiguo Régimen. Históricamente apareció con las Revoluciones liberales Francesa y Americana; en donde, por primera vez se proclamaron Declaraciones de derechos de los ciudadanos.

Estas primeras formulaciones se denominan Estado liberal de Derecho, porque además de las características propias del Estado de Derecho, incorpora además otros valores de la ideología liberal, que básicamente respondían a los intereses de la burguesía. En este sentido el Estado de Derecho supone que el poder se ejerce mediante normas jurídicas, que son generales y abstractas, y esto limita legalmente dicho ejercicio. (Díaz García, 2010)

Recorriendo la historia nos situamos después de la Segunda Guerra Mundial, época en la que se llega a consolidar en Europa los Estados sociales y democráticos de Derecho, aquí el ejercicio del poder político encuentra su legitimación en la democracia. De tal manera que el pueblo soberano, en ejercicio de su soberanía, decide mediante la elección de sus representantes, la conformación de los órganos del Estado que ejercerán el poder político. Consecuentemente el ejercicio del poder político por parte de los órganos del Estado, encuentra su legitimidad en el pueblo, pues es el pueblo quien determina quienes ejercen el poder que de él emana. (Navas Castillo & Navas Castillo, 2009)

Algunos autores sostienen la existencia de una estrecha relación entre el poder y el concepto de soberanía; el cual, es concebido por BODINO (2006) como el poder único del Estado, perpetuo, absoluto e ilimitado de dar leyes a los súbditos, y en el que se integran otros atributos: declarar la guerra o negociar la paz; instituir el nombramiento de los altos funcionarios; el derecho de última instancia, establecer la moneda y el derecho de gravar con contribuciones e impuestos.

En cuanto al concepto de soberanía, Hermann Heller (1998) explica que consiste en la capacidad tanto jurídica, como real de decidir de manera definitiva y eficaz en todo conflicto que altere la unidad de la cooperación social-territorial.

Por otro lado, la concepción de Kelsen en cuanto a la soberanía es la siguiente: “La soberanía es una propiedad del orden jurídico que se suponga como válido, o sea como vigente. Esta propiedad consiste en que sea un orden supremo, cuya vigencia no es derivable, de ningún otro orden superior.” (Kelsen, 1979)

Sobre este aspecto Pérez Royo comenta: “Con el concepto de soberanía se expresa simultáneamente el monopolio del poder hacia dentro del país y la independencia del mismo hacia fuera. El Estado es soberano porque es un único poder dentro de sus fronteras y porque es un poder independiente en sus relaciones con los demás Estados.” (Pérez Royo, 2002)

La soberanía es considerada en sí misma inalienable, y es por ello que jamás deja de pertenecer al pueblo, pues a pesar de plasmarse principalmente en el orden jurídico, no se realiza una delegación de poder. Además, dado que la soberanía no puede ser limitada, por ser un poder creador del orden que debe tener en sí todas las facultades necesarias para constituir a una sociedad en Estado, es a los individuos que ejercen el poder político a quienes se imponen limitaciones y controles.

En efecto, parafraseando a Diego Pérez Ordoñez (2009), concluimos que la soberanía significa el poder que tiene el Estado de tomar decisiones en la última instancia, sin sometimiento alguno o consulta a ninguna otra organización. En este sentido, el único soberano es el Estado y bajo este precepto se considera a la soberanía como un atributo exclusivamente estatal.

El autor antes mencionado también manifiesta que la soberanía es considerada como la característica principal del Estado, como organización jurídica y política de la sociedad. En efecto, cuando hablamos del Estado, la soberanía se traduce en su poder para la toma de decisiones de acuerdo únicamente con su voluntad.

Como ya se mencionó anteriormente la soberanía esta estrechamente vinculada con el poder, en el sentido que la soberanía se traduce en una limitación jurídica del poder. Sabemos bien que no existe poder absoluto ni soberanía ilimitada, en virtud de lo cual es necesaria la intervención del Derecho como freno de ambos casos.

1.1.2 El Estado y sus funciones.

En primer lugar, es importante tener claro lo que debemos entender por Estado, sin embargo, cabe advertir que el concepto de Estado es muy complejo, situación que ha generado la existencia de una pluralidad de definiciones que varían según su autor y la corriente doctrinal que representan. Recurriremos a varios autores que nos expresan su criterio sobre este tema.

A lo largo de la historia mediante el término Estado se ha pretendido significar diversas realidades, pero será MAQUIAVELO, quien por primera vez emplea el término Estado en su obra “El Príncipe” y lo hace para designar a la naciente forma de organización política, cuyas características eran básicamente la estabilidad y la continuidad en el ejercicio del poder.

Cuando nos interrogamos ¿qué es el Estado? Muchos son los autores que tratan de solventar esta inquietud y procuran dar un concepto general tratando de abarcar los elementos que a su criterio integran el Estado. Tal es el caso de Miguel Marienhoff quien realiza de una manera breve y elemental la siguiente conceptualización: un Estado es un conjunto organizado de hombres que extiende su poder sobre un territorio determinado y reconocido como unidad en el concierto internacional (Marienhoff, 2003).

Al partir de un concepto tan elemental como el citado anteriormente, resulta fácil destacar los siguientes elementos del Estado: conjunto humano, poder político, territorio determinado y al ser un poco ambiguo el último elemento que establece Marienhoff, entonces recurrimos a Pallet Lastra, que de una manera más acertada y detallada conceptualiza al Estado:

El Estado es una sociedad conformada por un grupo humano que vive en comunidad sobre un territorio determinado cuya estructura de poder está ocupada por una clase dirigente y reglada por normas constitucionales. Tiene por finalidad lograr el bien común y proyectarse con identidad propia en la comunidad internacional" (Pallet Lastra, 1999). Este autor aclara el último elemento del Estado estableciéndolo como ese atributo del Estado de tener su propia identidad y reflejarse como tal ante los demás Estados.

Por su lado, el autor ecuatoriano Rodrigo Borja Cevallos, afirma que "El Estado es el Régimen de asociación humana más amplio y complejo de cuantos ha conocido la historia del hombre. Se caracteriza esencialmente por la ordenación jurídica y política de la sociedad". (Borja, 2007)

Mientras que las hermanas Navas Castillo (2009), sostienen que el concepto de Estado varía dependiendo del contexto y de los factores de los que se parta para su definición y por ende para el concepto como tal. Para llegar a su definición de Estado las autoras primero parten reconociendo la complementariedad que hoy en día existe entre el concepto de Estado-institución y el concepto de Estado-comunidad, tal situación lleva a definir al Estado como la organización institucional del poder político que se ejerce sobre una comunidad social en un territorio determinado.

Resulta importante resaltar que el Estado posee una personalidad única, pues se trata de una sola personalidad jurídica, que puede desarrollar actividades regidas por el derecho público, que en nuestro caso concreto; es bajo cuyo régimen se ejercen las funciones del Estado.

En base a las definiciones que se han atribuido al Estado por los distintos autores citados se evidencia que el Estado es una sociedad conformada por un grupo humano que vive en comunidad de una forma organizada, en un territorio determinado y se proyecta con autonomía e independencia en el ámbito internacional.

Cualquiera que sea la definición que le demos al Estado, creemos que para su buen funcionamiento es necesario que se distribuya el ejercicio de funciones. Y tal situación aparentemente ha sido regulada al establecer en las Constituciones disposiciones que tienen por objeto limitar las esferas de competencias de quienes ostentan el poder.

Se considera a la división de funciones como un elemento esencial y primordial dentro de un Estado Constitucional, este pensamiento se desprende de la Declaración de los Derechos del hombre y del ciudadano que en su articulado contempla: Una sociedad en la que no esté establecida la garantía de los Derechos, ni determinada la separación de los Poderes, carece de Constitución.

Por lo tanto, el poder político en el marco de un Estado Constitucional se distribuye entre órganos que llevan a cabo distintas funciones, establecidas y limitadas en su respectiva Constitución. En general la mayoría de Constituciones han introducido el principio de la separación de los poderes tratando de seguir en lo más importante la triple premisa a que dio lugar la teoría de Montesquieu.

Dicha teoría planteaba lo siguiente: el que hace las leyes no sea el encargado de aplicarlas ni ejecutarlas; que el que las ejecute no pueda hacerlas ni juzgar de su aplicación; que el que juzgue no las haga ni las ejecute. Surge así el germen de los conceptos de legislación, administración y justicia, o función legislativa, función administrativa y función jurisdiccional; precisando el lenguaje, se habla más de “separación de funciones” que, de separación de poderes, ya que el poder es uno solo (Gordillo, 1967). Así, tenemos de conformidad con la teoría clásica la siguiente clasificación tripartita:

Función ejecutiva, encargada de ejecutar las normas, de proveer mediante la facultad reglamentaria a la correcta observancia de las leyes, y de representar al país ante la comunidad internacional.

Función Legislativa que tiene como principal función elaborar las leyes que estructuran al Estado, a sus órganos, dotarlos de su regulación y establecer sus relaciones entre sí y con los ciudadanos.

Función Judicial, encargada de resolver controversias de carácter jurídico, se ocupa de vigilar y mantener la supremacía constitucional y de interpretar y aplicar la ley.

Es mediante la distribución de competencias entre los órganos del Estado creados por la Constitución, acabada de exponer en términos generales, que el poder político queda determinado dentro del ámbito jurídico, establecido en el momento mismo de la creación de la norma fundamental. Por lo tanto, se circunscribe a las funciones previstas, y su ejercicio corresponde a los órganos constituidos conforme a los contenidos y procedimientos. (Badura, 1986)

La cooperación entre poderes evita su concentración en una sola mano, y a su vez cumple con la función de ser equilibrio y limitación del ejercicio del poder. De esta manera se establece un sistema de control reconocido en la norma suprema las relaciones que constituyen mecanismos de balance del ejercicio del poder.

Esta funcionalización del poder junto con la interrelación de estructuras constitucionales conforma los medios que vinculan y limitan a los órganos del poder, no sólo entre sí, sino también dentro de sí y respecto del resto del sistema político.

Actualmente en el Estado Ecuatoriano se conserva la clasificación antes enunciada y también se incluyen dos nuevas funciones, por lo tanto, la Constitución de la Republica del 2008 consagra las siguientes funciones del Estado:

1. Función Ejecutiva
2. Función Legislativa
3. Función Judicial
4. Función Electoral
5. Función de Transparencia y Control Social

Para el desarrollo del objetivo del presente trabajo de investigación, es menester referirnos específicamente a las Funciones Ejecutiva y Legislativa del Estado Ecuatoriano, lo cual lo haremos en el siguiente punto. Resulta indispensable hacer énfasis en estas funciones ya que de cierta manera se articulan con la institución del juicio político. Por un lado, tenemos la Función Legislativa que es el órgano ejecutor del juicio político; por otro lado, la Función Ejecutiva integrada por funcionarios que, de ser el caso, son los sujetos pasivos del enjuiciamiento político.

1.1.2.1 Función Ejecutiva

La Función Ejecutiva es una de las más relevantes dentro de las funciones del Estado y así lo señala Rodríguez García (1980), quien al citar a Mier indica que el supremo Poder Ejecutivo se depositará por la Constitución en el individuo o individuos que ella señale. En nuestro país, la Constitución de la República (2008), establece que quien ejerce la Función Ejecutiva es el Presidente, también conocido como Jefe de Estado.

Nuestra Constitución establece cuales son los requisitos para ser candidato a Presidente del Ecuador, también determina que el periodo de gobierno es de cuatro años y prescribe cuales son las atribuciones y deberes del Jefe de Estado. De igual modo en la Constitución (2008), se señala de manera taxativa los casos en los que el Primer Mandatario cesará en sus funciones, dejando vacante el cargo.

La Función Ejecutiva está integrada por la Presidencia, Vicepresidencia de la Republica, Ministros de Estados y los demás organismos e instituciones necesarias para cumplir con los fines de la administración pública (Constitución de la República del Ecuador, 2008). Esta función administra la institucionalidad pública; es decir, es la encargada de prestar servicios públicos, planificar y ejecutar las políticas públicas, recaudar el dinero del Presupuesto General del Estado y repartirlo a todas las instituciones públicas para el cumplimiento de sus funciones; por lo tanto, lleva a cabo facultades esenciales del Estado tales como rectoría, planificación, regulación y redistribución.

1.1.2.2 Función Legislativa.

En general, cuando hablamos de los Sistemas Legislativos nos referimos a los Congresos o Asambleas que son los órganos de representación política por excelencia, en este sentido, el jurista, Rafael Oyarte manifiesta que “en un Congreso o Asamblea se encuentra reunido el oficialismo gubernamental y la oposición, además de otros que, si bien son afines a uno de ellos, pueden moverse con alguna libertad negociadora”. (Oyarte, Derecho Constitucional, 2016)

Nuestra Constitución de la República (2008) establece que la Función Legislativa se ejerce por la Asamblea Nacional que es unicameral y tendrá su sede en la ciudad de Quito. La Asamblea Nacional será integrada por asambleístas elegidos por elección popular, por un período de cuatro años.

La Asamblea Nacional para el efectivo cumplimiento de sus atribuciones, integrará comisiones especializadas permanentes, en las cuales participaran todos los miembros y será la ley la que determine el número de sus integrantes y las competencias de cada comisión. En este contexto la base normativa bajo la cual se rige la Asamblea Nacional es en primer lugar la Constitución de la República de 2008, la Ley Orgánica de la Función Legislativa y su Reglamento Interno.

Debemos indicar que son varias las atribuciones y deberes que nuestra Constitución de la República (2008), prevé en su artículo 120, para la Función Legislativa. Sin embargo, debemos resaltar que las principales facultades de la Asamblea Nacional radican en legislar y fiscalizar los actos del poder público.

En síntesis, como se ha manifestado reiteradamente nuestro país concibe un sistema de división de funciones para evitar abusos de poder, generar independencia

entre cada una de ellas y procurar un balance en las relaciones de poder sobre todo entre el Ejecutivo y Legislativo.

Tal situación de control se puede evidenciar en el proceso de elaboración de leyes, en el que participan de manera activa estas dos funciones del Estado. En este contexto el Ejecutivo examina las acciones del Legislativo ejerciendo su atribución colegisladora; y de la misma manera esta interacción de control se demuestra con el ejercicio de facultad fiscalizadora del Legislativo sobre los actos del Ejecutivo, así, por ejemplo, cuando se sustancian juicios políticos en contra de sus miembros y de ser el caso autorizar su enjuiciamiento penal.

1.2 Concepto doctrinario de Juicio Político

Es importante recurrir a la doctrina para establecer un concepto acerca del juicio político, para lo cual recogeremos los criterios de algunos autores:

Según el mexicano Ignacio Burgo, manifiesta que “Por juicio político se entiende el procedimiento que se sigue contra algún alto funcionario del estado para desaforarlo o aplicarle la sanción legal conducente por el delito oficial que hubiese cometido y de cuya perpetración se le declare culpable”. (Burgo Orihuela, 1991)

Si bien el juicio político se trata de un juicio en sí, ello no significa el ejercicio de la función jurisdiccional o judicial, reservada exclusivamente por la Constitución a la Función Judicial, ya que su fallo no tiene por finalidad sancionar, sino destituir al funcionario. Entonces se trata de un antejuicio o un prejuicio, más que de un juicio, cuando la causal es un delito, ya que por el principio de igualdad todos los ciudadanos, sean o no funcionarios del gobierno, son juzgados por los jueces de la Constitución y éste es un trámite previo al mismo. (Gentile, 2008)

El juicio político es un proceso constitucional para hacer efectivo el principio de responsabilidad de los servidores públicos, especialmente de los más altos cargos o autoridades. El juicio político es de carácter mixto, por su origen político y, jurídico. No es un proceso penal. El juzgamiento como acto contencioso sobrevendría cuando de los motivos de la censura se deriven indicios de responsabilidad penal y la Asamblea Nacional disponga que el asunto pase a conocimiento de la autoridad competente. (Ponce, 2017)

Otro autor concluye que el juicio político constituye una función de control constitucional; formalmente legislativa, pero materialmente jurisdiccional llevada a cargo por un órgano político (el Poder Legislativo) que sólo permite la remoción o inhabilitación de ciertos servidores públicos de alta jerarquía a los que se sancionan por violaciones a la Constitución, leyes y programas federales. (Delgadillo Gutierrez, 1996)

El autor ecuatoriano Hernán Salgo Pesantes a su criterio “la institución que conocemos como juicio político es una de las formas de hacer efectivo el control político que ejerce la función legislativa a los titulares de los diversos órganos del Estado, los cuales con excepción del Ejecutivo son aquellos en cuya designación el Legislativo ha coparticipado y que no están sometidos a un superior jerárquico.” (Salgado Pesantes, 2003)

Cuando se habla del juicio político, se refiere a una institución de carácter constitucional que funciona en todo país democrático y civilizado y es un mecanismo que tiene el órgano fiscalizador político, es decir el Congreso, para sancionar, si es del caso, la mala conducta de determinados altos funcionarios. (Terán, 2005). Bajo este criterio se destaca la facultad fiscalizadora como mecanismo de control sancionador de

los altos funcionarios del Estado que han faltado a su deber incurriendo en conductas inadecuadas que causan un desmedro a la sociedad y al Estado.

Finalmente podemos colegir que el juicio político es una institución de orden constitucional llevada a cabo por la Asamblea Nacional con el objeto de hacer efectivo el principio de responsabilidad de los servidores públicos, sancionando a los altos funcionarios que han incurrido en actos contrarios a la ley. El juicio político es de carácter híbrido pues su origen es jurídico y político, sin embargo, no hablamos de un proceso penal sino de un mecanismo fiscalizador que está encaminado a controlar y sancionar a los funcionarios que ostentan el poder.

1.3 Antecedentes históricos del juicio político

El tema de los antecedentes históricos del juicio político es abordado desde dos perspectivas; partiendo de la figura del impeachment se analiza tanto su naturaleza británica y estadounidense que en algún momento de la historia convergen para dar lugar a la institución objeto de análisis del presente trabajo de investigación.

El impeachment británico:

Cuando hablamos de los orígenes del juicio político a lo largo de la historia internacional, nuestro primer pensamiento debe remontarse a Inglaterra en 1376 durante el reinado de Eduardo III, cuando se enjuicio a un consejero privado del Rey por malversación de fondos y fraude financiero. (Cárdenas, 2005)

Es preciso recalcar que esta institución inglesa recibe el nombre de *impeachment*; su significado en el español consiste en una acusación a un funcionario público, cuestionar la honestidad de alguien y el llamamiento a rendir cuentas por actos

o delitos. Una de las características importantes de la institución británica impeachment es proceder en contra de delitos y faltas graves. (Esparza, 2001)

Así se hizo constar por primera vez en 1386 cuando se llevó a cabo este procedimiento contra el Consejo Real Michael y Conde de Sulffolk, Michael de la Pole. Las acusaciones en contra del Consejo Real consistían en violaciones al *commonlaw* inglés, lo cual implica el cometimiento de algunos delitos, pero en este caso también hubo acusaciones de cometimiento de acciones delictuales que se encuentran dentro de la esfera del ámbito penal. (Esparza, 2001)

La parte medular del impeachment consiste en juzgar y sancionar delitos de índole políticos mismos que no tiene que ser necesariamente procesados o investigados por el ámbito penal, tal situación nos lleva a considerar estos delitos como aquellos fuera del alcance de la reparación penal ordinaria. En este contexto debemos tener presente que en ese entonces se trataba conductas de funcionarios reales al servicio del rey que inciden gravemente en el correcto funcionamiento del gobierno. (Cárdenas, 2005)

Las conductas que se juzgaban en ese entonces consistían en: “malversación de fondos, abuso del poder oficial, la negligencia en el servicio público, la invasión o el desacato a las prerrogativas, parlamentarias. También se sancionaban otras conductas como los actos de corrupción y traición a la confianza pública.” (Gehart, 1999)

En aquella época el procedimiento consistía en la petición formulada por un miembro de la Cámara de Comunes ante la Cámara de los Lores con el fin de destituir a algún funcionario real por algún delito o falta grave. Luego de presentar la acusación el denunciante debía exponer sus alegatos que sustentan dicha imputación y las pruebas suficientes para dar inicio al juicio político. En este contexto si la Cámara de Comunes

consideraba tener los indicios necesarios para dar lugar al juicio político se necesitaba la figura del *Speaker*.

El *Speaker* en nuestro vocablo equivaldría a un orador, quien debía ser elegido entre los miembros de la Cámara de Comunes para que en su representación acuda a la Cámara de Lores y solicite formalmente la instauración del juicio político, si los Lores daban lugar a dicha acusación fijaban una fecha para que se lleve a cabo una audiencia, en la cual tanto la parte acusadora y el acusado debían presentar sus alegatos y las pruebas que les asistan. Una vez que se concluya la audiencia, les corresponde a los Lores mediante votación emitir su veredicto final sobre el caso. (Delgadillo Gutierrez, 1996)

En los registros británicos consta como último impeachment, uno llevado a cabo en el año 1806 (Cárdenas, 2005). Como se puede evidenciar el impeachment británico es uno de los antecedentes internacionales que sirven como base a la institución del juicio político actualmente. Es importante destacar que esta figura desde su origen tuvo como finalidad juzgar actos y delitos políticos que escapan de la esfera penal y en sentido amplio de la vía jurisdiccional, también establece que es facultad de un órgano colegiado llámese, Parlamento, Congreso o Asamblea juzgar este tipo de actos políticos.

El impeachment estadounidense:

Como se dijo en líneas anteriores, la institución del juicio político tiene su origen en Inglaterra con la aparición de la figura del *impeachment*, pero tal fue su alcance que se extendió por otros países como modelo y base para instaurar esta figura dentro de su ordenamiento jurídico.

Y así lo señala Alexander Hamilton, uno de los redactores de la Constitución Americana de 1787, indicando que el juicio político desarrollado por el Parlamento Inglés sirvió de base y modelo para las colonias inglesas en América del Norte. (Ponce, 2017). De esta manera los constituyentes americanos trataron de adaptar la figura inglesa en su Constitución de Filadelfia de 1787, dándole una configuración especial; estableciendo sus motivos y el respectivo procedimiento.

La doctrina estadounidense sostiene que se generó varios debates en cuanto a la figura inglesa “*impeachment*” que se pretendía acoplar en la nueva forma de organización política del país. En efecto, entre las cuestiones relevantes que se suscitaron se destaca el hecho de que exista la posibilidad de extender la responsabilidad política más allá del titular del ejecutivo sobre toda actuación de los gubernamentales de la administración que pudieran redundar en socavar el orden constitucional, así como la división de competencias y poderes entre las distintas ramas del gobierno, inclusive los jueces.

De igual manera, genera debate el hecho de que la figura inglesa sostenía que el juicio político procede contra delitos y faltas graves lo cual hasta actualidad resulta un tema controvertible. En este sentido Francisco Berlín Valenzuela (2003) sostiene que la función de control parlamentario suele producir varios efectos de índole político que pueden ir, en regímenes parlamentarios, desde un voto de censura o un voto de confianza, hasta la caída de un gobierno.

También el citado autor sostiene que, en regímenes presidenciales, dado que la permanencia del Ejecutivo no depende del parlamento, los mecanismos de control son distintos. En este caso el control parlamentario puede producir el efecto de poner a la vista de la opinión pública irregularidades de los funcionarios que no cumplen con lo

establecido en el ordenamiento jurídico, y puede dar lugar a la corrección de conductas de los funcionarios públicos y, en casos extremos, se podría dar inicio a un juicio político. (Berlin Valenzuela, 2003)

El Federalista número 65, escrito por Alexander Hamilton, hace el siguiente análisis sobre esta nueva institución y su vinculación con la Suprema Corte. Indica que el tribunal que juzgue a las causas políticas, necesita estar integrado por un cuerpo colegiado que actúen a manera de jueces. Y en cuanto al procedimiento este no debe ser tan rígido como el normal; el que es llevado ante los tribunales comunes y sobre todo no requiere de la existencia de jurados.

Además, en el caso de que existieran delitos comunes que perseguir, si la Suprema Corte decidiera sobre la responsabilidad política, estaría de hecho condenando al inculcado de la responsabilidad penal, pues los juzgados competentes inferiores se verían altamente influenciados por la decisión de la Corte.

Joseph Story, uno de los defensores de esta función nueva que se le atribuye al Senado, confirma los argumentos planteados por Alexander Hamilton y nos explica que la naturaleza de la función jurisdiccional del Senado en relación con los juicios políticos responde a una serie de acusaciones que pueden presentarse en contra de los políticos del país. (Story, 1833)

Para Story (1833), el Senado tiene la ventaja de estar integrado por funcionarios de elección popular; es decir que no son designados por el presidente ni dependen de él para permanecer en sus puestos, por lo tanto, es viables que el Senado juzgue a los altos funcionarios en el caso de un juicio político. Y es lo correcto porque si esta facultad se le atribuye a la Suprema Corte estaríamos ante una cierta desventaja porque los ministros que la integran son elegidos por el presidente, por lo tanto, de cierta manera

estaría subordinados a su voluntad y sería que ellos terminen juzgando al propio presidente, vicepresidente o cualquier otro funcionario de la Administración Pública.

Para finalizar este tema, es importante resaltar algunos aspectos relevantes que diferencian al impeachment británico del estadounidense pues si bien esta figura tuvo sus orígenes en Inglaterra y sirvió de base y modelo para los Estados Unidos, debemos señalar que esta institución fue desarrollada de mejor manera por este último país.

En primer lugar, la Constitución Norteamérica establece expresamente quienes pueden ser sujetos de juicio político, y señala que pueden ser enjuiciados el Presidente, Vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos, lo cual marca una gran diferencia con el impeachment británico, ya que resultaría inconcebible que el Rey, máxima autoridad de Inglaterra, sea susceptible de un enjuiciamiento.

Otra diferencia, radica en que los constituyentes americanos establecieron de manera amplia las causales que darían lugar a un juicio político, mismas que consistían básicamente en traición, cohecho, delitos y faltas graves. Mientras que, por el contrario, en la práctica inglesa el Parlamento siempre se mostró reticente a sujetar su jurisdicción a una lista restringida de causales.

Los estadounidenses establecieron como sanciones a los imputados la remoción del cargo y la inhabilitación para ocupar y ejercer cualquier empleo público. Por su lado el Rey podía otorgar en Inglaterra el perdón a cualquier persona que fuese condenado por juicio político; en los Estados Unidos se prohibió expresamente que el presidente pueda ejercer una facultad de esas características. Y finalmente, entre las diferencias más relevantes; en los Estados Unidos se traza una línea divisoria más clara de la naturaleza política del juicio frente al eventual carácter penal que sí podía revestir en el caso inglés.

Capítulo II

La Constitución del 2008 y el juicio político

1.4 Antecedente: Juicio político en la Constitución Política de la República de 1998.

Es importante abarcar el tema del juicio político, en primer lugar, con un breve análisis de esta institución bajo el enfoque jurídico de la Constitución Política de la República de 1998, como, el antecedente inmediato de nuestra actual Constitución; con el fin de evidenciar los cambios que se produjeron en la nueva constituyente entorno a la institución de juicio político.

La anterior Constitución de la República (1998), preveía que el Congreso Nacional, ahora denominado Asamblea Nacional, tenía la facultad para legislar y fiscalizar; en este sentido, la facultad fiscalizadora se traducía en el control que ejercía la Legislatura a los órganos del control público. Aquel control se lo realizaba de dos formas; a través de una función política que era el juicio político y por medio de una facultad de inspección que consistían en información documentaria (Oyarte, 2005). La base normativa de esta facultad fiscalizadora del Congreso Nacional se encontraba en la Constitución Política del Ecuador (1998), Ley Orgánica de la Función Legislativa y el Reglamento Interno de la Función Legislativa.

Es necesario enfocarnos en esta facultad fiscalizadora del Congreso Nacional, que podía ser ejercida a través del enjuiciamiento político. Es por ello, que recurrimos al criterio de Rafael Oyarte (2005), quien analiza la institución del juicio político a la luz de la Constitución de 1998, y comenta que han sido varios los inconvenientes que se han señalado respecto del sistema ecuatoriano de enjuiciamiento político, dicha

situación llevo al constituyente de 1998 a realizar algunas reformas a la institución del juicio político.

El mencionado autor señala que, aunque algunas de las reformas planteadas pretendían solucionar problemas o regular vacíos que contempla el juicio político, no se llegó a dar un cambio procedimental, que efectivice esta intuición, sin mayores modificaciones se mantuvo intacto el procedimiento que se preveía en las anteriores Constituciones para esta institución, tal situación imposibilitó la aplicación efectiva del principio de responsabilidad.

Es importante analizar cómo se llevaba a cabo el procedimiento de juicio político bajo la Constitución Política de la República (1998) y la normativa de la Función Legislativa, de ese entonces, con el fin de evidenciar las modificaciones que se ha generado en la actualidad de esta institución, por ello es necesario realizar un enfoque de cada paso que se debía seguir para la sustanciación de este proceso.

Sobre la solicitud:

Hasta antes de la Constitución de 1998, en el Ecuador no se establecieron requisitos para iniciar un juicio político, lo podía hacer cualquier legislador y únicamente con su petición se instauraba el enjuiciamiento político. Tal panorama cambia cuando en la Constitución (1998), se agrega un requisito para presentar la solicitud de juicio político, esta debe estar respaldada, al menos, por la cuarta parte del total de legisladores.

Sobre los sujetos pasivos de juicio político:

La Constitución Política del Ecuador (1998), enumera qué funcionarios o dignatario puede ser sujeto de un juicio político y establece que de la Función Ejecutiva

pueden ser enjuiciados políticamente el Presidente, Vicepresidente de la República y los Ministros del Estado. Se extiende esta facultad de los diputados del Congreso Nacional para enjuiciar a las máximas autoridades de otros órganos del poder público del Estado, tales como: Contralor, Procurador del Estado, Defensor del Pueblo, Ministro Fiscal y Superintendentes. (Constitución Política de la República del Ecuador, 1998)

Es importante señalar que la Constitución de 1998 establecía que, también eran sujetos pasivos del juicio político, los vocales del Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo Electoral, lo cual no era lo acertado, sino por el contrario, el tener a los máximos órganos judiciales atados a una dependencia política, es un aspecto negativo que se le atribuye a esta Constitución.

En esta línea, Agustín Grijalva manifiesta que tanto los partidos políticos como otros sectores sociales que participaban en el nombramiento de los magistrados del Tribunal percibían a éste como un espacio de poder que podía ser objeto de negociación y distribución, y no como un órgano jurisdiccional que necesita ser independiente de ellos para cumplir adecuadamente su función constitucional y política. (Grijalva Jiménez, 2007)

Sobre este tema Rafael Oyarte (2005), comenta que en el texto constitucional de 1998 se excluyó a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y los vocales del Consejo de la Judicatura, a quienes hasta la codificación constitucional de 1997 se les podía instaurar un juicio político. (Constitución Política, 1979)

En este sentido, el Congreso Nacional podía iniciar un juicio político en contra de las personas detalladas anteriormente, durante el ejercicio de sus funciones y hasta un año después de haberlas concluido (Constitución Política de la República del

Ecuador, 1998). Si el enjuiciamiento político se llevaba a cabo durante el ejercicio de las funciones del funcionario; la consecuencia jurídica de la censura era la inmediata destitución del funcionario.

A criterio de Rafael Oyarte, si el juicio político tiene lugar después del cese de funciones del enjuiciado, no genera consecuencias como en el primer caso, debido a que, si el funcionario ya no se encuentra en funciones ninguna consecuencia jurídica resultaría de la censura; ya que no puede operar la destitución de un cesado (Oyarte, 2005). Lo cual da a relucir el vacío que contemplaba la ley y que hasta la actualidad la norma no ha llegado a subsanar este error, situación que lleva a pensar que no existe consecuencia jurídica al enjuiciado político del funcionario que ya no se encuentra en su cargo.

El autor señala que en la Constitución anterior a la de 1998, se preveía un efecto o consecuencia para aquellos funcionarios que eran enjuiciados después de terminadas sus funciones así, la censura, no solo conllevaba la destitución del funcionario sino, también, tenía por efecto inhabilitar al enjuiciado para ocupar cargos públicos durante el periodo de un año. Lo cual es correcto y esto debía haberse contemplado en las Constituciones de 1998 y la del 2008, con el fin de que exista una consecuencia de la censura para los funcionarios que ya no se encuentran en funciones al momento del juicio político.

Sobre las causales del juicio político:

La Constitución (1998), distingue las causales por las que se puede enjuiciar políticamente al Presidente y Vicepresidente de la República, y a los demás sujetos pasivos de esta institución. En este contexto al Primer y Segundo Mandatario se les podía iniciar un juicio político por la comisión de delitos contra la seguridad del Estado

o por delitos de concusión, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito. En el caso de los demás funcionarios sujetos a juicio político podían ser enjuiciados por infracciones constitucionales o legales, cometidas en el desempeño del cargo. (Constitución Política de la República del Ecuador, 1998)

1.5 La función fiscalizadora de los legisladores

Como el establecimiento de una democracia directa no ha sido posible en los Estados contemporáneos, ya sea por el conocido problema demográfico o por las distintas cuestiones que han imposibilitado que estos asuntos sean debatidos por todos. Motivo por el cual se implementó en el constitucionalismo clásico el sistema de democracia representativa, o indirecta, en la que el pueblo otorga un mandato político a sus representantes.

Entonces resulta propio de un Estado de Derecho, el establecimiento de normas que hagan efectivo los principios, en todos los órdenes, siendo uno de ellos el político. Los gobernantes son, por tanto, políticamente responsables de sus actos ante el pueblo soberano, lo que se efectiviza, directamente, a través de la revocatoria de mandato e indirectamente por medio del juicio político. (Oyarte, 2005)

En el caso concreto del Ecuador, al haber adoptado un sistema de gobierno presidencialista republicano, cuenta con una Asamblea Nacional que tiene por finalidad, en base de un mandato constitucional, legislar y fiscalizar. Por medio de esta facultad fiscalizadora, el colegiado legislativo controla a los órganos del poder público a nombre del pueblo; y esto lo hace a través de dos formas: con el juicio político y el procedimiento documental, ambas instituciones previstas en nuestra Constitución de la República (2008).

En síntesis, la competencia fiscalizadora según la normativa ecuatoriana, radica, esencialmente, en fiscalizar los actos de las funciones Ejecutiva, Electoral y de Transparencia y Control Social y los otros órganos del poder público, y requerir a las servidoras y servidores públicos las informaciones que considere necesarias (Reglamento Orgánico Funcional de la Asamblea Nacional, 2011). El marco jurídico que cobija esta facultad fiscalizadora, es en primer lugar la Constitución de la República, la Ley Orgánica de la Función Legislativa y el Reglamento Orgánico Funcional de la Asamblea Nacional.

Salim Zaidán afirma, en concordancia con lo que establece la ley, que a quien les corresponde la fiscalización y el control político es a los asambleístas, a las comisiones especializadas permanentes particularmente a la comisión de fiscalización y al Pleno de la Asamblea Nacional. (Zaidán, 2017)

A criterio de Marco Morales Tobar, lo más importante de la facultad fiscalizadora legislativa es imponer marcos éticos y morales dentro de la actuación administrativa, cuando el funcionario público, sin importar el ámbito de su competencia ni su rango, ha actuado con deshonestidad incumpliendo con sus deberes y responsabilidades. (Morales Tobar, 2005)

También indica Morales que, la fiscalización y control parlamentario se torna ineficiente cuando el Congreso, Cámaras o Parlamentos, cualquiera que fuese su denominación, sobreponen intereses grupales a los del Estado y a la juridicidad. En este sentido, la implementación de políticas involucra la consecución de la vida en democracia, en la que los administrados participen en la toma de decisiones estatales.

En este contexto, la facultad fiscalizadora de los miembros de la Asamblea Nacional se constituye en un instrumento de control que debe ser ejercida a los altos

funcionarios, según como lo prevé nuestra normativa. Ahora bien, resulta tan importante esta facultad de los legisladores que se convierte en la herramienta que hace efectivo el principio de responsabilidad de los funcionarios públicos.

1.5.1 Procedimiento Documental

De conformidad con el artículo 75 inciso primero de la Ley Orgánica de la Función Legislativa (2009), los asambleístas tienen la facultad de requerir información a los funcionarios públicos, detallados en los artículos 120 numeral 9, 225 y 131 de la Constitución de la República. Es decir, las personas sujetas de este requerimiento son los miembros de la Función Ejecutiva, Electoral y de Transparencia y Control Social, órganos del poder público y demás servidoras y servidores del sector público.

Esta facultad de inspección se dirige a conocer la actividad gubernamental y, en general, de los órganos del poder público con el objeto de evaluar esa gestión tanto desde el punto de vista de la juridicidad, esto es, que las operaciones realizadas o por realizarse se sometan a derecho, como en relación al mérito, es decir a la conveniencia de las actuaciones. (Oyarte, 2016)

De este modo, la Asamblea Nacional cuenta entre sus atribuciones la de requerir a los funcionarios públicos las informaciones que se considere necesarias para solventar dudas de su gestión. Dicho procedimiento se encuentra previsto en la Ley Orgánica de la Función Legislativa; este requerimiento se lo puede hacer formulando preguntas o solicitando la entrega de información o documentos.

Sujetos pasivos del procedimiento documental:

Como ya se mencionó en el inicio de este tema, los sujetos pasivos del procedimiento documental es cualquier servidor público, situación que a criterio de

Rafael Oyarte (2016), genera dos consecuencias: que todo funcionario, de cualquiera de las instituciones del Estado, es sujeto pasivo del procedimiento documental; y, que se excluya del ejercicio de esta facultad a quienes no ostentan esta calidad, es decir, a particulares en general.

Es importante hacer una aclaración en cuanto al alcance de los funcionarios públicos como sujetos pasivos del procedimiento documental. Si bien los asambleístas son funcionarios públicos ello no quiere decir que se los someta al control parlamentario en sentido estricto, toda vez que tanto a través del juicio político como por medio del procedimiento documental se ejerce control extraorgánico. En este caso para los legisladores se encuentra previsto las sanciones en el caso de incurrir en prohibiciones o en violaciones a la ley, tales como: amonestación escrita; multas; suspensión temporal del cargo e inclusive destitución. (Ley Orgánica de la Función Legislativa, 2009).

¿Qué información puede ser requerida?

La Ley Orgánica de la Función Legislativa (2009), de manera amplia permite a los asambleístas solicitar cualquier información que consideren necesaria, amparados por los principios constitucionales de publicidad y acceso de la información pública¹,

¹ Constitución de la República del Ecuador (2008), artículo 18: Todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a:

1. Buscar, recibir, intercambiar, producir y difundir información veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural, sin censura previa acerca de los hechos, acontecimientos y procesos de interés general, y con responsabilidad ulterior.

2. Acceder libremente a la información generada en entidades públicas, o en las privadas que manejen fondos del Estado o realicen funciones públicas. No existirá reserva de información excepto en los casos expresamente establecidos en la ley. En caso de violación a los derechos humanos, ninguna entidad pública negará la información.

inclusive de manera tácita al no establecer expresamente restricciones a la información que puede ser requerida, los asambleístas pudieran hasta solicitar información calificada de seguridad nacional. Tal hecho no podía suscitarse en la Ley de 1992 en la que de manera expresa restringía el acceso a determinada información.

Sobre el procedimiento establecido en la Ley Orgánica de la Función Legislativa (2009):

La Ley Orgánica de la Función Legislativa (2009), regula todo lo referente a las atribuciones, facultades y deberes de los miembros de la Función Legislativa del Estado; en este caso, la función fiscalizadora de los asambleístas se encuentra detallada en esta ley. En el marco de esta facultad se encuentra normado el procedimiento documental que es una de las formas que tienen los asambleístas de controlar a los órganos del poder público en nombre del pueblo.

Esta facultad de inspección, se ejerce de dos modos: la primera es solicitar al funcionario público la entrega de documentos; y la segunda opción es requerir la respuesta a preguntas formuladas por el legislador. En ambos casos la Ley Orgánica de la Función Legislativa (2009), prevé un mismo procedimiento; situación que no se presentaba en la Ley de 1992, en donde cada modo de inspección tenía su propio procedimiento.

Da inicio a este procedimiento la solicitud de requerimiento de información al funcionario público; en caso de que en un plazo de quince días, dicho funcionario no entregue la información o la entregue de forma incompleta, el asambleísta requirente

pondrá en conocimiento del Presidente de la Asamblea Nacional dicho incumplimiento, a fin de que el Consejo de Administración Legislativa, remita la documentación relacionada con el mismo, a una de las comisiones especializadas; que en este caso es la comisión especializada de control y fiscalización.

En este caso, la comisión especializada conocerá el pedido y requerirá de manera escrita al funcionario público que conteste nuevamente o que, de ser el caso, complete la información entregada inicialmente. Para ello, el funcionario público, en un plazo de quince días, comparecerá en persona ante la comisión previa convocatoria; si el funcionario público no comparece será causal de enjuiciamiento político siempre y cuando califique como sujeto pasivo de dicha institución, lo cual se encuentra detallado en nuestra Constitución. (Ley Orgánica de la Función Legislativa, 2009)

El funcionario público absolverá las interrogantes previamente planteadas por escrito, durante un tiempo máximo de cuarenta minutos. En esta interpelación solo caben preguntas de los asambleístas que integran la comisión especializada de control y fiscalización y del legislador requirente, y estas deben ser relativas al cuestionario inicial y por un tiempo no mayor de diez minutos cada uno, con un máximo de dos intervenciones. (Ley Orgánica de la Función Legislativa, 2009)

Culminadas las intervenciones, si la comisión especializada considera que la respuesta del funcionario público es satisfactoria, podrá con la mayoría absoluta de sus miembros, archivar la petición. Caso contrario, si la comisión considera que la respuesta del funcionario público no es satisfactoria, con la mayoría de sus miembros, podrá solicitar al Presidente de la Asamblea Nacional el inicio del juicio político correspondiente.

Investigación parlamentaria por conmoción o crisis:

La Ley Orgánica de la Función Legislativa (2009), incorpora una nueva forma de iniciar una investigación a través de cualquiera de las comisiones especializadas o la Comisión de Fiscalización. En sentido el Pleno de la Asamblea Nacional o el Consejo de Administración Legislativa, requerirán la investigación sobre la actuación de cualquier funcionario público o sobre actos de interés ciudadano que hayan generado conmoción social o crisis política. Sobre este aspecto la Ley Orgánica de la Función Legislativa no hace ningún otro desarrollo que distinga este mecanismo respecto del procedimiento documental.²

En definitiva, el procedimiento documental es una herramienta que tienen los asambleístas para cumplir con uno de sus deberes fundamentales dentro de la Asamblea Nacional, el de fiscalizar a los órganos del poder público. Entonces la figura del procedimiento documental tiene gran relevancia, al ser un lente que inspecciona el actuar de los funcionarios sujetos a este control, sea lícito y conforme a derecho. Esta figura se enlaza con la institución del juicio político, pues en el momento que el funcionario no entrega la información requerida se dará inicio inmediatamente al enjuiciamiento político, siempre y cuando el funcionario requerido sea una de aquellas autoridades que la Constitución señala como sujeto pasivo de esta institución.

² La Ley Orgánica de la Función Legislativa (2009), artículo 77, primer inciso: “Sin perjuicio de lo previsto en esta Sección, el Pleno de la Asamblea Nacional o el Consejo de Administración Legislativa, podrá requerir a una de las comisiones especializadas, o a la Comisión de Fiscalización y Control Político, la investigación sobre la actuación de cualquier funcionario público o sobre actos de interés ciudadano que hayan generado conmoción social o crisis política.”

1.5.2 Juicio Político en la Constitución del 2008

Al estar reconocido el juicio político en la Constitución (2008), resulta pertinente referirnos a este como un proceso de índole constitucional que tiene por objeto hacer efectivo el principio de responsabilidad de los servidores públicos, especialmente de los más altos funcionarios. En este sentido el Dr. Augusto Durán Ponce (2017), indica que esta institución en la manera en la que se encuentra contextualiza en la actual Constitución, tiene un carácter mixto, por su origen político y jurídico.

El autor es claro al enfatizar que la ley no confunde a un juicio político con un proceso penal pues, el juzgamiento, como acto contencioso sobrevendría cuando de los motivos de la censura del juicio político se deriven indicios de responsabilidad penal y la Asamblea Nacional disponga que el asunto pase a conocimiento de la autoridad competente, conforme lo dispone el artículo 129, inciso final de la Constitución vigente.

3

En este contexto surge la siguiente interrogante: ¿Cuál es la naturaleza jurídica del juicio político?, para el Dr. Durán Ponce (2017), el Juicio Político es una institución de Derecho Público; un procedimiento jurisdiccional en que la relación jurídica procesal está perfectamente integrada y, que, por su materia específica, la Función

³ Artículo 129, inciso final: Para proceder a la censura y destitución se requerirá el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional. Si de la censura se derivan indicios de responsabilidad penal, se dispondrá que el asunto pase a conocimiento de la jueza o juez competente. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Jurisdiccional es ejercida por la Función Legislativa. Es un acto administrativo revestido de la solemnidad de un juicio.

Lo anterior indica que la decisión de la Asamblea Nacional en materia de juicio político, al erigirse en jurado de sentencia es, en su forma, un acto meramente judicial en cuanto a los motivos en los que se fundamenta, pero es de carácter administrativo en cuanto a su objeto; de cierta manera estamos ante un híbrido que fusiona por un lado el tema judicial y por otro el administrativo.

Sin lugar a duda, el juicio político es un acto administrativo y no judicial por sus propias características; es un procedimiento judicial que se sustancia ante un órgano del Estado de índole política. Ahora bien, una vez clara la idea de la naturaleza jurídica de esta institución en nuestra actual Constitución, es procedente analizar el texto constitucional que contempla esta figura.

De esta manera, nuestra Constitución (2008), en su capítulo segundo, sección segunda denominada “Control de la acción de gobierno”, establece una serie de atribuciones, parámetros y lineamientos a seguir de la Función Legislativa en cuanto a su facultad fiscalizadora y de control se refiere.

Así, se aborda esta sección con el artículo 129 de la Constitución (2008), el cual concede a la Asamblea Nacional la competencia para proceder el juicio político contra el Presidente y Vicepresidente de la República, a solicitud de al menos una tercera parte de sus miembros. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Lo novedoso en esta disposición a criterio del Dr. Pedro Javier Granja (2010), consiste en el requerimiento que contempla el texto constitucional para iniciar el juicio

político en contra de estas dos autoridades, es necesario un dictamen de admisibilidad de la Corte Constitucional.

Por otro lado, el artículo 131 de la Constitución (2008), establece que en cuanto a los demás funcionarios sujetos a enjuiciamiento político, tales como los ministros de Estado y demás autoridades perteneciente a los demás órganos del poder público; podrá la Asamblea Nacional proceder al enjuiciamiento político de aquellos, siempre y cuando se cumpla con los únicos requisito que establece la ley para estos casos: una solicitud respaldada por al menos una cuarta parte de sus miembros y por incumplimiento del funcionario de las funciones que les asigna la Constitución y la ley.

Para proceder a una censura y consecuentemente a una destitución, la norma constitucional (2008), establece que se requerirá el voto favorable de la cuarta parte de los legisladores, a excepción del caso del Presidente y Vicepresidente en los que se necesita de la tercera parte de los miembros de la Asamblea Nacional; es pertinente que se realice esta diferencia entre las autoridades sujetos a juicio político, debido que, el Primer y Segundo Mandatario son elegidos por el pueblo, mientras que el resto de funcionarios son elegidos por alguien diferente al pueblo. Por lo tanto, si estas autoridades llegaron a su cargo por elección popular, lo lógico es que se necesite de una considerable mayoría para dar inicio a un enjuiciamiento político.

En el inciso final del presente artículo también establece que la consecuencia inmediata de la censura será la destitución de la autoridad de su cargo. Y, en el caso que de los motivos de la censura se deriven indicios de responsabilidad penal, se dispondrá que el asunto pase a conocimiento de la autoridad competente. Por lo tanto, tal situación resulta ser el límite entre el control político y el jurídico que compete netamente al órgano jurisdiccional competente resolverlo.

Es importante establecer qué le corresponde tratar a cada órgano, en este caso al órgano legislativo le atañe la sustanciación del juicio político; es decir su ámbito de competencia radica en la investigación de la causal que motivo a la instauración de este proceso y una vez que se ha probado dicha conducta le corresponde a la Asamblea Nacional cesar al funcionario, hasta aquí llega la esfera de competencia de este órgano estatal. Ahora, si a consecuencia de la censura se revelan indicios de responsabilidad penal, le concierne al órgano jurisdiccional competente juzgar la conducta delictual conforme lo establece la ley.

1.6 ¿Quiénes son los sujetos pasivos del juicio político?

La Constitución de la República del Ecuador (2008), en su artículo 129 enuncia en primer lugar al Presidente y Vicepresidente de la República como sujetos pasivos de un enjuiciamiento político. Así mismo, con posterioridad en el artículo 131 se nombra a los Ministros de Estado y demás autoridades de los demás órganos del poder público, como sujetos pasivos de esta institución.

Por el momento es necesario clasificar a los sujetos pasivos del juicio político, ya sea en virtud de la Función del Estado que representan o del procedimiento al que se someten; es por ello que se ha agrupado en sujetos pasivos de la Función Ejecutiva, sujetos pasivos que integran los órganos del poder público y el órgano jurisdiccional.

1.6.1 Función Ejecutiva

Pueden ser sujetos pasivos del juicio político el Presidente, Vicepresidente y Ministros de Estado, tal enunciado se desprende del artículo 129 y 131 de la Constitución de la República del Ecuador (2008). Si bien en un sistema presidencial

republicano el titular único de la Función Ejecutiva es el Presidente de la República (Art. 141 CRE), por lo que las decisiones finalmente, son tomadas por el Jefe de Estado.

En este contexto los Ministros de Estado no son sino colaboradores directos e inmediatos del Primer Mandatario, por la gravedad que implica la posibilidad de someterlo a un enjuiciamiento político por todas las actuaciones dentro de esta Función del Estado, el constituyente a preferido derivar la responsabilidad a los Ministros tomándolos como sus representantes en la cartera a su cargo. (Oyarte, 2016)

Por otro lado, el Vicepresidente de la República a diferencia de los Ministros, no es un funcionario de confianza del Jefe de Estado; es decir, no lo nombra ni remueve libremente, sino ejerce las funciones que este le asigna a más de las contempladas en la Constitución, y la comisión de las infracciones que se determinan como causales para un enjuiciamiento político son de su propia responsabilidad.

1.6.2 Órgano Jurisdiccional

Podríamos considerar a este tema un tanto controversial, ya que a lo largo de la historia constitucional ecuatoriana ha sufrido serias variaciones. Recordemos que, tradicionalmente, los jueces que integraban las más altas cortes justicia, tales como la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Constitucional, fueron sujetos pasivos de enjuiciamiento político, pero esto tuvo lugar hasta antes de la Constitución del 2008, debido a que la actual normativa excluye a las anteriores cortes de justicia citadas, dejando únicamente a los integrantes del Tribunal Contencioso Electoral como sujetos pasivos de esta institución.

La idea de buscar una independencia de las Cortes ya resonaba en las épocas previas a la constituyente de 2008, en este sentido, el autor Agustín Grijalva (2007),

argumenta la urgencia de un tribunal constituyente independiente y una de las maneras de lograrlo era eliminar la figura del juicio político para los magistrados del Tribunal Constitucional, como lo preveía la Constitución de 1998.

El fundamento de esta idea radica en que la dependencia del Tribunal respecto al Congreso hace que el órgano de control constitucional se vea sistemáticamente afectado por la inestabilidad del legislativo. De esta forma, la volatilidad de las mayorías parlamentarias, tan propia de nuestro país, es una fuente constante de presiones políticas sobre el Tribunal; dichas presiones incluyen la posibilidad de juicio político o de remoción por otras vías de los miembros del Tribunal, así como la negación de reelección de los vocales por parte de sus partidos. (Grijalva Jiménez, 2007)

Tal situación era considerada por el autor como una de las fuentes de dependencia que tenían las Cortes de Justicia con el Congreso Nacional, debido a que históricamente el colegiado legislativo ecuatoriano ha sido irresponsable en el ejercicio de esta facultad puesto que ha procedido a remover al conjunto del Tribunal Constitucional sin seguir siquiera el procedimiento constitucional y legal del juicio político.

Sin embargo, el autor Grijalva (2007), consciente de la consecuencia que conlleva la eliminación del juicio político, habla del problema de rendición de cuentas que se puede presentar, puesto que el Tribunal Constitucional, ahora Corte Constitucional, debe responder ante alguna instancia pública, y ante la ciudadanía en general porque solo la ley prevé responsabilidad penal para estos magistrados.

Y, la alternativa que propone es considerar a la Corte Constitucional como parte de la Función Judicial para que se someta al control administrativo del Consejo de la

Judicatura; lo cual debería analizarse de una manera más amplia porque lo que se pretende es no dejar en la impunidad los actos de corrupción que pueden suscitarse en esta Corte, sin embargo, esta propuesta no debería ser descartada.

En fin, el constituyente de 2008 acertadamente decidió dejar a un lado de la figura del juicio político a los magistrados de las mas altas cortes, con la salvedad del Tribunal Contencioso Electoral, quienes están reconocidos por la actual Constitución de la República como sujetos de la institución del juicio político (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

En cuanto a los integrantes del Tribunal Contencioso Electoral, actualmente, son sujetos pasivos de juicio político los vocales del Tribunal Contencioso Electoral, como en su momento lo fueron los vocales del entonces Tribunal Supremo Electoral, aunque hay que tener presente que este último, pese a su denominación, no era indiscutiblemente un órgano jurisdiccional.

1.6.3 Órganos del poder público

El artículo 131 de la Constitución (2008), establece que el juicio político procede en contra de los titulares de diversos órganos del poder público como Procuraduría General del Estado, Contraloría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública General, también se puede enjuiciar políticamente a los miembros del Consejo Nacional Electoral y del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, además de las Superintendencias del Estado.

De acuerdo a nuestra normativa (Constitución de la República del Ecuador, 2008), las Superintendencias son organismos técnicos de vigilancia, auditoria, intervención y control de las actividades, económicas, sociales y ambientales, y de los

servicios que prestan las entidades públicas y privadas, con el propósito de que estas actividades y servicios se sujeten al ordenamiento jurídico y atiendan al interés general.

Actualmente el Estado cuenta con las Superintendencias de los Bancos; de Compañías; de Regulación y Control del Poder de Mercado; la de Economía Popular y Solidaria; de la Información y Comunicación; y, la Superintendencia de Ordenamiento Territorial y Uso y Gestión de Suelo, mientras que la anterior Superintendencia de Telecomunicaciones fue suprimida y reemplazada por un órgano dependiente de la Función Ejecutiva que es la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones; la máxima autoridad de cualquiera de ellos puede ser sujeto pasivo de un enjuiciamiento político.

Estos órganos del poder público tienen en común, por mandato constitucional, que su máxima autoridad sea designada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, o este a su vez organice los procesos para la designación de autoridades a través de procedimientos establecidos en nuestra Constitución o en la ley.

De esta manera el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, organiza las correspondientes comisiones ciudadanas seleccionadoras para escoger las siguientes autoridades: Defensor del Pueblo, Defensor Público, Fiscalía General del Estado, Contralor General del Estado, Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral.

Hasta la Constitución de 1978, las autoridades de estos órganos eran nombradas por la Legislatura, potestad que actualmente le corresponde al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, aunque establece al nuevo nominador como sujeto pasivo de juicio político, a diferencia de lo que ocurría con la precedente Comisión de Control

Cívico de la Corrupción⁴, que si bien no ejercía potestad nominadora si tenía facultades similares en materia de control de corrupción. Se considera que esta potestad debería retornar al legislativo, y no es lo ideal, y tampoco lo perfecto, pero se cree que la Asamblea Nacional haría una mejor labor, ya que en la última década el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, fue un instrumento utilizado por los grupos del poder a su conveniencia, por lo tanto, este órgano debería ser eliminado.

1.7 Causales del juicio político

La Constitución de 2008 establece taxativamente las causales para proceder al juicio político del Presidente y Vicepresidente de la República, limitándolas, respecto de los demás funcionarios públicos sujetos a esta institución, en los que la causal de enjuiciamiento político es un tanto laxa.

1.7.1 Causales respecto al Presidente y Vicepresidente de la República

La Constitución (2008), establece las conductas que motivan al enjuiciamiento político para el Presidente y Vicepresidente de la República, el que se puede dar si se incurre en las siguientes causales previstas por la ley: por delitos contra la seguridad del Estado; por delitos de concusión, cohecho, peculado o enriquecimiento ilícito; y,

⁴ Los integrantes de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción no eran designados por el Congreso Nacional, sino por los diversos colegios electorales que se determinaban en su Ley Orgánica (Art. 4). Por la naturaleza de sus funciones, pues las investigaciones que realizaba podían referirse a los legisladores, se los excluía del control político pues se podía utilizar el mecanismo del juicio político con la finalidad de impedir o anular la actividad de control. El constituyente de 2008 no pensó lo mismo. (Oyarte, Derecho Constitucional, 2016)

por delitos de genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, secuestro u homicidio por razones políticas o de conciencia.

1.7.1.1 Delitos contra la seguridad pública

Se puede observar que las causales para iniciar el enjuiciamiento político del Primer y Segundo Mandatarios son delitos penales, aunque en el caso de los delitos contra la seguridad del Estado, el Código Orgánico Integral Penal (2014) ya no los denomina de esa manera, sino los llama delitos contra la seguridad pública.

La seguridad pública se define desde una óptica objetiva, consistiendo en el conjunto de condiciones garantizadas por el Derecho, con miras a la protección de los bienes jurídicos; en tanto que desde una faz subjetiva es el Estado de un grupo social protegido por el orden jurídico. Consecuentemente los delitos contra la seguridad pública son aquellos que generan una situación de peligro en relación a otros bienes jurídicos respecto de cuya integridad debe velar el Estado; por citar algunos delitos de esta categoría tenemos: rebelión, destrucción o inutilización de bienes, actos hostiles contra el Estado, tentativa de asesinato al Presidente de la República, insubordinación, sabotaje, entre otros que se encuentran tipificados en el Código Orgánico Integral Penal.

Como se mencionó anteriormente recibían el nombre de delitos contra la seguridad del Estado dentro del Código Penal, pero al entrar en vigencia la nueva normativa penal bajo el nombre Código Orgánico Integral Penal el 10 de febrero de 2014; surgen ciertos cambios y entre ellos la variación al nombre de delitos contra el Estado por delitos contra la seguridad pública.

Estos delitos se encuentran tipificados en el capítulo sexto, denominado delitos contra la estructura del Estado Constitucional, en la Sección Única de delitos contra la

seguridad pública, del artículo 336 al 365 se encuentran tipificados aquellos ilícitos que atacan a la seguridad pública; es decir, si el Primer o Segundo Mandatario incurrieren en cualquiera de estos ilícitos, su actuar encuadraría en las causales que prevé la ley para iniciar un enjuiciamiento político.

Consecuentemente la comisión de cualquiera de los delitos tipificados en el Capítulo VI del Código Orgánico Integral Penal, que atentan a la seguridad pública, por parte del Presidente y Vicepresidente de la República genera que dicha conducta se subsuma en una de las causales que motivan la instauración de un juicio político en su contra.

1.7.1.2 Delitos de genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, secuestro u homicidio por razones políticas o de conciencia.

El constituyente de 2008 agregó esta causal más de enjuiciamiento político en contra del Jefe de Estado y el Vicepresidente de la República. A criterio de Rafael Oyarte (2016), resulta notoria la gravedad de estas infracciones, al punto que el constituyente las tiene por imprescriptibles y no susceptibles de amnistía e indulto parlamentario, varios de los cuales se consideran como crímenes contra la humanidad de modo expreso desde el Estatuto del Tribunal Militar Internacional de 1945.

Para Doudou Thiam, ponente especial de la Comisión de Derecho Internacional de la ONU, los crímenes de esta clase son un acto inhumano cometido contra una sola persona podría constituir un crimen contra la humanidad si se situara dentro de un sistema o se ejecuta según un plan, o si presenta un carácter repetitivo que no deja ninguna duda sobre las intenciones de su autor.

El COIP (Código Orgánico Integral Penal , 2014), contempla estos crímenes en el Título IV, Capítulo Primero bajo la denominación “Graves violaciones a los derechos humanos y delito contra el derecho internacional humanitario”, se tipifican conducta ilícitas entre las cuales se encuentran los delitos de esta índole que la Constitución prevé como causal de enjuiciamiento político al Primer y Segundo Mandatario.

El genocidio es tipificado en nuestra legislación (Código Orgánico Integral Penal , 2014) como una serie de actos destinados a destruir total o parcialmente a un grupo nacional, étnico, religioso o político; la norma además señala ciertas conductas que se circunscriben en este ilícito tales como:

Matanza de miembros del grupo; lesión grave a la integridad física o mental de miembros del grupo, sometimiento intencional a condiciones de existencia que acarreen su destrucción física total o parcial; adopción de medidas forzosas destinadas a impedir nacimientos en el seno del grupo; y, traslado forzado de niñas o adolescentes, de un grupo a otro, lo que reproduce los señalamientos contenidos en la Convención de las Naciones Unidas para la prevención y castigo del crimen de genocidio. (ONU, 1968)

En el caso de la tortura se tipifica como un delito contra la integridad personal, aunque se lo incluye como delito de lesa humanidad cuando se comete como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil. En este delito incurre quien “inflija u ordene infligir a otra persona, grave dolor o sufrimiento, ya sea de naturaleza física o psíquica o la someta a condiciones o métodos que anulen su personalidad o disminuyan su capacidad física o mental, aun cuando no causen dolor o sufrimiento físico o psíquico”. (Código Orgánico Integral Penal , 2014)

En cuanto a la desaparición forzosa, se encuentra tipificado como delito autónomo en la nueva codificación penal, en este delito se incurre cuando un individuo

someta a privación de la libertad a una persona, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero o destino de una persona (Código Orgánico Integral Penal , 2014).

El autor Doudou Thiam, citado por García Falconi, considera acto criminal contra la Humanidad si este se inscribiera dentro de un conjunto coherente y dentro de una serie de actos repetidos e inspirados por el mismo móvil ya sea este político, religioso, racial o cultural. Y, específicamente, en cuanto a las desapariciones forzadas el autor sostiene que la práctica sistemática de las desapariciones forzadas es lo que tiene la naturaleza de crimen contra la Humanidad. (García Falconi, 2005)

Por otro lado, la Constitución de la República (2008), prevé otras causales de enjuiciamiento político al Primer y Segundo Mandatario que consisten en delitos cuya conducta ilícita se circunscriben dentro de la clasificación denominada “Delitos contra la administración pública”. Los delitos de esta índole que son causal de juicio político son: cohecho, concusión, peculado y enriquecimiento ilícito, tipificados y sancionados por el COIP. (Código Orgánico Integral Penal , 2014)

1.7.1.3 Cohecho

La ley tipifica este delito como aquel que cometen los servidores y funcionarios públicos al recibir o aceptar un beneficio económico indebido o de otra clase para sí o un tercero, sea para hacer, omitir, agilizar, retardar o condicionar cuestiones relativas a sus funciones. (Código Orgánico Integral Penal , 2014)

Con el fin de buscar una conceptualización clara de este delito recurrimos al Diccionario de Derecho Penal y Criminología de Raúl Goldstein (1993), que manifiesta que el cohecho es la “acción y efecto de cohechar, es decir, de sobornar o corromper al

funcionario o magistrado”. Posteriormente el autor sostiene que el delito consiste en poner precio a un acto de autoridad que debía ser gratuitamente cumplido. La mayoría de autores concuerdan que este precio puede consistir en la entrega de dones, presentes u otras dádivas; cualquiera que sea el caso estos ofrecimientos deben tener un contenido económico.

Por su lado Carrara define al cohecho como la venta concluida entre un particular y el oficial público, de un acto perteneciente al ministerio de este, que por regla general debería ser gratuito (Torres Chávez, 1978). En concordancia con lo expuesto Aníbal Guzmán considera que el cohecho es un acto delictivo que ataca al recto proceder propio del funcionario o servidor público en el ejercicio de sus funciones o cumplimiento de sus deberes, corrompiéndole o dañándole a base de dinero, promesas o dádivas. (Guzmán Lara, 2002)

En cuanto los sujetos de este delito, la ley es clara al establecer que se necesita para la configuración de este ilícito la concurrencia de dos sujetos: por un lado, al corrupto y por otro al que se deja corromper, esto es al particular en calidad de sujeto activo y al funcionario público como sujeto pasivo.

En virtud de ello Efraín Torres, citando a Quintano Ripollés, manifiesta que este delito es un “delito de dos” por antonomasia, en el que cada parte infringe un bien jurídico y responde a una relación diversa: el corrompido, su obligación oficial de lealtad, su corruptor, la del normal desarrollo de las funciones públicas. (Torres Chávez, 1978)

Cuando hablamos del bien jurídico protegido nos encontramos en un debate de tendencias y autores respectivamente que han tratado de determinar el objeto de protección en los “Delitos contra la Administración Pública”. Sin embargo, la tendencia

aceptada por la mayoría de autores es el principio de imparcialidad como bien jurídico protegido en el delito de cohecho. (Rodríguez Puerta, 1999)

En síntesis, el cohecho como se ha explicado es un delito bilateral en el cual puede concurrir como sujeto pasivo un funcionario público que, en este caso, puede ser el Presidente y Vicepresidente de la República. En el caso de que estas autoridades cometieran este delito, podrían ser enjuiciados políticamente.

1.7.1.4 Conclusión

El Código Orgánico Integral Penal (2014), tipifica este delito en el artículo 281, el cual describe la conducta antijurídica de la siguiente manera: los servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal en alguna de las instituciones del Estado, determinadas en la Constitución de la República, sus agentes o dependientes oficiales que abusando de su cargo o funciones, por sí o por medio de terceros, ordenen o exijan la entrega de derechos, cuotas, contribuciones, rentas, intereses, sueldos o gratificaciones no debidas.

Por lo tanto, al ser un delito que califica expresamente a su autor; esto quiere decir que el autor no puede ser cualquier persona sino solo aquel que cumpla con las características y condiciones que determina el tipo penal. Consecuentemente el sujeto activo de este delito deber ser un servidor público, como lo detallada el citado artículo, debido que para la materialización de este tipo penal resulta necesario que dicho servido público, además de un abuso del cargo o de funciones, pueda este ser efectivamente competente para actuar sobre el asunto por el cual pretendía influir.

En cuanto el sujeto pasivo, varios autores sostienen que es el Estado en sentido abstracto, pero en realidad a criterio de Rodríguez Puerta (1999), es lógico asumir que

quien se ve directamente afectado con este actuar sería la persona de carne y hueso; es decir, el ciudadano del cual se ha abusado.

El bien jurídico en estos delitos en contra de la administración es principalmente el correcto funcionamiento de la misma, pero a criterio de Christian Luyo, en este delito específicamente el bien jurídico tutelado no solo gira en torno a la administración pública, sea como legalidad estatal, sea como expectativa ciudadana de su cumplimiento, sino que además se coacta la libertad del administrado que es obligado a entregar un beneficio patrimonial al agente del delito o a un tercero. (Luyo Clavijo, 2016)

En fin, este delito se encuentra dentro de la categoría de delitos en contra la administración pública, tipificado en nuestro ordenamiento jurídico como causal de enjuiciamiento político. En este sentido, si el Presidente o Vicepresidente de la Republica cometieran este ilícito se daría inicio a un juicio político en su contra.

1.7.1.5 Peculado

El delito de peculado se encuentra tipificado en el Código Orgánico Integral Penal (2014), en la sección tercera, bajo el título “Delitos contra la eficiencia de la administración pública”, lo que nos lleva a pensar que, al igual que los anteriores delitos analizados, es necesario que el protagonista de esta conducta delictual sea un funcionario público.

Ahora bien, el artículo 278 del mentado cuerpo normativo detalla todas las acciones que constituyen peculado, llegando a clasificar en peculado propio y peculado impropio (peculado financiero), en el presente trabajo analizaremos únicamente el

peculado propio que es el que nos interesa como causal de enjuiciamiento político al Presidente y Vicepresidente de la República.

Varios autores han hablado sobre este tema, uno de ellos es Carrera, quien manifiesta que el peculado es la apropiación de cosas públicas cometida por una persona investida de algún cargo público, a la cual, precisamente en razón de éste, le fueron entregadas con la obligación de conservarlas y devolverlas, las cosas de que se apropia. (Calvachi Cruz, 2007)

Mientras que, para Carlos Molina Arrubla, en un sentido más jurídico y ya por referencia a una época actual, por peculado se entiende, genéricamente, la incorrecta aplicación de las cosas o efectos confiados a un funcionario que tenía el encargo de darles un fin previamente convenido o establecido. (Molina Arrubla, 2003)

Si bien el artículo 278 del COIP (2014), engloba todos los tipos de peculado, estos pueden clasificarse, dentro de la misma descripción típica. En este caso el peculado propio, es aquel en el cual el sujeto activo es la autoridad, el servidor o el funcionario público con ánimo de lucro sustrae o consiente que un tercero, con igual ánimo sustraiga, los caudales o efectos públicos que estén a su cargo por razón de sus funciones. Mientras que, por otro lado, el sujeto pasivo del delito de peculado es el titular del bien jurídico tutelado o al del interés afectado por este delito; es decir, el sujeto pasivo es la administración pública del sector público

En este sentido Alcocer cita al Dr. Antonio Cancino Moreno quien comenta que: el peculado, cualquiera sea la clase, solo puede ser cometido por un empleado público en ejercicio de sus funciones encomendadas por él, por ley, reglamento, contrato u órdenes especialmente impartidas por quien tiene autoridad para hacerlo. Las dos

exigencias, esto es, la del título empleado y la de actuar dentro de la órbita de su competencia son inseparables e inmodificables. (Alcócer, 2016)

En concordancia con el autor citado, salvo el peculado impropio (cuya calidad es diferente) y el peculado por extensión, la ley establece que se requiere un sujeto activo calificado que, en este caso sería la persona que ostente la calidad de funcionario público. Pero la pregunta es ¿Quién es un funcionario público?

La Constitución resuelve el conflicto, estableciendo en su artículo 229 que, serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

En este contexto es importante destacar que desde una perspectiva amplia el verbo rector de este tipo penal es “abusar”; si bien el artículo 278 del COIP (2014) utiliza algunos verbos rectores, la conducta en cada uno de los tipos se subsume al abuso, algunos autores manifiestan que los otros verbos rectores son “formas de abusar”. Consecuentemente la acción supone apropiarse, distraer, abusar, utilizar, en provecho propio o ajeno, dinero o cosas muebles estatales, efectos que los representen poseídas por razón del cargo o servicio.

En cuanto al bien jurídico tutelado, la jurisprudencia ecuatoriana se ha pronunciado manifestando que el peculado está previsto en nuestra legislación desde sus orígenes, para proteger dos bienes jurídicos: el patrimonio público y el deber de probidad de las personas encargadas de su custodia y manejo.

El análisis del delito de peculado resulta complejo y extenso, sin embargo, se ha abarcado de manera general este ilícito con el fin de enmarcar esta conducta delictual

dentro de las causales que la ley prevé para un enjuiciamiento político. Por lo tanto, recapitulando lo analizado, se entiende que el caso en cuestión, la figura del funcionario público como sujeto activo de este delito serian el Presidente y Vicepresidente de la Republica, al cumplirse esta hipótesis se procederá con el juicio político.

1.7.1.6 Enriquecimiento ilícito

El delito de enriquecimiento ilícito se encuentra tipificado en el COIP (2014), en el artículo 279, el cual describe la conducta delictual de la siguiente manera: los servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal en alguna de las instituciones del Estado, que haya obtenido para si o para terceros un incremento patrimonial injustificado a su nombre o mediante persona interpuesta, producto de su cargo o su función, superior a cuatrocientos salarios básicos unificados, serán sancionados con pena privativa de libertad de siete a diez años.

Este tipo penal al igual que en el peculado el bien jurídico tutelado es el patrimonio del estado, pero fundamentalmente la probidad del funcionario, ya que el incremento patrimonial puede darse sin ocasionar un menoscabo al patrimonio estatal. Lo mencionado es congruente con el criterio de Edgardo Donna, quien sostiene que lo que se protege es la imagen de transparencia, gratuidad y probidad de la administración y de quienes la encarnan. (Donna, 2000)

La ley tipifica conductas que se subsumen al cometimiento del tipo penal; así, se entenderá que hay enriquecimiento ilícito no solo en los casos en los que exista un incremento en el patrimonio con dinero, cosas o bienes, sino también cuando se han cancelado deudas o extinguido obligaciones.

El sujeto activo en este tipo penal es calificado, y son los servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal en alguna de las instituciones del Estado, determinadas en la Constitución de la República. Y el sujeto pasivo, al igual que los otros delitos analizados es la administración pública.

Varios autores consideran que la importancia de este delito radica en la consagración legislativa de este tipo penal representa la culminación y hasta la coronación del esfuerzo de un Estado democrático y republicano en su pretensión de obturar todo resquicio por donde pueda filtrarse la corrupción institucional. Además de facilitar, a través de la inversión de la carga de la prueba, el modo de atribuir la consecuente responsabilidad del incumplimiento ilícito.

En este sentido, sobre el asunto que nos ocupa, los sujetos activos de este tipo penal pueden ser el Presidente o Vicepresidente de la República que, ha obtenido de una torcida acumulación de beneficios inexplicables, en virtud del cargo que ostenta o lo ha hecho en beneficio de un tercero. De darse el caso, estaríamos frente a una causal por medio de la cual se daría inicio a un juicio político en su contra.

1.7.2 Los demás funcionarios sujetos a juicio político

A diferencia del Presidente y Vicepresidente de la República, los demás funcionarios pueden ser enjuiciados políticamente por incumplimiento de las funciones que les asignan la Constitución y la ley. En este caso, el constituyente de 2008, pretendió superar la redacción que contenía la Constitución (1998) sobre este tema.

La Constitución del Ecuador de 1998, en el ámbito del juicio político utilizaba como causal de enjuiciamiento de los demás funcionarios, la expresión “infracciones

constitucionales o legales en el ejercicio del cargo”, esto a criterio de Rafael Oyarte, podía dar lugar a confundirse con infracción penal. (Oyarte, 2005)

La actual constitución emplea una nueva redacción para configurar una causal de enjuiciamiento para los demás funcionarios públicos con el fin de no caer esa ambigüedad que tenía el anterior texto constitucional, sin embargo, si se puede derivar en otro equivoco: que solo serían imputables las omisiones del funcionario público (Oyarte, 2016). Y debemos tener claro que las omisiones no solo se dan por la falta de desempeño de atribuciones, sino también por una actuación desviada o contraria a las disposiciones normativas.

El incumplimiento de los funcionarios que genera y entorno a la cual gira el juicio político se debe haber presentado en el ejercicio del cargo, esto es, debe haber un nexo causal directo entre el hecho u omisión de las atribuciones y competencias otorgadas al funcionario por la Constitución y la ley. Consecuentemente al no darse esta causal durante el ejercicio de las funciones del acusado no se configura el presupuesto necesario para dar origen a un enjuiciamiento político.

1.8 El procedimiento del Juicio Político

En el Ecuador el mismo órgano que tramita la acusación es el que resuelve la moción de censura por parte del legislador acusador, a pesar de que la Legislatura ecuatoriana es monocameral, la Ley Orgánica de la Función Legislativa determina dos fases para el enjuiciamiento político, de igual manera que lo hacía la Ley de 1992: estableciendo la fase de acusación y moción de censura, que sería el juicio político propiamente dicho, pero la actual Ley Orgánica de la Función Legislativa agrega dos calificaciones previas, distinguiéndose si se trata del Presidente de la Republica o si se

refiere a la generalidad de funcionarios, con algunas cuestiones de aparente detalle que se señalan para el primer caso y no para el segundo. (Oyarte, 2016)

En fin, la Ley Orgánica de la Función Legislativa (2009) de una manera ambigua y poco acertada diferencia el procedimiento de un enjuiciamiento político tanto para el Primer y Segundo Mandatario, así como también para el resto de funcionarios públicos sujetos de juicio político. Inclusive las pocas diferencias que se presentan entre estos dos procedimientos son obsoletas y carentes de lógica, parecería que al azar y sin fundamento alguno el legislador ha realizado dichas diferenciaciones.

En realidad, debía haberse dado la importancia que merece la institución del juicio político y haber realizado una mejor redacción, en cuanto a su procedimiento, que resulta ser la parte medular que permite la eficacia de esta institución. Por lo tanto, al no contar con un procedimiento correcto difícilmente los asambleístas podrán cumplir con su deber de fiscalizar a las autoridades del país.

1.8.1 Sobre la acusación y la moción de censura de los funcionarios públicos.

El procedimiento previsto por la Ley Orgánica de la Función Legislativa (2009), para la institución del juicio político tiene su punto de partida con la acusación, al ser aprobada la misma se cuenta con una fase probatoria y el último peldaño de esta institución es la moción de censura que trae como consecuencia la censura del funcionario enjuiciado políticamente.

Acusación:

En cuanto a la formulación de la acusación, se dice que el enjuiciamiento político, en el caso de la generalidad de los funcionarios públicos debe ser solicitado

por al menos la parte cuarta del total de los legisladores; y en el caso del Presidente y Vicepresidente de la Republica se requiere de la tercera parte para un juicio político. La solicitud para proceder al enjuiciamiento político deberá contar con las firmas de los asambleístas requeridos

El trámite inicia cuando la acusación se presenta ante el Presidente de la Asamblea Nacional, y este a su vez pondrá en conocimiento del Consejo de Administración Legislativa en conjunto con la declaratoria de que las firmas de la solicitud son verídicas y corresponden a sus titulares, además de incorporar el anuncio de la prueba de cargo que se presentara, al igual de la prueba documental con la que se cuente ese momento.⁵

El autor Rafael Oyarte, respecto del anuncio de prueba, opina que en el Ecuador se suele dar una irregular practica: indicar en el libelo que la prueba será documental, testimonial y pericial. Esto no es anunciar prueba, sino describir las clases de prueba que existen. Esa es una violación procesal que afecta al derecho de la defensa, toda vez que no permite contar con los medios idóneos para prepararla y, específicamente, para contradecir la prueba.

Una vez conocida la solicitud, en el caso de la generalidad de los funcionarios, el Consejo de Administración Legislativa (CAL), en un plazo máximo de tres días verificará el cumplimiento de los requisitos y dará inicio al trámite del juicio político. Mientras que en el caso del Primer y Segundo Mandatario, el CAL conoce y verifica el cumplimiento de todos los requisitos de la solicitud, y de considerarla incompleta, le

⁵ (Ley Orgánica de la Función Legislativa, 2009)

otorga al asambleísta la posibilidad de subsanarla en el plazo de tres días, situación que no acontece para el resto de funcionarios sujetos a juicio político.

Una vez aprobado este primer filtro, el Presidente de la Asamblea remitirá la solicitud y la documentación adjuntada al Presidente de la Comisión de Fiscalización y Control Político, con el fin de que avoque conocimiento y verifique nuevamente los requisitos en un término de cinco días. Si la solicitud no cumple con los requisitos se ordenará el archivo de la misma; pero en el caso que se apruebe a trámite dicha solicitud, se notificará al funcionario el juicio político iniciado en su contra con la solicitud y la documentación adjunta, con el fin de que en el plazo de quince días ejerza su derecho a la defensa, ya sea en forma oral o escrita y presente las pruebas de descargo que crea pertinente para su defensa.

Vencido el plazo de los quince días, la Comisión de Fiscalización y Control deberá realizar un informe, en el que de manera motivada exprese las razones por las cuales se decide archivar el caso, o en su defecto, la recomendación de un enjuiciamiento político.

Cuando finalmente la Comisión de Fiscalización y Control Político, da luz verde a un enjuiciamiento político, corresponde al Presidente de la Asamblea Nacional disponer la difusión del informe y posteriormente incorporarlo en el orden del día del Pleno de la Asamblea, con el fin de proceder con el juicio político que absolverá o censurará y destituirá al funcionario de ser el caso.

El Presidente de la Asamblea requerirá a los asambleístas que iniciaron el proceso, la nómina de los asambleístas que realizaran la interpelación, dicho particular será notificado al interpelado. En la fecha y hora señalada, el acusado deberá comparecer al Pleno de la Asamblea Nacional a ejercer su derecho a la defensa, para

ello cuenta con un tiempo de tres horas, una vez concluido ese lapso, les corresponde a los interpelantes argumentar su pretensión en un tiempo de dos horas y posteriormente a ello, hay lugar a la réplica del funcionario con un tiempo de una hora. (Ley Orgánica de la Función Legislativa, 2009)

Una vez que se ha concluido con esta exposición de argumentos el funcionario acusado deberá retirarse del pleno, momento en el cual se genera el debate, en el que los legisladores pueden intervenir por un lapso de diez minutos y sin derecho a solicitar una réplica en este caso. Toda vez, que el debate ha llegado a su fin, corresponde pasar a la fase de moción de censura. (Ley Orgánica de la Función Legislativa, 2009)

Moción de censura:

En el caso de la generalidad de los funcionarios sujetos a juicio político la Ley Orgánica de la Función Legislativa (2009), establece que es necesario que la moción de censura sea aprobada por mayoría absoluta, esto es la mitad más uno del total de los asambleístas, dicha formula no aplica para el Presidente y Vicepresidente de la República, Ministros y miembros del Consejo Nacional Electoral, del Tribunal Contencioso Electoral y del Consejo de la Judicatura, en cuyo caso es necesario el voto de las dos terceras partes de los legisladores.

La censura trae como efecto inmediato la destitución del funcionario enjuiciado, además, si como consecuencia de la censura, se generan indicios de responsabilidad penal se dispondrá que el caso pase a conocimiento de la autoridad competente. Estas con las únicas consecuencias que se prevé actualmente tras una censura, distinto a lo que sucedía con la anterior Constitución (1998), en la que se preveía también, como consecuencia, la inhabilitación para ejercer cargos públicos.

Al no ir más allá el alcance de la censura, que de la destitución del funcionario, genera cierta controversia sobre si realmente se prevé un buen correctivo al funcionario infractor; en este sentido Rafael Oyarte sostiene que esta cuestión debe ser modificada pues ello puede producir dos cuestiones irregulares: la primera es que se puede generar una fórmula de elusión de la censura, especialmente en el caso de los Ministros, a través de un enroque, es decir, entregarle al secretario de Estado destituido otra cartera y de este modo mantenerlo dentro del gabinete

Y la segunda irregularidad que puede presentarse es que un funcionario destituido puede, inmediatamente, continuar con otro cargo sin importar el grave antecedente que implica su censura. De igual manera, la falta de inhabilitación ocasiona que la censura de un ex funcionario cuyo enjuiciamiento se produjo dentro del año posterior a su cese no tiene ninguna consecuencia. (Oyarte, Derecho Constitucional, 2016)

Tiene sentido lo argumentado por el Dr. Oyarte, en el sentido de que es inconcebible que nuestra normativa solo establezca como consecuencia de la censura, el destituir inmediatamente al funcionario, este es un efecto natural pero no debe ser el único para aquellos funcionarios que han traicionado a su deber y obligaciones. Por lo tanto, no basta solo la destitución en el caso que el funcionario haya sido enjuiciado durante el ejercicio de sus funciones; pero ¿qué pasa con el funcionario que es llevado a juicio político cuando ya no se encuentra en ejercicio de sus funciones?

La respuesta inmediata a esta interrogante es que, en realidad, no existe ninguna consecuencia para estos casos, en virtud de que la ley actualmente no prevé los efectos que conlleva una censura si es que el enjuiciado político no se encuentra en funciones. Motivo por el cual debemos ir encaminado una respuesta correcta para solventar el

vacío legal al cual hemos hecho alusión, haremos hincapié sobre este tema en el siguiente Capítulo de este trabajo.

1.8.2 Sobre la acusación y la moción de censura del Presidente y Vicepresidente de la República

Realmente no hablamos de un procedimiento totalmente distinto al que se lleva respecto al resto de los funcionarios públicos, es decir, es un procedimiento con algunas similitudes, pero también con ciertos ajustes y formalidades que se deben tomar en cuenta, al pretender enjuiciar políticamente a las principales autoridades del país; al encontrarnos ante un procedimiento similar, recapitularemos brevemente el procedimiento ya indicado y haremos énfasis en los aspectos que se distinguen.

Acusación:

De igual manera que en el procedimiento de la generalidad de los funcionarios, será presentada la solicitud al Presidente de la Asamblea Nacional, ahora bien, a diferencia del resto de los funcionarios para la acusación del Presidente y Vicepresidente de la República se requerirá que la solicitud sea debidamente motivada y debe contener la formulación de los cargos que se les imputa, adjunto a ello también se presentara el anuncio de la totalidad de la prueba que se presentara y la prueba documental con la que se cuente al momento. En este caso la solicitud debe estar respalda con las firmas de al menos la tercera parte de los legisladores.

Sobre esta primera diferenciación, debemos manifestar que resulta irracional, el hecho de que la ley únicamente de manera expresa prevea que la solicitud acusatoria sea “debidamente motivada” y establecer la “formulación de los cargos que les imputa” para los casos de enjuiciamiento político al Primer y Segundo Mandatario, cuando lo

lógico sería que sea aplicable este requisito para todos los funcionarios públicos sujetos de un juicio político con el fin de que el acusado haga pleno ejercicio del derecho a la defensa; sino se caería en la arbitrariedad, en la que cualquier papel escueto pueda ser presentado para acusar políticamente a un funcionario público en general y a la vez se le quite a este el derecho constitucional a la defensa, que implica el conocer la imputación para poder ejercer la contradicción sobre aquello.

Una vez que se verifique la veracidad de las firmas de la solicitud y que pertenecen a su titular, corresponde al Presidente de la Asamblea Nacional poner en conocimiento del Consejo de Administración Legislativa, quien se encargara de verificar el cumplimiento de los requisitos, en el caso de que la solicitud no cumpla con los requisitos, el CAL dispondrá a los solicitantes que lo complementen en un plazo de tres días, de no hacerlo se ordenara el archivo inmediato de la solicitud.

Dictamen de admisibilidad:

El artículo 129 de la Constitución de la República (2008), indica que para iniciar el enjuiciamiento político del Presidente y Vicepresidente de la República es necesario el dictamen de admisibilidad de la Corte Constitucional. Le corresponde al Consejo de Administración Legislativa revisar que la solicitud cumpla con todos los requisitos de ley y remitirlo a la Corte Constitucional para que elabore el dictamen de admisibilidad o, en su defecto, negando la solicitud de juicio político, y de ser este último caso, se ordenara el archivo y se notificara a los peticionarios y al Presidente o Vicepresidente de la República.

La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales, en su artículo 148, establece que en el dictamen la Corte Constitucional deberá constatar que la solicitud haya sido propuesta de conformidad con la Constitución y si en dicha solicitud se singulariza la

infracción que se le imputa al Presidente o Vicepresidente de la República y si dicha conducta se subsume en las causales previstas por la Constitución de la República (2008) para un juicio político. (Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional , 2009)

Si, la Corte Constitucional emite un dictamen de admisibilidad, le corresponde al Presidente de la Asamblea Nacional poner en conocimiento este particular al Consejo de Administración Legislativa, con el fin de dar inicio al procedimiento del juicio político. De igual manera se pone en conocimiento el dictamen de admisibilidad al Presidente de la Comisión de Fiscalización y Control Político, con fin de que avoque conocimiento y sustancie el trámite.

El Presidente de la Comisión de Fiscalización y Control, notificara al Presidente o Vicepresidente de la República el inicio del trámite en su contra, acompañado de la solicitud presentada, la documentación adjunta y la resolución favorable emitida por la Corte Constitucional; el acusado tendrá el plazo de cinco días para ejercer el derecho a la defensa en forma oral o escrita, a través de procuradores o delegados, característica distinta respecto al procedimiento de la generalidad de los funcionarios; y de igual manera se notificara a los asambleístas solicitantes para que el plazo señalado presenten sus pruebas.

Una vez que se ha vencido el plazo señalado, la Comisión dispone de cinco días para emitir su informe, sin que quepa en este caso la posibilidad de disponer el archivo del procedimiento a diferencia del juicio político en contra de la generalidad de los funcionarios. Este informe será difundido y a partir de las cuarenta y ocho horas de su difusión, el Presidente de la Asamblea Nacional en el plazo de cinco días deberá

incorporarlo en el orden del día para conocimiento del Pleno de la Asamblea Nacional, a fin de proceder con la censura de ser el caso.

Trámite en el Pleno de la Asamblea Nacional:

Una vez que se ha incorporado el informe en el orden del día del Pleno de la Asamblea Nacional, en la fecha y hora señalada deberá comparecer el Presidente o Vicepresidente de la República, quienes ejercerán su derecho a la defensa sobre las imputaciones que se les alega. También acudirán los dos asambleístas, designados previamente, para llevar a cabo la interpelación.

Inicialmente intervendrá el acusado, con el fin ejercer su derecho a la defensa, posteriormente intervendrán los interpellantes, concluida su presentación, se dará lugar a la réplica del Primer o Segundo Mandatario. Como se evidencia en este caso, la ley no establece tiempos máximo para las intervenciones tanto del acusado como del interpellante, a diferencia con lo que sucede con el resto de los funcionarios sujetos a juicio político, quienes cuentan con un tiempo legalmente previsto.

Toda vez que el acusado ha concluido su intervención, deberá retirarse del Pleno, y de este modo, dar inicio al debate, en el cual los legisladores pueden intervenir y exponer su opinión por un tiempo de diez minutos y sin derecho a réplica. Una vez concluido el debate se pasa a la fase de moción de censura.

La ley establece que en plazo de cinco días de culminado el debate, el Presidente de la Asamblea Nacional convocará al Pleno a fin de que se resuelva motivadamente sin debate, con base a las pruebas de descargo presentadas por el acusado; si en esta sesión no se presenta la moción de censura y destitución se archivara el proceso. (Ley Orgánica de la Función Legislativa, 2009).

Moción de Censura:

La moción de censura al Presidente y Vicepresidente de la República, tiene que ser aprobada por al menos las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional, de ser el caso se procederá a la destitución inmediata del Jefe de Estado o Vicepresidente de la República y si de la censura se derivan indicios de responsabilidad penal, pues recordemos que las causales de enjuiciamiento político para estas autoridades es la comisión de delitos penales, serán puestos a disposición del juez competente.

Capítulo III

Análisis de casos de juicios políticos

1.9 Caso: Augusto Xavier Espinosa Andrade, Ministro de Educación periodo 2013-2016.

El juicio político en contra del Ministro de Educación, Augusto Espinosa, inicio el 13 de julio de 2016 con la solicitud presentada por el legislador Bayron Pacheco; el antecedente de este enjuiciamiento es el terremoto suscitado en las provincias de Esmeraldas y Manabí, entre los daños ocasionados por este incidente se encuentra la escuela del milenio de Pedernales cuyo valor fue de cuatro millones de dólares, al no estar asegurada esta institución con una póliza de seguros se generaron pérdidas millonarias al Estado.

En base a este antecedente el legislador Pacheco acusó al Ministro de Educación, Augusto Espinosa, de haber incumplido con la contratación de pólizas de seguros para las instituciones educativas conforme lo prevé el Reglamento de Bienes de la Contraloría General del Estado, tal omisión fue considerada por el asambleísta como causal de enjuiciamiento político del funcionario.

1.9.1 Procedimiento

La solicitud presentada al Presidente de la Asamblea Nacional por parte del legislador Bayron Pacheco Ordoñez fue respaldada por 37 asambleístas de la oposición legislativa, integrantes de los partidos políticos Social Cristiano, CREO, Pachakutik y varios partidos independientes; dicha solicitud estaba amparada en el artículo 131 de la

Constitución de la República (2008), y el artículo 79 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa (2009).

En la solicitud se señalaba que el Ministro de Educación incumplió con la Constitución de la República (2008), en sus artículos 212, 227 y 348; también incurrió en la inobservancia al Reglamento General para la Administración, Utilización y Control de los Bienes y Existencias del Sector Público, al no asegurar los planteles educativos que se vieron afectados por el terremoto (EL COMERCIO, 2016). Además, el asambleísta Pacheco incorporó a esta solicitud como pruebas, artículos de periódicos y videos.

Siguiendo el procedimiento previsto por la ley, el Consejo de Administración Legislativa (CAL) avocó conocimiento de la solicitud de enjuiciamiento político en contra de Augusto Espinosa Andrade el 18 de julio del 2016, al cumplir con todos los requisitos que prevé la Ley Orgánica de la Función Legislativa (2009).

Al ser aprobado este primer filtro, la solicitud fue puesta a conocimiento de la Comisión de Fiscalización y Control Político, en la cual nuevamente se verificó el cumplimiento de los requisitos de la acusación. La comisión fue presidida por María José Carrión, asambleísta del oficialismo, y por una unanimidad se aprobó dar paso al juicio político en contra del entonces Ministro de Educación, Augusto Espinosa Andrade. Le corresponde a esta Comisión recibir a los asambleístas acusadores y al funcionario acusado, con el fin de que presenten sus pruebas de cargo y descargo respectivamente.

En este sentido, el asambleísta acusador Bayron Pacheco Ordoñez, compareció ante la Comisión de Fiscalización afirmando que el Ministro de Educación omitió asegurar algunas instituciones educativas de las provincias de Manabí y Esmeraldas, y

a través de un video el legislador presentó las declaraciones vertidas por el Ministro de Educación, en el cual aceptaba no haber asegurado las instituciones educativas debido a que le resultaba más favorable reconstruir un bien, en base a datos matemáticos. (ECUADOR INMEDIATO, 2016).

Pacheco refutó el análisis financiero del Ministro de Educación y sostuvo que al Estado le genera mayor gasto el reconstruir un bien que asegurarlo, por lo que responsabilizó a Espinosa por los millones de dólares perdidos, al no contar los establecimientos educativos con pólizas de seguros.

La principal prueba alegada es la omisión del artículo 5 del Reglamento General para la Administración, Utilización y Control de los Bienes y Existencias del Sector Público, el cual establece que la protección de los bienes incluye la contratación de pólizas de seguros necesarias para salvaguardarlos contra diferentes riesgos que pudieran ocurrir, para lo cual, se verificarán periódicamente la vigencia y riesgos de cobertura de pólizas. (Contraloría General del Estado, 2016)

En este contexto, el legislador Bayron Pacheco Ordoñez incorporó como prueba documental, un comunicado del Contralor General del Estado dirigido al Ministro de Educación, Augusto Espinosa, en el cual le ratifica la vigencia del Reglamento, en cuestión, y le recordó que lo Ministros tienen la obligación de acatarlo.

Sobre las pruebas de descargo ejecutadas por el funcionario enjuiciado, cabe destacar su argumento central, el cual radica en que no existe ley, ni disposición constitucional que manifieste expresamente la obligación de un secretario de Estado de contratar pólizas de seguros, en cuanto al Reglamento General para la Administración, Utilización, Manejo y Control de Bienes Públicos realizó varias apreciaciones.

En primer lugar, el funcionario, sostuvo no haber infringido con este Reglamento, pero en el caso que así lo fuera argumentó que no constituye causal de enjuiciamiento. También se refirió a la imposibilidad de aplicar el artículo 5 del mencionado Reglamento en lo que respecta a las pólizas de seguros, ya que el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, prevé que exista una fuente de financiamiento para estos gastos. Consecuentemente, dado que el Reglamento no establece fuente alguna, la aplicación de este artículo debería esperar hasta el siguiente ejercicio fiscal para que se incluya este rubro en el nuevo presupuesto.

En el ejercicio del derecho a la defensa, Augusto Espinosa presentó un informe en el que se detalla su labor al frente del Ministerio de Educación y el avance educativo que se ha logrado en los últimos años, con el propósito de enervar el juicio político planteado en su contra por un supuesto incumplimiento de funciones.

El archivo del juicio político:

La Comisión de Fiscalización de la Asamblea Nacional con nueve votos del oficialismo, archivó el pedido de juicio político en contra del Ministro de Educación, Augusto Espinosa, solicitado por el asambleísta Bayron Pacheco. Según la Comisión, integrada en su mayoría por el partido del Gobierno, la acusación carece de argumentos jurídicos suficientes como para entablar un juicio político al titular del Ministerio de Educación. (El Universo, 2016)

En este contexto, la asambleísta María José Carrión, Presidenta de la Comisión de Fiscalización, manifestó que en su informe se recomienda al Contralor General del Estado, Carlos Pólit, realizar un examen especial de auditoría a las entidades públicas, en especial al Ministerio de Educación, sobre el aseguramiento de bienes bajo la

responsabilidad de las máximas autoridades de la entidad estatal y que esta autoridad sea quien determine si existe una infracción.

1.9.1.1 Análisis y Conclusiones

En este caso no se llegó a juzgar al funcionario Augusto Espinosa Andrade ante el Pleno de la Asamblea Nacional en virtud del informe presentado por los miembros de la Comisión de Fiscalización y Control Político, en el cual se recomienda el archivo del proceso.

En este contexto, la Comisión decidió archivar el proceso fundamentando que no se ha presentado suficiente prueba para proceder a enjuiciar políticamente al funcionario, pero a la vez, cuestionan la omisión de asegurar los bienes a su cargo y por ello delegan a la vía administrativa, que es la de la Contraloría General del Estado, realizar una auditoría al Ministerio de Educación y, de ser el caso aplicar la sanción correspondiente.

Son varias las interrogantes que se plantean ante un informe totalmente confuso y contradictorio, sin embargo, al momento resulta claros ciertos aspectos, el primero es la gran potestad que la ley ha depositado en la Comisión de Fiscalización invistiéndole de una facultad discrecionalidad para valorar prueba y determinar la suerte de los juicios políticos; y el segundo aspecto es la aptitud de los miembros de la Comisión para manejar un proceso, que si bien no es netamente jurídico, resulta ser un híbrido entre lo político y lo jurídico que requiere ser sustanciado con las normas y garantías básicas del derecho.

Finalmente podemos evidenciar que, ante la naturaleza mixta de la institución del juicio político, en este caso, la decisión tomada por parte de los asambleístas

miembros de la Comisión de Fiscalización y Control Político obedece a una razón netamente política, en donde más allá de las pruebas presentadas y la veracidad de los hechos lo que influye es el criterio político, dejando muy por atrás el verdadero objetivo de la institución del juicio político, el fiscalizar.

1.10 Caso: Carlos Baca Mancheno, Fiscal General del Estado periodo 2017-2018.

A los once meses de ejercer el cargo de Fiscal General del Estado, el Dr. Carlos Baca Mancheno fue enjuiciado políticamente por la Asamblea Nacional, tras haber incurrido en la causal de incumplimiento de funciones, tal situación se desprende de la difusión de un audio por parte de Baca que involucraba a José Serrano, que al momento desempeñaba el cargo de Presidente de la Asamblea Nacional y al ex Contralor General del Estado y prófugo de la justicia, Carlos Pólit. (El Universo, 2018)

En este contexto, el 26 de febrero del 2018, Carlos Baca mediante una rueda de prensa puso en conocimiento de todo el país, la conversación de Serrano y Pólit, tal hecho trajo como consecuencia la destitución de José Serrano del cargo de Presidente de la Asamblea Nacional y el inicio del juicio político contra el Fiscal Baca.

1.10.1 Procedimiento

La solicitud de juicio político fue presentada por el asambleísta socialcristiano Henry Cucalón, dicha solicitud tuvo el respaldo de 61 legisladores; el requerimiento de enjuiciamiento político fue aprobado por el Consejo de Administración Legislativa (CAL), toda vez que se ha verificado el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 131 de la Constitución (2008).

Una vez aprobado el primer filtro, le corresponde a la Comisión de Fiscalización y Control Político de la Asamblea Nacional, nuevamente, verificar el cumplimiento de

los requisitos que la ley prevé para institución; aprobado este segundo control la Comisión dio inicio a la etapa probatoria de este proceso.

El asambleísta Henry Cucalón, en conjunto con los legisladores César Rohón y Guillermo Celi, comparecieron ante la Comisión de Fiscalización y Control Político con el fin de presentar todas las pruebas sobre las cuales se fundamenta su petición de juicio político al Fiscal Carlos Baca Mancheno. En total fueron alrededor de 27 pruebas de cargo llevadas por los asambleístas acusadores a la Comisión con el objetivo de demostrar el incumplimiento de funciones del Fiscal.

Los legisladores fundamentan su acusación en la violación de cuatro artículos de la Constitución (2008) y doce artículos del Código Orgánico Integral Penal (2014), por parte del Fiscal Carlos Baca al revelar en rueda de prensa un audio tomado de las redes sociales, sin que medie previamente denuncia alguna sobre este acto, lo que ha consideración de los asambleístas acusadores constituye un acto ilegal que vulnera el debido proceso.

La principal prueba de los asambleístas acusadores fue el audio difundido por Carlos Baca, pues al ventilar este audio el Fiscal debió haber cumplido con lo presupuestado en los artículos 410, 411, 422 y 429 del Código Orgánico Integral Penal (2014), lo cual a criterio de Cucalón no se cumplió con ninguno de los artículos citados y de esta manera se violó el debido proceso.

Por otro lado, El Fiscal Carlos Baca Mancheno en su comparecencia ante la Comisión de Fiscalización refuto cada una de las pruebas de cargo presentadas por los asambleístas con informes y testimonios que respaldaban su desempeño en la Fiscalía. También destaco los errores del procedimiento de este juicio político pues se presentaron cargos por un hecho y se ha actuado prueba por otros hechos, lo cual

considera incorrecto ya que la prueba debe actuarse sobre el hecho que genera el enjuiciamiento político.

Sobre el audio difundido Carlos Baca manifestó que informó al país de la existencia de esta conversación en cumplimiento de su deber porque estaban hablando de “bajarse” al Fiscal General del Estado, y en el argot popular bajarse significa matar, eliminar al Fiscal. Y lo hizo porque dicha información constaba en una red social, es una información pública que, al estar accesible para cualquier persona pierde la condición de confidencial.

Juicio Político en el Pleno de la Asamblea Nacional:

El 16 de abril del 2018, la mayoría de los asambleístas que integran la Comisión de Fiscalización y Control Político aprobaron el informe que recomienda que el juicio político en contra del Fiscal General del Estado, Carlos Baca Mancheno, pase a conocimiento del Pleno de la Asamblea Nacional.

Funcionario enjuiciado político:

Carlos Baca Mancheno en su defensa abordó el tema del desempeño de sus funciones durante los 11 meses que ocupó el cargo de Fiscal General del Estado, y lo hizo con el fin de desvirtuar el incumplimiento de funciones sobre el cual se le acusa. También recalcó que a lo largo de este proceso solo se ha logrado probar un hecho que es la rueda de prensa pues el resto de pruebas presentadas por los acusadores no son conducentes, concluyentes o no demuestran el incumplimiento de sus funciones.

Interpelantes:

El primer asambleísta que tomó la palabra en el Pleno de la Asamblea Nacional para justificar la censura del Fiscal Baca fue el legislador del partido socialcristiano Henry Cucalón, quien sustentó que Baca nunca tuvo credenciales para ser Fiscal General del Estado; y lo señaló como un “un mal político disfrazado de pésimo Fiscal” (El Comercio, 2018). Sostuvo que la labor que ha realizado el Fiscal ha sido totalmente irresponsable y ello ha generado la desinstitucionalización del Ministerio Público.

Henry Cucalón afirmó que el tema no es la divulgación del audio sino el proceso pues no se le enjuicia políticamente al Fiscal por una rueda de prensa sino por la violación a la ley al momento de difundir el audio; violando los artículos 410, 411, 422 y 429 del Código Orgánico Integral Penal (2014). También reprocho el actuar ilícito del Fiscal General del Estado, quien supuestamente es un abogado pródigo y especialista en derecho penal, en este sentido, genera preocupación si este actuar es una conducta cotidiana en los procesos penales llevados a cabo por la Fiscalía.

Por su lado, el asambleísta interpelante César Carrión del partido CREO, afirmó que no existe vicio alguno en el procedimiento de juicio político llevado en contra de Carlos Baca Mancheno. También comentó que la difusión del audio y la forma en que lo hizo es la base para el enjuiciamiento al Fiscal, porque ellos significarían al menos tres situaciones de incumplimiento de funciones por parte de Baca.

Réplica del Funcionario:

Baca recalcó que cuando los asambleístas interpelantes hablan en su discurso de que existió 103 voluntades que votaron por enjuiciarlo políticamente desde la primera comparecencia que realizó junto a José Serrano, previo a la iniciación del juicio, pone en evidencia que los asambleístas ya tenían un criterio definido antes de que este sea juzgado.

Sobre los argumentos expuestos por Cucalón, Carlos Baca, rescato que el asambleísta interpelante manifestó que el Fiscal debe ser censurado porque se ha perdido la confianza en él; a lo que refuto, que la Constitución no establece como causal la falta de confianza de uno o varias asambleístas para enjuiciarlo políticamente, y menos aún, para cesarlo de su cargo.

Moción de Censura:

Fueron alrededor de 12 asambleístas quienes manifestaron su criterio sobre la situación del Fiscal General del Estado, al concluir el debate se mocionó la censura del funcionario, lo cual fue sometido a votación y tuvo como resultado, de los 131 asambleístas presentes, 128 votos a favor de la moción de censura y destitución del Fiscal General del Estado Dr. Carlos Baca Mancheno.

1.10.2 Análisis y Conclusiones

El juicio político en contra del Fiscal General del Estado, Carlos Baca Mancheno, por incumplimiento de funciones, tuvo como resultado su censura y destitución. Ahora bien, dentro de este proceso se siguió con los lineamientos que establece la Ley Orgánica de la Función Legislativa, es decir, se cumplieron con todos los requisitos de procedibilidad de la institución de juicio político y se actuó conforme los términos y plazos establecidos para llevar a cabo las diligencias que comprende esta institución.

Sin embargo, existen ciertas observaciones realizadas por el funcionario enjuiciado, en cuanto a la etapa probatoria, que han sido tomadas en cuenta al momento de analizar este caso, pues se comparte el criterio de que las pruebas dentro de un

proceso deben cumplir con ciertas características para que realmente conduzcan al juzgador a tomar una determinada decisión.

En este contexto, se recuerda que el juicio político gira en torno de una causal, misma que es denunciada por los asambleístas acusadores en la solicitud de enjuiciamiento político, por lo tanto, lo que corresponde demostrar a lo largo de este proceso es que, el hecho denunciado se subsume dentro de un incumplimiento de funciones.

En este caso, el yerro de incorporar prueba ajena al hecho denunciado no solo lo cometen los asambleístas acusadores, sino también los miembros de la Comisión de Fiscalización quienes a petición de oficio solicitaron como prueba hechos aislados al denunciado, lo cual de cierta manera vulnera el debido proceso y sobre todo limita el derecho a la defensa del acusado, ya que una norma principal del derecho es que el denunciado tenga conocimiento sobre los cargos que se le imputa y pueda defenderse de los mismos.

Es tan delicada y fundamental la labor que realiza la Comisión de Fiscalización y Control Político, ya que este órgano es quien de cierta manera en este proceso actúa con una similitud a la labor de un juez pues le compete valorar prueba y emitir su criterio sobre la existencia de un incumplimiento de funciones o no. En teoría, esta Comisión es quien debe dirigir el procedimiento que establece la ley para el juicio político, precautelando el cumplimiento de las garantías básicas de todo proceso.

En efecto, este órgano debería tener un criterio de valoración de la prueba, para saber que prueba deber ser admitida en el proceso y cuales no; las pruebas como en todo proceso jurídico deberían cumplir con las características de conducencia, pertinencia y utilidad para ser incorporadas dentro del proceso. En este caso, la mayoría

de pruebas presentadas tanto de oficio como la de los asambleístas carecían de estas características, pues eran ajenas al hecho en controversia, dejando a un lado al hecho principal que si debía probarse.

Tal situación solo reafirmaría el criterio del Dr. Hernán Salgado (2003), sobre esta institución pues al analizar la forma en que se desarrolla el juicio político se observa que éste no tiene ni el rigor ni la certeza de un proceso judicial, en el cual hay pruebas que abonan a favor o en contra para establecer la culpabilidad del acusado. Y esta falta de rigor en el juicio político puede dar lugar a que un proceso posterior ante la función judicial, motivado por una acusación del Parlamento, termine en la absolución del acusado.

Por lo tanto, no cabe duda que el juicio político se fundamenta en una elevada dosis de subjetivismo de quienes actúan como juzgadores, lo cual obviamente incide en que con dificultad se tenga un proceso en el cual coexista una correcta valoración de la prueba, respeto al debido proceso y, de manera particular, una resolución motivada y fundamentada por parte de los asambleístas.

1.11 Caso: Carlos Ochoa Hernández, Superintendente de Información y Comunicación periodo 2013-2018

Uno de los antecedentes relevantes de la instauración de juicio político en contra de Carlos Ochoa fue la denuncia presentada por el Colegio de Abogados de Pichincha en agosto del 2019, en donde se le acusa de alterar una transitoria de la Ley Orgánica de Comunicación. Esta modificación ocurrió cuando el funcionario encargó la impresión de la normativa en 300 mil textos de bolsillo y con este cambio sancionó a 11 medios durante ese año, cometiendo el delito de falsificación y uso doloso de instrumento público falso, que está sancionado por la ley. El cambio hecho por la

Supercom se encuentra en el inciso segundo de la transitoria sexta de la Ley, referida a la gradualidad progresiva para la difusión musical de producción nacional. (Fundamedios, 2018)

1.11.1 Procedimiento:

El 31 de enero del 2018 se oficializo el pedido de juicio político en contra de Carlos Ochoa Hernández, con la presentación de la solicitud de enjuiciamiento respaldada por 53 asambleístas; se le acusa de haber incumplido con la Constitución de la República (2008), la Ley Orgánica de la Contraloría, Ley Orgánica del Servidor Público y los acuerdos internacionales de derechos humanos firmados por el Ecuador.

Conforme corresponde al procedimiento de esta institución de control político, la solicitud fue aprobada por el Consejo de Administración Legislativa y la Comisión de Fiscalización y Control Político, tras verificarse el cumplimiento de los requisitos que la Ley Orgánica de la Función Legislativa (2009), prevé para que se admita a trámite la acusación.

Los asambleístas acusadores, Fabricio Villamar y Lourdes Cuesta, comparecieron ante la Comisión de Fiscalización con el fin de presentar las pruebas de cargo que fundamentan su acusación, cabe recalcar que la mayoría de pruebas presentadas se relacionan con las sanciones impuestas por el Superintendente a los medios de comunicación que a juicio de los legisladores fueron ilegales.

En este sentido, el asambleísta Villamar acusó al Superintendente Ochoa de haber violado la Constitución y la ley, también, se le atribuye un supuesto abuso de poder y la interpretación subjetiva de la ley; el legislador también solicitó como prueba

testimonial, la comparecencia de Martha Roldós y Ramiro García, quienes con anterioridad han denunciado al Superintendente por actuar ilícitamente.

Por su lado, la asambleísta Lourdes Cuesta incorporó como prueba de cargo una glosa de la Contraloría General del Estado en contra de Ochoa por ciento quince mil dólares, cuando este se desempeñó como director de noticias del canal incautado Gama TV. También responsabilizó a Ochoa de adulterar en la impresión de las “leyes de bolsillo”, el contenido de la Ley Orgánica de Comunicación, cuyo artículo adulterado sirvió para sancionar a 11 medios de comunicación. (El Universo, 2018)

En este caso, la Comisión solicitó de oficio copias certificadas de las resoluciones emitidas por la Supercom, en las que se haya sancionado por opiniones realizadas en los medios e igualmente se requirió las especificaciones del contrato para la adquisición de leyes de bolsillo para la difusión de la Ley Orgánica de Comunicación, pues la acusación de los asambleístas radica en la alteración de esta ley en los ejemplares de bolsillo.

Por otro lado, el Superintendente de Información y Comunicación, Carlos Ochoa Hernández, acudió a la Comisión de Fiscalización y Control Político con el objeto de presentar sus pruebas de descargo, en ejercicio de su derecho a la defensa, tal y como lo prevé esta institución. Ante la acusación de falsificación y uso dolo de la Ley de Comunicación, Ochoa, acusó de este error a la imprenta y recalcó que sobre este hecho él no tiene responsabilidad alguna.

Adicionalmente, como prueba a su favor, Carlos Ochoa presentó un informe de su labor como Superintendente, en el cual se presentaron las cifras recaudadas por las Supercom a través de las sanciones impuestas a los medios de comunicación; y dio a

conocer que la mayoría de procedimientos sustanciados han sido iniciados por una denuncia, y no de oficio como lo han sostenido los asambleístas Villamar y Cuesta.

Juicio político en el Pleno de la Asamblea Nacional:

Por unanimidad, los miembros de la Comisión de Fiscalización y Control Político aprobaron el informe para que el juicio político en contra del Superintendente, Carlos Ochoa Hernández, pase a conocimiento del Pleno de la Asamblea Nacional. En este informe se concluye que existe un incumplimiento de funciones y elementos que determinan la responsabilidad política de Carlos Ochoa. (Metro Ecuador, 2018)

Simultáneamente a esta vía de control político, la Contraloría General del Estado emitió una resolución de destitución de Carlos Ochoa Hernández, empero, hasta el juicio político el Consejo Transitorio no ejecutó dicha destitución, lo cual significaba que el Superintendente todavía se encontraba en el cargo, sin embargo, pese a cualquier resolución tomada en la vía administrativa no implica una limitación a que el parlamento ejerza su función de fiscalización a los actos del funcionario y lo sancione políticamente de ser el caso.

Funcionario enjuiciado políticamente:

El Superintendente, Carlos Ochoa Hernández, ejerció su derecho a la defensa de manera sucinta ante el Pleno de la Asamblea Nacional, manifestando que el único delito que ha cometido es cumplir y hacer cumplir la Ley Orgánica de Comunicación que aprobó la Asamblea Nacional. Concluyó su alocución negando su responsabilidad sobre las acusaciones que han fundado su censura.

Interpelantes:

El primer asambleísta en tomar la palabra fue Fabricio Villamar, quien afirmó que la razón por la que se le juzga a Carlos Ochoa es por violar derechos humanos, la Constitución y la ley. Argumentó que en calidad de Superintendente Ochoa abuso de su autoridad, construyendo un modelo restrictivo de derechos y a través de este, un retroceso en la convivencia democrática.

Mientras que el segundo interpelante, Homero Castañer, señaló que las actuaciones de Ochoa han sido orientadas al abuso del poder e incontables veces utilizó la ley para amedrentar y sancionar a las personas que pensaban distinto a él o al Gobierno de turno. También recordó que Carlos Ochoa a sabiendas del error de la impresión que contenía las leyes de bolsillo, utilizó estas ediciones como sustento para imponer sanciones a medios de comunicación; violentando de esta manera el principio de seguridad jurídica que contempla la Constitución de la República.

Moción de censura:

Tras un largo debate, en el que intervinieron 20 asambleístas, el asambleísta Fabricio Villamar mocionó la censura del Superintendente de Información y Comunicación, Carlos Ochoa Hernández, y esta fue respaldada por 119 legisladores, de esta manera se dio lugar a la censura y consecuentemente la destitución del funcionario por haber incumplido sus funciones.

1.11.2 Análisis y Conclusiones

En el caso del juicio político contra el Superintendente de Información y Comunicación, Carlos Ochoa Hernández, se llegó a dar la censura y consecuentemente la destitución del cargo; cumpliendo con el procedimiento establecido en la ley se llevó a cabo todas las instancias que comprende esta institución.

Una de las etapas importantes dentro de un juicio político, es la comparecencia ante los miembros de la Comisión de Fiscalización y Control Político pues su informe determina si se archiva o se continua con el juicio político ante el Pleno de la Asamblea Nacional. Ante esta Comisión se debe practicar las pruebas de cargo por parte de los asambleístas acusadores y las pruebas de descargo del funcionario enjuiciado, en este caso, los asambleístas acusadores demostraron que su denuncia estaba robustecida por hechos que la corroboraban, lo cual dotó a los juzgadores de elementos necesarios para llevar al funcionario al Pleno de la Asamblea Nacional.

Se recuerda que, en este caso, el juicio político terminó con la censura del funcionario, lo cual genera inmediatamente un efecto, la destitución. Sin embargo, a comparación de la Constitución de 1998, la censura ya no genera la inhabilitación del funcionario de desempeñar cargos públicos por un lapso determinado, lo cual es considerado como una lamentable omisión de la actual Constitución, pues a comparación de otras legislaciones como México, Colombia o Perú, nuestro constituyente ha dejado algunos vacíos y ambigüedades en cuanto a los efectos del juicio político se refiere.

Finalmente, como lo establece el Dr. Salgado (2003), el juicio político permite establecer la responsabilidad política y abre el camino para sustanciar el proceso penal a que hubiere lugar. Pero lo dicho no significa que el juicio penal dependa necesariamente del juicio político; bien puede faltar este y realizarse el primero, una vez cumplidos los presupuestos procesales que determina la ley dependiendo el funcionario.

1.12 Conclusiones Generales

A continuación, se detallarán las principales conclusiones que se han podido deducir en el transcurso del desarrollo de este trabajo de investigación, las mismas que se desprenden de los tres capítulos que han sido analizados previamente:

1) La facultad fiscalizadora de los miembros de la Asamblea Nacional es considerada como un instrumento de control hacia las actuaciones de los altos funcionarios del Estado; resulta tan importante esta facultad de los legisladores que se convierte en la herramienta que hace efectivo el principio de responsabilidad de los funcionarios públicos.

2) Uno de los mecanismos que disponen los asambleístas para ejercer su facultad fiscalizadora es el juicio político, esta es una institución de orden constitucional que tiene por el objeto el controlar y sancionar políticamente a los altos funcionarios que han incurrido en actos contrarios a la ley.

La institución del juicio político no es un tema reciente, sino son varias décadas de evolución que han permitido constituir esta figura de control político, los antecedentes históricos de esta institución son el *impeachment* británico y estadounidense que en algún momento de la historia convergen para dar lugar a lo que hoy es considerado el juicio político.

3) El juicio político es una institución de carácter híbrido, su origen es político y jurídico; pese a la existencia de este último, no podemos hablar que estamos ante un verdadero proceso jurídico pues a quien le corresponde conocer estos procesos es al órgano jurisdiccional, por lo tanto, no hablamos de un proceso penal sino de un

mecanismo fiscalizador que está encaminado a sancionar políticamente a los funcionarios que ostentan el poder.

4) La Constitución de la República del 2008 contempla la figura del juicio político y de una manera general establece los lineamientos básicos de esta institución. A quien le corresponde desarrollar el procedimiento de esta institución es a la Ley Orgánica de la Función Legislativa, la cual fue reformada en el 2009 con el afán de que guarde armonía con la nueva Constitución de la República (2008), sin embargo, en cuanto al juicio político se refiere, no se realizaron mayores modificaciones, dejando como resultado un procedimiento ambiguo, siendo este uno de los principales factores que tornarían ineficaz la institución del juicio político.

5) Son varias las observaciones que se han podido realizar a lo largo del desarrollo de este trabajo de investigación, en cuanto al procedimiento que prevé la Ley Orgánica de la Función Legislativa para el juicio político. Una de ellas, es la diferenciación del procedimiento de enjuiciamiento político que establece la ley en cuanto al Primer y Segundo Mandatario, del resto de funcionarios sujetos a control político.

Si bien es necesario distinguir el procedimiento de los altos mandatarios del Estado en relación con los demás funcionarios, en virtud del cargo que ostentan estas autoridades y la necesidad de seguir determinadas formalidades para su enjuiciamiento, es importante que estas distinciones obedezcan a un criterio lógico y coherente. En el análisis del procedimiento que prevé la ley, se puede apreciar que existen ciertas distinciones que han sido tomadas sin ningún fundamento y lo que generan es tornar ambigua y oscura a la norma.

Una de estas distinciones es que para el caso del juicio político en contra del Presidente y Vicepresidente la Republica es necesario que la solicitud de enjuiciamiento esté debidamente motivada y contenga la formulación de los cargos que se les imputa, mientras que, para el caso de los demás funcionarios la ley no lo establece como requisito. Cuando lo lógico sería que se aplique este requisito para todos los funcionarios públicos sujetos de un juicio político, con el fin de que el acusado haga pleno ejercicio del derecho a la defensa.

Una situación similar se presenta en el caso del enjuiciamiento político al Primer y Segundo Mandatario, pues aquí la ley establece la posibilidad de subsanar la solicitud de acusación, si no se ha cumplido con todos los requisitos. Sin embargo, para el caso de los demás funcionarios la ley omite conceder un tiempo para subsanar cualquier error en la solicitud, en este caso, una vez presentada la solicitud, si no cumple con todos los requisitos se ordena inmediatamente el archivo de la misma.

Este particular únicamente pone en evidencia la teoría que se ha manejado en cuanto a las distinciones que se ha hecho en el procedimiento de juicio político. En este contexto, debería aplicarse también para el caso de los demás funcionarios la posibilidad de subsanar errores o completar la solicitud de enjuiciamiento político.

6) Fuera de estos errores de forma descritos en el procedimiento de juicio político convergen también falencias de fondo en las que ha incurrido la Ley Orgánica de la Función Legislativa, una de ellos, es establecer un doble filtro para la aprobación de la solicitud de juicio político pues el Consejo de Administración Legislativa (CAL) y la Comisión de Fiscalización y Control Político tienen la labor de verificar el cumplimiento de requisitos de la solicitud de enjuiciamiento.

Lo manifestado resulta absurdo, por celeridad procesal debe ser únicamente un órgano el que realice este control e inmediatamente continuar con el proceso, pero en este caso son dos órganos los que valoran esta solicitud, el segundo de manera innecesaria, y esto ocasiona, bajo un razonamiento jurídico, que se retrase el curso del proceso y se generen filtros innecesarios, o quizás desde una perspectiva política estos resultan necesarios para obstaculizar el proceso y archivarlo.

Frente a este análisis se debería plantear la posibilidad de tener únicamente un órgano que verifique los requisitos de procedibilidad de esta institución y de manera inmediata pase el asunto a tratarse ante el Pleno de la Asamblea Nacional, así todos los asambleístas tendrían la posibilidad de analizar las pruebas de este proceso; y no solo en base de un informe realizado por unos pocos legisladores los demás deliberen su decisión entorno al juicio político.

7) Del análisis del tercer capítulo de este trabajo de investigación se desprenden ciertos cuestionamientos del actuar de la Comisión de Fiscalización y Control Político pues actualmente la ley le dota de varias facultades, una de ellas, es la de verificar nuevamente el cumplimiento de los requisitos de la solicitud de acusación, otra es la de sustanciar la etapa probatoria y finalmente sugerir que el juicio político sea llevado ante el Pleno de la Asamblea Nacional o, en su efecto, archivarlo. Por lo tanto, esta Comisión resulta ser un filtro que en lugar de asegurar la calidad del juicio político esta convirtiéndose en un obstáculo de esta institución, impidiendo que el Pleno de Asamblea Nacional actúe en su labor de fiscalización.

8) Sobre la censura del funcionario enjuiciado, hay algunos aspectos que se debe destacar. Actualmente la Constitución de la República del 2008 establece que el efecto de censura es la destitución del cargo del funcionario enjuiciado, y si de los motivos de

la censura se desprenden indicios de responsabilidad penal se dispondrá que el asunto pase a conocimiento de la autoridad competente. Lo que realmente importa en este proceso es que los legisladores ejerzan su función fiscalizadora y lleven a cabo un control político a los funcionarios que ostentan el poder.

Partiendo de esta premisa es necesario advertir que la ley contempla como efecto inmediato de la censura, la destitución del cargo y en el caso que se encuentre indicios de responsabilidad penal se debe remitir el proceso a la autoridad competente, sin embargo, en el caso del funcionario que sea enjuiciado políticamente y ya no se encuentre en el ejercicio de sus funciones, porque recordemos que ley permite enjuiciar políticamente a un funcionario hasta un año después de haber ejercido el cargo, en estos casos no operaría el efecto de la censura que es la destitución.

Tal situación fue abarcada de distinta manera en la Constitución de la Republica de 1978, pues aquí se establecía que la censura no solo tenía un efecto que era la destitución del cargo sino también la inhabilitación de desempeñar cargos públicos por un tiempo determinado. En este sentido, quizá habría que preguntarse si la Constitución de la República de 1978 resulta ser más completa en relación a los efectos del juicio político que contempla la actual Constitución.

9) Finalmente del análisis de los casos de juicio político se puede colegir que el Parlamento es un órgano de configuración política, a pesar de esto la primacía del criterio político se impone frente a la evidencia de carácter jurídica que pueda existir en el proceso, con lo cual termina enervándose la institución del juicio político y este aspecto resulta ser el principal factor por el cual no se cumple efectivamente con la función de fiscalización de órgano legislativo.

Bibliografía

Alcócer, E. (13 de 06 de 2016). *LA AUTORIA Y PARTICIPACIÓN EN EL DELITO DE PECULADO, COMENTARIOS A PARTIR DEL CASO MONTESINOS BEDOYA*. Recuperado el 11 de 09 de 2018, de LA AUTORIA Y PARTICIPACIÓN EN EL DELITO DE PECULADO, COMENTARIOS A PARTIR DEL CASO MONTESINOS BEDOYA:

<http://www.incipp.org.pe/archivos/publicaciones/peculadoalcocker.pdf>

Asamblea Nacional. (20 de 10 de 2010). *CÓDIGO ORGÁNICO DE PLANIFICACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS*. Obtenido de CÓDIGO ORGÁNICO DE PLANIFICACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS:

https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ecu_plani.pdf

Asamblea Nacional. (25 de 06 de 2013). *Ley Orgánica de Comunicación*. Obtenido de Ley Orgánica de Comunicación: http://www.arcotel.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/07/ley_organica_comunicacion.pdf

Asamblea Nacional. (22 de 05 de 2015). *Código Organico General de Procesos*.

Obtenido de Código Organico General de Procesos:

<http://www.funcionjudicial.gob.ec/pdf/CODIGO%20ORGANICO%20GENERAL%20DE%20PROCESOS.pdf>

Badura, P. (1986). *Staatsrecht*. Múnich: Verla C.H. Beck.

Berlin Valenzuela, F. (2003). *Derecho Parlamentario* (1ra ed.). México: Fondo de Cultrua Económica.

- Bobbio, N., Mateucci, N., & Pasquino, G. (2007). *Diccionario de Política*. Buenos Aires, Argentina : Siglo XXI Editora Iberoamericana.
- Bodino, J. (2006). *Los seis libro de la república* (4ta ed.). (P. Bravo Gala, Trad.) Madrid: TECNOS.
- Borja, R. (2007). *Cultura y Derecho*. Quito: Planeta.
- Burgoa Orihuela, I. (1991). *Derecho constitucional mexicano*. México: Porrúa, S.A.
- Cabanellas, G. (1993). *Diccionario Juridico Elemental* (Undécima ed.). Buenos Aires: HELIESTA S.R.L.
- Calvachi Cruz, R. (31 de 07 de 2007). *Revista Juridica Faculta de Jurisprudencia*. Recuperado el 11 de 09 de 2018, de El peculado Bancario:
https://www.revistajuridicaonline.com/wp-content/uploads/2007/07/22_el_peculado.pdf
- Cárdenas, R. (2005). *Responsabilidad de los funcionarios públicos. Antecedentes y leyes vigentes en México* (5ta ed.). México: Porrúa.
- Constitución de la República del Ecuador*. (2008). Quito: Ediciones Legales.
- Constituyente, A. N. (1998). *Constitución Política de la República del Ecuador*. Quito: El Conejo.
- Contraloría General del Estado. (15 de 04 de 2016). *Reglamento General para la Administración, Utilización, Manejo y Control de Bienes y Existencias del Sector Público*. Obtenido de Reglamento General para la Administración, Utilización, Manejo y Control de Bienes y Existencias del Sector Público:

<http://www.contraloria.gob.ec/documentos/normatividad/Acuerdo017-CG-2016Reglamentodebienes.pdf>

Delgadillo Gutierrez, L. (1996). *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*. México: Porrúa.

Díaz Garcia, E. (2010). *Estado de Derecho y sociedad democrática*. Madrid: TAURUS.

Díaz Revorio, F. (05 de mayo de 2015). *Revista Pensamiento Constiucional*.

Recuperado el 24 de julio de 2018, de Revista Pensamiento Consitucional:

<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/14886>

Donna, E. (2000). *Derecho Penal, Parte Especial* (17 ed.). Buenos Aires: FONTÁN BALESTRA.

Durán Ponce, A. (26 de julio de 2017). *Derecho Ecuador*. Recuperado el 25 de agosto de 2018, de Derecho Ecuador: <https://www.derechoecuador.com/juicio-politico>

Ecuador Inmediato. (14 de 07 de 2016). *Ecuador Inmediato*. Obtenido de Bayron

Pacheco: "Le estoy acusando al Ministro de Educación de no haber asegurado la infraestructura educativa a su cargo" :

http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=2818805034

ECUADOR INMEDIATO. (13 de 07 de 2016). *ECUADOR INMEDIATO*. Obtenido de Bayron Pacheco inicia hoy juicio político a Ministro de Educación:

http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=2818805014

Ecuavisa. (03 de 04 de 2018). *Ecuavisa*. Obtenido de Cuatro asambleistas sustentan juicio político a Carlos Baca:

<https://www.ecuavisa.com/articulo/noticias/actualidad/373566-cuatro-asambleistas-sustentan-juicio-politico-carlos-baca>

EL COMERCIO. (18 de 07 de 2016). *EL COMERCIO*. Obtenido de Pedido de juicio político a Ministro Augusto Espinosa pasa la Comisión de Fiscalización :

<https://www.elcomercio.com/actualidad/juicio-ministro-educacion-augustoespinosa-enjuiciamiento.html>

El Comercio. (25 de 04 de 2018). *El Comercio*. Obtenido de Carlos Baca fue destituido por el Pleno de la Asamblea Nacional:

<https://www.elcomercio.com/actualidad/asambleanacional-destitucion-fiscal-carlosbaca-juiciopolitico.html>

El Comercio. (26 de 03 de 2018). *El Comercio* . Obtenido de Fiscal Baca Mancheno debe presentar sus pruebas el 11 de abril:

<https://www.elcomercio.com/actualidad/fiscal-bacamancheno-asamblea-juicio-politico.html>

El Telegrafo. (04 de 03 de 2018). *El Telegrafo*. Obtenido de El PSC presentará 27 pruebas contra Baca para juicio político:

<https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/3/psc-pruebas-juicio-politico>

El Universo. (10 de 08 de 2016). *Comisión de Fiscalización archiva juicio político a ministro Augusto Espinosa*. Obtenido de Comisión de Fiscalización archiva

juicio político a ministro Augusto Espinosa:

<https://www.eluniverso.com/noticias/2016/08/10/nota/5736171/comision-fiscalizacion-archiva-pedido-juicio-politico-ministro>

El Universo. (26 de 02 de 2018). Fiscal Carlos Baca revela supuesta conversación entre José Serrano y Carlos Pólit para "bajarle del cargo". *El Universo*.

Obtenido de

<https://www.eluniverso.com/noticias/2018/02/26/nota/6641851/fiscal-carlos-baca-revela-conversacion-jose-serrano-carlos-polit>

El Universo. (14 de 02 de 2018). *Recaban 15 pruebas en contra de Carlos Ochoa*.

Obtenido de El Universo:

<https://www.eluniverso.com/noticias/2018/02/14/nota/6622408/recaban-15-pruebas-juicio-ochoa>

Esparza, F. (2001). *El Juicio Político*. México: Fundación Mexicana.

Falconí, J. G. (03 de 01 de 2011). *Derecho Ecuador*. Obtenido de La misión de la

Fiscalía: <https://www.derechoecuador.com/la-mision-de-la-fiscalia>

Fiscalización, C. L. (2009). *Ley Orgánica de la Función Legislativa*. Quito: Registro Oficial del Ecuador.

Fundamedios. (07 de 02 de 2018). *Fundamedios*. Obtenido de Fundamedios respalda juicio político contra superintendente Carlos Ochoa:

<http://www.fundamedios.org/fundamedios-respalda-juicio-politico-superintendente-carlos-ochoa/>

- García Falconi, R. (24 de noviembre de 2005). *Derecho Ecuador*. Recuperado el 30 de agosto de 2018, de Derecho Ecuador:
<https://www.derechoecuador.com/delitos-contrala-humanidad-y-derecho-penal-internacional-aproximacioacuten-al-caso-pinochet>
- Gehart, M. J. (1999). The lessons of Impeachment History. *George Washington Law Review*, 6to, 603-625.
- Gentile, J. H. (2008). *Derecho Parlamentario*. Buenos Aires: Ciudad Argentina.
- Goldstein, R. (1993). *Diccionario de Derecho Penal y Criminología* . Buenos Aires: Astrea.
- Gordillo, A. (1967). *Derecho Administrativo de la economía*. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.
- Granja, P. J. (31 de marzo de 2010). *Derecho Ecuador*. Recuperado el 25 de agosto de 2018, de Derecho Ecuador: <https://www.derechoecuador.com/el-juicio-politico-en-el-estado-constitucional>
- Grijalva Jiménez, A. (10 de 11 de 2007). *FORO revista de derecho*. (U. A. Bolívar, Editor) Recuperado el 15 de 10 de 2018, de ¿Constitución sin constitucionalismo? Urgencia de un tribunal constitucional independiente:
<http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/1662/1/RF-07-TC-Grijalva.pdf>
- Guzmán Lara, A. (2002). *Diccionario Explicativo del Derecho Penal* . Quito: Editorial Jurídica del Ecuador .
- Heller, H. (1998). *Teoría del Estado*. Mexico: Fondo de Cultura Económica.

Hobbes, T. (2003). *Leviatan* . Buenos Aires : LOSADA.

Holguín, J. (2000). *Derecho Constitucional*. Quito: Cooperación de Estudios y Publicaciones.

Kelsen, H. (1979). *Compendio de Teoría General del Derecho*. Barcelona: Blume.

Luyo Clavijo, C. (06 de 02 de 2016). *DIFERENCIAS ENTRE EL DELITO DE EXTORSIÓN*. Obtenido de DIFERENCIAS ENTRE EL DELITO DE EXTORSIÓN:
http://www.derecho.usmp.edu.pe/instituto/articulos_2016/delito.pdf

Marienhoff, M. (2003). *Tratado de Derecho Administrativo* (5ta ed.). Buenos Aires: Abeledo-Perrot.

Metro Ecuador. (05 de 03 de 2018). *Asamblea Nacional: Informe preliminar recomienda juicio político en contra de Carlos Ochoa*. Obtenido de Asamblea Nacional: Informe preliminar recomienda juicio político en contra de Carlos Ochoa: <https://www.metroecuador.com.ec/ec/noticias/2018/03/05/juicio-ochoa-2.html>

Metro Ecuador. (09 de 03 de 2018). Así se desarrollo la comparecencia de Carlos Baca en la Asamblea Nacional. *Metro Ecuador*. Recuperado el 22 de 10 de 2018, de <https://www.metroecuador.com.ec/ec/noticias/2018/03/09/asi-se-desarrolla-la-comparecencia-de-carlos-baca-en-la-asamblea-nacional.html>

Metro Ecuador. (09 de 03 de 2018). *Metro Ecuador*. Obtenido de Así se desarrollo la comparecencia de José Serrano.

Ministerio de Educación. (06 de 01 de 2018). *Ministerio de Educación*. Obtenido de

Ministerio de Educación: <https://educacion.gob.ec/valores-mision-vision/>

Ministerio de Justicia, D. H. (2014). *Código Orgánico Integral Penal* . Quito:

Gráficas Ayerve C.A.

Molina Arrubla, C. M. (2003). *Delitos contra la administración pública* (4ta ed.).

Bogotá: Leyer.

Montesquieu. (2002). *El espíritu de las leyes*. Madrid, España: ISTMO.

Morales Tobar, M. (2005). *Descentralización, administración pública y constitución*.

Quito: Corporación Editorial Nacional.

Nacional, A. (1979). *Consititución Política*. Quito: Corporaciones Unidas.

Nacional, A. (2009). *Código Orgánico de la Función Judicial* . Quito: Registro

Oficial.

Nacional, A. (2009). *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control*

Constitucional . Quito: Registro Oficial.

Nacional, A. (2011). *Reglamento Órgánico Funcional de la Asamblea Nacional*.

Quito: Registro Oficial.

Navas Castillo, F., & Navas Castillo, A. (2009). *El Estado Constitucional* . Madrid:

Dykinson .

Ockham, G. (2008). *Sobre el gobierno tiránico del papa*. Madrid: Tecnos.

ONU, A. G. (26 de noviembre de 1968). *Comite Internacional de la Cruz Roja*.

Obtenido de Comite Internacional de la Cruz Roja.

- Ordoñez, D. (2009). El concepto de Soberanía en el texto constitucional. *Iuris Dicto. Revista de Derecho*, 8, 12.
- Oyarte, R. (2005). *Caso de Derecho Constitucional: la función legislativa*. Quito: Andrade y Asociados.
- Oyarte, R. (2016). *Derecho Constitucional*. Quito: Cooperaciones de Estudios y Publicaciones.
- Pallet Lastra, A. (1999). *Teoría del Estado*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- Pérez Royo, J. (2002). *Curso de Derecho Constitucional*. Madrid: Marcial Pons.
- Ponce, A. D. (26 de 06 de 2017). *Derecho Ecuador*. Recuperado el 27 de 06 de 2018, de Derecho Ecuador: <https://www.derechoecuador.com/juicio-politico>
- Rodríguez García. (1980). *Estudios en honor del Dr. Luis Recanséns Sishes*. México: Universidad Autónoma de México Dirección General de Publicaciones.
- Rodríguez Puerta, M. J. (1999). *El delito de cohecho: Problemática Jurídico Penal del Soborno de Funcionarios*. Pamplona: Aranzadi.
- Rousseau, J.-J. (2007). *El Contrato Social*. Edaf: Madrid.
- Salgado Pesantes, H. (2003). *"Temas de Derecho Constitucional" Artículo "Teoría y Práctica del Control Político"*. Quito : Ediciones Legales.
- Secretaría de Gestión de Riesgos. (16 de 05 de 2016). *Informe de situación Nro 65-16/05/2016 Terremoto 7,8 Pedernales*. Obtenido de Informe de situación Nro 65-16/05/2016 Terremoto 7,8 Pedernales: <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp->

content/uploads/downloads/2016/05/Informe-de-situaci%C3%B3n-
n%C2%B065-especial-16-05-20161.pdf

Story, J. (1833). *Commentaries on the Constitution of the United States*. Boston:
Hilliard, Gray and Company.

Terán, E. (24 de 11 de 2005). *DerechoEcuador.com*. Recuperado el 22 de 06 de 2018,
de DerechoEcuador.com: [https://www.derechoecuador.com/el-juicio-
poliacutetico-como-mecanismo-fiscalizador](https://www.derechoecuador.com/el-juicio-poliacutetico-como-mecanismo-fiscalizador)

Torres Chávez, E. (1978). *Breves Comentarios al Código Penal del Ecuador* . Quito:
Universidad Central del Ecuador .

Última Hora Ecuador. (23 de 02 de 2018). Ochoa presenta pruebas de descargo antes
la comisión de fiscalización. Quito, Pichincha, Ecuador.

Zaidán, S. (2017). *El Procedimiento Legislativo en la Asamblea Nacional del
Ecuador*. Quito: Fundación Hanns Seidel-Pontificia Universitaria Católica del
Ecuador.

Zerolo Duran, A. (2017). *La Monarquía Constitucional. Principios del Estado
Liberal según Chateaubriand*. Madrid: Dykinson.