

El juicio político en la Constitución ecuatoriana

Rafael Oyarte Martínez*

El presente estudio ofrece un análisis sobre el juicio político como una de las instituciones de un Estado de Derecho en el que la responsabilidad y el control de los gobernantes y los órganos del poder público es efectivizada indirectamente a través del ejercicio de la facultad fiscalizadora del Congreso Nacional.

Como antecedente, el autor inicia con el estudio de la *facultad de inspección o la información documentaria del Congreso Nacional*, así denominada por la Ley Orgánica de la Función Legislativa, para señalar al juicio político como la consecuencia del incumplimiento del funcionario a este requerimiento; a más de este caso, describe el autor los requisitos numéricos para instruir el juicio político, oportunidad, procedimiento, causales, los sujetos pasivos, que son analizados individualmente. Para el efecto el autor se remite a datos históricos, legislación nacional y comparada, y doctrina. La exposición incluye también comentarios de interpretación y un colofón con conclusiones y fundados comentarios.

FORO

INTRODUCCIÓN

Como el establecimiento de una democracia directa no ha sido posible en los estados contemporáneos, sea por el conocido problema demográfico o porque la complejidad de las cuestiones estatales no permiten, la más de las veces, que estos asuntos sean debatidos por todos, 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. Propio de un Estado de Derecho es el establecimiento de normas que hagan efectivo el principio de responsabilidad, 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.

* Profesor de Derecho Constitucional en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Profesor de la Universidad Andina Simón Bolívar y de la Universidad Técnica de Ambato.

Al igual que en la generalidad de sistemas que adoptaron el sistema de gobierno presidencialista republicano, en el Ecuador el Congreso Nacional legisla y fiscaliza.¹ A través del ejercicio de su facultad fiscalizadora, la Legislatura controla a los órganos del poder público, no solo gubernamentales, a nombre del pueblo, lo que se practica de dos formas: a través de una función política (juicio político) y por medio de una facultad de inspección (información documentaria).

La base normativa de la facultad fiscalizadora del Congreso Nacional se encuentra en la Constitución (CE), la Ley Orgánica de la Función Legislativa (LOFL) y el Reglamento Interno de la Función Legislativa (RIFL).

INFORMACIÓN DOCUMENTARIA

La facultad de inspección se dirige a conocer la actividad gubernamental y, en general, de los órganos del poder público, con el objetivo 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.

El Congreso Nacional cuenta entre sus atribuciones la de “solicitar a los funcionarios públicos las informaciones que considere necesarias” (art. 130, num. 8, CE). Esta solicitud debe ser canalizada por cualquier diputado a través del presidente del Congreso Nacional o de los presidentes de las comisiones especializadas permanentes (art. 79 LOFL).²

La Constitución y la Ley Orgánica de la Función Legislativa determinan que la información puede ser requerida a cualquier funcionario del sector público, por lo que se excluye a quienes no tienen esa calidad, es decir, a particulares en general. Se hace presente que los diputados son funcionarios públicos (art. 135, inc. 2, CE) pero ello no quiere decir que se los someta al control político parlamentario en sentido estricto, toda vez que tanto a través del juicio político como por medio de la información documentaria se ejerce el control extraorgánico. Para los legisladores se encuentra previsto el proceso de descalificación en el caso de incurrir en prohibiciones o en violaciones al Código de Ética de la Legislatura (arts. 135 y 136 CE, y 65 a 67 LOFL).

-
1. El control político es más eficaz en un sistema parlamentario que en los presidencialismos, en virtud del voto de desconfianza y de la responsabilidad solidaria, fundamentalmente.
 2. Para el cumplimiento de las atribuciones del Congreso, se conforman comisiones especializadas permanentes, cuyo número, conformación y competencia se determina en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, encontrándose prohibida la creación de comisiones ocasionales (arts. 134 CE y 30 LOFL).

Los diputados pueden solicitar cualquier información que consideren necesaria, con excepción de la calificada de seguridad nacional (art. 79 LOFL), es decir, siguiendo los lineamientos contenidos en la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a Información Pública, la que se declara como reservada por el Consejo de Seguridad Nacional y que, de modo general, se refiere a los planes y órdenes de defensa nacional, militar, movilización, de operaciones especiales y de bases e instalaciones militares ante posibles amenazas contra el Estado; información en el ámbito de la inteligencia, específicamente los planes, operaciones e informes de inteligencia y contra inteligencia militar, siempre que existiera conmoción nacional; información sobre la ubicación del material bélico cuando ésta no entrañe peligro para la población; y, los fondos de uso reservado exclusivamente destinados para fines de la defensa nacional (art. 17 Lotaip). En todo caso, se hace presente que el Código de Ética de la Legislatura sanciona al congresista que divulgue datos revelados en sesión reservada comprometiendo “gravemente la seguridad interna o externa del país” con la pérdida de la calidad de diputado (art. 13, inc. 3, CEL).

Esta facultad de inspección, denominada genéricamente por la Ley Orgánica de la Función Legislativa como “información documentaria”, se practica a través de dos procedimientos distintos: la información documentaria propiamente dicha, esto es, cuando se solicita la entrega de documentos, y la simple información, cuando el legislador dirige preguntas a un funcionario público.

INFORMACIÓN DOCUMENTARIA

Cuando el diputado solicita documentos, el funcionario competente está en la obligación de proporcionarla (art. 80 LOFL) y, en caso contrario, el legislador puede solicitar la comparecencia del omiso ante el Congreso o ante la comisión respectiva (art. 83 LOFL). Ello depende de la forma como el legislador realizó la solicitud, esto es, si la canalizó a través del presidente del Congreso Nacional o del presidente de una de las Comisiones.

La información, naturalmente, debe proporcionarse por escrito, en copias certificadas, es decir, no se deben requerir originales, los que tienen que permanecer en la respectiva institución. La certificación debe ser realizada por el funcionario que tiene la competencia para certificar documentos en la respectiva entidad. La información requerida se entrega al solicitante a través del presidente de la Legislatura o de la comisión respectiva dentro del término de quince días, existiendo la posibilidad de solicitar justificadamente un término adicional improrrogable de cinco días (art. 80 LOFL).

INFORMACIÓN A BASE DE PREGUNTAS

Los legisladores pueden solicitar información por medio de preguntas formuladas por escrito al funcionario público. El solicitante puede optar porque la respuesta sea realizada en forma escrita o por medio de una exposición oral (art. 81 LOFL).

Si se requirió la respuesta por escrito, el funcionario cuenta con un término de diez días para proporcionar las respuestas ante el presidente de la Legislatura o de la comisión respectiva, pudiendo solicitarse un término adicional improrrogable de cinco días (art. 82 LOFL). Si la información no es proporcionada el legislador puede solicitar la comparecencia del funcionario requerido ante el Congreso o ante la comisión respectiva (art. 83 LOFL). Ni la Ley Orgánica de la Función Legislativa ni el Reglamento Interno de la Función Legislativa establecen un número máximo de preguntas a realizarse ni la forma en que debe ser realizado el cuestionario, aunque, sostengo, se deben tener presentes las normas generales para esta clase de actuaciones, como la de no formular más de un cuestionamiento en cada pregunta, sin que éstas sean capciosas o impertinentes, ni que induzcan la respuesta (v. gr. art. 243 CPC). Es-timo que no hay que confundir la información documentaria con una confesión judicial o con diligencias preparatorias, pues si de establecer responsabilidad del funcionario se trata existe el juicio político, lo que no excluye que de los resultados de la información documentaria se pueda, finalmente, determinar el mérito de un eventual juicio político del mismo funcionario o de otros. De este modo, al no tratarse de una interrogación con la finalidad de hacer responsable al funcionario requerido, se puede señalar que el funcionario no requiere necesariamente la asistencia de un abogado defensor, aunque este punto de derecho no resulta nada pacífico y bien se puede sostener lo contrario (art. 24, num. 5, CE), básicamente en el sentido de que en materia de derechos se debe estar a la interpretación que más favorezca a su efectiva vigencia (arts. 18, inc. 2, y 24, num. 5, CE). Lo dicho, en todo caso, no excluye la aplicación de las normas constitucionales relativas a cualquier declaración, como la de no obligar al compareciente a realizar afirmaciones en su contra que le puedan ocasionar responsabilidad penal, por ejemplo (art. 24, num. 9, CE).

Si se requiere la respuesta oral, el presidente de la Legislatura señalará la fecha y hora para la comparecencia del funcionario ante el Congreso o ante la comisión, según corresponda, la misma que debe ser fijada entre los diez y los quince días posteriores desde que se corrió traslado con la solicitud del congresista (art. 84 LOFL). En el día y hora señalados se instala la sesión del Congreso o de la comisión respectiva, en la que el funcionario requerido o su delegado debe responder el cuestionario y, además, contestar las preguntas que formulen los legisladores (art. 85, inc. 1, LOFL) que, naturalmente, se deberán referir a los asuntos sobre los que versa la comparecencia y no a otros que le son ajenos, pues, en este último caso, se debería requerir

nuevamente al funcionario en un procedimiento separado. Concluida la exposición, los diputados deben debatir sobre lo expuesto por el funcionario o su delegado, quienes deben permanecer en el recinto en virtud de la reforma introducida al inciso segundo del artículo 85 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa (art. 14 de la Ley No. 114 de 1998), pues anteriormente estaban facultados para retirarse luego de realizada su presentación.

Si el diputado requirente no señala la forma en la que el funcionario debe realizar su respuesta (es decir, oral o escrita), como ocurre en diversas ocasiones, la contestación deberá darse por escrito, en los plazos ya señaladas, toda vez que al no demandarse la respuesta en forma oral, el presidente de la Legislatura no señalará día y hora para la comparecencia del requerido.

Por último, corresponde al funcionario requerido la decisión de responder personalmente o por medio de un delegado que nombre para el efecto, pues, naturalmente, esa es una determinación que no puede ser adoptada por el legislador solicitante (art. 81 LOFL).

EL INCUMPLIMIENTO DEL REQUERIDO

La Ley Orgánica de la Función Legislativa no señala las consecuencias que se aplican al funcionario requerido que no hace la entrega de la información o no comparece al Congreso Nacional o a la comisión respectiva. En este caso se hace presente que el funcionario ha cometido una violación legal en el ejercicio de su cargo, lo que bastaría para iniciarse un juicio político en su contra, solo por esta causa. Ahora bien, como se revisará más adelante, no todo funcionario es sujeto pasivo de juicio político, para esos casos el vacío permanece.

EL JUICIO POLÍTICO

El ejercicio de la facultad fiscalizadora del Congreso Nacional se completa a través de la atribución fundamental de la Legislatura de operar el juicio político contra diversos dignatarios y funcionarios públicos, instituto a través del que se persigue el establecimiento de la responsabilidad política de éstos. Muchos inconvenientes se señalaron respecto del sistema ecuatoriano de enjuiciamiento político, lo que llevó al constituyente de 1998 a realizar una serie de reformas a la institución, algunas de las cuales han pretendido solucionar problemas que, sin que se haya modificado sustancialmente el procedimiento, incluso impiden la aplicación efectiva del principio de responsabilidad.

SOLICITUD

Tradicionalmente en el Ecuador no se establecieron requisitos numéricos para instruir el juicio político, cualquier legislador podía iniciarlo, aunque no se llegó a prever, como ocurrió con la Constitución grancolombiana de 1830, que éste pueda ser promovido constitucionalmente a instancia de cualquier ciudadano (art. 63, No. 1). Sobre este aspecto, se debe tener presente que en los Congresos bicamerales que se establecieron en nuestra historia constitucional, como ocurre en la generalidad de sistemas comparados, la acusación se formulaba en la cámara baja (comúnmente denominada de diputados o de representantes) y era finalmente conocida por el Senado, mientras que en los monocamerales el procedimiento, generalmente, se inicia y concluye ante el mismo órgano.

El hecho de que cualquier congresista pudiese iniciar un juicio político fue utilizado, como lo observó Ernesto Albán Gómez, por los políticos de oposición para tratar “de levantar su imagen utilizando este mecanismo en forma casi despiadada y actuando en general contra la figuras políticamente más destacadas de los respectivos gobiernos”.³ Por lo señalado, en la codificación constitucional de 1998 se condicionó la solicitud de juicio político a que ésta sea formulada, al menos, por la cuarta parte del total de legisladores, con lo que se tiende a evitar que se acumulen esta clase de causas. Como se observa, la Constitución ecuatoriana establece un mínimo de legisladores para iniciar la acusación constitucional, mas no establece un máximo, como sí lo hizo el constituyente chileno⁴ con la finalidad de que los asuntos no sean prejuzgados.⁵

SUJETOS PASIVOS DE JUICIO POLÍTICO

No todo funcionario o dignatario público puede ser sujeto de juicio político. La Constitución los restringe a los siguientes:

-
3. Ernesto Albán Gómez, *Un tema crítico: relaciones entre Ejecutivo y Congreso*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador / Fundación Konrad Adenauer Stiftung, 1997, p. 20.
 4. *Constitución Política de Chile*, art. 48, No. 2, en que se atribuye a la Cámara de Diputados declarar si han o no lugar las acusaciones que no menos de diez ni más de veinte de sus miembros formulen.
 5. En nuestro caso se podría dar el fenómeno de que la solicitud de juicio político sea suscrita por más de la mitad del total de legisladores, con lo que el proceso para determinar la censura de la generalidad de funcionarios –con excepción del Presidente y del Vicepresidente de la República– no pase de ser un mero formalismo para tomar una decisión que, de suyo, ya habría sido adoptada de forma previa.

Función Ejecutiva

Pueden ser sometidos a juicio político el Primer y Segundo Mandatarios, además de los ministros de Estado. Como lo señala Hernán Salgado Pesantes, “si bien el Ejecutivo se mueve dentro de los límites señalados por las normas jurídicas generales, también actúa dentro de un amplio margen discrecional, donde cuenta la voluntad política de quien gobierna para la toma de decisiones. Esto hacía necesario un control político de parte de la Función Legislativa, además de que traería cierto equilibrio entre los poderes del Estado”.⁶

En un sistema republicano presidencialista el titular único de la Función Ejecutiva es el Presidente de la República (art. 164 CE), por lo que las decisiones, finalmente, son tomadas por el Jefe del Estado; 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 este poder del Estado, el constituyente ha preferido derivar la responsabilidad a los ministros tomándolos como sus representantes en la cartera a su cargo (art. 176, inc. 1, CE). Por otra parte, el Vicepresidente de la República, a diferencia de los ministros, no es un funcionario de confianza del Jefe del Estado –no lo nombra y remueve libremente–, y ejerce las funciones que éste le asigna (art. 173 CE) y la comisión de las infracciones que se determinan para el juicio político son de su propia responsabilidad.

Órganos de control

Se puede proceder al enjuiciamiento político de los titulares de los órganos cuya nominación depende del Congreso Nacional: Contralor y Procurador General del Estado, Defensor del Pueblo, Ministro Fiscal General y Superintendentes que, en virtud de las leyes correspondientes, son los de Bancos y Seguros (art. 171 Lgisf), de Telecomunicaciones (art. 34 LET) y de Compañías (art. 430 L.Cía).

No se incluye dentro de la enumeración a los miembros de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción ni a los miembros del directorio del Banco Central del Ecuador. En el primer caso se debe tener presente que los integrantes de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción no son designados por el Congreso Nacional, sino por los diversos colegios electorales que se determinan en su Ley Orgánica (art. 4 Locccc). Además, por la naturaleza de sus funciones, pues las investigaciones que

6. Hernán Salgado Pesantes, *Instituciones políticas y Constitución del Ecuador*, Quito, Ildis, 1987, p. 58.

realiza pueden referirse a los legisladores, se podría utilizar el mecanismo del juicio político con la finalidad de impedir o anular la actividad de control.

En cambio, desde el texto original de la Constitución de 1978-79 los miembros del Banco Central no aparecen incluidos dentro de los sujetos de juicio político, pero ello se debió a que, hasta la cuarta codificación de 1997, la única norma constitucional respecto de ese órgano se refería a su atribución exclusiva de emitir monedas metálicas y billetes con poder liberatorio ilimitado (art. 71). Es en la codificación de 1998 que se regula las funciones y la integración del directorio del Banco Central, cuya designación de miembros corresponde al Congreso Nacional (arts. 130, No. 11, y 261 a 265 CE). Si su exclusión tiene por objeto que no exista injerencia en las políticas monetaria, financiera, crediticia y cambiaria cuyo establecimiento, control y aplicación le corresponde,⁷ dicha justificación sería contraria al principio de control y de responsabilidad de los funcionarios públicos (art. 120 CE). Es por ello que la misma Constitución prevé que sus miembros pueden ser removidos por la Legislatura, con el voto conforme de las dos terceras partes de sus integrantes, a propuesta del Presidente de la República (art. 262, inc. 3, CE). En todo caso, se debe considerar que una remoción no implica una destitución, esto es, no configura la consecuencia jurídica aplicable a quien ha cometido una infracción al orden jurídico, aunque se podría utilizar para este fin, pero, en este evento, se hace presente que la remoción, de modo general, no requiere de un procedimiento previo en el que se pueda ejercer el derecho de defensa, pues basta la voluntad unilateral del ente nominador para proceder a ella.⁸ En estas condiciones sería conveniente incluir a los miembros del Banco Central como sujetos pasivos de juicio político para el establecimiento de infracciones constitucionales y legales, manteniendo la figura de la remoción, en los términos actuales, para los demás casos, es decir, en los eventos en que no se persiga la determinación de responsabilidades.

Órganos jurisdiccionales

En la actualidad constan como sujetos de juicio político los vocales del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo Electoral. En la codificación constitucional de 1998 se excluyó a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y los vocales del Consejo Nacional de la Judicatura, a quienes se podía enjuiciar políticamente hasta la cuarta codificación constitucional de 1997 (art. 82, letra g). Sobre este últi-

7. A pesar de que en la actualidad se encuentran disminuidas, por no decir anuladas en materia de política monetaria y cambiaria, en virtud de la dolarización.

8. Existen leyes que contemplan a la remoción como una sanción disciplinaria, exigiendo para su aplicación la instauración previa de un procedimiento administrativo (sumario).

mo caso, que generó polémica desde la publicación de la norma constitucional hasta las sesiones parlamentarias de diciembre de 2004 en las que se cesó inconstitucionalmente a la Corte Suprema de Justicia designada en 1997, se llegó al extremo de expedir un fallo por parte del Tribunal Constitucional en 1999 en que se declaraba la inconstitucionalidad del inciso primero del número 9 del artículo 130 de la Constitución.

La finalidad del constituyente de 1998 fue evitar injerencias en la actividad jurisdiccional. Al respecto, hace algunos años se planteó un juicio político contra el entonces Presidente de la Corte Suprema de Justicia en virtud de una sentencia, y que resultó en su censura y destitución, en franco atentado a la independencia externa de la Función Judicial. La solución a la eventualidad de estos predicamentos fue excluir a los jueces supremos del enjuiciamiento político, lo que no ocurre en otros sistemas, como por ejemplo en las Constituciones de Bolivia (arts. 62, No. 4, y 66, No. 1), Chile (art. 48, No. 2, letra c), Colombia (art. 174), México (arts. 74, fracción V, 76, frac. VII, y 110) y Perú (art. 99), entre tantos otros que siguen el sistema presidencialista republicano.

En todo caso, se esté o no de acuerdo con la exclusión de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, esa es una decisión adoptada por el constituyente que debe respetarse, como todas. Una polémica sentencia del Tribunal Constitucional, en tanto que esa magistratura no estaba ni está facultada para pronunciarse sobre reformas constitucionales (art. 276, No. 1, CE), declaró la inconstitucionalidad del “acto legislativo” de la Asamblea Nacional contenido en el inciso primero del número 9 del art. 130 de la Constitución, “por medio del cual se pretendió reformar el literal ‘G’, del art. 82 de la Constitución codificada el 16 de enero de 1997”.⁹ Basó su decisión en que se sometía a juicio político a funcionarios no incluidos en el texto propuesto por la Comisión de Constitución y aprobado por la Asamblea (Defensor del Pueblo, Ministro Fiscal General y vocales del Tribunal Constitucional), además de otras violaciones formales al Estatuto Orgánico de Procedimiento de la Asamblea Nacional, que no era norma de rango constitucional, en todo caso. Si bien resulta inexplicable la inclusión en el inc. 1 del num. 9 del art. 130 del texto constitucional del Defensor del Pueblo, Ministros Fiscal General y vocales del Tribunal Constitucional, es inequívoco que la Asamblea excluyó a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y que mal podía volver a regir la letra g del art. 82 de la cuarta codificación constitucional de 1997, que fue expresamente derogada por la disposición final de la vigente codificación constitucional. Si lo inconstitucional era el agregado al que se ha he-

9. Tribunal Constitucional, Resolución No. 024-99-TP adoptada dentro del caso No. 867-98-TC. Esta sentencia se adoptó con el voto salvado del magistrado Marco Morales Tobar.

cho referencia, lo razonable era declarar esa inconstitucionalidad (para lo cual, insisto, el Tribunal Constitucional no estaba facultado) y no la de todo el inciso, menos aun pretender que el texto derogado expresamente recobraba vigencia.

Esta situación se agravó cuando el Congreso Nacional, en resolución de 9 de diciembre de 2004, pretendió “respetar” ese fallo del Tribunal Constitucional, retomando inconstitucionalmente una atribución que no se le otorgaba: la de enjuiciar políticamente a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Esta resolución, afortunadamente para la vigencia del Estado de Derecho y sus principios, fue dejada sin efecto de manera posterior.

Sobre los magistrados del Tribunal Constitucional se debe considerar que si bien el Congreso Nacional puede ejercer control político respecto de los vocales de esa Magistratura, pues es una de las facultades del órgano legislativo de conformidad con el art. 130, num. 8 y 9, de la Constitución –con la duda y observación ya planteada–, ello debe ser interpretado con la debida correspondencia y armonía respecto de otros preceptos constitucionales que no pueden ser anulados, dejados sin efecto o privados de eficacia normativa (principio de unidad). De este modo, el art. 275, inc. 2, del texto constitucional excluye de responsabilidad a los vocales del Tribunal Constitucional en materia de votos u opiniones formuladas en el ejercicio del cargo, el que se determina en el cumplimiento de las atribuciones que el art. 276 de la Constitución confiere privativamente al Tribunal Constitucional. Los vocales de esa magistratura formulan sus opiniones en las reuniones que se mantienen tanto en las salas como en el Pleno del Tribunal a fin de resolver las causas que conocen. Del mismo modo, los votos que emiten se encuentran formulados dentro de las resoluciones que se dictan en las respectivas causas. Para mayor abundamiento, el art. 3 de la Ley del Control Constitucional señala que el Tribunal Constitucional es independiente de las demás funciones del Estado, razón por la cual ningún órgano del poder público puede intervenir en el ejercicio de las funciones de justicia constitucional que practica esa Magistratura.

En definitiva, si bien los vocales del Tribunal Constitucional no se encuentran exentos de responsabilidad (civil, penal, administrativa e incluso política), pues ello está determinado en el art. 120, inc. 1, de la Constitución, ello no quiere decir que el Congreso Nacional pueda ejercer su potestad fiscalizadora respecto de asuntos que son de competencia exclusiva del Tribunal Constitucional, como es el caso de una resolución dictada dentro de una acción constitucional, pues ello vulnera la independencia jurisdiccional de esa magistratura y el principio de separación de funciones. Hago presente que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su sentencia sobre el caso Tribunal vs. Perú, declaró violado el art. 23.1.c de la Convención Americana sobre Derechos Humanos cuando el Congreso de la República del Perú cesó

en sus funciones a los magistrados del Tribunal Constitucional de ese país.¹⁰

Hago presente que, si bien concuerdo con la exclusión de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia respecto del juicio político, toda vez que ese mecanismo podría ser utilizado, como en efecto lo ha sido, para intervenir de forma indirecta en decisiones judiciales, violando la independencia externa de la Función Judicial¹¹ (art. 199, inc. 1, CE). Por la misma razón sostengo que los vocales del Tribunal Constitucional no deben ser sometidos a la facultad fiscalizadora, mas no encuentro justificación para que los vocales del Consejo Nacional de la Judicatura se encuentren excluidos del control político, toda vez que no ejercen facultades jurisdiccionales (art. 206 CE), sino que, como lo señala Santiago Andrade Ubidia, “le corresponde la función auxiliar y de apoyo de administrar los recursos humanos y materiales con que cuenta la Función Judicial, para el cumplimiento de su alta misión”.¹²

OPORTUNIDAD

El Congreso Nacional puede proceder al enjuiciamiento político de los funcionarios antes señalados, durante el ejercicio de sus funciones y hasta un año después de terminadas (art. 130, No. 9, inc. 1, CE). El enjuiciamiento durante el ejercicio de funciones es necesario para hacer efectivo el principio de responsabilidad, además de ser absolutamente razonable con la consecuencia jurídica de una eventual censura: la inmediata destitución del funcionario (art. 130, No. 9, inc. 4, CE).

Ello no ocurre en el caso de juicios políticos que se inician y/o concluyen luego de la cesación del enjuiciado, puesto que si éste ya no se encuentra en funciones ninguna consecuencia jurídica resultará de la censura, ya que no puede operar la destitución de un cesado, vacío que, en similares términos, también lo hace presente Marco Morales Tobar. Antiguamente la censura no solo conllevaba la destitución sino que, además, el afectado era objeto de inhabilitación para ocupar cargos públicos durante el mismo período, la que en todo caso, no podía ser inferior a un año, tal como se estableció hasta la cuarta codificación constitucional de 1997 (art. 82, letra g, inc.

10. El art. 23.1.c de la Convención Americana sobre Derechos Humanos señala: “Artículo 23. Derechos Políticos 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”.

11. Cfr. Santiago Andrade Ubidia, “La Constitución Política y la administración de justicia”, en Santiago Andrade Ubidia, Julio César Trujillo y Roberto Viciano Pastor, eds., *La estructura constitucional del Estado ecuatoriano*, Quito, Centro de Estudios Políticos y Sociales / Universidad de Valencia / Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador / Corporación Editora Nacional, 2004, p. 239. Del mismo modo, *vid.*, Santiago Andrade Ubidia, “Independencia judicial y Estado de Derecho”, en *Temas de Derecho Constitucional*, Quito, Academia Ecuatoriana de Derecho Constitucional, Ediciones Legales, 2003, pp. 281-312.

12. Santiago Andrade Ubidia, “La Constitución Política y la administración de justicia”, p. 254.

1), por lo que la censura sí tenía efecto para estos casos. Por otra parte, en la actualidad el enjuiciamiento político de un funcionario que ya cesó en sus funciones podría tener su utilidad en cuanto la Constitución dispone que: “Si de la censura se derivaren indicios de responsabilidad penal del funcionario, se dispondrá que el asunto pase a conocimiento del juez competente”, pero se debe tener presente que el juicio político no es *conditio sine qua non* para iniciar un proceso penal, es decir, este último se puede instaurar sin necesidad de una censura previa.¹³

Ahora bien, el enjuiciamiento político se debe basar en la imputación de infracciones cometidas por el funcionario en el ejercicio del cargo específico, y no de otras que son ajenas a las funciones o que se cometieron cuando se ejercía otro distinto.¹⁴ En este aspecto, se echa de menos la claridad con la que esta situación se plantea, por ejemplo, en la Constitución colombiana, que señala que la acusación se puede realizar aunque se hubiese cesado en el ejercicio del cargo, en este caso solo se realiza el juicio “por hechos u omisiones ocurridos en el desempeño del mismo” (art. 174).

CAUSALES

La Constitución distingue las causales por las que se puede iniciar un juicio político contra el Presidente y Vicepresidente de la República, limitándolas, respecto de los demás funcionarios sujetos a esta clase de procesos (cfr. art. 97 LOFL).¹⁵

Presidente y Vicepresidente de la República

De conformidad con el inc. 2 del num. 9 del art. 130 de la Constitución, “El Presidente y Vicepresidente de la República solo podrán ser enjuiciados políticamente por la comisión de delitos contra la seguridad del Estado o por delitos de concusión, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito”. Ello, en principio, implica un perfeccionamiento de las causales previstas con anterioridad, hasta la cuarta codificación

13. Distinto es el caso de la inmunidad de forma del Presidente y del Vicepresidente de la República (art. 130, No. 10, CE) y de los diputados (art. 137, inc. 2, CE), en los que se requiere de autorización legislativa para enjuiciar penalmente a estos dignatarios.

14. Por el contrario, hace algunos años se censuró y destituyó del cargo al entonces Defensor del Pueblo por infracciones legales que habría cometido en el desempeño de un cargo que había ejercido con anterioridad (el de Procurador General del Estado). Para agravar la situación, este funcionario había dejado de ser Procurador General del Estado más de un año antes de iniciar el juicio político, por lo que la posibilidad de ejercer el control político sobre esos hechos había caducado.

15. Ello no ocurría en el texto original de la Constitución de 1978-79, en el que al Primer y Segundo Mandatarios se los podía enjuiciar políticamente, al igual que al resto de funcionarios, “por infracciones cometidas en el ejercicio de sus funciones oficiales” (art. 59, letra f).

constitucional de 1997, en la que el primer y segundo mandatarios solo podían ser sometidos a juicio político por traición a la patria, cohecho o cualquier otra infracción que afectare gravemente al honor nacional (art. 82, letra g, inc. 3).

Como se observa, las causales para iniciar el enjuiciamiento del primer y segundo mandatarios son delitos penales. Así, se podría argumentar que, al tratarse de infracciones, se debería aplicar el principio de presunción de inocencia que solo se desvanece con la declaratoria de culpabilidad mediante sentencia ejecutoriada (art. 24, No. 7, CE). Para evitar el eventual argumento de prejudicialidad que al efecto se podría plantear, esto es, que para iniciar el enjuiciamiento político se debe realizar un proceso penal previo en el que se declare la responsabilidad de estos funcionarios, el constituyente expresamente señaló que “No será necesario enjuiciamiento penal para iniciar este proceso” (art. 130, No. 9, inc. 2, CE). En todo caso, hago presente que el enjuiciamiento penal previo no solo no es necesario por la citada disposición expresa sino que, incluso sin ese precepto, ello sería así, en virtud del principio de unidad de la Constitución, es decir, que no se pueden interpretar las normas constitucionales en contra de sus propias disposiciones: los delitos de concusión, peculado, cohecho y enriquecimiento ilícito se sancionan penalmente con penas privativas de libertad; si estos dignatarios fuesen sancionados con estas penas, sus derechos políticos se verían suspendidos (art. 28, num. 2, CE) impidiéndoles desempeñar la función pública (art. 26 CE), lo que tornaría al juicio político en inútil, pues una eventual censura no tendría efectos al no poderse destituir a una persona impedida de ejercer el cargo. Para mayor abundamiento, la Constitución no solo que no requiere de una decisión judicial previa para iniciar el enjuiciamiento político, sino que, a la inversa, exige la autorización legislativa para procesar penalmente al Presidente y Vicepresidente de la República (art. 130, num. 10, CE).

La razón para limitar la responsabilidad política del Presidente de la República a la comisión de infracciones graves tiene su origen, según Hernán Salgado, en que su autoridad proviene del sufragio popular y que es la cabeza del Ejecutivo, lo que no ocurre en los sistemas parlamentarios. En caso contrario, el Legislativo invocando cualquier causa podría destituir al Presidente de la República, provocándose trastorno por la acefalía y afectar “la voluntad soberana del pueblo que lo eligió como su mandatario”.¹⁶

16. Hernán Salgado Pesantes, “Teoría y práctica del control político”, en *Temas de Derecho Constitucional*, Quito, Academia Ecuatoriana de Derecho Constitucional, Ediciones Legales, 2003, pp. 261-262.

Delitos contra la seguridad del Estado

Con anterioridad, la Constitución preveía como causal de juicio político para estos dos dignatarios la traición a la patria. El problema que conllevaba esta causal es que el Código Penal no tipifica como delito la traición a la patria, aunque sí establece, en la última disposición contenida respecto de los delitos que comprometen la seguridad exterior de la República, que “en toda sentencia condenatoria por traición a la patria, se impondrá la obligación de resarcir a la nación los daños y perjuicios ocasionados con la perpetración del delito que se reprima”, además de conllevar la pérdida de la nacionalidad ecuatoriana (art. 122 CP). En este sentido, si bien se podía asumir que los delitos tipificados en este capítulo (arts. 115 a 121 CP) eran los que configuraban la traición a la patria (lo que se podía discutir), no se incluyen los delitos que comprometen la paz y dignidad del Estado, los delitos contra la seguridad interior del Estado y los delitos de sabotaje y terrorismo que actualmente pueden motivar un juicio político al contenerse todos en el Título I del Libro segundo del Código Penal, de los delitos contra la seguridad del Estado.

Delitos contra la administración pública

En virtud de la reforma constitucional de 1998, existe una ampliación de los delitos contra la administración pública que motivan el enjuiciamiento político del Presidente y Vicepresidente de la República, pues hasta la cuarta codificación se establecía solo el de cohecho, delito al que en la actualidad se suman los de concusión, peculado y enriquecimiento ilícito.

El cohecho, de modo general, es el delito que cometen los servidores y funcionarios públicos al aceptar ofertas o promesas, o recibir dones o presentes para ejecutar un acto de su empleo u oficio, aunque sea justo, pero no sujeto a retribución, o bien para realizar un acto manifiestamente injusto ora para abstenerse de ejecutar un acto de su obligación (arts. 285 y 286 CP). La concusión, en cambio, la comete el funcionario o servidor que manda percibir, exige o recibe lo que sabe que no es debido “por derechos, cuotas, contribuciones, rentas o intereses, sueldos o gratificaciones” (art. 264 CP). El peculado se tipifica en el art. 257 del Código Penal, aunque no lo denomina así en su texto,¹⁷ y consiste en el abuso de dineros públicos o privados o, en ge-

17. Esta denominación aparece también, v. gr., en los arts. 2398, número 4, del Código Civil, 73 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 10 y 50, letra c, de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, además de la doctrina y algunos fallos de la Corte Suprema de Justicia al referirse al delito tipificado y sancionado en el art. 257 del Código Penal.

neral, de bienes que la persona tiene en razón de su cargo, sea desfalcándolos o disponiendo arbitrariamente de ellos.

El enriquecimiento ilícito se presenta en el caso del “incremento injustificado del patrimonio de una persona, producido con ocasión o como consecuencia del desempeño de un cargo o función pública, que no sea el resultado de sus ingresos legalmente percibidos” (art. innumerado agregado luego del art. 296 CP). De este modo, la Constitución exige que los funcionarios públicos, tanto los de libre nombramiento y remoción como los de período fijo, y en general los que manejan recursos o bienes públicos, y los dignatarios de elección popular, para posesionarse en sus cargos deben presentar su declaración patrimonial juramentada, que incluya activos y pasivos, y la autorización para que se levante el sigilo de sus cuentas bancarias. Al dejar el cargo, estos funcionarios deben presentar una nueva declaración patrimonial, con la finalidad de que la Contraloría General del Estado examine el contenido de ambas, comparándolas, y, de ser necesario, investigue los casos en que se presume enriquecimiento ilícito. El Código Político determina que la falta de presentación de la declaración al término de las funciones hace presumir el enriquecimiento ilícito (art. 122 CE).

Como se observa, el constituyente estableció como causales de juicio político la comisión de delitos que ha estimado tan graves que, incluso, determinó el carácter imprescriptible de las acciones y penas correspondientes a esta clase de infracciones, instituyendo, además, que los juicios por estos hechos pueden iniciarse y continuar aun en ausencia de los acusados (art. 121, inc. 2, CE).

Sobre el atentado grave al honor nacional

Esta causal, como se dijo, estaba prevista hasta la cuarta codificación constitucional de 1997 bajo la fórmula de “cualquier otra infracción que afectare gravemente al honor nacional”. Algunas posiciones señalaban que esta causal era inaplicable, al no existir ley de desarrollo, esto es, norma alguna que determine lo que debía entenderse como una infracción de esta naturaleza. Ciertamente es que se puede dar el fenómeno de invocar causales dándole un contenido que va más allá de su alcance, pero la eventualidad de una interpretación extralimitada, creo, no debía ser motivo para eliminar este fundamento o razón de enjuiciamiento político.

Para el efecto estimo que se debe considerar la calidad de los cargos, especialmente el de Presidente de la República, que, por la naturaleza de sus funciones en calidad de Jefe de Estado representa a la nación en el concierto de la comunidad internacional. No se puede tolerar, por tanto, que el Primer Mandatario, que no es un simple ciudadano al ostentar esa dignidad, cometa hechos que comprometan el honor nacional y el prestigio del Estado. De este modo, constituciones como la chilena (art.

48, No. 2, letra a) establecen como base de una acusación constitucional contra el Presidente de la República los actos que comprometen gravemente el honor de la nación.

El abandono del cargo

Actualmente, el abandono del cargo es una causal de cesación del Presidente de la República (art. 167, No. 6, CE), por lo que no se requiere de juicio político ni de quórum calificado para determinar su cumplimiento. Lo dicho se debe a que las causales de cesación implican, de modo general, la presentación de hechos objetivos que no requieren de un procedimiento previo en el que el afectado deba hacer efectivo su derecho de defensa para determinarlos (art. 24, No. 10, CE), como son los casos de terminación del período, muerte, renuncia o incapacidad física o mental, eventos en los que no se persigue el establecimiento de la responsabilidad política del dignatario.

En el caso del abandono, estimo, la situación es distinta, pues, como lo explica Mónica Heredia Proaño, éste consiste en el “desprendimiento voluntario, injustificado, inoportuno y definitivo del mandato”.¹⁸ En el texto original de la Constitución de 1978-79 y en su primera codificación de 1983 (art. 77, en ambos textos) se señalaba que el Presidente de la República no podía ausentarse del país sin autorización legislativa, ni permanecer fuera de Quito por más de treinta días consecutivos, pues, en caso contrario, se configuraba el abandono del cargo. Esta disposición no consta a partir de la segunda codificación constitucional de 1993, por lo que se ha llegado a señalar que se trata de una norma constitucional en blanco. Más allá de discutir si el abandono del cargo, tal como lo establece la Constitución, es una norma en blanco o no,¹⁹ este hecho no es un asunto que puede determinarse objetivamente –como la muerte, la renuncia, la terminación del período e incluso la incapacidad física o mental–, por lo que debería existir un procedimiento previo a través del cual se determine el cumplimiento de la causal, lo que se debería establecer por medio de un juicio político, como se prevé en las constituciones de Argentina y Paraguay.²⁰

Para el efecto, hay que tener presente que para que los actos sean regulares se deben fundamentar no solo materialmente sino, también, formalmente, en la norma su-

18. Mónica Heredia Proaño, “Causales de vacancia definitiva de la Presidencia de la República”, tesis doctoral, Quito, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 2001, p. 89. En esta tesis la autora desarrolla de manera completa y sistemática la configuración de la causal de abandono, acudiendo para ello a la historia constitucional ecuatoriana y al derecho comparado.

19. Aunque existen disposiciones constitucionales que le pueden dar contenido, como es el caso que el Presidente de la República no informe al Congreso Nacional su decisión de salir del país y lo haga (art. 170 CE), o que no solicite licencia debiendo hacerlo (art. 169, inc. 2, CE).

20. Cfr. Mónica Heredia Proaño, “Causales de vacancia definitiva de la Presidencia de la República”, p. 100.

perior de la que derivan. El elemento formal se entiende o bien como modo de producción de una decisión o bien haciendo referencia a su exteriorización y los medios que la acompañan,²¹ es decir, a la forma de manifestar la voluntad del órgano y a su notificación. La regulación jurídica de la forma de manifestación de la voluntad pública pretende, en definitiva, asegurar el debido proceso en la formación de una decisión o de un acto de autoridad, esencialmente para prevenir que al destinatario no se le afecte con un acto que no le ha garantizado o permitido ejercer oposición alguna. Del mismo modo, fundamental resulta la notificación con el contenido del acto al afectado, pues, de lo contrario, no podrá conocerlo y, por ende, no podrá oponerse a éste ni a sus consecuencias.

El respeto de los procedimientos en la emanación regular de un acto no solo implica un mero cumplimiento de formalidades impuestas por el legislador. La formalidad y su cumplimiento es una de las formas de garantizar los derechos de las personas, pues de tal guisa éste podrá oponerse o defenderse de una decisión que lo afecta. Esa es la razón fundamental por la que, si se señala que el Presidente o el Vicepresidente de la República han abandonado su cargo, debería declarársele luego de haber realizado el respectivo procedimiento, que no puede ser otro que el juicio político, a través del cual se determine su responsabilidad política (art. 24, No. 1 y 10, CE),²² lo que, actualmente, no ocurre, por disposición del mismo Código Político.

Los demás funcionarios

A diferencia del Presidente y Vicepresidente de la República, los demás funcionarios pueden ser “enjuiciados políticamente por infracciones constitucionales o legales, cometidas en el desempeño del cargo” (art. 130, No. 9, inc. 3). El uso de la fórmula “infracción” no implica que se restrinja el enjuiciamiento político a conductas que se encuentren tipificadas así penalmente, aunque no lo excluye, sino que se refiere a la contravención de disposiciones normativas contenidas tanto en la Constitución como en la ley. Por otra parte, la infracción que motiva el enjuiciamiento político se debe haber presentado con ocasión del ejercicio del cargo, esto es, debe haber una vinculación directa entre el hecho u omisión y las facultades, potestades, competencia y atribuciones del funcionario. De este modo, no se configura la causal de juicio político cuando el hecho cometido por la persona en contravención al ordenamiento jurídico no haya sido realizado en condición de funcionario. Asimismo, se debe reiterar el señalamiento relativo a que el enjuiciamiento se debe motivar en las ac-

21. Cfr. Vicente Escuin Palop, *Elementos de Derecho Público*, Madrid, Tecnos, 1999, 2a. ed., p. 108.

22. Lo mismo se establece en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 8.1).

tuaciones del funcionario ocurridas en el ejercicio del cargo y no con anterioridad, esto es, relacionadas con puestos públicos pretéritos.

Estimo que la Legislatura, a través del ejercicio de su facultad fiscalizadora, no debe analizar las actuaciones que estime desacertadas por parte de estos funcionarios, como ocurrió con el *voto de desconfianza* establecido en la Constitución de 1929, sino que juzgue políticamente el irrespeto a la juridicidad que se genere en virtud del ejercicio del cargo, asunto que, en similar sentido, sostiene Juan Larrea Holguín.²³

PROCEDIMIENTO

A pesar de que el Congreso Nacional ecuatoriano es unicameral, la Ley Orgánica de la Función Legislativa determina dos fases para el enjuiciamiento político: acusación y moción de censura, que sería el juicio propiamente dicho. En congresos bicamerales la división de las dos fases es clara: la cámara baja –de diputados o de representantes– tramita la fase de acusación, declarando si hay o no lugar a ésta; en el caso que la cámara de diputados apruebe la acusación, ésta es conocida y resuelta por el Senado, órgano que declara si existe la infracción que motivó el procedimiento, pronunciamiento que, de modo general, genera la destitución del funcionario.²⁴ En nuestro caso, el mismo órgano que tramita la acusación resuelve la moción de censura, decisión que es adoptada con el concurso de los diputados acusadores quienes también pueden pronunciarse sobre la censura.

Acusación

El enjuiciamiento político, como se revisó, debe ser solicitado, por lo menos, por un número de diputados que representen la cuarta parte del total de legisladores.

La acusación se formula por escrito ante el Presidente del Congreso Nacional, señalándose los cargos que se atribuyen al funcionario. Si bien la solicitud de enjuiciamiento político debe realizarse por el número de diputados que se señaló, la acusación puede ser propuesta en calidad de interpelante solo por un diputado por bloque legislativo. De este modo, contra un mismo funcionario puede existir más de una acusación presentada por separado por diversos diputados, ocurriendo que en cada una de las acusaciones deben concurrir el número de congresistas solicitantes reque-

23. Cfr. Juan Larrea Holguín, *Derecho Constitucional*, vol. II, Quito, Corporación de Estudios y Publicaciones, 2000, 6a. ed., pp. 113-114.

24. V. gr. *Constitución Política de Colombia*, art. 174; *Constitución Política de Chile*, arts. 48, No. 2, y 49, No. 1; *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, art. 110, inc. 3.

rido. Él o los legisladores pueden adjuntar a su acusación todas las pruebas que estimen pertinentes, sin perjuicio de solicitar o aportar otras durante el proceso de acusación (art. 87 LOFL).

Recibida la acusación ésta es remitida por el Presidente de la Legislatura, dentro del término de tres días, a la Comisión de Fiscalización y Control Político del Congreso Nacional la que, a través de su presidente, corre traslado con la acusación al respectivo funcionario (art. 88 LOFL). La Comisión de Fiscalización cuenta con un término de cinco días para efectuar el trámite correspondiente, dentro del cual el funcionario acusado ejerce su defensa ante este órgano, en forma oral o escrita, y, de la misma forma, pueden intervenir los acusadores. A la Comisión se le puede solicitar la concesión de un término adicional de cinco días para actuar pruebas. Vencido este término, en cinco días improrrogables, la Comisión debe remitir el expediente conteniendo todas las actuaciones al Presidente del Congreso Nacional (arts. 89 y 90 LOFL).

Para el caso del Presidente y Vicepresidente de la República, la Ley Orgánica de la Función Legislativa ha previsto ciertas normas especiales respecto de la tramitación del juicio político. Así, la acusación debe contener las firmas de los legisladores que la respaldan, que debe ser el número establecido en la Constitución (por lo menos la cuarta parte del total de legisladores), y que deben encontrarse reconocidas judicial o notarialmente (art. 98 LOFL). La acusación presentada ante el Presidente del Congreso Nacional no es remitida a la Comisión de Fiscalización y Control Político, como ocurre en la generalidad de casos, sino que la Legislatura debe conformar la denominada comisión especialísima de juicio político integrada por un diputado designado por cada uno de los bloques representados en el Congreso.²⁵ Esta comisión debe emitir un informe sobre la admisibilidad de la acusación, dentro del término de cinco días. Sobre el o los informes presentados, el Congreso Nacional se pronuncia respecto de la admisibilidad de la acusación formulada, con la mayoría absoluta de sus miembros. De ser admitida a trámite, la comisión especialísima debe proceder conforme a lo señalado en el párrafo anterior, esto es, correr traslado con el contenido de la acusación al primer o segundo mandatario, según corresponda, y continuar con el procedimiento respectivo. A diferencia de la generalidad de funcionarios sometidos a juicio político, el Presidente y el Vicepresidente de la República pueden actuar por interpuesta persona a través de uno o más delegados o procuradores. En

25. Se puede discutir la constitucionalidad de esta comisión especialísima, toda vez que el Código Político prohíbe la conformación de comisiones ocasionales (art. 134 CE), pero se debe tener presente que ésta se encuentra establecida en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, como lo exige la misma Constitución, sin que quede al arbitrio del legislador conformarla o no, pues ya se encuentra creada legalmente para estos casos.

caso de inadmisión, la causa se archiva sin que se pueda proponer un nuevo enjuiciamiento por los mismos hechos (arts. 99 y 101 LOFL).

Recibido el expediente remitido por la Comisión de Fiscalización o por la comisión especialísima, de ser el caso, los acusadores cuentan con cinco días para mocionar la censura del funcionario a través de la presidencia de la Legislatura; si no se plantea la moción de censura en el plazo señalado, se da por concluido el enjuiciamiento político (art. 91 LOFL). Se hace presente que la moción de censura debe ser plantada por los mismos acusadores y con los mismos diputados que solicitaron el enjuiciamiento político, por lo que es preferible que la solicitud de juicio sea formulada por un número mayor de legisladores que los exigidos por la Constitución, para así evitar el predicamento de que, por disensiones producidas a la hora de mocionar la censura, no se cuente con el número de congresistas requerido para aquello, impidiendo la continuación del trámite. En el caso del primer y segundo mandatarios se exige que las firmas de respaldo se encuentren reconocidas judicial o notarialmente (art. 100 LOFL).

Moción de censura

La fase de moción de censura, o de juicio propiamente dicha, se inicia con el señalamiento, por parte del presidente del Congreso Nacional, de la fecha y hora en la que dará comienzo la sesión en la que se va a debatir el asunto y se va a tomar la decisión correspondiente. La fecha que se fije para la sesión correspondiente debe encontrarse entre los cinco y los diez días de aquella en que se planteó la moción de censura. Si el Congreso Nacional se encuentra en receso se debe convocar a período extraordinario de sesiones (art. 92 LOFL).²⁶

En la fecha y hora señaladas el funcionario enjuiciado debe comparecer personalmente ante el Congreso Nacional a ejercer su derecho de defensa, presentando sus alegaciones por lapso máximo de ocho horas respecto de las infracciones que se le imputan (art. 94, inc. 1, LOFL), salvo el caso del Presidente y Vicepresidente de la República que, como se dijo, pueden actuar a través de delegados (art. 101 LOFL). Posteriormente, los acusadores que mocionaron la censura deben fundamentar las acusaciones hasta por dos horas cada uno, procediendo luego la réplica del acusado

26. Se hace presente que las fechas de convocatoria previstas en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, esto es, convocar a período extraordinario en un plazo no mayor a treinta días, pudiendo prorrogarse por sesenta días adicionales (arts. 92, inc. 2, y 93 LOFL), son inaplicables en la actualidad, visto que, según la Constitución, el Congreso Nacional ejerce sus atribuciones durante todo el año con dos recesos de un mes cada uno, a diferencia de la norma constitucional anterior que previó una actividad legislativa de dos meses, luego de lo cual la Legislatura entraba en receso.

hasta por cuatro horas (art. 94, incs. 2 y 3, LOFL). En el caso del enjuiciamiento al primer y segundo mandatarios, los legisladores que mocionaron la censura deben designar a tres diputados para que sostengan los cargos (art. 102 LOFL).

Concluidos estos pasos, el funcionario acusado se puede retirar y el presidente del Congreso Nacional declara abierto el debate, al que pueden inscribirse todos los congresistas para exponer sus razonamientos hasta por veinte minutos, luego de lo cual el debate se cierra y se procede a tomar votación nominal (art. 94, incs. 4 y 5, LOFL). La votación nominal es aquella en la que el legislador expresa su voto en forma verbal, pudiendo razonarlo hasta por diez minutos, siempre que no hubiera intervenido en el debate (art. 70 RIFL).

La toma de la decisión y efectos de la censura

La censura de la generalidad de funcionarios debe adoptarse por mayoría absoluta, es decir, por la mitad más uno del total del legisladores (arts. 130, No. 9, inc. 3 CE y 95 LOFL). En el caso del Presidente y del Vicepresidente de la República la censura debe resolverse con el voto conforme de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso (arts. 130, No. 9, inc. 2, CE y 103 LOFL).

La censura tiene por efecto la destitución inmediata del funcionario, a excepción de los ministros cuya permanencia en el cargo, a pesar de la censura, puede ser decidida por el Presidente de la República, aunque, como se dijo, ya no conlleva la inhabilitación para ejercer cargos públicos (arts. 130, No. 9, inc. 4, CE). La norma de excepción relativa a los ministros de Estado es una de las modificaciones que se introdujeron en la Constitución en la reforma de 1998, como una forma de prevenir excesos de la Legislatura que, en tiempos pasados, ejercía su facultad fiscalizadora a plenitud y, muchas veces, impidiendo la consolidación del gabinete. Si bien lo señalado es históricamente comprobable,²⁷ ello, estimo, no debió conducir al constituyente a eliminar prácticamente los efectos de la censura de un ministro. Los excesos no se debían a la consecuencia de la censura sino al procedimiento de juicio político en el que, en muchos casos, su resultado se puede determinar aun antes de tomarse votación. No es admisible, estimo, que los diputados acusadores juzguen al funcionario votando por su censura; es por ello que, si se mantiene la unicameralidad del Congreso Nacional, es conveniente excluirlos de la toma de la decisión.

Por otra parte, si de la censura se derivan indicios de responsabilidad penal del funcionario, el asunto debe pasar a conocimiento de los jueces competentes (arts.

27. Así, se señala que, con anterioridad, el promedio de duración en el cargo de un ministro de Energía y Minas era de seis meses, generalmente afectados por la censura.

130, No. 9, inc. 5, 96 y 104 LOFL). Como se dijo, no toda infracción constitucional o legal implica la comisión de un delito penal, por lo que esa consecuencia jurídica se verificará solo en este último evento; en cambio, en el caso del Presidente y Vicepresidente de la República esa situación debe producirse siempre, toda vez que si el enjuiciamiento político de estos dignatarios se motiva exclusivamente en la comisión de delitos de cohecho, concusión, peculado o enriquecimiento ilícito, y, si por ello se determina su responsabilidad política en virtud de la censura, se debe poner el funcionario a disposición del juez competente (cfr. art. 104, inc. 1, LOFL).

COLOFÓN

Estimo que el juicio político en el Ecuador tiene mucho de *político* y muy poco de *juicio*. Lo primero no solo que es entendible sino adecuado: la Legislatura no reemplaza a los órganos jurisdiccionales encargados de sustanciar y determinar la responsabilidad de las personas, sean estos funcionarios públicos o no, en los órdenes penal, civil, fiscal, laboral o de cualquier otro carácter, lo que, además, corresponde a una garantía judicial o del debido proceso.

Digo, y critico, que en el ejercicio de su facultad fiscalizadora el Congreso Nacional se aparta en mucho de aplicar las reglas del debido proceso, las que deberían ser observadas en razón de que el funcionario sometido puede, eventualmente, ser sujeto de responsabilidad política. Así, el Congreso Nacional dista mucho de ser un órgano imparcial, pues sus miembros no solo que no están jurídicamente obligados a actuar como reales *juzgadores*,²⁸ sino que incluso estarían compelidos a votar en contra de su convicción personal en esta clase de casos si el partido o movimiento al que pertenecen resuelve declarar como trascendental una resolución de forma previa. El desacato a esa resolución podría resultar en la expulsión del congresista, conllevando, además, su pérdida de la calidad de diputado, de conformidad con la letra b del art. 23 del Código de Ética de la Legislatura, en concordancia con el art. 136 de la Constitución. De ahí que en nuestro caso, salvo honrosas excepciones, los diputados votan de conformidad con su bancada parlamentaria. Más grave aún, qué imparcialidad puede demostrar, a la hora de votar a favor o en contra de la censura, un diputado que formula la acusación, tornándose en juez y parte.

28. En este sentido, el art. 49, número 1, inciso segundo, de la Constitución chilena señala que el Senado, en el conocimiento de las acusaciones formuladas por la Cámara de Diputados, “resolverá como jurado”. De este modo, en el año 1996, se pudo ver como en la Cámara Alta del Congreso chileno, dentro de la acusación constitucional formulada contra el entonces Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Servando Jordán, los senadores votaban según su convicción, de manera indistinta a su bancada parlamentaria.

Lo señalado, naturalmente, incide en que difícilmente se observen reglas tales como la de presunción de inocencia,²⁹ la de adecuada valoración de la prueba, la motivación de la decisión, etc. En todo caso, estimo que tampoco se pueden pedir asuntos que resultan de por sí imposibles de incumplir como es la doble instancia, más aún si el órgano fiscalizador es unicameral.

BIBLIOGRAFÍA

- Albán Gómez, Ernesto, *Un tema crítico: relaciones entre Ejecutivo y Congreso*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador / Fundación Konrad Adenauer Stiftung, 1997.
- Andrade Ubidia, Santiago, “Independencia judicial y Estado de Derecho”, en *Temas de Derecho Constitucional*, Quito, Academia Ecuatoriana de Derecho Constitucional / Ediciones Legales, 2003.
- Andrade Ubidia, Santiago, Julio César Trujillo y Roberto Viciano Pastor, eds., *La estructura constitucional del Estado ecuatoriano*, Quito, Centro de Estudios Políticos y Sociales / Universidad de Valencia / Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador / Corporación Editora Nacional, 2004.
- Escuin Palop, Vicente, *Elementos de Derecho Público*, Madrid, Tecnos, 1999, 2a. ed.
- Heredia Proaño, Mónica, “Causales de vacancia definitiva de la Presidencia de la República”, tesis doctoral Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito, 2001.
- Larrea Holguín, Juan, *Derecho Constitucional*, vol. II, Quito, Corporación de Estudios y Publicaciones, 2000, 6a. ed.
- Morales Tobar, Marco, “Actualidad de la Justicia Constitucional en el Ecuador”, en Luis López Guerra, coord., *La Justicia Constitucional en la actualidad*, Quito, Instituto de Derecho Público Comparado, Universidad Carlos III de Madrid / Comisión Europea / Tribunal Constitucional / Corporación Editora Nacional, 2002.
- Oyarte Martínez, Rafael, *Curso de Derecho constitucional*, tomo II, Quito, Fondo Editorial Andrade & Asociados, 2005.
- Salgado Pesantes, Hernán, *Instituciones políticas y Constitución del Ecuador*, Quito, Ildis, 1987.
- “Teoría y práctica del control político”, en *Temas de Derecho constitucional*, Quito, Academia Ecuatoriana de Derecho Constitucional / Ediciones Legales, 2003.

29. Cuántas veces se ha conocido con anticipación a la misma comparecencia al Congreso del funcionario sometido a juicio político el resultado del proceso, sea por la cesura o la absolución, solo calculando el número de diputados con que cuenta cada bancada parlamentaria, en razón de que, en forma previa, ya han manifestado su intención de voto.