

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Derecho

Maestría en Derecho Administrativo y Contratación Pública

Análisis evolutivo de la aplicación del juicio político en el Ecuador

Comparación entre las constituciones de 1998-2008

Leonardo Velasco Lombeida

Tutor: Víctor Granda Aguilar

Quito, 2020

Trabajo almacenado en el Repositorio Institucional UASB-DIGITAL con licencia Creative Commons 4.0 Internacional

	Reconocimiento de créditos de la obra	
	No comercial	
	Sin obras derivadas	
Para usar esta obra, deben respetarse los términos de esta licencia		

Cláusula de cesión de derecho de publicación de tesis

Yo, Leonardo Velasco Lombeida, autor de la tesis intitulada “Análisis evolutivo de la aplicación del juicio político en el Ecuador: Comparación entre las Constituciones de 1998-2008”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de magíster en Derecho Administrativo y Contratación Pública en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedó a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en Internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

[Fecha]

Firma: _____

Resumen

El presente trabajo busca desarrollar el juicio político, una figura del control con la cual se perfecciona el carácter fiscalizador del órgano legislativo; el juicio político ha sido durante la historia constitucional un elemento clave en el desarrollo de la Democracia, y un punto importante en el ejercicio de los pesos y contrapesos que ayudan a desarrollarla de mejor manera. Es por eso por lo que se analiza al juicio político en un tiempo delimitado con la Constitución de 1998 y 2008, y desarrollar cual ha sido el avance y la evolución que se ha tenido con el pasar del tiempo.

La presente obra se ha dividido en tres capítulos en los cuales en principio se recoge un acercamiento conceptual al juicio político, a los tipos de control y a los antecedentes históricos del mismo, entendiéndolo desde diferentes visiones y ampliando el conocimiento para una mejor comprensión; posteriormente se desarrolla un análisis de las similitudes y diferencias que existen con respecto al juicio político en el Ecuador al margen de sus dos últimas Constituciones, con lo cual se podrá corroborar el cambio existente tanto en sujetos pasivos, como causales y procedimientos.

Al finalizar y en el tercer capítulo se puede comprobar mediante ejemplos prácticos y reales como son los juicios políticos, con lo cual se constatará la manera en la que se sigue un juicio político, de qué manera los acusados se defienden y cuáles son las razones para el enjuiciamiento. Todo lo anterior nos lleva a sacar conclusiones sobre el estudio del juicio político y cómo entender a una figura que tiene su normativa que la regula pero que siempre mantiene una importancia política que es determinante en el país.

A Lizy amor mío, por la aventura eterna de compartir la vida,
lo que sea, pero contigo.

A todas esas personas a quienes la vida les quitó su visión, gracias por demostrarme que
se puede ver simplemente con el alma, para todos ustedes la aplicación de esta obra al
sistema braille.

Agradecimientos

Agradezco con profunda sinceridad por la elaboración de este texto a mi familia quien ha estado en todo momento con un apoyo constante, a Mirian Elvia Navas Moya por quien espero convertirme en el hombre que hubiese querido que fuera, a Ángel Augusto Lombeida Acosta por asumir el rol que jamás le toco, sin embargo lo hizo de la mejor manera; a mi madre por la lucha y entrega, a Karlita y Rafaela por la alegría de mis días; y a mi esposa Liz con quien he crecido cada día, y con quien espero envejecer llenos de amor como desde el primer momento.

A la familia Mosquera Meza quienes me han hecho uno más de ellos.

A mi tutor quien ha estado con paciencia entregándome recomendaciones y sugerencias para que este texto resulte de la mejor manera posible.

A la Universidad Andina Simón Bolívar a la que un día ingresé y de la cual espero no alejarme jamás.

Y a la vida, por permitirme soñar siempre.

Tabla de contenido

Introducción.....	13
Capítulo primero El control político.....	15
1.1. Acercamiento conceptual a los tipos de control	16
1.2. Breve reseña histórica del juicio político	33
Capítulo segundo	39
Análisis comparativo del juicio político dentro de las constituciones ecuatorianas de 1998 – 2008	39
2.1. Juicio político en la Constitución del Ecuador de 1998	40
2.2. Causales para el juicio político en la Constitución de 1998	50
2.3. Procedimiento de juicio político con la Constitución de 1998	53
2.4. El juicio político en la Constitución de 2008	56
2.5. Procedimiento del juicio político en la Constitución de 2008	59
Capítulo tercero	69
Análisis de casos prácticos del juicio político en el Ecuador con la Constituciones de 1998 y 2008	69
3.1. Análisis de Juicio político en contra de Ana Lucia Armijos Hidalgo ministra de Finanzas y Crédito Público del gobierno de Jamil Mahuad	70
3.1.1. Argumentos de los legisladores proponentes para la calificación de juicio político	71
3.1.2. Alegatos de defensa de la ministra de Finanzas y Crédito Público Ana Lucía Armijos	73
3.2. Juicio político en contra de la exministra de Salud Pública María Verónica Espinosa Serrano con la Constitución de 2008	74
3.2.1 Más hechos relevantes sobre el caso planteado	76
3.2.2 Indicios de responsabilidad penal	78
3.2.3 Argumentos de defensa de la ministra de Salud María Verónica Espinosa Serrano	78
3.3. Criterio sobre ambos casos de juicios políticos	79
Conclusiones.....	83
Bibliografía.....	89

Abreviaturas

LOFL: Ley Orgánica de la Función Legislativa

CAL: Consejo de Administración Legislativa.

CFCP: Comisión de Fiscalización y Control Político

ARCSA: Agencia de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria

CNMB: Cuadro Nacional de Medicamentos Básicos

Introducción

El juicio político ha servido a lo largo de la historia como un elemento de fundamental para sancionar a un funcionario de alto rango dentro de un gobierno, ha sido desde sus inicios con la división de poderes de Montesquieu y con la forma en la cual se puede establecer un sistema de pesos y contrapesos en los poderes del Estado, y a su vez ha servido para debilitar a un gobierno con funcionarios decadentes, y permitir al Estado librarse de aquellos que no están preparados para el cargo; es decir el juicio político ha sido más político que juicio.

De igual manera el juicio político permite un análisis de los tipos de control que debe existir dentro de un Estado, y entender la diferencia de la aplicación en los sistemas presidencialistas y federales, lo que demuestra que se está ante una figura del control que tiene una serie de adaptaciones, y sobre todo ha tenido una gran evolución, lo que demuestra que en el juicio político existen diferencias jurídicas y políticas sobre su tratamiento y desarrollo como tal.

Se analiza al juicio político bajo la lógica de las dos últimas constituciones que ha tenido el Ecuador, la de 1998 y la del año 2008, las cuales presentan diferencias en su manera de darse el juicio político, teniendo un resultado que en la Constitución de 1998 el juicio político termina siendo mucho más activo que con la Constitución de 2008.

Este trabajo va a desarrollar las diferencias presentadas desde la Constitución de 1998 hasta la Constitución de 2008, con lo cual se pretende otorgar un aporte de la manera en la que el juicio político ha evolucionado en este tiempo.

A su vez el juicio político se ha presentado en momentos de gran importancia para el país, y ha terminado siendo el arma que castiga o salva a un funcionario de alta jerarquía en el ejercicio de su cargo, con lo que analizar al juicio político, y la normativa constitucional de 1998 y 2008 resulta fundamental e imprescindible para entender el contexto histórico del juicio político en el país.

Capítulo primero

El control político

En este primer capítulo se analiza los tipos de control que existen, tomando énfasis en el control político que es el que más se ha desarrollado con el juicio político, con lo cual se demostrará que el control político tiene su surgimiento como resultado de las revueltas ocurridas en la historia de la humanidad, es así que después de las revoluciones inglesa, norteamericana y francesa, surge una idea que tiene que ver con la división de los poderes, lo que conlleva a descartar que un solo poder cohesione a un Estado absolutista y que lo controle todo, esto se materializa en la famosa obra de Montesquieu denominada, el espíritu de las leyes, publicada en el año 1784¹

Además, una vez que el principal antecedente de la división de poderes aparece, desde el desarrollo de la obra de Montesquieu, se empieza a tratar el tema de los frenos y contrapesos en los poderes estatales, lo que lleva a pensar que cada uno de estos poderes deben estar regulados por otro que lo controle adecuadamente, existiendo un equilibrio entre las instituciones que conforman un Estado y en la actualidad ya no solo se menciona la idea de la división de poderes como tal, sino que al contrario, los poderes del Estado deben estar coordinados con el funcionamiento del Estado.

Desde esa visión, existe una relación entre cada una de las funciones del Estado, permitiéndose que se encuentren supervisadas una por la otra, logrando que la democracia y los intereses de los ciudadanos estén intactos, los cuales notarán que el poder legislativo y la forma en la que se aprueban las leyes son expeditos, un poder judicial que mediante el establecimiento de fallos y resoluciones garanticen justicia, y un poder ejecutivo que respete el orden interno y el cumplimiento de las necesidades sociales.

Este capítulo presenta un acercamiento conceptual al juicio político, trata de entenderlo desde las percepciones de los autores estudiados, lo cual amplía el conocimiento sobre el juicio político en cada una de las normativas establecidas.

Este trabajo busca otorgar una breve reseña histórica del juicio político, dando un acercamiento al *impeachment* inglés que es base del juicio político; y entendiendo la evolución de este en los sistemas presidenciales con la aplicación del juicio político en las circunstancias que lo ameritan.

¹ Luis de Montesquieu, *El Espíritu de las Leyes*, (Madrid: Colegio de Abogados de Madrid, 2008).

1.1. Acercamiento conceptual a los tipos de control

Al analizar la palabra control, se tiene un primer concepto que se refiere a la capacidad de vigilar algo, o en algunos casos se asocia con la idea de control con garantía, por lo tanto, describirlo de esta manera puede encerrar este término de una forma integral.

Al tratar de definir el control se debe tomar en cuenta diferentes autores, con esta acotación se puede decir que es el medio por el cual se logra garantizar que existan ciertos límites al funcionamiento en el ejercicio del poder. De igual forma, con el control aparece la idea o facultad para fiscalizar, inspeccionar e intervenir en ciertas actividades, con la cual se obtienen resultados positivos o negativos.

Cuando se hace este análisis sobre el control, necesariamente se piensa que el control estatal es de origen jurídico, y por lo general este viene dándose así. Se está acostumbrado a un tipo de control, el cual tiene que ver con un carácter jurisdiccional, todo el control debe ser reglado por una norma de carácter positivo que regule las relaciones entre los individuos partícipes en una sociedad.

Siempre se observa al control emanando de una norma positiva, ya sea la Constitución que rige un país, o una norma jurídica con una característica jerárquica inferior que también nos regula. Si se analiza un control pensado desde el aspecto jurídico existen ejemplos del control cuando lo realiza una corte en materia constitucional o un control en una jurisdicción contencioso como la administrativa, donde se tiene como parte interviniente al Estado.

Ahora, si se está al tanto que el control jurídico está representado por los jueces que conforman la función judicial, pero quién debería regular a esos jueces, y cuál es la manera de ejercer un control sobre ellos, o quién regula las competencias del ejecutivo que pueden ser extralimitadas e ir más allá de la competencia de los jueces.

Desde el establecimiento de la independencia de poderes por Montesquieu, se piensa en un mecanismo para regular a cada uno de los poderes estatales de una manera sistematizada, en la cual cada uno regule y controle al otro; que permita que sean equitativos, por lo tanto, lo que se busca es conseguir una autonomía de poderes que no se estropee por el entrometimiento de uno con otro, sino que al contrario exista un control adecuado entre todos, y que ninguno tenga mayor importancia que otro o que alguno se encuentre fuera del control estatal.

La obra de Montesquieu ha ido desarrollándose acorde el avance de las sociedades; es así que ya no solo se habla de una división de poderes como tal, sino que al contrario lo que se manifiesta es una coordinación entre todos, parece que han mutado

desde lo manifestado por Montesquieu hasta la actualidad, si al inicio la teoría nos llevó a entender la separación de funciones a fin de lograr una protección expedita de derechos y el equilibrio de poderes; hoy en día se busca que cada función del Estado sea participe en el control del poder, logrando interrelación entre cada uno de ellos para que de esa forma se pueda tener una acción recíproca entre ellos y sus quienes los representan.

Hernán Salgado hace una primera aclaración manifestando que: “El objeto inmediato del control político puede ser un acto o conducta política concreta o una actuación política general. A través del control político de ese acto o conducta se está controlando al órgano del cual emana o al que le es imputable”².

Entendiendo lo que dice el autor, el control político no es solamente un control que se está vigilando a todo el órgano como tal, y de hecho la repercusión que genera el control político es una de las mayores formas de control ante los ojos de la sociedad que observa cómo y de qué manera se está realizando esta fiscalización, en el caso de omitirse una responsabilidad, el funcionario y el órgano estatal están fallando en el ejercicio de sus actividades.

Para entender el contexto del control político, Manuel Aragón Reyes manifiesta que: “El control político es un control institucionalizado y por ello, a diferencia de lo que ocurre en el control social, que es un control no institucionalizado, los agentes que lo realizan han de tener reconocida por el ordenamiento dicha competencia, es decir, poseer una potestad jurídicamente establecida”³.

El autor indica que el control político va más allá de su institucionalización o no, porque la parte más importante en el desarrollo de las sociedades emerge del control político cuando se realiza un exhaustivo análisis jurídico dentro de cada una de las naciones que lo contienen, desde un inicio, el control político es el que se encarga de explicar a la democracia como un eje político y fundamental en la evolución de los Estados, esto se debe comprender bajo dos funciones o perspectivas, una perspectiva intraorgánica que emerge internamente en la organización de un poder colegiado o es parte de un control propio en la misma entidad, y la otra se la entiende como una función interorgánica que se relaciona con los diversos entes del poder que cooperan en la gestión estatal.

² Hernán Salgado, "Teoría y práctica del control político. El juicio político en la Constitución ecuatoriana", *UNAM: Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, (2004): 381 - 405.

³ Manuel Aragón Reyes, *El Control Parlamentario como Control Político*, (España: Universidad de Valladolid, 2014), 31.

Ahora hay que aclarar que además del control político que genera responsabilidades de carácter político, el control jurídico que es competencia de los jueces bajo una jurisdicción plena, también existe el control social, y es el que es ejercido por la ciudadanía en general, la prensa y demás actores sociales que tengan interés en el control de las actividades que se desarrollan en el territorio nacional.

Por lo tanto, se comprende que el control tiene diferentes clasificaciones, establecidas en distintos ámbitos en los cuales se pretenda usarlo, sin embargo, para los fines consiguientes se toma en cuenta al control desde tres esferas: un control social, un control jurídico y un control político.

Para entender el control político, se debe relacionarlo con el control social, ya que ahí radica la base de la democracia, porque se trata de un derecho como tal, un derecho de fiscalización de los actos del poder público por parte de los ciudadanos que observan las actuaciones estatales, es necesario mencionar que sin un control social no pueden existir otras formas de control, además no debe ser visto como el poder ciudadano y su derecho a fiscalizar, sino que a su vez, el control social se lo entiende en la propia manifestación de la ley cuando se exige un derecho, ante ello, la prensa garantiza la libertad de expresión, los actos de participación ciudadana y en la actualidad son las propias redes sociales quienes ejercen formas del control social, podemos ver que son muy variadas, lo que permite una democracia plena y equilibrada.

El control social otorga a los ciudadanos y actores sociales que se encuentran en plena libertad de hacerlo, una necesidad que tiene la ciudadanía: saber cómo están actuando sus funcionarios, que fueron escogidos por votación popular y ahora están en ejercicio de sus funciones, por lo tanto, este control nace como una respuesta social al cuestionarse de qué manera se están manejando los recursos públicos y si las personas que los gestionan cumplen o no con lo encomendado.

Este tipo de control social es la respuesta que busca cada sociedad frente a las interrogantes sobre el manejo del Estado y la capacidad de fiscalización. El principal actor de control debe ser la propia ciudadanía, pero amparados en el principio de responsabilidad son los funcionarios quienes deben ejercer la competencia encargada y velar por los intereses por los cuales han sido escogidos.

El control social es una de las labores más importantes que puede tener una sociedad activa, y es el desencadenante de grandes acciones en favor o en contra del ordenamiento social; se puede decir que en el control social surgen las luchas sociales o inclusive revoluciones que han marcado a la humanidad. De igual manera, el control

social ha sido el desencadenante de conflictos sociales emanados de la población que ejerce fiscalización cuando existe un mal manejo de sus funcionarios en el ejercicio de sus actividades, por lo tanto, es del control social de donde nacen o se derivan los demás controles.

El control social también se lo conoce como control ciudadano o de participación, aparece como un nuevo aporte de la ciudadanía con potestad cada vez más participativa frente a lo que sucede con el Estado; es así que se puede vincular claramente al control social con el apareamiento directo de la democracia, y en este punto Víctor Granda hace un análisis al respecto al expresar que: “el derecho de participación tiene su origen en los inicios de la democracia moderna ya que es un sistema que permite participar a los ciudadanos en su gobierno por medio de mandatarios o representantes”⁴.

El derecho de control ha nacido de los ciudadanos frente a la necesidad de participar en el gobierno de su país, de una manera directa o a través de representantes que previamente elige; es ahí donde aparece este control, teniendo a la población como un actor social importante en la toma de decisiones y participe de las acciones que sucedan en el gobierno del cual es parte.

Cuando el ciudadano denuncia las acciones que quebrantan el ordenamiento jurídico dentro de un gobierno, es la mejor manera de combatir la corrupción y se encuentra estrictamente vinculado con el acceso libre a una información veraz, el derecho de expresión y la transparencia en las decisiones por parte del funcionario. Por lo tanto, es fundamental que los organismos encargados de recibirlas puedan tramitarlas para encontrar el problema que cohesiona el bienestar del ciudadano por el posible factor de corrupción que termina siendo un elemento desencadenante y negativo para la sociedad.

Fernández Ajenjo, manifiesta que la Intervención General de Administración del Estado español, órgano interno de investigación y de prevención de manejos irregulares administrativos y financieros, es reacia a atender demandas ciudadanas al respecto y prefiere realizar sus averiguaciones mediante sus atribuciones y con sus propios medios”. Lo dicho por el autor es una muestra de lo que sucede con las instituciones estatales que no toman en cuenta las denuncias ciudadanas, y prefieren mantener su estatus dentro de una institución del Estado que posiblemente no maneje el caso de corrupción y probablemente termine generando un agravio en contra de los intereses del Estado.

⁴ Víctor Granda Aguilar, *El Derecho de Control y su relación con las modificaciones constitucionales y jurídicas en los modelos políticos y económicos en Ecuador (1990-2015)*, (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2016), 76.

En lo que respecta al control social hay que señalar que es un componente idóneo en las democracias modernas; sin embargo este control debe ser encaminarse asertivamente y desarrollarse de manera correcta, y ante eso hay un tema curioso e importante en la Constitución del Ecuador del año 2008, ya que se crea la llamada función de Transparencia y Control Social, la cual se hace presente con el llamado Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, en base a ello, se toma en cuenta lo que establece el artículo 207 al manifestar que: “el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social promoverá e incentivará el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana, impulsará y establecerá mecanismos de control social en los asuntos de interés público, y designará a las autoridades que le corresponda de acuerdo con la Constitución y la ley”.⁵

Por lo tanto, según la Constitución ecuatoriana, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social tiene un objetivo determinado, el cual es promover el ejercicio de los derechos de participación, así como el impulso de los órganos de control en asuntos que tengan un interés general, lo cual pretende una mayor participación social en la toma de decisiones que suceden en el gobierno; sin embargo en el artículo 208 de la Constitución del Ecuador se realzan los deberes y atribuciones de este Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, como designar a la primera autoridad de la Procuraduría General del Estado, Superintendencias, Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Fiscalía General del Estado, Contraloría General del Estado, Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y Consejo de la Judicatura.

Las atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social demuestran potestades enormes, que hacen que se convierta en una institución con extremo poder en la designación del aparataje estatal, se le otorga una gran importancia a un ente que no tiene precisamente un origen democrático, y olvidándose que dichas potestades deben reafirmarse en la Asamblea Nacional que es el reflejo de la representatividad soberana del país.

Víctor Granda, realiza un análisis concreto al respecto y se considera importante cuando expresa lo siguiente:

Si las funciones del Estado ejercen potestades específicas otorgadas soberanamente por el pueblo por medio de la Constitución, se debe garantizar que su origen y su designación surjan democráticamente de órganos directamente elegidos por el mismo. La manifestación soberana del pueblo se expresa genuinamente en una Asamblea Nacional o en un Congreso, integrada plural y proporcionalmente con todas las expresiones

⁵ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 207.

políticas de la decisión popular. Ese órgano máximo de la soberanía que dicta la Constitución y las leyes debería ser el único autorizado para conformar y controlar otros órganos unipersonales o colectivos que ejerzan actividades especializadas de la función pública, como la administrativa, la jurisdiccional y el control técnico.⁶

Enrique Ayala Mora hace un análisis interesante acerca el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y manifiesta que: “en su funcionamiento el cuarto poder y su principal organismo han demostrado ser un fracaso a toda orquesta e instrumentos dóciles y bastantes ineficientes del poder único”⁷.

Ayala Mora añade que: “más allá de la forma en que fue designado el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, están su concepción y estructura, antidemocráticas, regresivas y violatorias del principio básico de la representación. Nadie puede ejercer potestad pública si no es elegido por la ciudadanía o sus representantes”⁸.

Por lo tanto, el autor concibe que el control del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social es una intromisión forzada a la participación ciudadana, la cual carece de bases estructurales y democráticas, y de las cuales, se derivan sus competencias que se ven subsumidas por el control de la función ejecutiva.

A partir de lo enunciado se visualiza la diferencia entre el control social y el control político, se dice que este último simplemente se encuentra institucionalizado, y así el pueblo también puede ser un agente de control político, pero ejerce su control a través de un cuerpo colegiado que lo representa como es el legislativo, en cambio se entiende que un control social es aquel que no está institucionalizado y que no está sometido a un control reglado como tal, ni a un control específico que se deba seguir.

Hernán Salgado manifiesta que: “la idea de ejercer un control político sobre el Estado y participación del ejecutivo tiene antecedentes antiguos, quizás la concepción más conocida sea la de Montesquieu, quien al establecer la necesidad de que los tres poderes fueran ejercidos por órganos distintos, señaló que cada uno tendrá la facultad de impedir y de detener al otro u otros poderes”⁹.

Ahora si se analiza otro tipo de controles se nota la existencia del control jurídico, el cual está representado no solamente por la normativa expresa existente en el ordenamiento de un país, sino también para evitar el abuso del poder cuando se aplican las normas que regulan este tipo de intromisión en otras funciones del Estado, el control

⁶ Granda, “El Derecho de Control y su relación con las modificaciones constitucionales”, 158.

⁷ Enrique Ayala Mora, *¿Por qué la Asamblea Constituyente?* (Quito: La Tierra, 2015), 21.

⁸ *Ibíd.*, 24.

⁹ Salgado, “Teoría y práctica del control político. El juicio político en la Constitución ecuatoriana”, 381 – 405.

jurídico también cometen estos abusos sean sancionados por el cometimiento de sus infracciones.

Si se establece una relación la existente entre el control político y el jurídico, se dice que, si bien para gobernar se necesita tener un poder otorgado por los mandantes, este no puede sobrepasar los límites establecidos dentro del ordenamiento jurídico, lo que permite un equilibrio social, y logrando que las necesidades de sus habitantes sean escuchadas y estableciendo límites en contra de la autoridad que no ejerce sus funciones apropiadamente.

Ante el análisis del control político, también surge la necesidad de establecer que no existe un control si no hay una responsabilidad y una sanción de por medio, por lo tanto, instituir un control político permite que el cometimiento de arbitrariedades por parte de las autoridades sean regulados mediante un control previamente determinado.

Existe un tema muy importante que se debe tener en cuenta, y es que, en el control político, no necesariamente la sanción es lo más importante, pese a que es necesario un castigo por el cometimiento de una acción en contra de los intereses del Estado, lo fundamental en realidad es que se evite el cometimiento de infracciones por parte de los funcionarios que perjudican a la administración pública.

Otro de los puntos para considerar es el control interno, el cual muchas veces es conocido por ciertos autores como el control administrativo, y es que el control interno se ejerce dentro de la propia administración, es un control auto regulable, lo que interesa es que se proteja el principio de legalidad y de esta manera se evite el cometimiento de errores en su propio escenario y que estos no se irradian hacia la ciudadanía en general.

Enrique Silva Cimma da un aporte fundamental acerca del control interno cuando expresa que:

Decimos que este tipo de control es jerárquico, porque una de las potestades básicas del jerarca, es decir, de aquel que está colocado en la cúspide de una organización administrativa cualquiera, es la de ejercer control sobre sus subordinados para ver y detectar como realizan la función administrativa que les corresponde. Es por eso por lo que el jerarca tiene definidas potestades, entre otras la sancionadora o disciplinaria, para materializar el control en casos que detecte que sus subalternos han incumplido sus órdenes o transgredido sus funciones y con ello violentado el interés público que es la esencia de tal función, puesto que esta ínsito en ella.¹⁰

¹⁰ Enrique Silva Cimma, *Derecho Administrativo Chileno y Comparado* (Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, 1994), 61.

Uno de los puntos más importantes para el apareamiento del control interno dentro del aparato estatal, es justamente la idea de salvaguardar el correcto funcionamiento de las instituciones que lo conforman; esto sumado a la planificación de los presupuestos públicos con los cuales el Estado tiene un direccionamiento de sus recursos, se pretende que una idea de trabajo consiga el resultado esperado, con lo cual aparece un control interno que debe dar una respuesta al Estado sobre lo que está sucediendo con la gestión de los bienes públicos.

Se podría decir que el control interno es uno de los controles con más antigüedad que existe, y ante eso, Carlos Alberto Cepeda Ortiz nos da un antecedente de ello cuando manifiesta que:

Con el descubrimiento de América, se fueron constituyendo las diferentes instituciones de poder propias de los nuevos poseedores de los territorios descubiertos y se puede afirmar que la primera figura de control que se observó en este proceso de cambio se expresó con la presencia de un funcionario llamado el Contador Mayor de Castilla quien se desplazaba en los viajes de Colón, con la única finalidad de custodiar los bienes que la Corona invertía en estas campañas.¹¹

El control interno aparece en la historia desde tiempos remotos, y es que tanta es la importancia que los Estados lo han incorporado en sus planes de gobierno para justamente cuidar la inversión realizada con un control efectivo que garantice la consecución de resultados.

El mismo autor manifiesta con respecto al control interno que:

El control interno en cada una de las entidades públicas es primordialmente una responsabilidad de la alta dirección de la entidad y para que sea fructífero, debe necesariamente acoplarse a las necesidades y actividades de cada institución. No es sano, que las instituciones tengan sistemas de control interno de manera idéntica, ya que la naturaleza y complejidad de cada organismo es diferente, a pesar de los cimientos y algunos aspectos metodológicos en la aplicación de los mecanismos de control sean similares.¹²

Al analizar lo expuesto por el autor no queda ninguna duda que un control interno de la administración crea una oportunidad para el desarrollo continuo y mejorado de la gestión pública; de tal manera que además de tener un control previo por parte de la Contraloría, el control interno de la administración genera una segunda vía, por la cual se garantiza el buen manejo de los recursos del Estado, evitando un desvío de fondos o prácticas corruptas entre las propias instituciones de la nación.

¹¹ Carlos Alberto Cepeda Ortiz, *El sistema de control interno del Estado* (Bogotá: Ediciones Librería del Profesional, 2001), 31.

¹² *Ibíd.*, 35.

1.2. Definición de juicio político

Las conceptualizaciones dadas al juicio político son innumerables, ante ello, los tratadistas han intentado disminuir la cantidad de factores que inciden en la definición sobre este juicio; por lo tanto, la idea primordial conlleva a entender que el juicio político es una de las formas de control con mayor complejidad dentro del ordenamiento jurídico en cada Estado.

Los juicios políticos en nuestra historia constitucional han tenido una serie de componentes que lo han convertido en un asunto más político que judicial; es así como no ha llegado a configurarse una definición precisa sobre el juicio político, y más bien este ha venido desvirtuándose por una constante inestabilidad y respondiendo al juego político del momento.

Una de las primeras concepciones al respecto del juicio político es la que manifiesta Manuel Montes de Oca cuando se refiere a que “el juicio político es una institución que tiene por fin impedir que un mal funcionario, cualquiera que sea la falta que motiva la idoneidad, permanezca en el cargo”¹³. Al respecto hay que rescatar ciertos criterios brindados por el autor, por ejemplo: que el juicio político es una institución, con lo que está totalmente de acuerdo, ya que este tipo de juicio aparece con un objetivo específico, lo cual le proporciona una gran importancia dentro de la normativa constitucional. Los juicios políticos se han tornado una herramienta de carácter político, alterando como tal su principal característica, y es la que tiene que ver con el correcto desarrollo del Estado y el buen funcionamiento de quienes lo conforman. De igual manera el autor manifiesta que la falta de idoneidad sería un fundamento para la no permanencia en el cargo, y esto tiene mucho que ver con el principio de responsabilidad que deben manejar los funcionarios al cumplir a cabalidad con el desempeño de sus funciones.

El autor brinda otro factor para considerar, es el de impedir que un funcionario por cualquier falta que pone en duda su idoneidad, pueda permanecer en el cargo; con lo cual se concuerda parcialmente, ya que lo que pretende el juicio político es que se separe al funcionario en el ejercicio de sus atribuciones ha cometido un grave daño a los intereses del Estado, y ante ello, se lo desprenda definitivamente de la institución pública a la cual pertenece.

Sin embargo, no viene a darse por cualquier actividad, se lo debe comprender frente a causas graves, que estén implícitas con temas de mal manejo de su actividad o

¹³ Manuel Montes De Oca, *Lecciones de Derecho Constitucional*, (Buenos Aires: Editorial Abeledo-Perrot, 2009), 97.

que implique un daño en contra de los intereses del Estado, evidentemente hay un factor que escapa de la definición del autor, y es el juicio político, a quien se le impute una acusación con esas características tiene su derecho a la defensa respecto de lo que se le está culpando.

Uno de los temas más importantes que están inmersos en el juicio político es el que manifiesta el autor al final de su concepto, y tiene que ver con la permanencia en el cargo, y es así que lo que se busca mediante la aplicación de un juicio político es que justamente se retire de las actividades laborales que el acusado esté llevado a cabo, lo que hace que no pueda seguir ocupando su cargo y sea una especie de castigo en contra de su desempeño deficiente en las actividades públicas.

Lo que se pretende de cierta manera es una especie de reflejo social, mostrando a la sociedad que un funcionario de alto rango al no cumplir con lo encomendado no es apto para desempeñar actividades laborales de carácter estatal; con lo cual dentro de la misma sociedad se logra una especie de rechazo hacia el individuo y su relación con la actividad pública.

Un concepto que sin duda ayuda a esquematizar lo que es el juicio político es lo que declara José Manuel Estrada al referirse que: “el juicio político no tiene más objeto que averiguar si un funcionario es o no hábil para continuar con el ejercicio de sus funciones; no es un fuero especial es solo una garantía de buen gobierno, establecida para defender el principio de autoridad”¹⁴.

Ante esto hay ciertas aclaraciones, el autor nos da un nuevo factor que puede considerarse; el cual se basa en el principio de autoridad y la defensa de este; expresa que los funcionarios de alto rango que son sujetos pasivos de juicio político deben garantizar los intereses del Estado, y es la sociedad con su carácter soberano el único mandante que puede exigirlos. Quienes ejercen una actividad estatal son personas que deben su trabajo al desarrollo y mejoramiento de condiciones territoriales a nivel nacional, y en el supuesto que no cumplan, se demostrará su falta de idoneidad para el puesto para el que fueron elegidos.

El autor de igual manera saca a relucir en su concepto, la capacidad de un funcionario, y es que si no es apto para su cargo no debería ocuparlo, y de hecho sino tiene la capacidad para el desempeño adecuado es probable que sus errores causen daños materiales a los intereses del Estado, convirtiéndolo en un doble acto de corrupción, en

¹⁴ José Estrada, *Curso de derecho constitucional* (Buenos Aires: Making of Modern Law, 2013), 270.

principio por aceptar un cargo para el que jamás estuvo apto, y el segundo, la falta que realice en el ejercicio de sus actuaciones. Además, puede existir la posibilidad de que el funcionario dentro de su falta de idoneidad tenga tropiezos en contra de la ética socialmente aceptada, lo que configura un acto de corrupción que debe ser sancionado o castigado por la administración y la justicia.

Joaquín González manifiesta que: “el propósito del juicio político no es el castigo a la persona, sino la protección de los intereses públicos contra el peligro por el abuso por el poder oficial, descuido del poder o conducta incompatible con la dignidad del cargo”¹⁵.

El autor en este caso, revela que el juicio político no es un castigo en contra del funcionario público, con lo cual se está de acuerdo; si bien castigar al funcionario no es el objetivo primordial de juicio político, sino el desarrollo y buen manejo del interés estatal, termina siendo una de las consecuencias de la aplicación de este; lo que lo convierte obviamente en una especie de castigo para el funcionario.

Lo que tácitamente se termina logrando es que en la memoria histórica de la población recuerde que ese funcionario ha realizado actos de corrupción, actos indignos o simplemente que era incapaz para el desempeño de las actividades encomendadas; lo que genera que la sociedad tenga presente que la decisión obtenida por el juicio político se enfrente a una situación compleja y difícil de restituir en el transcurso del tiempo.

Más adelante, el mismo Joaquín González completando su idea sobre el juicio político exterioriza que: “el senado ejerce funciones judiciales, estas son por causas de carácter político y no cambia su naturaleza constitucional. No está obligado a seguir las reglas del procedimiento judicial común y tiene toda la discreción necesaria para cumplir su misión, solo es juez en cuanto afecta la calidad pública del empleado, a la integridad o cumplimiento de las funciones que la constitución y las leyes han prescrito para el cargo y a mantenerlo en condiciones de satisfacer los intereses del pueblo”.¹⁶

Lo que manifiesta el autor es importante, cuando se refiere a que el juicio político tiene aseveraciones certeras desde el aspecto político, y al final repercute en las decisiones que tome el ente que juzga, además el autor indica la facultad discrecional que posee el órgano encargado en la aplicación del juicio político, lo que genera inestabilidad.

El autor hace un primer análisis al concepto de juicio político, en el cual se establece que este es mucho más político que juicio, y da a entender la gran relevancia

¹⁵ Joaquín González, *Manual de la constitución argentina*, (Buenos Aires: Congreso de la Nación Argentina), 215.

¹⁶ *Ibíd*, 217.

del carácter político que posee, ante esto, Juan González Calderón hace un acercamiento más profundo a la situación al decir que: “el juicio político es un procedimiento político, con propósitos políticos, que está fundado en culpas políticas, cuya consideración incumbe a un cuerpo político y subordinado a un juzgamiento político tan solo”¹⁷.

Ese concepto del juicio político está apegado al carácter político de este, nos da a entender que únicamente tiene propósitos y lineamientos políticos, con el cual no se concuerda, ya que, si bien el enjuiciamiento político tiene muchas denotaciones políticas, que están sujetas a un procedimiento predeterminado, y se ha instaurado por una causa que ha generado el problema y la posterior salida del funcionario de las actividades que está realizando. Además, si se analiza que un juicio político busca su expulsión, esto se da cuando se está precautelando el interés nacional, y para que el desempeño del funcionario sea el mejor para el progreso del Estado, dejando a un lado los intereses políticos.

El concepto de juicio político dado por los autores es variado y cada uno busca darle sentido a la idea que se tiene sobre el juicio político; y en muchos casos los autores impregnan su opinión sobre el tema, haciendo que los conceptos tengan una fuerte influencia de su pensamiento, lo que constituye una fuente de conocimiento digna para ser compilada en este capítulo.

El jurista Sánchez Viamonte confunde el criterio del juicio político cuando expresa que: “es una institución judicial para quienes ejercen el poder jurídico mediante la aplicación de la ley”¹⁸. Solo toma en cuenta las diligencias efectuadas por los magistrados judiciales, sin embargo, el juicio político va más allá, y no se centra en estricto a ellos; sino también busca regular el accionar de funcionarios de alta confianza del gobierno, es decir a las personas que realizan una actividad con alto cargo de responsabilidad estatal, o funcionarios que cumplen un papel preponderante en las actividades gubernamentales, por lo tanto el autor equivocadamente presenta su criterio, pero es necesario mencionarlo ya que su confusión a veces es entendida como la más apropiada cuando se hace referencia al juicio político en las instancias que corresponden.

No se está de acuerdo con el concepto brindado por Sánchez Viamonte ya que el juicio político no puede verse reglado y delimitado de una manera tan sucinta a una única función; sino al contrario, lo que se busca es que este control se extienda a las máximas

¹⁷ Juan González Calderón, *Derecho constitucional argentino*, (Buenos Aires: Lajouane & Cía. Editores), 46.

¹⁸ Carlos Sánchez Viamonte, *Derecho constitucional* (Buenos Aires: De Palma), 81.

autoridades del gobierno, en especial con quienes cumplen un papel predominante en el progreso del Estado.

Hay que considerar que el juicio político cumple con ciertos lineamientos de un juicio ordinario, ya que tiene su procedimiento a seguir, y mantiene requisitos que son fundamentales como: la prueba que avala la acusación que se está realizando en contra de un magistrado, o en muchos casos el dictamen previo del órgano constitucional responsable.

El órgano que lleva a cabo la tramitación del juicio político y dentro del cual va a resolver la remoción, suspensión o modificación de responsabilidades de un funcionario, no es como tal un órgano del poder judicial que tenga la capacidad de convertirse en un tribunal que imparte justicia, más bien es una especie de órgano que funciona como un jurado, gozando de las competencias que le brinda la Constitución, estableciendo su conformación con competencias específicas establecidas en la ley.

Hay un factor importante de los muchos que hacen que el juicio político este diferenciado de un juicio ordinario; de hecho, es diferenciador; y es que necesita de una aprobación mayoritaria para poder llevarlo a trámite, lo que hace que se genere un candado normativo al momento de sancionar a quien ha cometido una infracción en el desenvolvimiento de sus actividades. Ahora se manifiesta que el juicio político es mucho más político que juicio y esto se basa en la capacidad del funcionario acusado para conseguir los votos de favorabilidad que le permitan probar su inocencia sobre el tema que se lo acusa, o puede ser que el hecho no se logre admitir a trámite por falta de votación suficiente para que se inicie un juicio político.

Otro de los aspectos que no lo convierte como tal en un juicio ordinario, es su capacidad de responsabilidad, ya que el juicio político genera responsabilidades políticas; ahora que posteriormente se puedan presentar diferentes acusaciones es muy distinto, pero la responsabilidad únicamente se centra en materia política; aclarando que no hay involucramiento de las demás funciones del Estado en la responsabilidad hacia el funcionario.

Rafael Bielsa dice que: “el juicio político es el procedimiento dirigido a la revocación de mandato otorgado a ciertos agentes públicos”¹⁹. Lo que justamente busca el autor es tratar de simplificar hasta su esencia al juicio político, sin complicaciones, al

¹⁹ Rafael Bielsa, *Manual de Derecho constitucional argentino* (Buenos Aires: Kapelusz), 74.

asumir que el juicio político está dirigido a la revocación del mandato de los funcionarios públicos, lo que permite develar la característica principal del juicio político.

Una de las principales causas, que muchos autores no toman en cuenta, es la capacidad de revocatoria hacia los funcionarios inmersos en un juicio político, la cual recae en el poder legislativo, y es este quien va a determinar mediante votación, si la acusación en contra del empleado público es motivo de separación o no a través de la ruta mencionada.

Al manifestar que es el órgano legislador y fiscalizador quien realiza esta tarea, estamos ante la presencia de un órgano parlamentario con carácter mixto, ya que, si bien su tarea fundamental se encuentra en la actividad legislativa, esta se modifica al gozar de competencias jurisdiccionales cuando conoce casos sobre un juicio político.

German Bidart Campos da otra conceptualización al juicio político y manifiesta que: “el juicio político es un procedimiento destinado para establecer el grado de responsabilidad que les cabe a ciertos funcionarios públicos por los hechos, actos u omisiones realizadas durante el periodo de su gestión y cuyo fin es separarlos de sus cargos, impidiéndoles de este modo mantenerse en el hasta el fin del mandato”.²⁰

Lo manifestado por el autor es interesante, sobretodo en el objetivo de separar a funcionarios de sus cargos que es lo que busca el juicio político, lo que justamente viene a ser el motivo y el resultado de quien presenta esa iniciativa; es fundamental que se aparte al funcionario que ha cometido un daño en contra de los intereses del Estado, para que se pueda subsanar el problema que ha generado cuando estaba en funciones.

Hay un punto que aclarar, el cual es con respecto a la responsabilidad del juicio político, y es que la responsabilidad que se genera con un juicio político nada tiene que ver con la que se pueda dar posteriormente en el ámbito jurisdiccional, es fundamental que se diferencie que el juicio político netamente explora responsabilidades políticas, y la independencia entre las funciones del Estado, hace que se respeten estas responsabilidades, y las atribuciones que le corresponden a cada una.

De esta forma, la responsabilidad del juicio político es meramente política, sin embargo está relacionada directamente con otro tipo de responsabilidades, ya sea desde el ámbito jurisdiccional hasta la responsabilidad penal demostrable en el juicio en su contra, evidentemente existe una estrecha relación entre el juicio político y las responsabilidades civiles o penales que se puedan generar; por lo cual, el juicio político

²⁰ German Bidart Campos, *Derecho constitucional del poder* (Buenos Aires: Ediar), 34-35.

da inicio a una serie de responsabilidades que pueden recaer sobre el burócrata que ha cometido faltas en contra de los intereses estatales.

El juicio político es el primer escalón en una serie de sanciones más drásticas en contra de un mal funcionario, pero la única responsabilidad que genera es política, las demás son generadas como consecuencia de la sanción en juicio político, pero totalmente separado y sin involucramiento de funciones y competencias, además no es necesario la sanción mediante un juicio político para empezar las acciones en otro tipo de jurisdicción.

El mismo autor, German Bidart Campos, desarrolla una perspectiva interesante, manifestando que: “no se persigue castigar sino separar del cargo, o sea alejar del ejercicio del poder a quien es portador del mismo. Por eso el juicio político termina o se agota su objetivo cuando el funcionario se separa o ya no está en el cargo”²¹. Justamente lo que dice es en esencia lo que se persigue en el juicio político, es decir, los medios probatorios debidamente analizados para la separación del cargo que ocupa pero no cumple con lo encomendado, y manifiesta que esto es el inicio y fin del juicio político.

El concepto dado por el jurista es el factor común con el cual están de acuerdo algunos autores, y es lo que se busca en el juicio político, que la relación existente entre el funcionario y la actividad que realiza con el Estado se acabe definitivamente, factor que además es correcto y fundamental en un juicio político.

El autor termina su concepto haciendo una aclaración y es que en el juicio político “no se juzga un hecho como delictuoso, sino una situación de gobierno como inconveniente para el Estado”²². Lo que quiere decir es que la responsabilidad debe ser de carácter político, y no un delito en materia penal, que debe investigarse y tratarse por separado al juicio político.

Gregorio Badeni da una conceptualización más amplia, extendiendo su idea hasta puntos más extensos sobre la aplicación del juicio político, es así como manifiesta que:

El juicio político es una institución propia de los Estados de organización con ejecutivos de tipo presidencial. Mediante él no se hace efectiva la responsabilidad política solidaria propia del sistema parlamentario, como tampoco la responsabilidad jurídica que está explícitamente reservada al Poder Judicial. Su único objetivo es el de separar de su cargo al funcionario acusado y eventualmente declararlo inhábil para ejercer funciones de orden nacional.²³

²¹ *Ibíd*, 38.

²² *Ibíd*, 40.

²³ Gregorio Badeni, *El juicio político*, (Buenos Aires: Instituto de estudios políticos, 2013), 276.

El autor brinda un concepto muy importante, además de los que ya se han mencionado, y es el hecho de diferenciar la aplicación del juicio político en un sistema presidencial y en un sistema parlamentario, lo que ayuda a estructurar el juicio político y tiene sus matices, dependiendo del sistema de gobierno que adopte un Estado, teniendo en un sistema presidencialista, una responsabilidad individual del funcionario, y procura insistir que en un sistema parlamentario la responsabilidad es más solidaria; tema que será aclarado en otro punto por la complejidad que amerita.

María Angélica Gelli nos brinda otro concepto susceptible a análisis, cuando manifiesta que: “el juicio de remoción, o juicio político difiere en su finalidad, estructura y funcionamiento de los procesos ordinarios, penales o civiles. En sentido riguroso, la remoción no persigue una sanción al magistrado”²⁴. Lo que dice la autora es el objetivo del juicio político, cuando se refiere a la remoción que se puede dar cuando los funcionarios no cumplen con el objetivo para el que se les designó, la abogada genera una confusión al momento de diferenciar la remoción con carácter político, y la remoción que se genera en jueces con competencia jurisdiccional.

Un punto a favor para la especialista en sociología jurídica es que enfatiza que lo que se pretende precautelar es el buen funcionamiento del Estado, que cuente con un sistema lleno de personas aptas para la función pública, con lo cual la jurista acentúa que la finalidad del juicio político es la remoción como tal, es justamente en la remoción donde radica su esencia.

Todo lo manifestado por los autores es válido, pero hay una aclaración que debe ser tomada en consideración al analizar el juicio político, y es justamente lo que dice Rafael Oyarte:

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.²⁵

²⁴ María Angélica Gelli, “¿Constituye la mala conducta una causal autónoma de remoción de magistrados judiciales?”, *Revista Jurídica La Ley*, (2001), 169.

²⁵ Rafael Oyarte Martínez, "El juicio político en la Constitución ecuatoriana", *Foro: Revista de Derecho*, n.º 4 (2005): 35–55.

La aclaración brindada por el constitucionalista resalta ciertos aspectos fundamentales, y es que la finalidad del juicio político es una especie de accionar más político para los que integran el poder legislativo; y está que el órgano legislativo no tiene la potestad para poder determinar la responsabilidad de un funcionario.

Rafael Oyarte de igual manera continúa su aclaración sobre el juicio político diciendo 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 debido a 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, 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.²⁶

Lo manifestado por el jurista da a entender la postura que tienen cada uno de los miembros que conforman un órgano legislativo, y es que al final la decisión va a recaer en quien tenga un mayor o menor respaldo de sus bancadas.

Los conceptos dados por Oyarte son acertados, lo cual conlleva a manifestar que, si bien el objetivo primordial del juicio político es la separación de su cargo a un funcionario de alta jerarquía, siempre se mermará por un arreglo de intereses políticos, lo que al final va a terminar imperando en la decisión. Un juicio político únicamente refleja una responsabilidad política, y es que justamente al ser el ente legislativo el que ejerce un control, no tiene más responsabilidad que la política.

Javier Valle-Riestra manifiesta que:

La definición del juicio político es una materia complicada, como complicada es la naturaleza de la figura, ya que está ubicada sobre varias jurisdicciones; las de derechos constitucionales, administrativos y penales; por lo tanto, es un procedimiento especial por el que el jefe de estado, sus ministros, y en general todos los altos y visibles funcionarios de la administración rinden cuenta de sus acciones a algún tribunal o jurisdicción especial.²⁷

Si se analiza al juicio político en contexto como una institución, con una evolución aplicable a la situación de cada normativa que se ha presentado en un momento político determinado en el país, y de igual manera, tiene sus variaciones en el Derecho comparado, lo que lo convierte en una institución de carácter variable y poco observada por los distintos Estados. Entonces, el juicio político una institución que aún está desarrollándose,

²⁶ *Ibíd*, 57.

²⁷ Javier Valle-Riestra, *La responsabilidad constitucional del jefe de Estado*, (Lima: San Marcos, 2017), 206.

y ha estado en constante progreso en el tiempo, ahora es sin lugar a duda una institución que necesita más atenciones por parte de la academia y que ejerce un control político importante al momento de tomar una decisión para remover o mantener a un funcionario que ha cometido algún error administrativo o laboral.

Una de las características de un Estado de Derecho es el establecer sanciones para quienes alteran y van en contra de los intereses del Estado; por lo tanto, la responsabilidad del funcionario hace que quien ostenta un cargo de alta jerarquía siempre deba hacerlo de una manera adecuada, bajo consignas éticas y un desempeño laboral acorde a sus funciones, caso contrario están sometidos a un juicio político oportuno, expedito y apegado a la ley.

1.2. Breve reseña histórica del juicio político

En palabras de Hernán Salgado “el juicio político tiene su antecedente en la institución inglesa del *impeachment*, que consiste en la acusación por actos o delitos graves que hace la Cámara de los Comunes ante la Cámara de los Lores, contra funcionarios reales. Este proceso, se lleva a cabo en una y otra cámara, reviste formalidades y concluye con el veredicto de los Lores, que no es absolutorio, pero entraña la destitución del cargo y la inhabilitación para desempeñar otra función”²⁸.

Lo manifestado por el jurista es sumamente relevante al aclarar que la institución del *impeachment* en Inglaterra nace como un procedimiento para cuestiones penales, y con el transcurrir del tiempo ha evolucionado hasta lograr determinaciones en asuntos de carácter más político.

Se está de acuerdo con el antecedente que manifiesta el autor, es tan importante la figura del *impeachment* para entender el juicio político moderno, y es así como se lo toma en consideración para la destitución del cargo, y las inhabilidades para desempeñar otro cargo en el futuro.

Hernán Salgado manifiesta que:

Los Lores conformaban el *Magnun Concilium*, el cual tenía atribuciones judiciales, e integraban en número menor una segunda institución medieval: la *Curia Regis* (Tribunal del Rey), cuyas reuniones eran conocidas como *Concilium Regis in Parliamentum* y que actuaba como un tribunal de última instancia desde el siglo XII. Estas dos instituciones se fusionaron a fines del siglo XIII, durante el reinado de Eduardo I y conformaron la Cámara de los Lores, a lo que luego se incorporaron los representantes de los condados y de los burgos, los comunes.²⁹

²⁸ Salgado, “Teoría y práctica del control político. El juicio político en la Constitución ecuatoriana”, 381 – 403.

²⁹ *Ibíd*, 404.

Lo develado por Hernán Salgado es un antecedente que resalta la importancia de los Lores cuando constituían un tribunal para que conozca este tipo de acusaciones en contra de los máximos funcionarios, tendiendo así un organismo con funciones legislativas va adquiriendo funciones judiciales que le servían para establecer una responsabilidad que recae en los altos funcionarios.

La figura del *impeachment* inglés sirvió para tener un primer acercamiento a lo que se constituiría en una responsabilidad política, y un equilibrio en el manejo del control de las funciones del Estado, es así como se logra un acercamiento a la responsabilidad política, y a la evidencia de que cada función estatal deben controlarse adecuadamente.

Es tanta la importancia del *impeachment* inglés que inclusive la Constitución norteamericana lo adopta como medida de control, la cual la recoge dentro de su normativa y lo constituye como el primer antecedente del *impeachment* en un sistema presidencial. Para entender este punto, Hernán Salgado sostiene que “la Constitución de los Estados Unidos recogió la institución del *impeachment* dentro de su sistema presidencial y estableció que la acusación sería presentada exclusivamente por la Cámara de Diputados ante el Senado que la juzgaría y cuyos miembros deberán prestar juramento o protesta con esta finalidad”³⁰.

En el caso de los Estados Unidos, su adaptación del *impeachment* también incluía que al funcionario que se retiraba de sus atribuciones también se le siga las respectivas acciones en la justicia ordinaria, lo que generaba un mayor tipo de control y una responsabilidad superior para los que ocupaban los cargos más importantes. Además, se establecía que en los casos en los cuales se estuviera inmerso el primer mandatario, se contaría con la presencia del presidente de la Corte Suprema, lo cual obviamente denotaba una evolución del *impeachment* tradicional y un ajuste interesante en el sistema presidencialista norteamericano.

Uno de los hechos que más resalta de la adaptación del *impeachment* inglés al presidencialismo norteamericano es que, justamente en Estados Unidos se estableció que los miembros del Senado deban necesariamente rendir un juramento, el cual de cierta forma buscaba una formalidad extra al procedimiento y es un elemento nuevo que se adaptó a la realidad norteamericana que se lo debe considerar innovador en su proceso, porque va más allá de lo establecido en el sistema jurídico inglés.

³⁰ *Ibíd*, 405.

Es así como en relación con lo manifestado, Manuel González Oropeza dice que: “cuando con motivo del juicio por traición que se le finco al ex vicepresidente de los Estados Unidos Aron Burr, en junio de 1807, el presidente de la Suprema Corte, que presidía la sesión del Senado, le requirió al entonces presidente de los Estados Unidos, Thomas Jefferson a que entregase documentos”³¹.

Este ejemplo muestra la evolución implementada por los Estados Unidos al establecer que cuando se trata de una acusación en contra del presidente o vicepresidente de la República es justamente el presidente de la Suprema Corte quien debe comparecer y presidir la sesión. De igual manera, Pablo Jaramillo Villamagua declara que:

El juicio político tiene su origen en el Parlamento Inglés y la causa más invocada era la acusación [...] incurrida en traición o felonía. La felonía tiene connotación solo política y no jurídica. El nacimiento del juicio político tuvo lugar en Inglaterra; su elaboración teórica se realizó en Francia; y, su aplicación jurídica operó con la Constitución estadounidense de 1787.³²

Del concepto anterior se debe rescatar la importancia del origen de juicio político en el parlamento inglés, institución conocida como el *Impeachment*, y posteriormente su evolución y aplicación con la Constitución de los Estados Unidos. Por lo tanto, desde los orígenes del juicio político existe un medio en el control de los excesos de los funcionarios, los cuales carecían de principios éticos y morales que los hacían concurrir en fallas en el ejercicio de sus funciones, es así como nace el juicio político, desde una necesidad de control, la protección del bienestar colectivo hasta el accionar de sus funcionarios en el desempeño de sus actividades.

Con el paso del tiempo, cada país fue adoptando el juicio político, y el caso mexicano no fue la excepción, Manuel González Oropeza revela un dato histórico que se debe tomar en consideración:

El sistema de responsabilidad del presidente, ministros de la Suprema Corte, secretarios del despacho y gobernadores fue delimitado en el artículo 38 de la constitución de 1824, por lo que se eximió de responsabilidad política a los integrantes, en lo individual o colectivo, del Congreso Federal, contra los cuales solo se autorizó la procedencia de la responsabilidad penal, según el artículo 43 de la Constitución de 1824.³³

³¹ Manuel González Oropeza, "El juicio político en sus orígenes", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, 231.

³² Pablo Jaramillo Villamagua, "Calificación de los juicios políticos en el Consejo de administración legislativa de conformidad con los artículos 129 y 131 de la Constitución de la República del Ecuador" (Tesis magister, Universidad Regional Autónoma de los Andes, 2018), 20.

³³ Oropeza, "El juicio político en sus orígenes", 33.

Con lo manifestado, se llega a la conclusión que a medida que cada Estado iba adoptando al juicio político dentro de su normativa, también lo fue adaptando a sus necesidades y conveniencia de acuerdo con sus intereses, en el caso mexicano se muestra que se establece una diferenciación entre su aplicabilidad en distintos escenarios políticos.

Para entender a profundidad el surgimiento del juicio político en América Latina se observa que este proceso siguió muy de cerca lo que sucedía con la implementación del juicio político en los Estados Unidos; se estaba ante un fenómeno con el cual cada ordenamiento jurídico se iba adaptando de acuerdo con las problemáticas de cada nación frente a la figura del *impeachment*, tomada inicialmente por Norteamérica.

Al tratar de este tema, Hernán Salgado manifiesta que:

Con la única excepción de la Constitución de Argentina, [...] en las constituciones de la región no se dispuso que previamente al enjuiciamiento político, los senadores prestarán un juramento [...], o que cuando se enjuiciará al presidente de la República, el Senado fuera presidido por el presidente de la Corte Suprema, cuestiones que, constan en la Constitución Norteamericana.³⁴

Se puede decir que con la base jurídica del *impeachment* inglés, el juicio político ha tenido sus variaciones, difiriendo totalmente en cuanto a su procedimiento y naturaleza, convirtiéndolo en un ente un tanto más político que jurídico, y haciendo que el juicio político tenga una deformación en el trámite como tal.

El juicio político en el Ecuador ha tenido sus antecedentes marcados, incluso antes de su existencia como República, justamente con la Constitución Gran Colombina de 1830 en la cual ya se establecía que cualquier legislador pudiese ser promovido de manera constitucional por cualquier ciudadano. Otro de los puntos para tomar en cuenta es que en el Ecuador se dio el nombre de principio de acusación al mencionado juicio político, y acusación es justamente la traducción exacta al castellano de *impeachment*.

Son las constituciones ecuatorianas del siglo XIX las que se refirieron al juicio político como acusación, lo que no varía en las constituciones de 1906, 1929, 1945, 1967; teniendo una diferenciación en la Constitución política de 1978 donde se introduce por primera vez el término de enjuiciamiento político, lo cual se ha mantenido en las constituciones de 1998 y de 2008.

El juicio político en el Ecuador fue desarrollándose con el pasar del tiempo y es así que desde el principio de su apareamiento sirvió para el incremento de la popularidad

³⁴ Salgado, “Teoría y práctica del control político. El juicio político en la Constitución ecuatoriana”, 406.

de quien lo planteaba, y ha pasado de ser una figura de control político a una herramienta para el mejoramiento posicional de quienes tienen una ambición política mayor.

Al respecto del juicio político en el Ecuador, la discusión inicia desde una perspectiva de a quién debe plantearse como tal el juicio político, con gran variación entre las constituciones que en el país se han convenido. Hernán Salgado manifiesta que: “la Constitución de 1998, realizó algunos cambios en las disposiciones relativas al juicio político, las cuales se habían mantenido con reformas desde la Constitución de 1978”³⁵.

Lo manifestado demuestra que el juicio político en el Ecuador ha estado en constante cambio, y este hito responde a las necesidades de ese momento histórico, y a las coyunturas políticas que se establecían en esa época.

Es así como a través de la historia ecuatoriana el juicio político ha venido desarrollándose de cierta manera, y ha logrado avances significativos y también algunos retrocesos dentro del ordenamiento jurídico; por lo tanto, las diferencias del juicio político en las constituciones de 1998 y la del 2008 es fundamental para entender este planteamiento.

³⁵ *Ibíd*, 407.

Capítulo segundo

Análisis comparativo del juicio político dentro de las constituciones ecuatorianas de 1998 – 2008

El presente capítulo se encarga de hacer análisis entre las similitudes y diferencias existentes acerca del juicio político bajo la normativa de las constituciones de 1998 y la del 2008 en el Ecuador, con lo cual busca establecer si existe un avance o el retroceso en el trámite del juicio político.

El juicio político dentro del ordenamiento ecuatoriano ha tenido una serie de variaciones que han hecho que se modifiquen sus causas, sus sujetos pasivos y el procedimiento a seguir. Esto surge con el apareamiento del *impeachment* inglés dentro del sistema presidencialista en Estados Unidos donde las modificaciones del juicio político no han terminado, dándose varias enmiendas a lo largo de su historia; y el caso ecuatoriano no es la excepción, teniendo así una figura de control que ha sabido adaptarse a las necesidades de cada uno de los ordenamientos en donde se la ha usado, con lo cual no existe un juicio político único, sino al contrario éste siempre tiene sus matices.

Es así como el presente trabajo hace un análisis de la Constitución de 1998, estableciendo eran las causales, los sujetos pasivos y el procedimiento para el enjuiciamiento político; posteriormente se hace un estudio bajo los mismos parámetros donde se establece de qué manera ha cambiado la Constitución de 2008 con respecto a su predecesora, con lo cual empiezan a notarse ciertas diferencias entre ambas normativas.

De igual manera, se ha tratado de identificar las diferencias o lo que buscaba el legislador con los cambios implementados, para al final hacer un análisis completo de la aplicación del juicio político con cada una de las constituciones, y un acercamiento comparativo sobre la manera en la que funcionaba el juicio político en ese momento y la aplicación de la normativa respectiva; de la misma forma, este análisis se expande hacia otros cuerpos normativos que regulaban el juicio político; con lo cual se busca que el entendimiento sea global, y el presente trabajo entregue un enfoque integral del mismo.

2.1. Juicio político en la Constitución del Ecuador de 1998

En el transcurso de la historia ecuatoriana, muchos han sido los problemas generados a raíz del juicio político, y esta figura la que ha ocasionado una serie de conflictos en la fuerza fiscalizadora ecuatoriana, por lo que ha sido motivo de modificaciones y cambios en la normativa que la regula. El juicio político en el Ecuador desde el inicio tuvo como característica principal, la no existencia de requisitos para su presentación, es decir cualquier congresista podía presentarlo, lo que generó en ese momento muchas dificultades y se empezó a dar un uso indiscriminado de este juicio, teniendo como arma de chantaje político o de revanchas entre opositores políticos.

Ernesto Albán Gómez se refirió a este asunto y manifestó que: “el juicio político fue utilizado por los políticos de oposición para tratar de levantar su imagen utilizando este mecanismo de forma casi despiadada y actuando en general contra las figuras políticamente más destacadas de los respectivos gobiernos”³⁶. Lo declarado por el autor se resume de manera concisa con lo que sucedía en aquel entonces sin un requisito mínimo para la presentación de un juicio político.

Es justamente una de las primeras modificaciones que se plantea en la Constitución de 1998 con respecto al juicio político, y es que el constituyente pretende evitar estos inconvenientes cuando el juicio político puede darse con votos afirmativos de al menos la cuarta parte del total de legisladores que forman parte del órgano legislativo, con lo cual se intenta evitar intereses particulares de los miembros de la función legislativa.

La Constitución de 1998 hace ciertas modificaciones en cuanto a quienes deben ser los sujetos pasivos sometidos al juicio político, por lo tanto en lo que se refiere a la función ejecutiva, son sometidos a juicio político: el presidente, vicepresidente de la República y los ministros designados por el mandatario de la nación; lo cual tiene una razón fundamental, y es que el presidente al tener una gran cantidad de decisiones discrecionales y sometidas a su libre albedrío existe una manera de control la cual regula su propia forma de actuar.

Al existir el sometimiento a juicio político al presidente y vicepresidente de la República, se genera una capacidad de fiscalización sobre todos los órganos estatales y un control de cada una de las funciones del Estado, logrando equidad entre el accionar de

³⁶ Ernesto Albán Gómez, *Un tema crítico: relaciones entre Ejecutivo y Congreso* (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Fundación Konrad Stiftung, 1997), 104 - 106.

las autoridades y su respectivo control sobre el desarrollo de los intereses estatales, perfeccionando la naturaleza del *impeachment* inglés, antecedente primordial del juicio político.

Observar el juicio político con la óptica de los ministros de Estado, se entiende que estos son sujetos de juicio político ya que, al ser nombrados en su cargo por el presidente, toman las decisiones que este delega sobre determinada actividad delegada por su innumerable carga laboral, y es así como esas disposiciones eran controladas y sometidas a fiscalización reglada en este máximo cuerpo normativo por excelencia.

Si se comprende al juicio político dentro de un sistema presidencialista como el nuestro, se tiene confianza sobre las decisiones tomadas por el presidente de la República; quien delega sus competencias en ciertas actividades, por lo tanto la Constitución de 1998 hace la aclaración y el hincapié de que los ministros de Estado debían estar sometidos al juicio político, ya que la responsabilidad recaerá en el ministro que tome esas decisiones y asumía la responsabilidad de sus actuaciones.

Con respecto al vicepresidente de la República, es diferente a lo que recaía en los ministros de Estado, y es que al ser escogido por votación popular, el vicepresidente no es de libre remoción, y tiene una responsabilidad directa con los mandantes que lo han llevado a ejercer su cargo, por lo tanto las responsabilidades generadas en su desempeño, que de hecho son las que le asigna el presidente, según lo establecía el artículo 173 de la Constitución política de 1998 por lo que serán de su propia responsabilidad, teniendo un margen de control directo dentro del ejercicio de sus actividades: “artículo 173.- El vicepresidente, cuando no reemplace al presidente de la República, ejercerá las funciones que éste le asigne”.³⁷

Si el vicepresidente de la República posee funciones asignadas por el presidente, este tendrá una responsabilidad directa con las acciones o errores que cometa y perjudiquen el funcionamiento expedito de los intereses del Estado, por lo tanto, el presidente y vicepresidente de la República tienen un estrecho vínculo con sus responsabilidades, es lo que se pretende controlar con el juicio político.

Por consiguiente, un presidencialismo que rige en el Ecuador, establece que el presidente de la nación es la cabeza del sistema democrático, se trata de un sistema unipersonal que genera una relación más personalista en la toma de decisiones dentro del gobierno; por lo tanto al existir esta relación tan estrecha, sería un atentado para la

³⁷ Ecuador, *Constitución política de la República del Ecuador*, art. 173.

estabilidad de un Estado otorgarle a un órgano legislativo, la facultad discrecional para destituir al primer mandatario; no solo la democracia estaría tambaleante, sino que la estabilidad política y social se puede ver mermada por las decisiones que tome el legislativo en contra del ejecutivo.

Se propone una solución imparcial, cuando se le entrega al legislativo la facultad de controlar al ejecutivo, logrando que las causales para juicio político en contra del presidente y vicepresidente sean más complejas respecto con los demás funcionarios de los órganos que conforman el Estado, por lo tanto, se crea un control entre estas dos funciones del Estado se quiere lograr un juicio político acorde a las circunstancias.

El juicio político al presidente de la República y al vicepresidente ha sido materia de diversos análisis dentro de la doctrina ecuatoriana, a lo largo de la historia constitucional, únicamente el presidente de la República ha estado sujeto a un control político, no así el vicepresidente, el cual ha corrido una suerte distinta a la del presidente, teniendo de esta manera una variación con el transcurrir de los tiempos.

Hernán Salgado hace esta aclaración y manifiesta que:

También vale la pena resaltar que solo la constitución de 1946, la de 1979 y la actual 1998 han dispuesto al enjuiciamiento político del vicepresidente de la República; todas las demás, incluida la de 1967, no lo consideraron sujeto de acusación política, apartándose, en este punto, del modelo norteamericano. También ha habido constituciones que suprimieron la vicepresidencia, y creo que tuvieron razón como las de 1945, de 1938 no promulgada, 1929 y la de 1906.³⁸

De igual manera cuando se ha tratado el juicio político en contra del presidente de la República, se debe recordar que no se lo puede destituir fácilmente, lo que permite manifestar que el juicio político al presidente de la República tiene una mayor repercusión frente a lo que sucede con los demás funcionarios del Estado, la dificultad es mayor porque el mandatario en un sistema presidencialista cumple funciones tan complejas que las causales para establecer y entablar un juicio político en su contra, por lo general son distintas y más rigurosas.

Víctor Granda hace un análisis al respecto y manifiesta que: “los funcionarios pueden ser enjuiciados políticamente por infracciones constitucionales y legales, mientras que el presidente y vicepresidente solo por la comisión de delitos contra la seguridad del Estado o por delitos de concusión, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito”³⁹.

³⁸ Salgado, “Teoría y práctica del control político. El juicio político en la Constitución ecuatoriana”, 381 – 404.

³⁹ Granda Aguilar, “El Derecho de Control y su relación con las modificaciones constitucionales y jurídicas en los modelos políticos y económicos en Ecuador (1990-2015)”, 408.

El constituyente de 1998 estableció en su artículo 130 numeral 9 que la Constitución faculta al Congreso Nacional instituir el juicio político con la solicitud de por menos una cuarta parte de los integrantes, es así como los sujetos pasivos del juicio político son:

El presidente y vicepresidente de la República, ministros de Estado, Contralor General del Estado, Procurador General del Estado, Defensor del Pueblo, Ministro Fiscal General, de los superintendentes, de los vocales del Tribunal Constitucional, y del Tribunal Supremo Electoral, siempre y cuando sean en el ejercicio de sus funciones o cuando haya transcurrido un año después de terminar su gestión.⁴⁰

Además, el constituyente de 1998 establece otra causal que se considera muy extensa para los funcionarios que no correspondan a la figura de presidente y vicepresidente de la República, y es que existían infracciones legales y constitucionales cometidas en el desempeño de su cargo, por lo tanto, debe interpretarse esa norma con discrecionalidad, así se podrá someter a juicio político a los funcionarios que atenten con lo que estaba establecido en esa Constitución.

El artículo 149 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa declara un hecho distinto a lo que establecía la Constitución que regía en 1998, respecto al artículo 130 numeral 9 hace una diferencia en cuanto al presidente y vicepresidente cuando expresaba que podrán ser destituidos y separados de sus funciones si han cometido delitos como: traición a la Patria, cohecho y otras infracciones que afecten gravemente al honor nacional.

Ante la causal establecida en la Ley Orgánica de la Función Legislativa sobre otras infracciones que afecten gravemente el honor nacional, lo analizaba con una perspectiva insostenible que no permite solventar el desarrollo de un juicio político; y es que el mayor de los males en la aplicación de un procedimiento como es el juicio político, se basa justamente en dejar normativa sin límites jurídicos preestablecidos, lo que facilitaba la suspicacia de ciertos legisladores para dejarlo sin fundamentos y permitía el quebrantamiento de la función ejecutiva.

En este punto hay algunos argumentos contradictorios, y es que el juicio político puede servir para remover al presidente o vicepresidente que instituía un gobierno corrupto y embarullador de los intereses ciudadanos, para lo cual la última causal mencionada podía ser utilizada para buscar su salida del gobierno, y por otra parte esta

⁴⁰ Ecuador, *Constitución política de la República del Ecuador*, art. 130.

causal se usaba como mecanismo de chantaje entre el poder legislativo opositor político del ejecutivo, para debilitar un gobierno y por ende, afecta a la estabilidad social.

Como se dice en líneas anteriores, el juicio político es más político que juicio, y en este punto hay que hacer una aclaración y es que en la política y sobretodo en aquella política maniatada por intereses particulares, existen estos beneficios los que no permiten el correcto funcionamiento social, dejándose desviar por intereses individuales o de los partidos políticos que los patrocinan, es por esta precisa razón, que no cabe la existencia de normas abiertas para establecer las causales de juicio político, las mismas que deberían estar estrictamente definidas bajo el amparo de la ley.

Es peligroso para la democracia, el hecho que existan un sin número de candados legislativos para que ciertos funcionarios hagan de las suyas, y más en esos casos donde la figura del ejecutivo es tan marcada como sucede en el presidencialismo ecuatoriano, lo cual hace que se puedan efectuar ciertos atropellos a la estabilidad democrática en el supuesto de no manejarlos de forma adecuada, lo que convierte al juicio político en una institución con una complejidad enorme y altamente peligrosa cuando no es manejada de forma precisa y funcional.

El constituyente pone otro cerrojo en el procedimiento de juicio político en contra de presidente y vicepresidente de la República cuando se necesita el voto de las dos terceras partes del Congreso Nacional para hacerlo posible, puesto que el cargo de presidente y vicepresidente de la República son los más importantes en un sistema presidencialista, y lo que se busca es seguridad jurídica, por ello, un uso excesivo del juicio político puede afectar a los mandatarios en mención.

Muchos tratadistas cuando analizan el juicio político olvidan mencionar esta cerradura normativa, la cual tiene sus distinciones con respecto a los demás funcionarios que conforman las instituciones del Estado; y es que este tipo de trabas normativas permiten visualizar la inmunidad presidencial, y al respecto Hernán Salgado manifiesta: “el fundamento de este proceder radica en que el primer mandatario está revestido de una especie de inmunidad; si esta se da a los legisladores y a otros funcionario, con mayor razón al presidente de la Republica; caso contrario, la oposición podría de modo fácil entabrar la acción del ejecutivo”⁴¹.

Se debe considerar que el juicio político aplicado a presidente y vicepresidente de la República tiene una connotación distinta, no solo varía en sus causales, sino que tiene

⁴¹ Salgado, “Teoría y práctica del control político. El juicio político en la Constitución ecuatoriana”, 384.

una serie de limitaciones normativas, que buscan su aplicabilidad en el juicio político de una manera más sensata, teniendo un control de todos los poderes del Estado, pero siempre buscando un equilibrio que no afecte a la democracia.

Otro sujeto pasivo en el juicio político que estaba amparado en la Constitución de 1998 cuando se establecía como tal a los jueces del país, sacándolos de lo que se decía en la Constitución de 1979 que incluía en su artículo 59 literal f, lo que sigue: “los ministros de la Corte Suprema de Justicia, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Tribunal Fiscal y tribunal de Garantías Penales”.⁴²

Se acostumbraba a solicitar a todos los funcionarios, una especie de control sobre sus actividades y no importaba de qué tipo de funcionario se trate o a qué dignidad representaba, por lo tanto, a lo largo de la historia constitucional ecuatoriana se ha señalado que los jueces que conforman el poder judicial también estén sometidos a juicio político, lo que es un grave error del constitucionalismo.

El hecho de que el constituyente de 1998 haya eliminado a los jueces como sujetos sometidos a juicio político, es uno de los mayores aciertos, ya que era un problema que se generaba al contemplarlos como sujetos pasivos, e inclusive podían estar condicionados a cierta presión por la importancia de sus cargos, logrando que no exista una verdadera independencia de poderes y se establecía una intromisión de dignidades en funciones que no les corresponden.

Si se analiza las competencias de la función judicial dentro de un Estado, principalmente sus atribuciones que están guiadas hacia un estrato estrictamente jurisdiccional, es decir que el trabajo de los jueces es más técnico y jurídico, lo que va en contra de la responsabilidad y el control político, el cual busca regular el juicio político.

Tener jueces como sujetos pasivos del juicio político hacía que la Función Judicial se vea entrometida por funcionarios que son totalmente externos a sus competencias y genera una debacle total en cuando al desempeño e imparcialidad de quienes son llamados a brindar justicia.

⁴² Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 800, 27 de marzo de 1979, art. 59.

Hernán Salgado hace un análisis sobre este tema y manifiesta que:

La experiencia demuestra que el juicio político constituye a debilitar al poder judicial, cuya función a diferencia del ejecutivo y del legislativo es eminentemente técnica y jurídica. El juicio político ha sido la espada de Damocles que pende sobre las cabezas de los magistrados de la Corte Suprema, y cuando la actividad política se pierde de vista en el poder legislativo, es cuando sus altos objetivos se desprende de la espada y subordinan a aquellos magistrados ante políticos proselitistas y coyunturales.⁴³

Rafael Oyarte hace su análisis y manifiesta: “si bien concuerdo con la exclusión de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia respecto al juicio político, toda vez que este mecanismo podría ser utilizado, como en efecto lo ha sido, para intervenir de forma indirecta en las decisiones judiciales, violando la independencia externa de la función judicial”.⁴⁴

Se evidencia que Hernán Salgado mantiene una postura en la cual no debe establecerse el juicio político en jueces y magistrados, ante esto se señala a la Constitución refiriéndose al acierto que logra con: “[...] para evitar presiones e interferencias en la administración de justicia, entre otra solución, está la de excluir del juicio político a los magistrados de la Corte Suprema, este camino se tomó por los constituyentes de 1998, en buena hora. Según el viejo axioma, poder que no es independiente, no es poder”.⁴⁵

Al igual sucede con los jueces y magistrados, la figura del Fiscal General es otra que se encuentra dentro del poder judicial pero no está sujeta a juicio político, lo que se lograba era una intromisión política en un campo estrictamente jurisdiccional, teniendo la posibilidad de no contar con un Fiscal General íntegro, y que se encontraba sometido a presiones externas dentro del procedimiento a juicio político. El constituyente de 1998 no hace ese el mismo análisis y lo mantiene dentro de los sujetos pasivos del juicio político, de esta forma no respeta la independencia de funciones del Estado y se convierte en una lucha de intereses al momento de solicitar un procedimiento a juicio político donde se vea involucrado el Fiscal General.

Si bien los órganos jurisdiccionales no están sujetos al control político, el constituyente de 1998 se le olvido establecer que los miembros del Consejo de la Judicatura podrían ser parte de este control, esto recae en quienes redactaron la Constitución, tuvieron una leve confusión sobre quien ejercía las competencias

⁴³ Salgado, “Teoría y práctica del control político. El juicio político en la Constitución ecuatoriana”, 386.

⁴⁴ Oyarte, “El juicio político en la Constitución ecuatoriana”, 35 - 57.

⁴⁵ Salgado, “Teoría y práctica del control político. El juicio político en la Constitución ecuatoriana”. 388.

jurisdiccionales y equivocadamente separaron a los miembros del Consejo Nacional de la Judicatura quienes no cumplían ninguna competencia jurisdiccional, y al contrario tenían un carácter administrativo, como lo señalaba la Constitución de 1998, en su artículo 206 que textualmente dice: “el Consejo Nacional de la Judicatura será el órgano de gobierno, administrativo y disciplinario de la Función Judicial, la ley determinara su integración, la forma de designación de sus miembros, su estructura y sus funciones”.⁴⁶

Se demuestra que el Consejo Nacional de la Judicatura no tiene competencias jurisdiccionales, lo que si tiene son competencias administrativas, por lo cual debió estar regulado por el control político, y al no estarlo quedó sin fiscalización uno de los organismos primordiales en la estructura organizativa del Estado.

La Constitución de 1998 establecía a los demás sujetos pasivos que estaban sometidos a juicio político, y en este punto cabe mencionar la causal por la que se podía instituirlo, era cuando se cometían infracciones en contra de la Constitución y la ley, eso sí aclarando que esto debía suceder en el ejercicio del cargo; pero establecer este tipo de causales dejaba un margen extenso para que los legisladores puedan plantear un determinado juicio político; por lo tanto, es un error del constituyente al manifestar el cometimiento de infracciones en contra de la ley para establecerlo, lo cual puede entenderse de manera subjetiva, puesto que no especifica qué tipo de infracciones pueden ser susceptibles para que se dé inicio a un juicio político.

Hernán Salgado hace una nueva aclaración en este punto y da una luz sobre el tema al manifestar de forma acertada que:

Si bien la formula actual sigue siendo general, al menos se precisa que se trata de infracciones de carácter constitucional y también aquellas que van en contra de la ley. Cuestión importante que la norma constitucional siempre señaló fue que esas infracciones tengan que ver con el desempeño del cargo. Alguna vez de inicio y concluyó un juicio político contra un superintendente de bancos por las declaraciones que había realizado en contra del Congreso Nacional, por considerarlas ofensivas; en este caso podría sostenerse que este acto no tenía relación con el desempeño del cargo.⁴⁷

Respecto a lo que establecía el artículo 130 numeral 9 de la Constitución política del Ecuador de 1998 no se incluía como sujetos pasivos del juicio político a los miembros del Directorio del Banco Central, y es así se perdía el control adecuado en todos los órganos del Estado, por lo tanto, los miembros del Directorio del Banco Central debían

⁴⁶ Ecuador, *Constitución política de la República del Ecuador*, art. 206.

⁴⁷ Salgado, “Teoría y práctica del control político. El juicio político en la Constitución ecuatoriana”. 390.

ser sujetos pasivos de juicio político, pero al no ser determinados como tales, se permitía que este quede exento de todo tipo de fiscalización.

En la propia Constitución de 1998 se determinaba que el Directorio del Banco Central podría ser removido y ante eso el artículo 262 dice lo siguiente: “la remoción de los miembros del Directorio será propuesto por el presidente de la República de acuerdo con la ley, y resuelta por las dos terceras partes de los integrantes del Congreso Nacional”.⁴⁸

En este artículo, el legislativo instituía una remoción auspiciada por el presidente de la República y resuelta por el Congreso Nacional, se trata de una remoción directa, no se permite la posibilidad y el ejercicio al derecho a la defensa que debe recaer en los miembros del Directorio del Banco Central.

Se puede afirmar que todos los grupos dependientes del Congreso Nacional estaban sometidos a juicio político, entonces los miembros del Directorio del Banco Central debían estar inmersos en esa categoría. Por lo tanto, si se observan las distintas opciones y la razón por la que el constituyente olvidó establecerlos como sujetos de juicio político, aparece a simple vista, cuando se piensa en una separación y no injerencia en la política monetaria del país, lo que conlleva una contradicción porque la Constitución de la República establecía en su artículo 120, el cual manifestaba: “no habrá dignatario, autoridad, funcionario ni servidor público exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones o por sus omisiones. El ejercicio de dignidades y funciones públicas constituye un servicio a la colectividad, que exigirá capacidad, honestidad y eficiencia”.⁴⁹

Ante lo expuesto, Rafael Oyarte hace un análisis interesante, estableciendo la necesidad de implementar como sujeto pasivo de juicio político a los miembros del Directorio del Banco Central al expresar que:

En todo caso se debe considerar que una remoción no implica una destitución, esto es, o configura la consecuencia jurídica aplicable a quien ha cometido una infracción del 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 a la defensa, pues basta la voluntad unilateral del ente nominador para proceder a ella.⁵⁰

⁴⁸ Ecuador, *Constitución política de la República del Ecuador*, art. 262.

⁴⁹ Ecuador, *Constitución política de la República del Ecuador*, art. 120.

⁵⁰ Oyarte, “El juicio político en la Constitución ecuatoriana”. 38.

Al observar a los demás sujetos pasivos del juicio político en la Constitución de 1998 se establecieron en el artículo 130 numeral 9, el cual establecía que se puede entablar juicio político en contra de: “[...] presidente y vicepresidente de la República, ministros de Estado, Contralor General del Estado, Procurador General del Estado, Defensor del Pueblo, Fiscal General, de los superintendentes, de los vocales del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo Electoral, durante el ejercicio de sus funciones y hasta un año posterior a haberlas culminado”.⁵¹

Dentro de los sujetos pasivos que tienen como nominación directa al Congreso Nacional, el constituyente no hace hincapié al establecer la responsabilidad para los miembros de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, con lo cual se está de acuerdo, puesto que generar un juicio político en contra de funcionarios que se encargan de un tema tan controversial y delicado como es evitar actos de corrupción, es probable que esto haya sido un obstáculo para ejercer el control sobre las actividades de los demás funcionarios. Por lo tanto, sería descabellado por parte del constituyente implementar como sujeto pasivo de juicio político a estos empleados públicos, pues son ellos quienes sirven y colaboran al establecimiento de un control en contra de la corrupción para que no se propague en el aparataje estatal.

Siguiendo el análisis de los sujetos pasivos del juicio político en la Constitución de 1998, se establecía en el artículo 82 literal g:

Que son sujetos de juicio político los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, los miembros del Consejo Nacional de la Judicatura, de los miembros del Tribunal Constitucional, y de los del Tribunal Supremo Electoral, del Contralor General, y del Procurador General del Estado, del Ministro Fiscal General, del Defensor del Pueblo, y de los superintendentes de Bancos y Compañías.⁵²

Ante esto se pensaba que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia o miembros del Tribunal Constitucional tienen un régimen jurisdiccional específico, ello generaba injerencias de un control político sobre actividades jurisdiccionales, lo que se consideraba una falta de independencia entre todas las actividades del aparato estatal.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos hace hincapié en este sentido, en el caso Tribunal Constitucional vs Perú, donde “se declara vulnerado el artículo 23.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos en el momento que el Congreso quita

⁵¹ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 1, 11 de agosto de 1998, art. 130 numeral 9.

⁵² Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 82.

de sus funciones a los magistrados del Tribunal Constitucional del Perú”⁵³, lo que denota un involucramiento en los controles políticos sobre organismos estrictamente jurisdiccionales, lo que coarta la independencia de funciones y su facultad para decidir sobre sus actuaciones públicas.

2.2. Causales para el juicio político en la Constitución de 1998

Cuando se examina el juicio político con las causales establecidas en la Constitución de 1998, hay que hacer una aclaración, es muy distinto tratar las causales para el presidente y vicepresidente de la República que para otros funcionarios o sujetos de juicio político.

Por lo tanto, las causales para presidente y vicepresidente de la República se encuentran establecidas en primer lugar en la Constitución, las cuales manifiestan en el artículo 130 numeral 9, inciso 2: “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”.⁵⁴

Al establecerse cuáles son las causales para el juicio político, se toma en consideración los delitos de carácter penal, absolutamente todos ellos, y eso se evidencia en el artículo 130, numeral 9 en donde el constituyente aclara que “no será necesario el enjuiciamiento penal para iniciar este proceso”.⁵⁵

En este sentido, no es necesario una vía penal previa para que comience un enjuiciamiento político, ya que si se sigue el camino del ámbito penal está claro que, al tener una sentencia condenatoria por cualquiera de estos delitos, el efecto de pérdida de derechos civiles e imposibilidad de ejercer cargo público vendría de la mano, por lo tanto el constituyente deja abierta la posibilidad para que se pueda incursionar en cualquiera de estas vías.

El constituyente pone énfasis en delitos penales para establecer el juicio político en contra del presidente y vicepresidente, lo cual no es una primicia ya que estos delitos son idóneos para establecer responsabilidades, y hace una explicación al final del artículo mencionando, al decir que no se necesita un enjuiciamiento penal para iniciar un juicio político, es decir se puede seguir ambas por separado e indistintamente.

⁵³ Corte IDH, “Sentencia de 31 de enero de 2001 (Fondo, Reparaciones y Costas)”. *Caso Tribunal Constitucional vs Perú*, 31 de enero de 2001, http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_71_esp.pdf.

⁵⁴ Ecuador, *Constitución política de la República del Ecuador*, art. 130.

⁵⁵ *Ibíd.*, art. 130.

Ante lo cual surge una interrogante y es que, si se sigue el ámbito penal para buscar responsabilidades, no se encuentra una forma adecuada para continuar con un juicio político, el cual no va a ayudar en el desarrollo de las responsabilidades y no tiene mayor sentido, en tanto que, si se sigue primero el juicio político, estas responsabilidades pueden ser derivadas a las autoridades competentes para que se inicie el procedimiento respectivo.

De igual manera, si se observa que al enjuiciar al presidente y vicepresidente de la República, y la justicia comprueba que tuvo responsabilidad, el funcionario se encontrará impedido de ejercer el cargo, por lo tanto, un juicio político a un funcionario destituido no va a ser viable. Rafael Oyarte hace una aclaración sobre este tema cuando dice que:

Los delitos de concusión, peculado, cohecho y enriquecimiento ilícito se sancionarán penalmente con penas privativas de libertad; si estos dignatarios fuesen sancionados con estas penas, sus derechos políticos se verían suspendidos, artículo 28 numeral 2 de la Constitución del Ecuador de 1998, impidiéndoles desempeñar la función pública, lo que tomaría al juicio político en inútil, pues en una eventual censura no tendría efectos al no poder destituir a una persona impedida de ejercer el cargo. Para mayor abundamiento, 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 proceder penalmente al presidente y vicepresidente de la República.⁵⁶

El jurista sostiene el hecho de la inutilidad de la aplicación del juicio político cuando se haya previamente establecido una responsabilidad penal, además trae un aporte importante al manifestar que al iniciar un juicio político no se necesita una autorización judicial, lo que no sucede si se quiere iniciar el juicio político en contra del presidente y vicepresidente de la República, en el cual la propia Constitución establece que es requisito fundamental, según el artículo 130 numeral 10 decía: “el Congreso Nacional tendrá las siguientes atribuciones: Autorizar con la votación de las dos terceras partes de sus integrantes el enjuiciamiento penal del presidente y vicepresidente de la República cuando el juez competente lo solicite fundadamente”.⁵⁷

Ante esta reseña, por parte de la Constitución de 1998, se evidencia otro candado legislativo, para establecer cierta seguridad normativa que garantice al presidente y vicepresidente de la República, con lo cual se complejiza la posibilidad de un enjuiciamiento penal en contra de estas autoridades.

⁵⁶ Oyarte, “El juicio político en la Constitución ecuatoriana”. 40.

⁵⁷ Ecuador, *Constitución política de la República del Ecuador*, art. 130.

Hay que hacer una aclaración importante y es que como antecedente a las causales de juicio político determinadas en la Constitución, en 1998 se establecía la traición a la Patria, pero el problema de esta causal es que justamente en el Código Penal de la época no la consideraba como un delito, ahora lo que si se mencionaba estaba en el artículo 122 del Código Penal que decía: “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”.⁵⁸ Lo que se demuestra como una causal para el juicio político, por lo tanto, posteriormente, el mismo Código Penal lo establece en el artículo 115 hasta el artículo 121, los cuales se podrían entender como delitos tipificados como traición a la Patria.

Lo que hace el constituyente de 1998 además de establecer delitos que van en contra de la administración pública, cuando indica que el cohecho, concusión, peculado y enriquecimiento ilícito, los cuales se encuentran identificados en el Código Penal de la época; por lo que al cometer esos delitos eran causales para el juicio político por ser delitos que sumamente graves, se quería generar imprescriptibilidad de las acciones y además se permitía que los juicios a estos funcionarios continúen después de terminar sus funciones y en ausencia. A diferencia de lo que ocurre con el presidente y vicepresidente de la República, las causales de juicio político para otros funcionarios se encuentran establecidos en el artículo 130 numeral 9 inciso 3, y decía que: “los demás funcionarios referidos en este numeral podrán ser enjuiciados políticamente por infracciones constitucionales o legales, cometidas en el desempeño del cargo. El Congreso podrá censurarlos en el caso de declaratoria de culpabilidad por mayoría de sus integrantes”.⁵⁹

Lo que se rescata del articulado es que el cometimiento de la infracción debía darse en el ejercicio de las acciones del funcionario, con lo cual debe existir una estrecha relación entre la falta cometida por el funcionario y cuando la realizó; Rafael Oyarte hace una aclaración al decir que:

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.⁶⁰

⁵⁸ Ecuador, *Código Penal Ecuatoriano*, Registro Oficial 147, Suplemento, 22 de enero de 1971, art. 122.

⁵⁹ Ecuador, *Constitución política de la República del Ecuador*, art. 130.

⁶⁰ Oyarte, “El juicio político en la Constitución ecuatoriana”. 42.

2.3. Procedimiento de juicio político con la Constitución de 1998

En el tema del procedimiento del juicio político, el Ecuador tenía un Congreso Nacional unicameral, amparado en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, que requería dos fases para el enjuiciamiento político, así se establecía una etapa de acusación y posteriormente una etapa de moción de censura, el cual sería el juicio propiamente dicho.

Si se observa el juicio político en congresos bicamerales, se puede decir que es el procedimiento como tal es fácil de comprender; así se tiene una cámara baja de representantes, la cual se encargaría de la fase de acusación, para establecer si hay o no lugar a ella; y posteriormente será el Senado quien resuelva la acusación manifiesta, y determine si existe responsabilidad del funcionario; lo que no ocurre en el ordenamiento jurídico nacional, en el cual quien autoriza la generación de la acusación en contra del funcionario es también la parte que resuelve sobre la misma; es decir, quien en principio estableció la censura posteriormente puede aceptarla o rechazarla.

Retomando, cuando se inicia el procedimiento del juicio político se debe contar con el número necesario de congresistas, el cual debe ser de al menos la cuarta parte de la totalidad de quienes conforman el Congreso Nacional, esta acusación debe presentarse de manera escrita ante el presidente del Congreso, en la cual se debe explicar detalladamente los cargos que se le imputan al funcionario en cuestión.

Rafael Oyarte habla sobre el número de congresistas que debían presentarse cuando manifiesta que:

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 deban concurrir el número de congresistas solicitantes requeridos.⁶¹

Una vez presentada la solicitud, quienes acusen pueden presentar las pruebas que estimen convenientes, dejando la posibilidad para que se pueda adjuntar nuevos elementos probatorios en el proceso, una vez que se haya recibido la acusación esta debe ser remitida de manos del presidente de la legislatura hasta la Comisión de Fiscalización y Control Político del Congreso Nacional, en el término de tres días, para informar al funcionario sobre la acusación respectiva.

⁶¹ *Ibíd.*, 44.

La Comisión de Fiscalización tendrá cinco días para el trámite correspondiente, tiempo en el cual el funcionario ejerce su derecho a la defensa en forma oral o escrita, lo mismo sucede con quienes lo acusan, a esta Comisión se le podía solicitar cinco días adicionales, los cuales resultan improrrogables, y de esta manera la Comisión debe enviar el expediente al presidente del Congreso Nacional, donde se establecían las actuaciones de las partes intervinientes, así lo señala el artículo 89 y 90 de la LOFL donde decían, por su parte el artículo 89: “la Comisión de Fiscalización y Control Político, en el término de cinco días, salvo el caso previsto en el siguiente artículo, remitirá la acusación y las pruebas actuadas para el conocimiento del Congreso Nacional en pleno”,⁶² y en artículo 90, expresaba:

Durante el término señalado en el artículo anterior el funcionario acusado podrá ejercer su defensa ante la Comisión de Fiscalización y control Político, en forma oral o escrita y, con igual derecho, actuarán el o los legisladores acusadores. La Comisión de Fiscalización y control Político, a petición de parte, podrá conceder un término adicional de cinco días para efectos de la actuación de todas las pruebas. Vencido el mismo, en cinco días improrrogables remitirá todo lo actuado al presidente del Congreso Nacional.⁶³

Víctor Granda hace un análisis al respecto cuando dice: “La LOFL entre 1998 y 2008 no introdujo modificaciones importantes a las normas del procedimiento del control político, que ya constaban en la ley original dictada en 1992 por el gobierno del presidente Borja”⁶⁴.

En cuanto al presidente y vicepresidente de la República se tiene previsto un procedimiento un tanto distinto; es así que la Ley Orgánica de la Función Legislativa, en cuanto a la presentación de la acusación, debía ser respaldada por el número mínimo o previsto que no podía ser menor a la cuarta parte de la totalidad de los legisladores; sin embargo hay una acotación, y es que las firmas de los legisladores debe estar reconocida ante un juez o notario; esto se lo menciona en el artículo 98 de la LOFL el cual dice: “para el enjuiciamiento político al presidente y vicepresidente de la República se requerirá que la acusación sea presentada, al menos por veinte diputados, los cuales deberán respaldar la acusación con sus firmas reconocidas judicial o notarialmente”.⁶⁵

⁶² Ecuador, *Ley Orgánica de la Función Legislativa*, Registro Oficial 862, Suplemento, 28 de enero de 1992, art. 89.

⁶³ Ecuador, *Ley Orgánica de la Función Legislativa*, art. 90.

⁶⁴ Granda Aguilar, “El Derecho de Control y su relación con las modificaciones constitucionales y jurídicas en los modelos políticos y económicos en Ecuador (1990-2015)”, 52.

⁶⁵ Ecuador, *Ley Orgánica de la Función Legislativa*, art. 98.

La acusación presentada en contra del presidente y vicepresidente de la República, es previamente presentada ante la máxima autoridad del Congreso Nacional, no debe ser remitida a la Comisión de Fiscalización y Control Político como ocurre en el procedimiento de juicio político ante las otras autoridades; sino que se debe conformar una comisión que abordaba el juicio político, la cual estaba conformada por un representante de cada uno de los bloques legislativos. Dicha Comisión debía elaborar un informe que manifieste la admisibilidad o no de esa acusación, para lo cual se tenía cinco días; después el Congreso Nacional con la mayoría absoluta de sus miembros, debía pronunciarse sobre esa solicitud.

Si el procedimiento de juicio político tenía una mayoría absoluta que lo respalde, la comisión debía informar sobre el contenido acusatorio al presidente o vicepresidente según corresponda, y en este punto hay que hacer una acotación, y es que esas máximas autoridades pueden actuar a través de uno o más procuradores que los represente; en el caso de no proceder con el enjuiciamiento político y exista inadmisión, la misma se debe archivar y no se podrá volver a imponerles un juicio político sobre los mismos hechos,

Una vez que se tenga conocimiento y se haya recibido el mencionado expediente, los acusadores contarán con cinco días para mocionar la censura del funcionario, la misma que debe presentarse por la presidencia del órgano legislativo, estableciéndose que el incumplimiento de las diligencias judiciales en los días mencionados dará por terminado el juicio político, lo dicho se recoge en el artículo 91 de la LOFL:

En los cinco días posteriores al vencimiento del último plazo indicado en el artículo anterior, el o los legisladores acusadores podrán plantear al Congreso Nacional la moción de censura a través de la Presidencia. Vencido el término prescrito en el inciso anterior el o los legisladores acusadores perderán el derecho a mocionar la censura y se dará por concluido el enjuiciamiento político.⁶⁶

Rafael Oyarte aporta un dato curioso con respecto al número de legisladores que debían presentar la moción de censura y manifiesta que:

Se hace presente que la moción de censura debe ser presentada por los mismos acusadores y con los mismos diputados que solicitaron el enjuiciamiento político, por lo que es preferible que la solicitud sea formulada por un número mayor de legisladores que los exigidos por la Constitución, para así evitar el predicamento de que, por dimensiones producidas a la hora de mocionar la censura, no se cuente con el número de congresistas requeridos para aquello, impidiendo la continuación del trámite.⁶⁷

⁶⁶ Ecuador, *Ley Orgánica de la Función Legislativa*, art. 91.

⁶⁷ Oyarte, "El juicio político en la Constitución ecuatoriana". 45.

2.4. El juicio político en la Constitución de 2008

En palabras de Juan Pablo Aguilar: “la Constitución de Montecristi tiene indudables avances, no pocos retrocesos y algunas trampas para matar ilusiones”.⁶⁸ Por lo tanto, sin lugar a duda se tiene una Constitución con un nuevo tinte híper garantista o con un presidencialismo muy marcado y unas instituciones que no se encuentran debidamente consagradas con los principios democráticos.

Víctor Granda manifiesta que: “En cuanto al control político, la nueva Constitución de 2008 incrementa la tendencia anterior de restringirlo en los procedimientos, si bien se reconocen, formalmente, las atribuciones de la Asamblea Nacional, para conocer los informes que debe presentar el presidente de la República y pronunciarse al respecto y fiscalizar los actos de las otras funciones del Estado y otros órganos del poder público a excepción de la Función Judicial”.⁶⁹

Teniendo ese antecedente en la nueva Constitución de 2008, es perentorio analizar el juicio político desde la perspectiva de los sujetos pasivos dentro de la norma constitucional y así conocer de qué manera se estableció la idea de juicio político en esta Constitución que se caracteriza por sus fuertes inclinaciones a la tendencia del neoconstitucionalismo, para ser la carta principal de un nuevo gobierno que pretendía enrumbar el camino del Estado con bases constitucionales que responden al interés particular del presidente de la República.

La Constitución del Ecuador de 2008 establece en su artículo 131, cuáles son los sujetos pasivos del juicio político:

La Asamblea Nacional podrá proceder al enjuiciamiento político, a solicitud de al menos una cuarta parte de sus miembros y por incumplimiento de las funciones que les asignan la Constitución y la ley, de las ministras o ministros del Estado, o de la máxima autoridad de la Procuraduría General del Estado, Contraloría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública General, superintendencias, y de los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral, Consejo de la Judicatura, y Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, y de las demás autoridades que la Constitución determine, durante el ejercicio de su cargo y hasta un año después de terminado.⁷⁰

Además, se menciona en su artículo 129 que: “la Asamblea Nacional podrá proceder al enjuiciamiento político del presidente, o del vicepresidente de la República,

⁶⁸ Juan Pablo Aguilar, "La cuarta función del Estado. Análisis de una ficción", *Revista: La nueva constitución del Ecuador: Estado, derechos e instituciones*, (2009), 9.

⁶⁹ Granda Aguilar, “El Derecho de Control y su relación con las modificaciones constitucionales y jurídicas en los modelos políticos y económicos en Ecuador (1990-2015)”, 67.

⁷⁰ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 131.

a solicitud de al menos una tercera parte de sus miembros”⁷¹. Por lo tanto, la Constitución establece quienes son los sujetos pasivos del juicio político y al igual que la Constitución de 1998, hace una diferenciación en el tratamiento del juicio político al presidente y vicepresidente de la República.

A diferencia de lo que ocurría con la Constitución de 1998, con la nueva Constitución de 2008 se hace hincapié en que sí deben ser sujetos pasivos de juicio político los miembros del Consejo de la Judicatura, con lo cual es acertada su inclusión y de tal manera se genera una responsabilidad que antes no estaba debidamente delimitada. En principio, en la Constitución de 1998 no se estableció a los miembros del Consejo de la Judicatura ya que se creía que al ser estos sujetos pasivos de juicio político se involucrarían en la toma de decisiones en el ámbito jurisdiccional lo cual claramente era un error, puesto que el Consejo de la judicatura es un ente netamente administrativo de vigilancia y disciplina de la Función Judicial y por lo tanto está sujeto a control; de esta manera la Constitución de 2008 corrige un error que se había escapado en su predecesora de 1998, la cual no lo analizó desde ese punto y olvidó instituirlos como sujetos pasivos de juicio político, a los miembros del mencionado Consejo de la Judicatura.

La nueva Constitución establece a los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social como sujetos pasivos del juicio político, ya que conforman las nuevas funciones del Estado, es necesario que las mismas estén reguladas por un control específico, por lo tanto, es totalmente justificable que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y los miembros del Consejo Nacional Electoral tengan un control político. Por lo tanto, en cuanto a los sujetos pasivos del juicio político no hay muchas variaciones desde la Constitución de 1998 hasta la actualidad.

Continuando con el análisis de la Constitución de 2008, se instaure como sujetos pasivos del juicio político al presidente y vicepresidente de la República y en este punto se empiezan a elaborar algunas aclaraciones, así que además de las causales que se establecían en la Constitución de 1998, las cuales son: los delitos contra la seguridad del Estado, delitos de concusión cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito; por su parte el constituyente de 2008 realiza cambios al adicionar más causales en el artículo 129: “[...] genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, secuestro u homicidio por razones políticas o de conciencia”⁷².

⁷¹ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 129.

⁷² Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 129.

Es así como el constituyente trasladó esas causales de juicio político en aquellas trasgresiones penales establecidas en el Código Orgánico Integral Penal y a su vez definidos como delitos de lesa humanidad por el Estatuto de Roma. De igual manera, hay que recalcar que el artículo 129⁷³, establece un punto que se debe tomar en cuenta, y es que para iniciar el enjuiciamiento penal en contra del presidente y vicepresidente de la República será necesario el dictamen de admisibilidad de la Corte Constitucional, teniendo en este caso un primer candado para hacerlo, sumado a que el propio artículo expresa que no será necesario el enjuiciamiento penal previo para llevarlo a cabo.

Hay que tener presente que en base al principio de unidad de la constitución, el hecho de que se inicie un juicio penal en contra del presidente y vicepresidente de la República y que estos sean sentenciados por este principio, haría que se torne inútil seguir un juicio político en contra estas autoridades, ya que al momento de tener un funcionario destituido por una sentencia ejecutoriada haría que este se encuentre inhabilitado de ejercer un cargo público, con lo cual el juicio político no tendría ninguna razón porque ya no afectará al funcionario.

Otra de las diferencias encontradas entre la Constitución de 1998 y la del 2008 es que en la primera se establecía que el juicio político podría ser interpuesto en contra de los sujetos pasivos en ejercicio de sus funciones y hasta un año después de haberlas ejercido, tal como lo manifiesta el artículo 130 numeral 9, con lo cual quedaba abierto un tiempo en el cual se podían encontrar indicios de responsabilidad en contra de algún funcionario de alto rango para establecerlo; mientras que en la actualidad con la Constitución del 2008 no se instaura, en ningún punto, que se pueda seguir un juicio político posterior a la infracción cometida, con lo cual la responsabilidad únicamente existe mientras ejerza sus funciones.

En la misma línea, el artículo 130⁷⁴ de la Ley Orgánica de la Función Legislativa sigue lo que se manifiesta en el párrafo anterior cuando se refiere a la destitución del presidente de la República.

El artículo mencionado es uno de los que tiene repercusión mayor, puesto que se conforma ante una grave crisis y conmoción interna, por lo cual queda abierta la posibilidad que se desarrolle en ese momento y cumpliendo con los lineamientos establecidos para proceder a la destitución del presidente, acabando inmediatamente con su periodo y llamando a nuevas elecciones.

⁷³ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 129.

⁷⁴ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 130.

2.5. Procedimiento del juicio político en la Constitución de 2008

Víctor Granda al comentar sobre el trámite del enjuiciamiento político con la nueva Constitución manifiesta que: “el trámite mismo del enjuiciamiento político se complica y burocratiza; en el caso de enjuiciamiento político a funcionarios se exige que la solicitud cuente con las firmas verídicas de una cuarta parte de los miembros titulares de la Asamblea y que se incluya el anuncio de la totalidad de las pruebas que se presentarán, acompañando la prueba documental que se disponga”⁷⁵.

Para dar inicio al juicio político con la Constitución de 2008 hay que hacer una distinción importante, y es que se debe entender el procedimiento del juicio político en la dignidad del presidente y vicepresidente de la República y posteriormente de los demás funcionarios que son sujetos pasivos del mismo. Por lo tanto, para iniciar el juicio político al presidente y vicepresidente de la República se necesitará de al menos una tercera parte de los miembros de la Asamblea Nacional, tal como lo dice el artículo 129 de la Constitución: “La Asamblea Nacional podrá proceder al enjuiciamiento político del presidente o del vicepresidente de la República, a solicitud de al menos una tercera parte de sus miembros”⁷⁶. En este punto existe una diferencia con lo que se establecía en la Constitución de 1998, y es que en la misma en su artículo 130 numeral 9 se dice: “el Congreso Nacional tendrá los siguientes deberes y atribuciones. [...] 9) Proceder al enjuiciamiento político, a solicitud de al menos una cuarta parte de los integrantes del Congreso Nacional”⁷⁷.

Ahora si se analiza la conformación de legislativo en cada una de las constituciones, primero en la Constitución de 1998 se establecía en su artículo 126 que:

La función legislativa será ejercida por el Congreso Nacional, con sede en Quito. Excepcionalmente podrá reunirse en cualquier parte del territorio nacional. Estará integrado por diputados que serán elegidos por cada provincia en número de dos, y uno más por cada doscientos mil habitantes o fracción que pases de ciento cincuenta mil. El número de habitantes que servirá de base para la elección será el establecido por el último censo nacional de población, que deberá realizarse cada diez años.⁷⁸

⁷⁵ Granda Aguilar, “El Derecho de Control y su relación con las modificaciones constitucionales y jurídicas en los modelos políticos y económicos en Ecuador (1990-2015). 68.

⁷⁶ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 129.

⁷⁷ Ecuador, *Constitución política de la República del Ecuador*, Registro Oficial 1, 11 de agosto de 1998, art.130.

⁷⁸ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 1, 11 de agosto de 1998, art. 126.

Mientras que la LOFL, en artículo 4 manifiesta que:

La Asamblea Nacional se integrará por los siguientes miembros elegidos en un periodo de cuatro años. 1. Quince asambleístas elegidos en circunscripción nacional. 2. Dos asambleístas elegidos por cada provincia y uno más por cada doscientos mil habitantes o fracción que supere los ciento cincuenta mil de acuerdo con el último censo de la población y 3. Asambleístas de regiones, de distritos metropolitanos y de circunscripción del exterior elegidos de conformidad con la ley.⁷⁹

Se debe establecer en números para entender lo que representa todo esto, en la Constitución de 1998 el número de diputados que conformaban el Congreso Nacional era de 100 diputados; mientras que en la Constitución de 2008 el número de asambleístas es de 137, con lo cual en la actualidad se tiene una cantidad mayor de representantes de la Función Judicial y ante esto si se habla de la tercera parte de miembros de la Asamblea Nacional se necesitaría de aproximadamente 45 asambleístas para iniciar un juicio político en contra del presidente o vicepresidente de la República, mientras que en la Constitución de 1998 se necesitaba de la cuarta parte de los integrantes del Congreso Nacional, ahora si lo establecemos en números, la totalidad en ese entonces era de 100 diputados, con lo cual 25 podrían solicitar el enjuiciamiento penal en contra del presidente y vicepresidente de la República.

Al analizar este punto, hay que examinar la Constitución de 2008 cuando establece un fuerte cerrojo para quienes deseen interponer un juicio político, porque conseguir una tercera parte de los miembros de la Asamblea Nacional no es tema fácil, sino que al contrario genera una dificultad enorme, y eso beneficia al ejecutivo que, manteniendo un porcentaje aceptable de asambleístas a su favor, se vería protegido para que no le inicien ningún juicio político.

La LOFL en su artículo 87 manifiesta la procedencia del juicio político cuando expresa que:

La solicitud para proceder al enjuiciamiento político será presentada ante el presidente de la Asamblea Nacional, estará debidamente fundamentada y contendrá la formulación por escrito de los cargos atribuidos al presidente, vicepresidente de la República, y el anuncio de la totalidad de la prueba que se presenta, acompañándose la prueba documental de que se disponga en ese momento. Se formalizará con las firmas de al menos una tercera parte de los miembros de la Asamblea Nacional, en el formulario correspondiente, declarando que las firmas son verídicas y que corresponden a sus titulares.⁸⁰

⁷⁹ Ecuador, *Ley Orgánica de la Función Legislativa*, Registro Oficial 642, Suplemento, 27 de julio de 2009, art. 4.

⁸⁰ Ecuador, *Ley Orgánica de la Función Legislativa*, art. 87.

Víctor Granda manifiesta: “si el enjuiciamiento es al presidente o vicepresidente de la República, la petición debe referirse a las causales constitucionales, estar acompañada de la prueba documental de que se disponga y reunir la firma verídica de una tercera parte de los miembros totales de la Asamblea”⁸¹.

Al hacer un análisis del inicio del procedimiento se debe aclarar que con la Constitución de 1998 establecía que las firmas de quienes impulsaban el juicio político tenían que estar reconocidas ante un juez o notario respectivamente, lo que no sucede en la Constitución actual, sino que se manifiesta una declaratoria sobre la veracidad de las firmas, pero no ante quién o de qué manera efectuarla.

Una vez que se hayan verificado las firmas de quienes interponen el juicio político, el presidente de la Asamblea Nacional deberá poner en conocimiento al CAL sobre la solicitud del enjuiciamiento político en contra de las máximas autoridades, presidente o vicepresidente de la República; por lo tanto una vez que se haya conocido la solicitud y se haya constatado los requisitos elementales para el tratamiento del juicio político, el CAL la enviará a la Corte Constitucional con el objetivo que esta se pronuncie sobre la admisibilidad y emita el dictamen previo necesario para la tramitación del juicio político.

Al tratarse del juicio político con la Constitución de 2008, el CAL cumple un rol importante, ya que es el encargado de ello, así como cumplir con las formalidades previstas y que se respete el debido proceso; si considera que la solicitud de juicio político no cumple con todos los requisitos al momento de interponerlo, este Consejo de Administración Legislativa deberá mandar a completarlo en el transcurso de tres días, con lo cual en caso de incumplimiento se dispondrá el archivo definitivo de esa causa.

Uno de los nuevos aportes al juicio político con la Constitución de 2008, es el dictamen de admisibilidad previo que tiene que enviar la Corte Constitucional, por lo tanto, si el dictamen es de admisibilidad, el presidente de la Asamblea deberá remitirlo al CAL, que debe dar inicio al trámite correspondiente de juicio político, pero al contrario si el dictamen emitido por la Corte Constitucional es negativo, el propio CAL deberá archivar la solicitud y notificar a los implicados sobre el archivo; con lo cual no se proseguirá con el juicio político.

Una vez que se tenga el dictamen de admisibilidad, el presidente de la Asamblea deberá remitir toda la información que tiene hasta el momento, es decir, la solicitud para el enjuiciamiento, el dictamen previo donde consta la admisibilidad emitido por la Corte

⁸¹ Granda Aguilar, “El Derecho de Control y su relación con las modificaciones constitucionales y jurídicas en los modelos políticos y económicos en Ecuador (1990-2015)”, 69.

Constitucional y todos los documentos de sustento que tenga, de tal manera que el presidente de la Asamblea mediante su Secretaría General, lo pueda remitir al presidente de la Comisión de Fiscalización y Control Político para que conozca y sustancie el enjuiciamiento planteado.

La LOFL detalla el trámite a seguir cuando manifiesta en su artículo 90 lo que sucede después de avocar conocimiento por parte de la CFCP y dice:

La Comisión de Fiscalización y Control Político avocará de inmediato conocimiento del trámite y notificará al presidente, o al vicepresidente de la República sobre el inicio del mismo, acompañando a la solicitud de enjuiciamiento, la documentación de sustento y la resolución de admisibilidad de la Corte Constitucional, a fin de que en el plazo de cinco días ejerza su derecho a la defensa en forma oral o escrita, por sí o por interpuesta persona de uno o más delegados o procuradores y presenta las pruebas de descargo que considere pertinentes. De igual manera, notificará a las y los asambleístas solicitantes, para que en similar plazo presenten las pruebas de las que dispongan.⁸²

Se debe tomar en consideración que, en la Constitución de 1998, el trámite era distinto, ya que tres integrantes de quienes solicitaban el enjuiciamiento político formaban parte de una comisión en la cual funcionaban como una especie de fiscales; se encargaban de recopilar información y pruebas para sustentar el hecho o asunto que había llevado al enjuiciamiento político.

Una vez concluido el plazo establecido en el artículo anterior, la Comisión de Fiscalización y Control Político se encargará de remitir un informe al presidente de la Asamblea Nacional, con lo cual el pleno tendrá conocimiento respecto al trámite respectivo, el artículo 92 de la LOFL manifiesta que:

El presidente de la Asamblea Nacional dispondrá a través de la Secretaria General de la Asamblea Nacional la difusión del informe. Transcurridos cuarenta y ocho horas luego de la difusión del informe, al 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 a la censura y destitución de ser el caso.⁸³

En cuanto al derecho a la defensa que el presidente o al vicepresidente de la República que gozan al haber sido enjuiciados políticamente, podrá ejecutarse a la hora y fecha establecidas, al defenderse deben construir alegatos en base a las acusaciones propuestas, después de ejercerlo, se da paso a la interpelación, la cual se realiza por dos asambleístas designados entre los que presentaron la solicitud de juicio político.

⁸² Ecuador, *Ley Orgánica de la Función Legislativa*, art. 90.

⁸³ Ecuador, *Ley Orgánica de la Función Legislativa*, art. 92.

Al respecto Mario Larrea Andrade hace un análisis sobre la interpelación al manifestar que: “la interpelación es una facultad del parlamento en el sistema parlamentario que consiste en solicitar información a los funcionarios públicos”.⁸⁴ Indebidamente el actual procedimiento contemplado en la Ley Orgánica de la Asamblea Nacional se refiere a que los asambleístas ponentes designados serán los que lleven adelante la interpelación, cuando debe referirse al juicio político. La interpelación es una instancia dentro del sistema parlamentario para solicitar información a los altos funcionarios del gobierno. No al presidente y al vicepresidente.

Continuando con el trámite, el presidente o vicepresidente de la República tendrá derecho a la réplica, con el cual al finalizarlo se dará por concluida su intervención y se retirará del pleno, posteriormente el presidente de la Asamblea Nacional declara abierto el debate, donde existe la posibilidad de que cada uno de los asambleístas puedan intervenir y explicar ante el pleno sus razones; en este punto hay una nueva reforma y es que tiene 10 minutos como máximo para establecer sus razones, lo cual es una medida acertada puesto que anteriormente, la intervención de cada asambleísta resultaba eterna, perdiendo la celeridad en el procedimiento, lo que lo hace lento y engorroso, sumado a que algunos congresistas asignados con la Constitución de 1998, explicaban sus razones de forma extensa e incluso perdían el hilo comunicacional en su intervención, usando esto como una medida para desvanecer o retrasar este tipo de juicio.

El artículo 94 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa manifiesta que:

En el plazo de cinco días de concluido el debate señalado en el artículo anterior, el presidente de la Asamblea Nacional convocará a la sesión del Pleno a fin de que resuelva motivadamente sin debate, con base en las pruebas de descargo presentadas por el presidente, o el vicepresidente de la República. De no presentarse en dicha sesión con una moción de censura y destitución se archivará la solicitud.⁸⁵

Para concluir el procedimiento, lo que podría acaecer en censura y destitución será necesario que al menos se cuente con el voto favorable de las dos terceras partes de los asambleístas, con lo cual, se procederá a la correspondiente destitución; de igual manera si dentro del proceso se encuentran vicios o elementos que contengan una responsabilidad penal, se remitirá a la autoridad competente que iniciará las investigaciones; por el contrario, si no existen los votos favorables, por lo tanto, no procede la censura y la

⁸⁴ Mario Larrea Andrade, *El juicio político y la responsabilidad de los altos funcionarios del Estado* (Quito: Ediciones Legales EDLE S.A, 2019), 207.

⁸⁵ Ecuador, *Ley Orgánica de la Función Legislativa*, art. 94.

destitución, la solicitud debe ser archivada y bajo ningún motivo se instituirá un nuevo juicio político por los mismos hechos que fueron desestimados.

La Constitución de 2008 realiza una separación del procedimiento de enjuiciamiento político hacia la figura del presidente y vicepresidente con las de los demás funcionarios, tal cual su predecesora de 1998. De tal forma, la Constitución de 2008 establece que se podrá seguir juicio político en contra de los altos funcionarios a solicitud de al menos una cuarta parte de los integrantes de la Asamblea Nacional, tal cual lo establece el artículo 131 de la Constitución que ya se lo ha mencionado en el trascurso de esta explicación, y también lo establece la Constitución de 1998 cuando se indica que deben ser el mismo número de legisladores necesarios para el enjuiciamiento político, sin embargo, con la Constitución de 1998 sucedía algo peculiar y es que si bien estaba establecido un número de legisladores quienes deben solicitar el enjuiciamiento político, éste podía darse en calidad de interpelante por uno de los congresistas, con lo cual como ya se había manifestado se tendría varias acusaciones en contra de un mismo funcionario.

El artículo 78 de la LOFL empieza con el trámite para el juicio político de los funcionarios y dice: “la Asamblea Nacional podrá proceder al enjuiciamiento político, por el incumplimiento de las funciones que le asigna la Constitución de la Republica y la ley, de los funcionarios detallados en el artículo 131 de la Constitución de la Republica, durante el ejercicio de su cargo y hasta un año después de haberlo terminado”⁸⁶. El Constituyente de 2008 manifiesta que se podrá enjuiciar políticamente por el incumplimiento de las funciones que le asigna la Constitución, las cuales debieron ejecutarse en el tiempo en el cual se encontraban en el cargo establecido o hasta un año posterior; es decir, que se encuentra una lógica entre quien ejerce la función y el acto que se está solicitando para que sea causal de juicio político.

Después de obtener el número de asambleístas necesarios, se deberá presentar la solicitud ante el presidente de la Asamblea Nacional, adjuntando el formulario correspondiente, se destaca un nuevo requisito formal que fue incluido por parte del constituyente de 2008 cuando se requiere un formulario como requisito para la presentación de la solicitud, en el cual se hace constar las firmas de quienes lo solicitan y su declaración de veracidad. Todo esto deberá adjuntarse a las pruebas que se hayan obtenido, y los documentos que se crea convenientes para que respalden la solicitud de juicio político.

⁸⁶ Ecuador, *Ley Orgánica de la Función Legislativa*, art. 78.

Siguiendo con el procedimiento, el artículo 80 de la LOFL detalla el trámite a seguirse cuando dice que:

El presidente de la Asamblea Nacional pondrá en conocimiento del Consejo de Administración Legislativa la solicitud de enjuiciamiento político. Una vez conocida la solicitud el Consejo de Administración Legislativa, en un plazo máximo de tres días, verificará el cumplimiento de los requisitos y dará inicio al trámite que se detalla a continuación. El presidente de la Asamblea Nacional remitirá, a través de la Secretaría General de la Asamblea Nacional, la solicitud de enjuiciamiento político junto con la documentación de sustento, al presidente de la Comisión de Fiscalización y Control Político para que avoque conocimiento y sustancie el trámite.⁸⁷

En este punto hay que mencionar a la Comisión de Fiscalización y Control Político quien deberá avocar conocimiento de la solicitud dentro de un plazo de cinco días, comprobará el cumplimiento de todos los requisitos establecidos en el artículo 131 de la Constitución de la República, y en caso de que no falte algún requisito, se procederá al archivo de este, en esta primera etapa, el juicio político podría venirse abajo.

Una vez que se haya comprobado este requisito y se lo califique, se debe notificar a la persona a quien se le está llevando a cabo el enjuiciamiento político, adjuntando todos los documentos que se tienen hasta el momento, permitiéndole al funcionario acusado, en 15 días, pueda ejercer su derecho a la defensa de manera oral o escrita y dentro de ese derecho pueda presentar las pruebas de descargo frente a lo que se le está acusando, situación que pasa de igual manera con los asambleístas solicitantes quienes tienen 15 días para la presentación de sus pruebas. En este punto, la correspondiente Comisión de Fiscalización y Control Político podrá solicitar de oficio las pruebas que considere pertinentes, se establece previamente la necesidad de aprobación de la mayoría de sus miembros. Dentro de todo este procedimiento, el CAL debe ofrecer todo el apoyo que se requiera, si la Comisión de Fiscalización y Control Político lo considera oportuno.

El artículo 82 de la LOFL continúa con el procedimiento cuando manifiesta que:

Vencido el plazo de quince días señalado en el artículo anterior, la Comisión de Fiscalización y Control Político deberá remitir, en el plazo de cinco días, al presidente de la Asamblea Nacional, un informe que detalle, motivadamente, las razones por las cuales archivó el trámite o la recomendación de juicio político. De considerarlo necesario, la Comisión podrá solicitar al presidente una prórroga de hasta cinco días adicionales.⁸⁸

Se debe considerar que este artículo puede ser válido en caso de solicitarse el archivo del proceso, pero esto ocurriría en la segunda etapa de este procedimiento.

⁸⁷ Ecuador, *Ley Orgánica de la Función Legislativa*, art. 80.

⁸⁸ Ecuador, *Ley Orgánica de la Función Legislativa*, art. 82.

Una vez que se tenga la recomendación a juicio político, el presidente de la Asamblea Nacional deberá mediante la Secretaría General de la Asamblea Nacional, difundir su informe y con lo cual en el transcurso de 48 horas posteriores a esa difusión, el presidente de la Asamblea Nacional deberá en 5 días plazo incluirlo en informe del día, con el afán que se conozca en el Pleno de la Asamblea Nacional y se proceda a establecer o no la censura y destitución del funcionario, de igual manera, el presidente de la Asamblea dirigirá la nómina de quienes serán los asambleístas designados para realizar la interpelación, todo esto se lo debe comunicar al enjuiciado.

Una vez que se ha señalado el orden del día, el funcionario acusado deberá ejercer su derecho a la defensa, frente al Pleno de la Asamblea y debe alegar sobre las acusaciones que se han presentado en contra, para lo cual tendrá un tiempo máximo de 3 horas, al concluir su intervención, quienes hayan sido designados como interpelantes deberán exponer sus motivos, en un lapso que no supere de dos horas, y finalmente el funcionario tendrá un tiempo de réplica de una hora, con lo cual con la Constitución de 2008 disminuye el tiempo para la actuación en el Pleno cuando con la Constitución de 1998 y la LOFL de la época se establecía que el tiempo para ejercer el derecho a la defensa era de ocho horas, de manera seguida quienes realizaban la interpelación tenían dos horas cada uno y la réplica del funcionario era de cuatro horas, con lo cual el procedimiento se hacía extenso e incurriendo en argumentos laxos o sin pertinencia.

Cuando el funcionario termine su intervención, debe abandonar el Pleno de la Asamblea Nacional y se procederá a dar atención a los pronunciamientos de los asambleístas en un debate abierto, en el cual cada uno tendrá un tiempo máximo de diez minutos para intervenir, sin derecho a réplica; si en el caso no se presenta una moción de censura y destitución se archivara la solicitud, lo cual corresponde a otra etapa donde se puede proceder al archivo de esa causa, la cual parece un tanto absurda ya que en este punto es muy seguro que se mocione sobre la censura y destitución.

De darse una censura y destitución contra el funcionario, esta debe ser apoyada por el voto de la mayoría absoluta de los integrantes de la Asamblea Nacional, exceptuando a los ministros, miembros del Consejo Nacional Electoral y del Consejo de la Judicatura, para los cuales se requerirá de las dos terceras partes de votos favorables; y al igual que lo que sucede con la figura del presidente y vicepresidente de la República en el caso de encontrarse indicios de responsabilidad penal, se remitirá la información a la autoridad competente quien será la encargada de iniciar las acciones correspondientes.

De igual manera, en el caso de darse la censura esta producirá la inmediata destitución de la autoridad.

Hay un dato revelador que manifiesta Víctor Granda al decir que: “durante la vigencia de la actual Constitución, más de ocho años, ningún grupo de legisladores ha podido tramitar hasta el final un juicio político a un ministro de Estado y mucho menos al presidente o vicepresidente de la República, con excepción del enjuiciamiento y censura a la ex superintendente de Bancos Gloria Sabando que se distanció del gobierno y renunció. Su juicio político fue iniciativa del Ejecutivo y tramitado por los asambleístas afines al régimen”.⁸⁹

⁸⁹ Granda Aguilar, “El Derecho de Control y su relación con las modificaciones constitucionales y jurídicas en los modelos políticos y económicos en Ecuador (1990-2015)”, 69.

Capítulo tercero

Análisis de casos prácticos del juicio político en el Ecuador con la Constituciones de 1998 y 2008

En el tercer capítulo del presente trabajo se hace énfasis en el análisis de casos prácticos de juicio político, que se analizaron en el archivo de la biblioteca de la Asamblea Nacional,

Además, en la presente sección se realizará un análisis de los ejemplos prácticos de los casos presentados sobre el juicio político, con lo cual se entrelaza lo manifestado en los capítulos anteriores, se escogen los casos de juicio político en contra de Ana Lucia Armijos Hidalgo ministra de Finanzas y Crédito Público del gobierno de Jamil Mahuad y el juicio político en contra de la ex ministra de Salud Pública María Verónica Espinosa Serrano en el gobierno de Rafael Correa porque se pretende demostrar de qué manera se presentan las pruebas los acusados que fueron sometidos a un enjuiciamiento político, qué tipo de defensa es la que presentan quienes son sometidos este tipo de juicio, así como qué tipo de acusaciones hacen posible el planteamiento de su juicio político y su posterior derivación en censura.

Cabe aclarar que durante la historia constitucional ecuatoriana, han aparecido varios casos sobre juicio político, y en muchos gobiernos se han presentado juicios políticos en contra de altos funcionarios con la idea de debilitar el gobierno de turno o ante conocidos casos de corrupción; el Ecuador ha tenido una serie de juicios políticos desde la aprobación de la Constitución de 1998, por ejemplo: en la presidencia de Gustavo Noboa Bejarano se inició juicio político en contra del entonces superintendente de Bancos Juan Falconi Puig, el superintendente de Telecomunicaciones Hugo Ruiz, el ministro de Energía Pablo Terán por dar algunos nombres; lo mismo ocurrió en la presidencia del Coronel Lucio Gutiérrez donde se realizó una interpelación en contra del ex ministro de Agricultura Sergio Seminario, el ministro de Obras Públicas José Macchiavelo y el ministro de Bienestar Social Antonio Vargas; lo mismo sucedió en el gobierno de Alfredo Palacio en el que se llamó a juicio político, pese a que posteriormente se archivó este procedimiento en contra del ministro de Energía Iván Rodríguez, se le acusaba de una serie de irregularidades en el contrato con Occidental Petróleos, dicho juicio político fue planteado por los entonces legisladores Víctor Granda, Luis Villacis, Guillermo Haro, y

Julio González. En ese mismo gobierno, el diputado Enrique Ayala Mora en conjunto con la entonces congresista Guadalupe Larriva llamaron a juicio político al ministro de Relaciones Exteriores, Patricio Zaquilanda.

Es así que durante la vigencia de la Constitución de 1998 se dieron una serie de juicios políticos en contra de altos funcionarios; sin embargo con la vigencia de la Constitución de 2008 esto cambió radicalmente, la instauración del nuevo gobierno a cargo de Rafael Correa, es decir que desde el año 2007 hasta el año 2017 solo se realizó un juicio político, fue en contra de la ex superintendente de Bancos Gloria Sabando y que no fue impulsado por la oposición política sino al contrario se llevó a cabo por el gobierno del oficialismo o Alianza País, el cual terminaría siendo archivado; por lo tanto, la mayoría legislativa y el hiper presidencialismo impuesto por un gobierno que manejaba todas las instituciones públicas hizo que no se presentaran juicios políticos, lo que conlleva a pensar que lo que sucedía en el gobierno de Rafael Correa estaba en contra de los principios básicos de control de funciones, y contra la democracia en sí misma. Víctor Granda hace una aclaración y manifiesta refiriéndose al gobierno de Rafael Correa que: “De todas las 20 solicitudes de juicio político a ministros y otros altos funcionarios del Estado, 19 en total, entre 2008 y 2016 fueron archivados por el Consejo de Administración Legislativa o por la Comisión de Fiscalización y Control Político, conocida en las esferas políticas como la Comisión de Archivo”.⁹⁰

3.1. Análisis de Juicio político en contra de Ana Lucia Armijos Hidalgo ministra de Finanzas y Crédito Público del gobierno de Jamil Mahuad

El caso de Ana Lucía Armijos es de vital importancia para esta investigación ya que demuestra de manera ejemplificada que un juicio político puede estar relegado a un segundo plano en el supuesto de existir otro tipo de proceso tratado en la justicia ordinaria; es así que el caso de la ex ministra del gobierno de Jamil Mahuad sirve en este trabajo para demostrar el principio que manifiesta que el juicio político no es *conditio sine qua non* para proceder con juicios en materia penal; y es justamente lo que sucede en este caso, una funcionaria pública con graves acusaciones de mal funcionamiento en el ejercicio de las funciones es acusada en la justicia ordinaria posterior al tratamiento del juicio político, con lo cual se restó importancia al control del ente legislativo y se le dio crédito a la sentencia emitida por un tribunal penal.

⁹⁰ Granda Aguilar, “El Derecho de Control y su relación con las modificaciones constitucionales y jurídicas en los modelos políticos y económicos en Ecuador (1990-2015)”, 141.

El juicio político en contra de Ana Lucia Armijos Hidalgo se lo presenta por parte del legislador Víctor Hugo Sicouret con el apoyo de varios congresistas adherentes, quienes proponen el juicio político de conformidad con las facultades establecidas en el artículo 130 de la Constitución Política del Ecuador⁹¹ del año 1998, y amparado en el título IV de control político de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

3.1.1. Argumentos de los legisladores proponentes para la calificación de juicio político

Ana Lucia Armijos Hidalgo en el desempeño de su cargo de ministra de Finanzas y Crédito, violó disposiciones constitucionales y legales vigentes en la época dictando los acuerdos ministeriales que ejecutaron el llamado congelamiento de los depósitos y moratoria de pagos en 1999.

En dichos acuerdos se contradicen algunos conceptos jurídicos como la autarquía de las voluntades, se violentan principios jurídicos como el que manifiesta que los contratos son leyes para las partes; se desconoce deliberadamente que el Estado ecuatoriano no puede intervenir en los contratos celebrados entre particulares y tampoco modificarlos, además que se perturbó el derecho de propiedad y uso de los bienes de los particulares cuya infracción es sancionada por la Constitución del Ecuador.

De igual manera, Ana Lucia Armijos Hidalgo, ministra de Finanzas y Crédito Público “se le acusa de haber destinado más del 70% de los ingresos corrientes tributarios para el pago de la deuda pública y retrasar las transferencias para las operaciones normales de los sectores prioritarios como son: salud, educación, defensa y otras instituciones y organismos públicos”⁹². Al haber optado por esta medida se impide el crecimiento sustentable de la economía, la agudización de la recesión económica posterga de manera irreversible el desarrollo social y cultural del país, aumenta y provoca que el desempleo exponencialmente, además se mengua la calidad de vida de los habitantes, con lo cual se viola las disposiciones legales del artículo 3 numerales 4 y 5; y del artículo 243 numerales 1 al 4 de la Constitución Política del Estado.

A su vez se acusa a la ministra de Finanzas y Crédito Público por “impedir el normal desenvolvimiento de las actividades en las universidades y escuelas politécnicas estatales y cofinanciadas por el país, al retardar injustificadamente sus transferencias que

⁹¹ Ecuador, *Constitución política de la República del Ecuador*, Registro Oficial 1, 11 de agosto de 1998, art. 130.

⁹² Juicio político en contra de Ana Lucia Armijos Hidalgo ministra de Finanzas y Crédito Público, 14 de julio de 2000, Archivo Biblioteca de la Asamblea Nacional, Quito.

por ley le corresponden como participaciones del impuesto al valor agregado, impuesto a la circulación de capitales, y asignaciones para gastos corrientes que constan en el Presupuesto General del Estado”⁹³.

Se le acusa a la ministra Finanzas y Crédito Público, Ana Lucia Armijos, de impedir el fomento y desarrollo de la ciencia y la tecnología a través de la investigación, al no transferir los recursos que por ley le asigna el Estado a las universidades y escuelas politécnicas para financiar los planes de investigación y que corresponde al 1% del ingreso corriente neto del presupuesto del gobierno central, violando lo que dispone el artículo 80 de la Constitución Política del Estado⁹⁴, el artículo 47 de la Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas⁹⁵ y el artículo 1 literal d de esta ley que crea el Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico⁹⁶.

Se procede a enjuiciar a la ministra en virtud de las infracciones constitucionales y legales cometidas en el desempeño de su cargo, que han generado una grave alarma social, pone en peligro como consecuencia de su accionar, la estabilidad democrática del país, alterando la paz social, el desprestigio en el consejo internacional de naciones, la cual afecta al Ecuador, además de no poder estructurar una política fiscal adecuada que facilite el acceso a recursos financieros en los organismos internaciones de crédito, de gobiernos aliados y del sector privado.

De igual manera, se acusa a la ministra de finanzas por sus actuaciones que afectaron a los municipios del país por lo que dejaron de percibir montos que para 1999 son de “aproximadamente 1 billón de sucres, Y a su vez, respecto de las transferencias por gastos operacionales en 74 municipios que han sido perjudicados en un monto superior a 12.000 millones de sucres y 23 municipios han resultado desfinanciados por la deficiente aplicación del artículo 231 de la Constitución con un monto aproximado de 3000 millones de sucres, además de estos manejos inadecuados, la deuda del Estado con los municipios al 15 de junio de 1999 asciende a la suma de 976.000 millones de sucres”⁹⁷.

⁹³ Juicio político en contra de Ana Lucia Armijos Hidalgo ministra de Finanzas y Crédito Público, 14 de julio de 2000, Archivo Biblioteca de la Asamblea Nacional, Quito.

⁹⁴ Ecuador, *Constitución política de la República del Ecuador*, Registro Oficial 1, 11 de agosto de 1998, art. 80.

⁹⁵ Ecuador, *Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas del Ecuador*, Registro Oficial 77, 15 de mayo del 2000, art. 47.

⁹⁶ Ecuador, *Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas del Ecuador*, art. 1.

⁹⁷ Juicio político en contra de Ana Lucia Armijos Hidalgo ministra de Finanzas y Crédito Público, 14 de julio de 2000, Archivo Biblioteca de la Asamblea Nacional, Quito.

3.1.2. Alegatos de defensa de la ministra de Finanzas y Crédito Público Ana Lucía Armijos

La ministra Armijos manifiesta que previamente a la iniciación de un juicio político se debe verificar la autenticidad de las firmas que respaldan el enjuiciamiento político a través del reconocimiento de firma y rúbrica de los diputados que lo respaldaban, lo que lamentablemente no sucedió, impidiéndose conocer y probar realmente si las firmas corresponden a los diputados en ejercicio de sus funciones.

Manifiesta que en el supuesto no consentido de que se produzcan adhesiones o incorporaciones, ello no significaría sino la posibilidad de constituir numéricamente al enjuiciador. No hay norma legal válida que permita a un legislador realizar preguntas adicionales y mucho menos preguntas extrañas, no vinculadas, ni concordantes con la materia del enjuiciamiento, como ocurre con las incorporaciones establecidas de diferentes congresistas dentro de este juicio político⁹⁸, con lo cual aceptar tales incorporaciones y aceptar de esta manera el procedimiento significaría que el referido legislador o cualquier otro que no tiene el respaldo que exige la Constitución, es decir a la cuarta parte de los integrantes del Congreso Nacional, bajo el pretexto de adhesión o incorporación podría plantear su propio juicio político sobre cualquier tema distinto al del juicio al que se incorporaría, lo cual sin duda violenta absoluta y la norma constitucional.

El juicio político en contra de Ana Lucía Armijos tuvo una gran conmoción social en el país, se trataba de una sociedad abrumada por un feriado bancario y congelamiento de fondos públicos reclamaba inmediatamente la destitución de absolutamente todas las autoridades que se encontraban en ese momento en el poder, el juicio político en contra de la ex ministra de Finanzas y Crédito Público no llegó a tener mayor repercusión en el futuro, todo esto debido a los levantamientos y posterior derrocamiento del gobierno presidido por Jamil Mahuad, con lo cual la censura a la ex ministra quedó pendiente por parte del órgano legislativo.

Es en el año 2000 y al haber estallado el caos en el país, es acusada junto con el presidente Jamil Mahuad de todo lo relacionado con el feriado bancario en el Ecuador, dicha denuncia fue hecha por los legisladores de ese entonces Víctor Granda y Napoleón Gómez, y posteriormente el presidente de la Corte Suprema de Justicia dictó prisión preventiva en su contra, momento en el cual Ana Lucía Armijos ya se encontraba asilada en los Estados Unidos. El hecho de haberse estallado en el Ecuador el caos social, y haber

⁹⁸ Juicio político en contra de Ana Lucía Armijos Hidalgo ministra de Finanzas y Crédito Público, 14 de julio de 2000, Archivo Biblioteca de la Asamblea Nacional, Quito.

presentado denuncias en contra de Ana Lucia Armijos por haber violentado el ordenamiento constitucional hicieron que el juicio político haya quedado en un segundo plano, y al haberse encontrado responsabilidades mucho más graves no hubo manera de sancionarla dentro del órgano legislativo.

El caso particular de la ex ministra Armijos demuestra como se juntan los errores o malas acciones de un funcionario, junto a la conmoción social y la importancia política que se maneje en el momento, se realizó una votación con el único objetivo de censurarla, no se habría logrado un resultado positivo para sus intereses, sino todo lo contrario, una destitución que habría generado responsabilidades para la funcionaria; con lo cual se comprueba uno de los lineamientos manifestados en este trabajo, al decir que el juicio político no es *conditio sine qua non* de las demás responsabilidades que se puedan generar.

3.2. Juicio político en contra de la exministra de Salud Pública María Verónica Espinosa Serrano con la Constitución de 2008

El caso particular de María Verónica Espinosa Serrano ha sido escogido dentro de esta investigación, para el entendimiento de que las acciones erróneas de los funcionarios pueden ocasionar claramente el sometimiento a un juicio político, el presente caso además nos brinda de manera clara una perspectiva en la cual se da a notar que manera la situación social puede afectar en el grado de importancia que se le da a un juicio político dentro del país; y de manera especial este caso viene a demostrar lo manifestado en capítulos anteriores y es que el mismo se originó desde la denuncia de un sector de la prensa, constituyendo de esta manera un calroa ccionar del control social, el cual tiene un sinnúmero de manifestaciones y una de esas es la expresada en este caso para el conocimiento de la sociedad en general.

Ademas se ha decidido el estudio de este caso en conjunto con el anterior ya que ambos mantienen ciertas características en su accionar, alegatos de defensa, y grave crisis social del país, con lo cual me permite hacer un estudio importante de los cambios y similitudes que han existido en el desarrollo del juicio político con el transcurrir del tiempo.

El juicio político que se analiza en contra de la ex ministra de Salud Pública del gobierno de Lenin Moreno, María Verónica Espinosa Serrano. Se develan los siguientes antecedentes: la asambleísta Mae Montaña presentó ante el presidente de la Asamblea Nacional la solicitud de enjuiciamiento político en contra de la ministra de Salud pública,

Dra. María Verónica Espinosa Serrano al amparo del artículo 131 de la Constitución de la República⁹⁹ y de los artículos 78 y 79 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa¹⁰⁰. Cerca de 40 asambleístas firmaron la petición para juicio político en contra de la mencionada ministra.

El Consejo de Administración Legislativa califica la solicitud de juicio político presentada y manifiesta:

En el artículo 1 se da inicio al trámite de enjuiciamiento político en contra de la señora ministra de Salud Dra. Verónica Espinosa Serrano, en virtud de lo señalado por el artículo 80 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, solicitado por la asambleísta Mae Montaña y en virtud del informe emitido por la coordinación general de técnica legislativa y en el artículo 2 se remite a la Comisión de Fiscalización y Control Político, a fin de que avoque conocimiento y sustancie el trámite señalado en la Ley Orgánica de la función legislativa.¹⁰¹

Mediante convocatoria realizada por la asambleísta Johanna Cedeño Zambrano, presidenta de la Comisión de Fiscalización y Control Político el 26 de junio de 2019, se convocó a Sesión Ordinaria de la Comisión de Fiscalización y Control Político para el 27 de junio de 2019, cuyo orden del día fue avocar conocimiento de la solicitud de enjuiciamiento político presentado en contra de la Ministra de Salud, Dra. María Verónica Espinoza Serrano conforme los artículos 80 y 81 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa¹⁰² y verificar el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 131 de la Constitución de la República del Ecuador¹⁰³.

Al efecto en el día y hora señalados, la Comisión de Fiscalización y Control Político en ejercicio de sus atribuciones, verificó que la solicitud de juicio político presentado por la asambleísta Mae Montaña Valencia: “tiene 40 firmas de asambleístas, que supera el requisito de al menos una cuarta parte de los miembros de la Asamblea Nacional; es presentada en contra de la ministra de Salud Pública, Dra. María Verónica Espinosa Serrano, sujeta a juicio político; y que las causales alegadas para proponer el juicio político son: incumplimiento de funciones de vigilancia y control sanitario, entregar medicinas vencidas y por ende no mantener actualizado el cuadro básico de medicamentos”¹⁰⁴.

⁹⁹ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 131.

¹⁰⁰ Ecuador, *Ley Orgánica de la Función Legislativa*, arts. 78 y 79.

¹⁰¹ Juicio político en contra de la exministra de Salud Pública María Verónica Espinosa Serrano, 13 de agosto de 2019, Archivo Biblioteca de la Asamblea Nacional, Quito.

¹⁰² Ecuador, *Ley Orgánica de la Función Legislativa*, arts. 80 y 81.

¹⁰³ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 131.

¹⁰⁴ Juicio político en contra de la exministra de Salud Pública María Verónica Espinosa Serrano, 13 de agosto de 2019, Archivo Biblioteca de la Asamblea Nacional, Quito.

La solicitud ha sido presentada dentro del tiempo oportuno, esto es, mientras la autoridad está en el ejercicio de su cargo y hasta un año después de haber cesado.

Se garantizó el derecho al debido proceso y el derecho a la defensa, se notificó a la ministra de Salud Pública, María Espinosa, con la solicitud de juicio político y la documentación de sustento para que en el plazo de 15 días ejerza su derecho a la defensa de forma oral o escrita y presente las pruebas de descargo que considere pertinentes que las realizó el 4 de julio de 2019 al comparecer ante el Pleno de la Comisión de Fiscalización y Control Político de la Asamblea Nacional.

3.2.1 Más hechos relevantes sobre el caso planteado

El Ministerio de Salud Pública una vez que recibió el primer informe técnico debió suspender la utilización de las pruebas y no esperar a un segundo informe para hacerlo, esta interrupción por parte del ministerio se da de manera tardía en junio del 2018, cuando ya había recibido “un informe técnico enviado por la ARCSA en el cual se comunicó al Ministerio de Salud Pública el 4 de diciembre del 2017”¹⁰⁵, con lo cual se llega a la conclusión del uso de las pruebas por aproximadamente 6 meses, tiempo en el cual ya se conocía sobre el daño que esto estaba ocasionando.

Lo que denota una irresponsabilidad por parte de la encargada del Ministerio de Salud, ya que al entregar falsos negativos provoca que la gente desconozca su condición médica actual, puesto que consume medicamentos caducados.

La ministra de Salud presionó a los encargados de la ARCSA a que se emitan informes falsos para facilitar la utilización de pruebas para la detección del VIH, con lo cual utilizó sus influencias como ministra para lograr que se tengan esos informes y se oculte el error cometido al emplear pruebas caducadas y en mal estado que entregaron falsos positivos y falsos negativos por un tiempo aproximado de 6 meses.

Se da a conocer dentro del expediente y con la recopilación de información que la ministra Espinosa no puso en conocimiento del ARCSA las pruebas en mención para el análisis respectivo que se debía hacer, obteniendo unas pruebas que no pasaron jamás por los controles del ente encargado.

Otros hechos que se recopilan sobrevienen de los informes emitidos por los Hospitales de las Fuerzas Armadas y San Francisco de la ciudad de Quito, “se constata la presencia de paracetamol contaminado, el cual según los oficios enviados por la ARCSA

¹⁰⁵ Juicio político en contra de la exministra de Salud Pública María Verónica Espinosa Serrano, 13 de agosto de 2019, Archivo Biblioteca de la Asamblea Nacional, Quito.

se constata que en su presentación líquida se reflejaba un cambio de color y la presencia de bacterias”¹⁰⁶. Por lo tanto, el sistema de salud pública estaba lleno de paracetamol infectado, que se debió retirar de inmediato y proceder a la cancelación del registro sanitario, suceso que no se llevó a cabo y terminó solucionándose con un cambio de empaque y una extraña benevolencia en cuanto a responsabilidad del proveedor, lo que constituye un atentado en contra del deber de cuidado que tiene el Ministerio de Salud, en este caso la ministra en funciones que se encuentra detallada en el presente juicio político.

Es importante mencionar que “se autoriza el uso de antiséptico Chemsclub, el cual debía servir como desinfectante por el personal de salud, lo que no sucede y es mediante un memorando emitido por el Hospital Militar de Quito que se solicita tratar de manera urgente, la colocación del producto en cuarentena y evitar que existan brotes de enfermedades”.¹⁰⁷ Una vez que se realizaron los análisis del respectivo producto se encontró una serie de elementos dañinos para la salud humana, así como el hecho de que carecía de registro sanitario.

De igual manera se enfatiza la competencia de la ministra de salud sobre la actualización del cuadro nacional de medicamentos básicos, el cual jamás llega a reformularse, este cuadro es fundamental para que el sistema nacional de salud funcione correctamente, logrando que se satisfaga las necesidades en salud de la población. Las consecuencias que salen a la luz por la falta de actualización del CNMB, la cual debe darse cada dos años, es que la mayoría de los pacientes que tienen enfermedades catastróficas no tienen una manera de acceder a esos medicamentos porque no constan en el cuadro señalado.

A su vez, existieron casos alarmantes como la situación de los hospitales Delfina Torres de Concha, para el cual el gobierno había destinado la cantidad de 16 millones de dólares con el fin de repotenciarlo, lo cual no ocurrió al dejar inconclusas las obras de ingeniería e instalaciones eléctricas y sanitarias, de igual manera se denota el uso de equipos médicos ahora deteriorados por el abandono presentado, algo similar ocurrió en el Hospital Básico Padre Alberto Buffoni en la ciudad de Quinindé, donde se encontraron

¹⁰⁶ Juicio político en contra de la exministra de Salud Pública María Verónica Espinosa Serrano, 13 de agosto de 2019, Archivo Biblioteca de la Asamblea Nacional, Quito.

¹⁰⁷ Juicio político en contra de la exministra de Salud Pública María Verónica Espinosa Serrano, 13 de agosto de 2019, Archivo Biblioteca de la Asamblea Nacional, Quito.

una serie de irregularidades como insalubridad, desprendimientos, falta de áreas para emergencia y sus instalaciones en estado visible son deplorables.

3.2.2 Indicios de responsabilidad penal

Todo lo dicho demuestra una interferencia de la exministra Espinosa en las funciones del organismo supuestamente técnico de control y vigilancia sanitaria. Es evidente que la exministra no pretendía que el informe del Ing. Salomón llegue al Ministerio, de igual forma se lo presionó para que lo cambie antes de ser enviado a la autoridad competente, es decir que se aprovechó su rango, su estatus de ministra, para modificar “un documento técnico con la finalidad de que las pruebas Alere Combo Set se usaran para la detección del VIH, sabiendo que estaban entregando falsos positivos y falsos negativos”.¹⁰⁸ El comportamiento de la ministra presumiblemente podría encajar dentro del tipo penal denominado tráfico de influencias, tipificado en el artículo 285 del COIP¹⁰⁹, del mismo modo se ha vulnerado el derecho a la salud de los ecuatorianos, presentando en muchos casos una grave irresponsabilidad al tratar asuntos fundamentales y un descuido total al momento de autorizar compras públicas sin el mayor decoro, ante una despreocupación por la actualización del CNMB y el estado del sistema de salud nacional.

3.2.3 Argumentos de defensa de la ministra de Salud María Verónica Espinosa Serrano

Dentro del juicio en contra de la ex ministra de salud, basa su defensa en un posible archivo de la causa ya que, durante su gestión, “la atención hospitalaria se incrementó en un 40% en Esmeraldas y además se crearon diversos centros de rehabilitación de adicciones, lo que formaba parte de la política nacional de control de las adicciones”¹¹⁰.

Manifiesta que todas las acusaciones que se le han presentado son una aberración, cuando se dice que las pruebas para la detección rápida de VIH tienen daños y son de mala calidad, ya que estas han cumplido estrictos estándares de calidad internacional y que aquellos problemas que se pudieron haber encontrado en el año 2017 fueron totalmente corregidos gracias a la farmacovigilancia que su propia administración presentó para este tipo de casos.

¹⁰⁸ Juicio político en contra de la exministra de Salud Pública María Verónica Espinosa Serrano, 13 de agosto de 2019, Archivo Biblioteca de la Asamblea Nacional, Quito.

¹⁰⁹ Ecuador, *Código Orgánico Integral Penal*, Registro Oficial 180, 12 de septiembre de 2014, art. 285.

¹¹⁰ Juicio político en contra de la exministra de Salud Pública María Verónica Espinosa Serrano, 13 de agosto de 2019, Archivo Biblioteca de la Asamblea Nacional, Quito.

Otro de los puntos en los cuales la ministra hizo énfasis es cuando aclaró que en ningún momento se ha creado un estado de alarma dentro del país, y que todas estas acusaciones se han dado por el mal manejo periodístico y la incorrecta difusión de información que considera falsa.

La Ministra de Salud, María Verónica Espinosa Serrano también acompañó a su alegato de defensa, los informes en donde se corroboraba por diferentes centros educativos que las pruebas de detección rápida de VIH cumplían estrictamente con los parámetros internacionales; y a su vez supo protegerse en cuanto a que el procedimiento como tal, dice que adolece de una serie de vicios que violentan su debido proceso.

Manifiesta que la asambleísta proponente se ha referido a hechos que la CFCP no analizó en el informe presentado en el juicio político; por lo tanto, indica que se ha violentado su derecho a un juicio justo, teniendo una serie de anomalías y falsedades en su contra.

Con respecto a las presuntas pruebas falsas de VIH, las cuales han entregado falsos resultados, expresa que se debe revisar el sistema encargado, donde constan todos los permisos cumplidos para ese producto, así como el registro sanitario para su correcto funcionamiento.

3.3. Criterio sobre ambos casos de juicios políticos

El juicio político ha venido desarrollándose a lo largo del tiempo, en muchos casos ha introducido ciertas normas que lo configuran como una artimaña significativa para el uso político que en algún momento se pretenda suministrar. El primer caso de juicio político es en contra de la ex ministra de salud María Verónica Espinosa Serrano quien fue ministra del gobierno de Lenin Moreno desde el año 2017, y a quien se le acusó de una serie de negligencias cuando estuvo a cargo de ese ministerio; entre las cuales se encontraba el uso de pruebas rápidas de VIH las cuales entregaban resultados incorrectos dentro de su análisis, se evidencia el uso de desinfectantes prohibidos para el consumo humano, o la falta de atención en el sistema de salud nacional, teniendo como referencia al hospital de Esmeraldas y al hospital de Zaruma.

La ministra María Verónica Espinosa hace su defensa ante el pleno de la Asamblea en su propia persona, sin designar a un procurador que la represente y de cierta manera logra influir en la votación de los asambleístas proponentes, con lo cual en principio y por falta de 2 votos no consigue su anhelada censura; para lo cual la proponente principal

del juicio político, Mae Montaña presenta una reconsideración de votos y se logra la censura y destitución del cargo.

El juicio político en contra de Ana Lucia Armijos se dio de una manera distinta, la entonces ministra de Jamil Mahuad estuvo bajo un momento histórico complejo para el país, en el cual se le acusaba de una serie de hechos relacionados al feriado bancario, entre los cuales estuvo la acusación de haber elegido pagar primero la deuda externa antes que la inmediata solución de temas urgentes en el país como salud y educación; además tuvo entre sus imputaciones el hecho de haber bloqueado el pago de dineros correspondientes a las universidades públicas, las cuales ya estaban previamente autorizados, y a su vez no acató la declaratoria de ilegalidad del tribunal constitucional sobre los decretos presidenciales que facilitaron al feriado bancario.

Una vez analizado cada caso y al haber conocido la situación de cada uno, se da un hecho en común, y es que ambas acusadas creen que se ha violentado su derecho al debido proceso, tienen su respectiva Constitución de por medio y casi 20 años de diferencia, y el tema no ha cambiado mucho, si bien la norma se modifica, pero en esencia el juicio político se considera un arma fortísima para las personas que manejan recursos públicos que se desvirtúan hasta ir en contra de los intereses políticos.

Hoy en día, en el Ecuador no existe un procedimiento jurídico posterior a la culminación del juicio político para un funcionario público en funciones cuando es acusado y encontrado culpable de esto, el empleado público no puede defenderse en algún tipo de jurisdicción ordinaria, no hay manera de alcanzar una apelación para esto, o la posibilidad de encontrar otro juez o tribunal que conozca sobre este hecho; si bien en estos casos, los hechos que han generado el juicio político se consideran con alarmante preocupación, se cree firmemente que debe existir alguno en el que no se haya actuado de la mejor y legal manera posible, teniendo sólo a la figura de esa persona que haya sido censurado y destituido de manera ilegal como un atropello en contra de sus intereses.

Por lo tanto no existe la posibilidad que otra vez el órgano legislativo conozca sobre su caso y de alguna manera logre dar marcha atrás en lo manifestado previamente y se abstenga de determinar su censura y destitución, con lo cual la responsabilidad hacia el funcionario está plasmada dentro de un control político, posteriormente puede reclamar o apelar la decisión.

Hay que además hacer una aclaración y es que el juicio político no se parece a ninguno de los juicios de la justicia ordinaria, es absolutamente distinto, y es como su nombre lo manifiesta un juicio con intereses políticos, el hecho de ser el mayor exponente

del control político hace que el mismo no se vea reflejado de una manera mayormente jurídica, sino que si bien tiene una normativa a la cual debe ceñirse, tiene un aura política que lo hace especial entre otros procedimientos judiciales.

Las responsabilidades que genera un juicio político pueden derivarse a la justicia ordinaria en materia administrativa e inclusive penal, y es ahí donde el funcionario pudiese reclamar cierta anomalía que se haya encontrado, pero con respecto a los temas de justicia ordinaria; parece ser que es entonces lo manifestado por el órgano legislativo la última palabra en cuanto a control político, dejando desde un punto de vista en cierta indefensión a quien fue sometido a juicio político.

Los juicios políticos presentados han denotado una situación social del país en la cual el gobierno no cuenta con la favorabilidad social, y es muy cuestionado en diferentes aspectos, es así que el juicio a Ana Lucia Armijos refleja una de los escenarios más difíciles de la historia del Ecuador, al atravesar un feriado bancario que concluyó con la censura de la ministra encargada, lo cual era lo mejor para los intereses sociales del país.

De igual manera el juicio a la ex ministra de Salud María Verónica Espinosa tuvo como antecedente un alarmante caos en el sistema de salud del país, lo cual socialmente es una de las preocupaciones más grandes, y al tener un desenlace de censura y destitución a la ex ministra, de cierta manera esto prevalece en la conciencia social del país.

Los ejemplos de juicios políticos han demostrado que quienes son sometidos al juicio político aparte de una falta de cumplimiento de sus funciones, en el país se atravesaba una situación de conflicto social, lo cual termina por lo general en censura y destitución para la persona que está siendo enjuiciada, es por eso que el juicio político resulta una de las figuras de la democracia más complejas, teniendo una base jurídica pero con cierto tinte político influenciado y determinante a la hora de decidir sobre ello.

Conclusiones

El juicio político nace con el *impeachment* inglés y la lógica de división de poderes que se plantea Montesquieu y hoy su teoría sigue perdurando y evolucionando, sin embargo, el juicio político no se conserva como se lo concebía en esa época, sino que se ha adaptado al país que pretende introducir la figura del juicio político, en el caso ecuatoriano el juicio político tiene su principal antecedente en la Constitución de la Gran Colombia de 1830, ahí se la conocía como acusación, lo cual se mantenía en la mayoría de constituciones latinoamericanas durante el siglo XIX, pero esa denominación se modificó en la Constitución ecuatoriana de 1979, en la cual se la renombra como enjuiciamiento político.

Dentro de los primeros avances del juicio político, el caso norteamericano es uno de más representativos, al constituirse como parte del *impeachment* inglés pero aplicado a los sistemas presidencialistas, con lo cual se empieza a notar la evolución y adaptación del juicio político a los diferentes sistemas de gobierno, es así que con apareamiento en la constitución americana, se empieza a replegar en los sistemas sudamericanos, teniendo al juicio político en cada una de sus normativas y aplicándolo de acuerdo a las necesidades de cada nación y en su respectiva Constitución.

Otro de los aportes que el juicio político implementó en el sistema presidencialista fue implementar otras responsabilidades que recaen en la justicia ordinaria, además se evita que al finalizar el juicio político, se le otorguen nuevas posibilidades de empleo en la función pública, lo que es un antecedente al juicio político, el cual se establece como *conditio sine qua nom* para que se siga paralelamente en la justicia ordinaria.

En el caso ecuatoriano, el juicio político ha tenido una serie de modificaciones, en la Constitución de 1998 no era necesario un número de legisladores para la presentación de solicitudes de enjuiciamientos políticos; ahora eso ha cambiado totalmente, porque se trata necesita un porcentaje mínimo distinto para entablarlo en contra de presidente y vicepresidente de la República, pero es diferente cuando se trata de otros funcionarios públicos señalados en la Constitución de 2008.

La conceptualización de juicio político es uno de los temas de mayor complejidad para los autores citados; y es que hay tantas concepciones acerca del tema que se pueden distinguir ciertos elementos se reúnen para construir el concepto de juicio político; es así que uno de los elementos fundamentales al definirlo es que este procedimiento determina si un funcionario es apto o no para continuar en el ejercicio de su cargo. Es justamente la

separación de un empleado de alto rango quien no realiza sus actividades de manera correcta, pueda ser destituido mediante el juicio político.

Un elemento que podría definir al juicio político es que no busca castigar al funcionario, sino que exista un correcto funcionamiento y desarrollo del Estado; y que el involucrado no lo haga, genera una repercusión grave en contra de los intereses del Estado; y si bien debe estar sujeto al control político y además ser responsable por las actividades que realiza, el castigo hacia él termina siendo una consecuencia colateral y no el objetivo propio del juicio político.

Un factor que resaltar, es que el juicio político como su nombre lo dice tiene mucha influencia política; y es que si bien su procedimiento se rige bajo una normativa específica, el tinte político termina siendo decisivo al momento de la toma de decisiones. Por lo tanto, se puede concluir que el juicio político es más político que juicio, y es que justamente su parecido con el juicio ordinario lo configura bajo esa perspectiva.

El juicio político en la Constitución del Ecuador de 1998 desbarató la idea errónea que se usó en el Congreso ecuatoriano de la década de los 90, en la cual esta clase de juicio era usado por los políticos de turno para elevar su poder e ir en contra de los representantes más importantes de un gobierno; con lo cual no solo se lo usaba para debilitar al presidente de la República; sino que se lo aprovechaba para escalar posiciones políticas.

Con la Constitución de 1998 que se establecía un número de legisladores para el enjuiciamiento político se lleve a cabo, y así se necesitaba una solicitud de juicio político con el aval de los legisladores que lo respaldaban, con lo cual se eliminó el requisito de la Constitución de 1979, que permitía presentarlo sin esa formulación y en cualquier momento político, por la facilidad que se tenía al hacerlo.

La Constitución de 1998 propuso un cambio en los sujetos pasivos de juicio político al establecer un procedimiento distinto cuando se trataba de un enjuiciamiento político en contra del presidente y vicepresidente de la República que con los demás funcionarios, pero se encontraba ante un candado legislativo al manifestar que se necesitaba una cuarta parte de los integrantes del órgano legislativo para realizar la solicitud de juicio político. De igual manera tiene una nueva iniciativa y es que el juicio político únicamente se podrá plantear por infracciones legales y constitucionales cometidas en el desempeño del cargo.

El constituyente de 1998 elimina a los jueces como sujetos pasivos del juicio político; ya que en su predecesora, la Constitución de 1979 se establecía que serán sujetos

de juicio político los ministros de la Corte Suprema de Justicia, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Tribunal Fiscal y Tribunal de Garantías Penales; lo cual es un acierto, ya que la intervención en las decisiones judiciales por parte de un órgano legislativo que maneja un control político no es nada lógico, y es que los jueces sometidos a un juicio político tergiversarían sus decisiones judiciales con lo cual no existiría una verdadera independencia de poderes con lo que conlleva a una intromisión en la justicia.

Los puntos más controversiales al momento de analizar a los sujetos pasivos del juicio político en la Constitución de 1998, está la exclusión de los miembros del Directorio del Banco Central y el Consejo Nacional de la Judicatura; lo cual es un error por parte del legislador ya que los miembros del Directorio del Banco Central quedan exentos de algún tipo de fiscalización, lo cual es peligroso tratándose de unos funcionarios que manejan las arcas estatales; y eso se configura como una idea equivocada, porque una cosa es no intervenir en las decisiones judiciales y otra muy diferente es someter a fiscalización a un órgano que es meramente administrativo y no tiene que ver en las decisiones emitidas. Por lo tanto, ambos debieron estar constando como sujetos pasivos de juicio político.

El Constituyente de 1998 establece como causales del juicio político delitos que van en contra de la administración pública, los cuales se encontraban estipulados en el Código Penal de la época; con lo que el legislador tenía la idea del establecer un juicio político como un delito sumamente grave, con lo que se generaba imprescriptibilidad de las acciones tomadas en su contra.

La Constitución de 2008, encabeza la idea política de un nuevo mandatario, en la cual se busca establecer un hiper garantismo; que se logra al implantar un presidencialismo marcado, con lo cual el juicio político se convirtió en un arma poderosa por parte del oficialismo ante la debilitada oposición de turno.

El juicio político en la Constitución de 2008 establece la inclusión como sujeto pasivo a los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social que se conocían como Función de Transparencia y Control Social, ya que al ser una nueva función del Estado, tenía que estar sometida a fiscalización por parte del órgano legislativo; cabe aclarar que la Constitución de 2008 añade dos funciones nuevas y no poderes como mencionaba la predecesora de 1998 bajo los principios de Montesquieu; y así que a la Función de Transparencia y Control Social se sumó a la Función Electoral y a los miembros del Consejo Nacional Electoral como sujetos pasivos del juicio político.

La Constitución de 2008 establece una diferenciación al momento de tratar el enjuiciamiento político en contra del presidente y vicepresidente de la República que con los demás funcionarios; y es así que además de las causales establecidas en la Constitución de 1998, las que se refieren a los delitos contra la administración pública, se plantea el enjuiciamiento político por delitos de genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, secuestro u homicidio por razones políticas o de conciencia.

En cuanto al procedimiento de juicio político en contra del presidente y vicepresidente de la República se debe realizar una solicitud con al menos una tercera parte de los miembros de la Asamblea Nacional, difiriendo lo que manifestaba la Constitución de 1998 en la cual se establecía la necesidad de contar con al menos una cuarta parte de los miembros del Congreso.

La Constitución de 1998 y 2008 tienen una gran diferencia en cuanto al número mínimo de miembros del órgano legislativo para la presentación de la solicitud de juicio político en contra del presidente y vicepresidente de la República; en números se diría que en el Congreso instituido posterior a la promulgación de la Constitución de 1998, el número de diputados era aproximadamente de 100, mientras que en la Constitución de 2008 el número se amplía a 137 asambleístas; es así que si en 1998 se necesitaba una cuarta parte de los legisladores, el número aproximado era de 25; mientras que con la Constitución de 2008 se requiere de la tercera parte de legisladores con lo cual el número requerido es de 45, lo que constituye un candado normativo para poder enjuiciar al presidente y vicepresidente de la República.

Se debe manifestar que el juicio político en la Constitución de 2008 se ha llenado de una serie de trabas adicionales, que terminan convirtiéndolo una comisión de fiscalización y control político con problemas de celeridad, y en cualquier momento puede archivarlo, haciendo del presidente de la Comisión de Fiscalización y Control Político un elemento fundamental al decidir sobre entablar un enjuiciamiento político.

La Constitución de 2008 ha hecho que el juicio político tenga algunos candados legislativos, lo cual sería recomendable que el órgano legislativo de cierta manera, tenga en cuenta las pruebas de cargo y de descargo para al momento de decidir si se somete a votación y posterior destitución cuando se usa la figura del juicio político.

El juicio político tanto en la Constitución de 1998 como en la Constitución del 2008 ha tenido avances, como: el reconocimiento de no interferencias en la función judicial, clave de la independencia judicial; sin embargo ha tenido ciertos retrocesos, y es que se ha constituido en un elemento con candados legislativos, imposibilitando el

accionar del mismo si no se cuenta con una mayoría legislativa calificada, lo cual es un elemento peligroso para la democracia. Con la Constitución de 2008 y durante el gobierno de Rafael Correa ningún legislador pudo tramitarlo; solo se presentó un juicio político en contra de la ex superintendente de Telecomunicaciones Gloria Sabando, el cual terminó con el alejamiento del partido oficialista Alianza País por parte de la ex funcionaria y con el trámite de juicio político seguido por sus compañeros de fórmula; por otro lado, de las 20 solicitudes presentadas de juicio político a ministros y demás funcionarios del Estado, 19 fueron enviadas al archivo, todo ocurrió entre el año 2008 hasta el año 2016.

Cuando se hace el análisis de casos de María Verónica Espinosa Serrano y Ana Lucía Armijos se han encontrado ciertas coincidencias en el tratamiento de sus juicios políticos, la situación del país no era la mejor para cada uno de los ministerios en los que estuvieron a cargo, lo cual sumado al interés político de retirarlas de funciones, y su mal manejo o su mala gestión pública, se derivaron en varios eventos que no terminarían en censura y destitución.

Los casos ejemplificados pese a tener casi 20 años de diferencia entre cada enjuiciamiento político, se muestra que su método de defensa es parecido, y sus alegatos se han basado en el argumento de la falta de debido proceso y en el incumplimiento de la normativa respectiva.

En el Ecuador, el juicio político no tiene una vía por la cual se pueda establecer un sistema de apelación en el supuesto de encontrar algún tipo de anomalía en el procedimiento del juicio político, o si de ser el caso se atentara contra la seguridad jurídica o el debido proceso, y es que al tratarse de un juicio político que únicamente genera responsabilidad política dentro del órgano legislativo, el procedimiento acaba ahí; y si se derivan responsabilidades administrativas, civiles o inclusive penales éstas deben ser tratadas por la justicia ordinaria.

El juicio político no es parecido a un juicio ordinario, no tiene forma de apelación y tampoco jueces que manifiesten un veredicto como tal, y es así como se lo debe entender, como un proceso diferente, que, si bien tiene su normativa establecida, también cuenta con un tinte político que es gravitante al momento de la toma de las decisiones, es así como el juicio político es diferente y especial.

Bibliografía

- Aguilar, Juan Pablo. “La cuarta función del Estado: Análisis de una ficción”, *Revista: La nueva constitución del Ecuador: Estado, derechos e instituciones*, (2009): 9.
- Albán Gómez, Ernesto. *Un tema crítico: relaciones entre Ejecutivo y Congreso*, Quito: Universidad Andina Simón Bolívar/Fundación Konrad Stiftung, 1997.
- Ayala Mora, Enrique. *¿Por qué la Asamblea Constituyente?* Quito: Ediciones La Tierra, 2015.
- Badeni, Gregorio. *El juicio político*. Buenos Aires: Instituto de estudios políticos, 2013.
- Bidart Campos, German. *Derecho constitucional del poder*. Buenos Aires: Ediar, 2006.
- Bielsa, Rafael. *Manual de Derecho constitucional argentino*. Buenos Aires: Kapelusz, 2002.
- Corte IDH, Sentencia de 31 de enero de 2001 (Fondo, Reparaciones y Costas). *Caso Tribunal Constitucional vs Perú*, 31 de enero de 2001, http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_71_esp.pdf.
- Cepeda Ortiz, Carlos Alberto. *El sistema de control interno del Estado*. Bogotá: Ediciones Librería del Profesional, 2001.
- Estrada, José. *Curso de derecho constitucional*. Buenos Aires: Making of Modern Law, 2013.
- Gelli, María Angélica. “¿Constituye la mala conducta una causal autónoma de remoción de magistrados judiciales?”, *Revista Jurídica La Ley*, (2001): 169.
- González Calderón, Juan. *Derecho constitucional argentino*. Buenos Aires: Lajouane & Cía. Editores, 2007.
- González, Joaquín. *Manual de la constitución argentina*. Buenos Aires: Congreso de la Nación Argentina, 2009.
- Granda Aguilar, Víctor. “El Derecho de Control y su relación con las modificaciones constitucionales y jurídicas en los modelos políticos y económicos en Ecuador (1990-2015)”. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2016.
- Jaramillo Villamagua, Pablo. “Calificación de los juicios políticos en el consejo de administración legislativa de conformidad con los artículos 129 y 131 de la Constitución de la República del Ecuador”. Quevedo: Universidad Regional Autónoma de los Andes, 2014.
- Juicio político en contra de Ana Lucia Armijos Hidalgo ministra de Finanzas y Crédito Público, Archivo Biblioteca de la Asamblea Nacional, Quito.

- Juicio político en contra de la exministra de Salud Pública María Verónica Espinosa Serrano, Archivo Biblioteca de la Asamblea Nacional, Quito.
- Larrea Andrade, Mario. *El juicio político y la responsabilidad de los altos funcionarios del Estado*. Quito: Ediciones Legales EDLE S.A, 2019.
- Montes De Oca, Manuel. *Lecciones de derecho constitucional*. Buenos Aires: Editorial Abeledo-Perrot, 2009.
- Montesquieu, Luis de. *El Espíritu de las Leyes*. Madrid: Colegio de Abogados de Madrid.
- Oropeza, Manuel González. "El juicio político en sus orígenes", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, (2000): 231.
- Oyarte Martínez, Rafael. "El juicio político en la Constitución ecuatoriana". *Foro: revista de derecho*, nº 4 (2005): 35–57.
- Reyes, Manuel Aragón. *El Control Parlamentario como Control Político*, España: Universidad de Valladolid, 2014.
- Salgado, Hernán. "Teoría y práctica del control político. El juicio político en la Constitución ecuatoriana", *UNAM: Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, tomo I (2004): 381–405.
- . "Teoría y práctica del control político. El juicio político en la Constitución ecuatoriana", (2004): 406–411.
- Sánchez Viamonte, Carlos. *Derecho constitucional*. Buenos Aires: Depalma, 2002.
- Silva Cimma, Enrique. *Derecho Administrativo Chileno y Comparado*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, 1994.
- Valle-Riestra, Javier. *La responsabilidad constitucional del jefe de Estado*. Lima: San Marcos. 2017.