

Hernán Salgado Pesantes (Ecuador) *

Teoría y práctica del control político. El juicio político en la Constitución ecuatoriana

Introducción

El constitucionalismo clásico, desde fines del siglo XVIII, dejó atrás el absolutismo autocrático de la monarquía de no rendir cuentas ni ser responsable ante ninguna institución política o judicial. La irresponsabilidad real se sirvió de la vieja fórmula, anclada en las doctrinas del derecho divino, que sentenciaba: “*the king can do not wrong*”.¹

El reconocimiento de los principios constitucionales de la soberanía popular y de la representación política trajo como consecuencia directa la responsabilidad de los gobernantes, presupuesto necesario para la eficacia de toda clase de control, sea político o judicial. El control político será ejercido por el Poder Legislativo (Parlamento o Congreso) como órgano eminentemente representativo y político.

Desde entonces, el tema del control político, más conocido como control parlamentario, ha sido objeto de diversos análisis, dada su importancia para un Estado de Derecho, el cual en la concepción actual está indisolublemente vinculado a la democracia y a la idea que debemos tener de la constitucionalidad del Estado.

Entre los mecanismos de control político sobresale el denominado *juicio político*, institución utilizada por muchos países para determinar la responsabilidad de los funcionarios superiores del Estado por los actos que han realizado en el ejercicio de sus funciones. Al respecto, siempre se presenta la interrogante: ¿cuál es la naturaleza del juicio político?, ¿es jurídica o únicamente política?

* Profesor principal de Derecho Constitucional en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, cátedra ganada en concurso de merecimientos y oposición en 1978. Ex decano de la Facultad de Jurisprudencia. Ex presidente y juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (periodos 1992-2003). Ex magistrado del Tribunal Constitucional.

¹ Un hecho anterior a la Revolución Francesa que tuvo gran repercusión fue el procesamiento de Carlos I de Inglaterra y su condena a la pena de muerte en 1649.

Esta interrogante corresponde al control político en general, del cual el juicio político es una especie. Por ello vale plantearse este tema y reflexionar sobre ésta y otras cuestiones.

I. La concepción de un control político

La idea de ejercer un control político sobre el Estado y particularmente sobre el Ejecutivo tiene antecedentes antiguos. Quizá 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 (*empêcher*) y de detener (*arrêter*) al otro u otros poderes. “El poder —escribió— detiene al poder”. Se trataba de una mutua limitación.²

Luego, cuando la ideología liberal y el constitucionalismo clásico impusieron como principio irrecusable el de la responsabilidad política del gobierno, quedó claro que para hacer efectiva esa responsabilidad debía existir una vigilancia y fiscalización sobre los órganos del Estado. Esto ha sido denominado por la doctrina *control para la responsabilidad*.

El constitucionalismo contemporáneo, fortalecido con el concepto de democracia, ha consolidado la institución del control político. Incluso, en las últimas décadas, se ha desarrollado la teoría de la *rendición de cuentas* (*accountability*), que constituye el deber de informar que tienen los funcionarios públicos y de estar sometidos a un examen crítico, todo lo cual permite la transparencia de la gestión, al tiempo que configura la responsabilidad respectiva.

De esta manera, la expresión *accountability* se integra al control político como una forma democrática de ejercerlo. Si éstos son los requerimientos de la democracia, ellos no pueden existir en un sistema autocrático, distante de la constitucionalidad.

Hoy, la institución del control, y del control político en particular, se concibe como una función estatal de rango esencial y con características muy propias. Y suele señalarse que esta función de control ha surgido más de la práctica y de la experiencia, que de especulaciones teóricas.

En nuestra época quien mejor ha tratado la problemática del control dentro del Estado de Derecho, en sus diferentes aspectos, es el constitucionalista alemán profesor Karl Lowenstein en su ya clásica obra *Teoría de la Constitución*.³

1. La naturaleza de los controles existentes en el Estado

Cuando se examina la naturaleza del control —o de los controles, pues está claro que los hay diversos— generalmente se admite que tiene una naturaleza jurídi-

² Véase mi artículo “Separación e independencia de los poderes del Estado”, en *Léxico político ecuatoriano*, ILDIS, Quito, 1994, pp. 351 y ss.

³ Karl Lowenstein, *Teoría de la Constitución*, trad. Alfredo Gallego Anabitarte, Ariel, Barcelona, reimp. de la 2ª ed., 1979.

ca, con lo cual concuerdo en principio. Para explicar la naturaleza jurídica del control se señala que éste viene establecido por la Constitución, en la mayoría de casos, o por las normas infraconstitucionales; en suma, es el ordenamiento jurídico estatal que crea, regula y legitima el control del poder.⁴

Dicha cuestión no creo que pueda ser discutida, pues la misma Constitución —acto jurídico fundamental— significa un control del poder estatal, al tiempo que determina sus límites. La función judicial en materia contenciosa administrativa y fiscal, y más aún en lo relativo a la jurisdicción constitucional, entrañan también un control de naturaleza jurídica a los actos administrativos y actos normativos del Estado.⁵

Ahora bien, la institución del control contiene diversas especies —incluso sub-especies— de controles, que pueden ser objeto de una tipología pero básicamente podrían considerarse, en una esquematización, los controles propiamente jurídicos y aquellos propiamente políticos; entre los primeros están principalmente los ya mencionados: la justicia o control constitucional y la jurisdicción contenciosa que tiene como sujeto pasivo al Estado. Dentro de los controles de naturaleza política se encuentran el juicio político, las comisiones *de investigación* del Legislativo y las administrativas autónomas, cuestiones de confianza, interpelaciones, entre otros.

Es en este punto donde, al referirse al control político que recae, sobre todo, en el órgano legislativo (control parlamentario), se presenta la discusión de si se trata de un control de naturaleza jurídica o si no lo es. Examinémoslo.

2. *Características y diferencias del control político frente al control jurídico*

Al analizar las características del control político la mayoría de los autores, cuyo criterio comparto, destacan su condición o carácter *subjetivo*, de donde se derivan aspectos muy específicos que configuran a esta institución.⁶ Tiene un carácter subjetivo en el sentido de que el control político se basa en criterios de confianza y de oportunidad; la valoración descansa en la libre apreciación de quien juzga.

El control jurídico, en cambio, tiene un carácter *objetivo* en el sentido de que se fundamenta con mayor rigor en normas del derecho que tienen una valoración predefinida y se basa en reglas que limitan la discrecionalidad del juzgador, como luego se insistirá.

⁴ Cf. Diego Valadés, *El control del poder*, Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1998 (para este tema, pp. 123 y ss.). Esta obra es de las mejores que se han escrito sobre la materia; tiene un amplio y erudito desarrollo, con buen análisis crítico, y el mérito adicional de contener una perspectiva latinoamericana.

⁵ Cuando mencionamos al Estado estamos pensando en los funcionarios públicos que conforman sus los órganos o, si se quiere, en los gobernantes, en *amplio sensu*: no sólo los del Ejecutivo, sino de los demás poderes y funciones del Estado.

⁶ Cf. Manuel Aragón Reyes, “El control parlamentario como control político”, en *Estudios en homenaje al Dr. Héctor Fix-Zamudio*, tomo I, México, UNAM, 1988, pp. 3 y ss. Del mismo autor, *Constitución y control del poder. Introducción a una teoría constitucional del control*, Universidad Externado de Colombia, 1999, pp. 70 y ss.

La objetividad del control jurídico también tiene que ver con los principios de independencia y de imparcialidad que caracterizan a los jueces en materia jurisdiccional; en cambio, en el control político no se da necesariamente la independencia ni la imparcialidad en el órgano que juzga; puede haber, como de hecho existe, la disciplina partidista, los compromisos o alianzas políticas, a lo que se suma el sentido de oportunidad.

Los agentes o personas que realizan el control político son determinados en virtud de su condición política y no de su preparación y conocimientos jurídicos, como ocurre en los órganos jurisdiccionales.

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. Esto es diferente de lo que ocurre en el control jurídico, que no puede ser entendido como un control sobre el órgano (por ejemplo, cuando el Tribunal Constitucional controla una ley no está controlando al Congreso, sino al ordenamiento jurídico).

Al examinar los criterios de valoración utilizados por el juicio político se puede establecer una clara diferencia con el control jurídico. En el primero, la valoración se efectúa con absoluta libertad de criterio (dado su carácter subjetivo); en el segundo, la valoración se sujeta a las normas de derecho objetivadas. En el control político hay esa *libertad de valoración*, incluso cuando el ordenamiento determina el caso o las condiciones en que se ha de dar dicho control. Es interesante lo que señala el profesor Aragón al respecto:

Quando un órgano político acude a la Constitución, o a otra norma, para juzgar una determinada conducta o un acto, está interpretando la regla, por supuesto, pero interpretándola políticamente y no jurídicamente. A diferencia de la judicial, su interpretación es enteramente libre, sustentada no en motivos de derecho sino de oportunidad, esto es, se trata de una valoración efectuada con razones políticas y no con método jurídico.⁷

Incluso en el caso de presunta inconstitucionalidad, aunque los legisladores den razones muy jurídicas, como señala Aragón, “tal decisión no se toma por la fuerza del derecho sino de los votos; no es la decisión de un órgano jurídico sino político; es una decisión enteramente libre [...] y no como el órgano judicial que ha de interpretarla de la única manera que se considera válida”.

De lo expresado se puede concluir que el control político entraña siempre una decisión política basada en razones políticas. Por otro lado, en el control político se produce una consecuencia, un resultado, por el mero hecho de ponerse en marcha el respectivo procedimiento. Queda visible que se está dando una fiscalización del poder público.

⁷ Aragón Reyes, o. cit., p. 9.

Al respecto, y como se suele señalar acertadamente, hay aquí una diferencia sustancial con el control jurídico; mientras éste conlleva *necesariamente* una *sanción*, el control político no posee, de modo general y constante, efectos sancionadores *per se*; los tiene en determinados casos, en aquellos en que el ordenamiento jurídico lo ha previsto.

Por otro lado, en el control político se destaca el elemento *voluntarista* que existe, en el sentido de que quien controla decide cuándo y cómo ejercer dicho control. Además, el control político no tiene que realizarse necesariamente en todos los supuestos, ni ejercitarse obligatoriamente por todos quienes están facultados a hacerlo. Este voluntarismo se relaciona con el carácter subjetivo. En el control jurídico es obvio que no existe esta libertad de decidir cuándo y cómo se ejerce el control.

3. *¿Naturaleza jurídica o política del llamado control parlamentario?*

Con el análisis de las características que permiten destacar las diferencias entre el control político y el control jurídico es posible fundamentar cuál sería la naturaleza del control político, comúnmente conocido como *control parlamentario*. No obstante, comencemos revisando las ideas que han desarrollado sobre este tema algunos de los exponentes europeos.

La doctrina se divide respecto de la naturaleza y características de este control, donde el derecho y la política parecen confundirse. Algunos piensan que la naturaleza del control parlamentario es la de un control jurídico; en cambio, para otros (entre los que me incluyo) se trata de un control político. Veamos los respectivos análisis.

Las doctrinas italiana (autores como Ferrari y Galeotti) y española, en parte (García Morillo y Santaolalla), sostienen que se trata de un control jurídico.⁸ Su argumento esencial está en que si una institución es regulada por el derecho, esa institución es jurídica. Al respecto dice García Morillo que no se puede negar la naturaleza jurídica “a fenómenos que encuentran su origen en normas jurídicas, se desarrollan conforme a lo que ellas disponen y surten, asimismo, efectos jurídicos”.⁹

En consecuencia, si el control parlamentario está regulado por la Constitución y leyes o reglamentos parlamentarios, este control debe ser entendido y considerado de naturaleza jurídica.

Personalmente creo que este argumento es bastante relativo. En efecto, en un Estado de Derecho todas las atribuciones de los órganos están establecidas sea en la Constitución, sea en las leyes o en ambos; por lo tanto, todos los actos —o casi todos— que se realizan en virtud de atribuciones jurídicamente establecidas tendrían

⁸ O se señala al control parlamentario como una subespecie concreta del control jurídico, adscribiéndolo a algún tipo específico de los controles constitucionales. Cf. J. R. Montero Gibert y J. García Morillo, *El control parlamentario*, Tecnos, Madrid, 1984, pp. 25 y ss.

⁹ J. García Morillo, *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, p. 63, citado por Aragón Reyes, o. cit., p. 13.

una naturaleza jurídica. Sin embargo, esta simplificación de remitirse al origen jurídico no es suficiente. Es necesario examinar otros elementos.

Así, el hecho de que en un régimen parlamentario exista la disolución del Parlamento dispuesta y regulada jurídicamente no basta para establecer su naturaleza, pues, más allá de que la disolución esté instrumentalizada por el derecho, en esta decisión priman elementos de índole política como los cálculos electorales, las cuestiones de oportunidad y otros aspectos coyunturales que son los que configuran su verdadera naturaleza. En la misma justicia constitucional se ha discutido su naturaleza, que para algunos es política por provenir la designación de sus miembros de órganos políticos. Y los ejemplos serían interminables.

Por otra parte debe tenerse presente la observación que hacen los tratadistas sobre el equívoco que se produciría: si el control político o parlamentario tiene una naturaleza jurídica significa que *la sanción le es inseparable*, lo cual no es exacto. Esta tesis llevaría a pensar que aquellos casos de control en los cuales la sanción no está contemplada en la normatividad no constituirían medios de control parlamentario. Así, por ejemplo, las preguntas, interpelaciones y mociones que no vinculan jurídicamente al gobierno con efectos sancionatorios. Sólo lo serían las mociones de censura o de confianza que llevan aparejada, automáticamente, la sanción.

Asimismo, si se acepta que el control político tiene una naturaleza jurídica y que incluye la sanción, puede surgir el siguiente equívoco: cuando por haber mayoría favorable al gobierno sea difícil imponer la sanción esto podría considerarse como que el control parlamentario *ha perdido su eficacia*.

Entonces, para evitar el reproche de ineficacia se disocian control y sanción: la sanción no forma parte del control parlamentario. Con esta premisa se concibe al control parlamentario como la actividad de comprobación o constatación que se realiza a través de preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación, dejando de lado —como que no forman parte del control parlamentario— las mociones de censura que tienen que ver con la responsabilidad política, ya que ésta apareja la sanción.

Esta idea de disociar al control de la sanción es inexacta y contradictoria. Autores como Aragón no aceptan que se separe la sanción del control, peor todavía si se sostiene que es un control de naturaleza jurídica.

Aparte del acto de examinar una conducta, el control entraña una reparación o sanción; sin el aspecto conminatorio no puede concebirse el control. Naturalmente, la teoría del control parlamentario debe tener en cuenta las dificultades prácticas que se presentan al utilizar esta institución.

Por último, si se llega a la conclusión de que la naturaleza del control parlamentario es política y no jurídica, que se trata de un control político por excelencia, esta concepción permite dar una explicación más coherente sobre esta institución y su finalidad.

El significado propio del control parlamentario está dado por la labor de crítica y de fiscalización; sus efectos van desde la prevención hasta la remoción, pasando por diversas situaciones intermedias. Y, como control político que es, no siempre habrá sanción inmediata, pero nada impide que ésta se configure en el futuro, que haya resultados mediatos.

De lo expuesto se deduce que la remoción o destitución, si bien es uno de los efectos del control político o parlamentario —y el más fuerte—, no es el único ni el más común en los regímenes parlamentarios, menos aún en los sistemas presidenciales, pues el control se puede conducir por otras vías que no sean necesariamente las de la remoción.

II. El juicio político, un mecanismo de control

Como se dijo, la doctrina constitucional, al tratar el control político que ejerce el Poder Legislativo, señala que puede realizarse, en general, a través de preguntas, de interpelaciones y de comisiones de investigación, aplicando en cada caso los procedimientos establecidos. A estos mecanismos se agrega el denominado juicio político.

La institución que conocemos comúnmente como juicio político es una de las formas de hacer efectivo el control político que ejerce la función legislativa a los titulares de los diversos órganos del Estado, los cuales con excepción del Ejecutivo son aquellos en cuya designación el Legislativo ha coparticipado y que no están sometidos a un superior jerárquico.

1. Denominación

Respecto de la denominación utilizada en nuestra Constitución, como en otras latinoamericanas, consideramos que no es muy adecuado hablar de *enjuiciamiento político*, por cuanto el referirse a un *juicio* induce a error, ya que se lo concibe como un proceso de carácter judicial o jurisdiccional, lo cual no es exacto, como se verá. Obviamente, el antecedente del *impeachment* inglés contribuyó a forjar esta idea.

Vale recordar que en el constitucionalismo latinoamericano y en el ecuatoriano solía utilizarse el vocablo *acusación*, que viene a ser la traducción de la palabra inglesa *impeachment*. Los tratadistas también han usado esta expresión, así Karl Loewenstein denomina *acusación política* al tipo de control que nos ocupa.

Las constituciones ecuatorianas del siglo XIX se refirieron a *acusación*; igual ocurre con las de 1906, de 1929, de 1945, 1946 y de 1967, que utilizan la expresión *acusaciones* en plural. Fue la carta política de 1978-79 que trajo el término *enjuiciamiento político*, que se mantiene en la actual de 1998. En todo caso, en el último tiempo, el uso de la denominación *juicio político* se ha generalizado.

2. *Antecedentes del juicio político*

a. *En Inglaterra*

Como es conocido, 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, que se lleva a cabo en una y otra Cámara, reviste formalidades y concluye con el veredicto de los lores, que de no ser absolutorio entraña la destitución del cargo y la inhabilitación para desempeñar otra función.

La aparición del *impeachment* se ubica en el siglo XIV; desde entonces fue evolucionando bajo diversas circunstancias y fue tomando sus rasgos característicos; si bien en un principio fue un procedimiento regular para cuestiones penales, luego, en el siglo XVII, se admitió este procedimiento para actos que no constituyen delito sino una falta grave que podía darse en la rendición de cuentas, en el comportamiento de un ministro, en el cumplimiento de funciones, etcétera.¹⁰

El proceso del *impeachment* inglés se considera que tiene un carácter judicial y esto no se ha discutido. La competencia de la Cámara de los Lores para constituirse en un tribunal de justicia encuentra sus antecedentes en los orígenes mismos de la formación del Parlamento inglés, en el siglo XIII.

Los lores conformaban el Magnum 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 tribunal de última instancia desde el siglo XII. Estas dos instituciones se fusionaron a fines del siglo XIII, durante el reinado de Eduardo I (1272-1307), y conformaron la Cámara de los Lores, a la que luego se incorporaron los representantes de los condados y de los burgos, los *comunes*.

Con base en esta antigua práctica, los lores constituían un tribunal para conocer las acusaciones que se interponían contra los grandes oficiales del Estado. Hasta nuestros días la Cámara de los Lores mantiene sus atribuciones judiciales, no obstante haber sufrido serias limitaciones en sus facultades legislativas y de control del gobierno. Actualmente, once de sus miembros son los lores de la justicia (*Law Lords*), que desempeñan las funciones de tribunal supremo que corresponden al Parlamento.¹¹

Por último, el *impeachment* es una institución que en su país de origen ha sido utilizada esporádicamente y quienes la han examinado están acordes en señalar que, en Inglaterra, en la época moderna, el *impeachment* ha declinado a partir del momen-

¹⁰ Sobre el *impeachment*, su procedimiento y evolución puede consultarse Hood Phillips, *Constitutional and Administrative Law*, Sweet & Maxwell, Londres, 3ª ed., 1962, pp. 98 y ss.

¹¹ Recuérdese el papel que correspondió a la Cámara de los Lores en el caso del pedido de extradición, por la justicia española, del general Pinochet, arraigado en Londres.

to en que se adoptaron las doctrinas relativas al régimen parlamentario, de la responsabilidad colectiva del gabinete, del voto de censura y dimisión de ministros.¹²

b. *En los Estados Unidos*

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 juzgaría, cuyos “miembros deberán prestar un juramento o protesta” con esa finalidad.

Además, señala la norma constitucional que “el alcance de la sentencia no irá más allá de la destitución del cargo y la inhabilitación para ocupar [...] cualquier empleo [...] de los Estados Unidos”. Lo dispuesto no impide que el funcionario pueda ser juzgado de acuerdo con la ley en los tribunales ordinarios siguiendo el trámite normal del proceso judicial. Y, en los casos en que fuere enjuiciado el presidente de los Estados Unidos, el Senado deberá estar presidido por el presidente de la Corte Suprema.¹³

c. *En América Latina*

El constitucionalismo de América Latina que siguió de cerca el modelo norteamericano adoptó de diversas maneras la institución de la acusación política o juicio político. De manera general, no se observan rasgos que lleven a pensar que esta institución tenga un procedimiento de carácter judicial y que los Congresos latinoamericanos, al iniciar un juicio político, se conviertan en órganos jurisdiccionales.

Así, por ejemplo, con la única excepción de la Constitución de Argentina (que es casi idéntica a la de Estados Unidos), en las Constituciones de la región no se dispuso que, previamente al enjuiciamiento político, los senadores prestaran un juramento o protesta, o que cuando se enjuiciara al presidente de la República el Senado fuera presidido por el presidente de la Corte Suprema, cuestiones que, como se vio, constan en la Constitución norteamericana.

La Constitución de México, que se caracteriza por establecer el juicio político para un número considerable de “servidores públicos”, tanto federales como estaduales, dispone que la Cámara de Senadores “erigida en jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente [...]” (artículo 110, párrafo quinto). Estas expresiones tienden a dar un acento jurisdiccional al juicio político.

¹² Cf. Bernard Schwartz, *The Roots of Freedom*, Hill and Wang, Nueva York, 1967, p. 81. Este autor señala que el *impeachment* se ha vuelto obsoleto como arma parlamentaria. Erskine May, *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, Londres, Butterworth, 17ª ed., 1964, pp. 39-40.

¹³ Artículo I, sección III, párrafos 6 y 7 de la Constitución de los Estados Unidos. Estas normas, con variantes, han servido de modelo a las constituciones de América Latina y, en lo esencial, también del Ecuador.

En resumen se puede señalar que, con las excepciones anotadas, el constitucionalismo latinoamericano guarda sus diferencias con el *impeachment* angloamericano, especialmente en lo relativo a la naturaleza del proceso, el que revela ser más político que jurisdiccional.

3. *Caracteres y naturaleza del juicio político*

Al analizar la forma en que se desarrolla el juicio político se observa que éste no tiene ni el rigor ni la certeza de un proceso judicial, en el cual hay pruebas que abonan a favor o en contra para establecer la culpabilidad del acusado. Esta falta de rigor en el juicio político puede dar lugar a que un proceso posterior ante la función judicial, motivado por una acusación del Congreso, termine en la absolución del acusado.

No cabe duda alguna de que el juicio político se fundamenta en una buena dosis de subjetivismo de quienes juzgan, como ya se dijo al examinar el control político. Aquí, la *discrecionalidad* de los juzgadores es un elemento caracterizador. Por eso es que algunas constituciones latinoamericanas, cuando señalan las causales que dan lugar al juicio político, utilizan fórmulas genéricas de mucha vaguedad. Véanse, por ejemplo, las siguientes fórmulas: “por mal desempeño o por delito en el ejercicio de sus funciones [...]”, en Argentina (artículo 45); por “actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho”, en México (artículo 109, número 1); “por mala conducta o faltas graves en el ejercicio de sus funciones”, en República Dominicana (artículo 23, número 5); por delitos o “indignidad por mala conducta”, en Colombia (artículo 175, número 2); por actos que hayan “comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación [...]” o “notable abandono de sus deberes”, en Chile (artículo 48, número 2); “por infracciones constitucionales o legales” en el ejercicio del cargo, como dice nuestra Constitución (artículo 130, número 9).¹⁴

En el juicio político la cuestión que se juzga —con criterio político— es, de modo general, el *desempeño* de las funciones, en cuyo ejercicio puede atentarse contra el interés público o se puede incurrir en violaciones normativas —sea a la Constitución o a las leyes— o cometer delitos políticos o incluso comunes. Estos elementos son recogidos de diversa manera en las causales que los textos constitucionales establecen.

Tratándose de delitos —políticos o comunes— tipificados en las leyes penales del Estado resulta lógico que, además del juicio político, habrá que iniciar el respectivo proceso penal para determinar este tipo de responsabilidad. La mayoría de las

¹⁴ Antes de 1998, nuestro texto constitucional señalaba como causal de juicio político para el presidente y vicepresidente de la República: “[...] o cualquier otra infracción que afectare gravemente al honor nacional”, fórmula bastante genérica y ambigua.

Constituciones latinoamericanas así lo disponen, lo que significa que después de resuelta la acusación política en el órgano legislativo pasará el asunto a los jueces competentes de la función judicial. Y esto ocurre siempre que haya indicios de que además de la responsabilidad política puede existir responsabilidad penal.

De esta manera, el juicio político permite establecer la responsabilidad penal y abre el camino para sustanciar el proceso penal a que hubiere lugar. Pero lo dicho no significa que el juicio penal dependa necesariamente del juicio político; bien puede faltar éste y realizarse el primero, una vez cumplidos los presupuestos procesales que el orden jurídico de cada Estado determina, junto con otros requisitos o condiciones que aseguren la finalidad perseguida.

Del análisis efectuado se desprende que el juicio político no tiene las características propias de un proceso judicial, y que tanto el control como el enjuiciamiento o acusación que realizan los Congresos de América Latina son de *naturaleza política*, con las implicaciones que de ella se derivan.

Resulta difícil aceptar que entre las atribuciones del Poder Legislativo haya algunas de carácter jurisdiccional, pues la misma separación de poderes impide que los órganos ejerzan indistintamente competencias que corresponden a otro y la cuestión que se examina no sería una simple coparticipación de funciones (como sucede en materia legislativa).

4. *¿La destitución es una sanción?*

El juicio político tiene un efecto propio y principal que es la destitución y, por otro lado, produce efectos secundarios o accesorios como la inhabilidad o incapacidad del funcionario removido para desempeñar otro cargo público durante determinado periodo, según la gravedad de la infracción.

Algunos tratadistas consideran que en el juicio político, al ser un juicio de responsabilidad política, no se aplica ninguna sanción a los funcionarios acusados; se sostiene que la separación o destitución del cargo no es realmente una sanción. En este caso, explica Quiroga Lavié, la privación de la función pública *no es una sanción* porque las funciones públicas “no se ejercen a título de derecho subjetivo propio, sino como derecho público subjetivo, en representación de la comunidad”; por lo tanto, perder una competencia (la función pública) no implica perder un bien para el sujeto que la ejerce; esto significa cesar en la representación pública de la comunidad.¹⁵

En resumen, para Quiroga y otros tratadistas la destitución por juicio político no es en estricto sentido una pena; si fuera una pena —dicen— tendría que ser establecida por jueces; es una forma de concluir un mandato público y poner fin a un ejercicio de las competencias públicas. Sería, en todo caso, una sanción administrativa.

¹⁵ Humberto Quiroga Lavié, *Derecho constitucional*, Depalma, Buenos Aires, 3ª ed., 1993, pp. 544-545.

El criterio que se ha expuesto es discutible pues, como suele señalarse, la responsabilidad política debe acarrear efectos; uno de ellos es la destitución —la inhabilidad puede ser otro— y aquella es una sanción de carácter político, naturalmente. Ahora bien, el asunto no es simple, dado que también se dan juicios políticos en que no habría efectos —ni sanciones—; así, por ejemplo, muchos creemos que en el régimen presidencial no se debe destituir vía juicio político a los ministros, como sucede en el sistema parlamentario —criterio recogido por el Ecuador en la Constitución de 1998—; por tanto, para este caso no habría ningún efecto salvo una sanción.

No obstante lo analizado en cuanto a la diferencia del juicio político con aquel que se realiza en el ámbito judicial, se debe dejar en claro que también en el juicio político hay que apegarse a un procedimiento preestablecido y se debe cumplir con las garantías mínimas del *debido proceso*, tales como el derecho a la defensa, a ser notificado, a respetar determinados plazos, etcétera.

Sobre este punto vale recordar la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso denominado *Tribunal Constitucional vs. Perú*, relativo a la destitución de tres magistrados del órgano constitucional por el Congreso peruano mediante un juicio político que irrespetó las reglas del debido proceso legal, lo cual violó la Convención Americana de Derechos Humanos en sus artículos 8 y 25. En una de las consideraciones de la sentencia, la Corte Interamericana señaló:

En cuanto al ejercicio de las atribuciones del Congreso para llevar a cabo un juicio político, del que derivará la responsabilidad de un funcionario público, la Corte estima necesario recordar que toda persona sujeta a juicio de cualquier naturaleza ante un órgano del Estado deberá contar con la garantía de que dicho órgano sea competente, independiente e imparcial y actúe en los términos del procedimiento legalmente previsto para el conocimiento y la resolución del caso que se le somete.¹⁶

5. *Por qué se limita la responsabilidad presidencial*

El régimen presidencial, como sabemos, es un sistema unipersonal en el cual el presidente de la República es la cabeza del Ejecutivo y proviene de sufragio popular universal, sea en forma directa o indirecta, como es el caso de los Estados Unidos.

Estas dos importantes características no pasaron desapercibidas para los constituyentes de Filadelfia, en 1787; fue un punto de reflexión sobre el cual concluyeron que el Legislativo, invocando cualquier causa, no podía destituir al presidente de los Estados Unidos, ya por el trastorno que provocaría la acefalía y ya porque significaba atentar contra la voluntad soberana del pueblo que lo eligió como su mandatario, del mismo modo que eligió a los legisladores pero —a diferencia de éstos— con un ámbito de acción mayor y una finalidad específica al ser el motor del gobierno.

¹⁶ Párrafo 77 de la sentencia de 31 de enero de 2001, caso del Tribunal Constitucional (*Aguirre Roca, Rey Terry y Revoredo Marsano vs. Perú*).

En consecuencia se resolvió limitar la responsabilidad política del presidente de la República a delitos de gravedad, frente al Congreso, vía *impeachment*. En cambio, hay amplitud para procesar al presidente ante la justicia ordinaria, como se vio en el caso del presidente Clinton.

Téngase presente que, en el caso del sistema parlamentario, la situación es diferente. En la destitución del gabinete parlamentario no se dan aquellas dos características mencionadas, pues dada la dualidad del Ejecutivo en jefe de Estado y jefe de gobierno, la destitución de este último (con su gabinete) no trae las implicaciones del sistema presidencial y, por otro lado, el Ejecutivo —como tal— no proviene del sufragio popular; su designación radica en el Parlamento, si bien los ministros del gabinete son los parlamentarios elegidos en comicios populares.¹⁷

Como es conocido, este modelo presidencial fue recogido y adaptado en los países de Latinoamérica y de otras regiones. En el Ecuador, igualmente, se limitó la responsabilidad presidencial en casi todas las Constituciones. De este modo procedió la carta política de 1967, y estableció adecuadamente la responsabilidad presidencial (artículo 191), cosa que no hizo la Constitución de 1978-79 sino sólo después de las reformas de 1983 y determinó tres causales, de las cuales la tercera era un absurdo que comenzaba diciendo “cualquier otra infracción [...]”, destruyendo de este modo la pretendida limitación de la responsabilidad presidencial.

También vale la pena resaltar que sólo la Constitución de 1946, la de 1978-79 y la actual han dispuesto el 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, de 1929, de 1906, para no citar sino las cartas políticas del siglo XX.

La experiencia política ha impulsado a muchos países latinoamericanos a establecer que, si al presidente de la República no se lo puede fácilmente destituir, tampoco es posible iniciarle un proceso judicial con cualquier demanda; el proceso debe ser en materia penal (lo que no es nuevo) y para ello debe haber una *autorización expresa del Legislativo*.¹⁸ Este criterio lo ha recogido nuestra Constitución vigente. Por otro lado, sabemos que si en el transcurso del juicio político se ponen de mani-

¹⁷ En aquellos países de origen parlamentario en los cuales se elige en sufragio popular al presidente de la República, por ejemplo, en Francia, Austria y Finlandia, es porque se establecieron reformas tomadas del sistema presidencial y se introdujeron en su régimen parlamentario, lo que dio como resultado un sistema de gobierno mixto: semipresidencial o semiparlamentario, como quiera denominárselo.

¹⁸ Vale citar el ejemplo de la anterior Constitución venezolana, de 1961, donde propiamente no hubo el juicio político. La Corte Suprema establecía si había o no mérito para enjuiciar al presidente de la República; de haberlo, el Senado debía autorizar para continuar con el proceso. Así fue enjuiciado y sancionado el presidente Carlos Andrés Pérez, quien previamente fue suspendido de sus funciones (artículos 215.1 y 150.8).

fiesto indicios de responsabilidad penal, el Legislativo dispondrá que el asunto pase a la justicia ordinaria.

El fundamento de este proceder radica en que el primer mandatario está revestido de una especie de inmunidad; si ésta se da a los legisladores y a otros funcionarios, con mayor razón al presidente de la República; caso contrario, la oposición podría de modo fácil entorpecer la acción del Ejecutivo.

Sin embargo, no deja de llamar la atención que en los textos constitucionales, ni de los Estados Unidos ni de otros países, incluido el Ecuador, no se haya hecho constar la inmunidad presidencial de modo expreso; pero ello ha sido confirmado por la práctica política y ha dado lugar a lo que la doctrina llama *inmunidad procesal relativa*.

6. *Jueces y juicio político*

Cuando se examina en el constitucionalismo de América Latina quiénes están sujetos a juicio político, casi todos los Estados incluyen a los magistrados del órgano judicial de mayor jerarquía y, a veces, también a otros jueces, como lo hace México, quizá con exceso, a partir de las reformas constitucionales de diciembre de 1982.¹⁹

Sobre esta cuestión siempre fuimos del criterio de que los magistrados de justicia no pueden ser sujetos de juicio político si se quiere proteger su independencia e imparcialidad; para ellos existe el control jurisdiccional que, naturalmente, deberá perfeccionarse. En igual situación están el ministro fiscal general y los miembros del Tribunal Constitucional, que ejercen funciones de carácter esencialmente jurisdiccional.

La experiencia demuestra que el juicio político contribuye a debilitar al Poder Judicial, cuya función —a diferencia del Ejecutivo y del Legislativo— es eminentemente técnica y jurídica. El juicio político ha sido una espada de Damocles que pende sobre las cabezas de los magistrados de la Corte Suprema; y cuando en el Legislativo la actividad política pierde de vista sus altos objetivos, se desprende la espada y subordina a aquellos magistrados a cálculos políticos, proselitistas y coyunturales.

Por ello, para evitar presiones e interferencias en la administración de justicia, entre otras soluciones está la de excluir del juicio político a los magistrados de la Corte Suprema; este camino tomaron los constituyentes ecuatorianos de 1998, en buena hora. Según el viejo axioma, poder que no es independiente, no es poder.

III. El juicio político en la Constitución del Ecuador

La actual Constitución, codificada en 1998, realizó algunos cambios en las disposiciones relativas al juicio político, las cuales se habían mantenido —con reformas— desde la Constitución de 1978-79.

¹⁹ Véase Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1999, pp. 687 y ss.

Estos cambios, fundados en la experiencia histórico-política, buscan adecuar la institución y son los que disponen que: la petición de juicio político provenga de un grupo de diputados; se elimine del juicio a los magistrados de la Corte Suprema; los delitos causales del enjuiciamiento a los dos primeros mandatarios sean mejor puntualizados y revistan gravedad; no sea necesario un enjuiciamiento penal previo pues éste puede tener lugar posteriormente; se determine la votación para la censura; y se establezca la no destitución de los ministros de Estado. Estas cuestiones serán oportunamente examinadas.

1. *Petición de juicio político*

La Constitución vigente, en el artículo 130, establece en 17 numerales los deberes y atribuciones del Congreso Nacional. En el número 9 se desarrolla el *enjuiciamiento político*; este precepto contiene cinco incisos, a los cuales haremos constante referencia.

En el primer inciso se determina quiénes pueden pedir el juicio político, cosa que anteriormente el texto constitucional no había precisado, por lo que se entendía que era una facultad de cualquier diputado. En 1998 se modifica este criterio y se dispone que el juicio político será solicitado por “al menos una cuarta parte de los integrantes del Congreso Nacional”. De esta manera se trata de evitar que este tipo de control quede al arbitrio de pocos legisladores.

Para poner en marcha el juicio político debe contarse con un número aceptable de diputados que consideren que hay fundamento para ello. Recuérdese que los constituyentes de 1998 también buscaron que los diputados —y sus respectivos partidos o movimientos— actuaran dentro de bloques legislativos, los cuales están formados por el diez por ciento, por lo menos, de diputados del Congreso Nacional (artículo 128 de la Constitución).

2. *Quiénes están sujetos al juicio político*

Generalmente se establece que los altos funcionarios del Estado —funcionarios superiores—, que han sido nombrados por el Congreso Nacional y pueden ser removidos por éste, están sometidos a juicio político; a ellos se agregan, en los regímenes presidenciales, el titular de la función ejecutiva, el vicepresidente de la República, cuando existe este cargo, y los ministros de Estado.

La norma constitucional vigente señala que estarán sujetos al enjuiciamiento político el presidente y vicepresidente de la República, los ministros de Estado, el contralor general y el procurador del Estado, el defensor del pueblo, el ministro fiscal general, los superintendentes, los vocales del Tribunal Constitucional y los del Tribunal Supremo Electoral.²⁰ Éste es un listado exhaustivo, al cual no podría agregarse

²⁰ A los superintendentes no se los especifica, seguramente con la finalidad de que, si se crearan más superintendencias, puedan estar todos ellos comprendidos en el juicio político; al momento hay la de Bancos, de Compañías y de Telecomunicaciones.

ningún otro funcionario, cualquiera que sea su origen (de elección popular o de designación por un órgano del Estado). Como se observa, no constan los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a quienes se excluyó del juicio político con el propósito de impedir que estén sujetos a cualquier tipo de presión indebida —incluso por parte de los diputados— y pueda interferirse en la administración de justicia.

Esta cuestión fue debatida en la asamblea constituyente de 1998 y, al menos, se excluyó del juicio político a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Justamente sobre este punto se presentó una demanda de inconstitucionalidad, alegando que la asamblea constituyente no aprobó en segundo debate la antedicha exclusión y que esta modificación la hizo la comisión a cuyo cargo estuvo la redacción final de los textos. El Tribunal Constitucional, en su resolución, aceptó parcialmente la demanda y suspendió “los efectos del acto legislativo realizado por la Asamblea Nacional, constante en el primer inciso del numeral 9 del artículo 130 de la Constitución, aprobada por la Asamblea Nacional el 5 de abril de 1998 [...]”.²¹

Al respecto, el Tribunal Constitucional cometió un doble error: en la hipótesis de que la exclusión de los magistrados de la Corte Suprema no se hizo en el segundo debate, los constituyentes se reunieron solemnemente después, el 5 de abril de 1998 —como señala la misma resolución—, y aprobaron el texto tal como fue presentado y, por tanto, convalidaron cualquier inclusión u omisión; pero, sobre todo, mal podía un poder constituido, como el órgano de control constitucional, juzgar los actos del poder constituyente, que fue la Asamblea Nacional. Muy diferente sería una demanda de inconstitucionalidad contra el Congreso Nacional (poder constituido), por no haber observado el procedimiento que manda la Constitución al realizar las reformas constitucionales.

3. *En qué momento y por qué se realiza el juicio político*

Si este tipo de control tiene que ver con el desempeño del cargo público, es natural —como dice nuestra Carta Magna— que el juicio político pueda llevarse a cabo durante el ejercicio de las funciones, pero puede realizarse también hasta un año después de terminadas dichas funciones. Muchas veces el ejercicio del poder permite evadir los controles porque se dispone de medios para ello; por eso es necesario prolongar el tiempo en que se pueda ejercer éste y otros controles.

Al respecto hay países que establecen un periodo mayor; por ejemplo, el Perú dispone hasta cinco años después de cesar en las funciones (igual duración tiene el mandato presidencial); o menor, como Chile, que establece seis meses siguientes a la expiración del cargo en caso del presidente de la República y tres meses para los demás. Otros países no dan un periodo adicional después de terminadas las funciones.

²¹ Esta resolución fue publicada en el RO-S 168 de 13 de abril de 1999 y este es el motivo de que, a veces, los textos de la Constitución excluyan este inciso. Es lamentable decirlo pero esta decisión del Tribunal cayó en el vacío.

Además, este último punto recoge la tradición que constituyó el juicio de residencia durante la época colonial contra los altos funcionarios enviados por España para el gobierno de los virreinos, capitanías y reales audiencias en tierras de América. Según Tobar Donoso, el juicio de residencia es una de las instituciones que dieron honra al sistema jurídico español.²²

Vale preguntarse qué ocurre si quien iba a ser enjuiciado políticamente renuncia, evitando así una posible censura y destitución. Sobre esta cuestión hay que tener presentes las normas constitucionales; antes de 1998 era indiferente que el funcionario hubiera renunciado por cuanto, además de la destitución, existía la inhabilidad para quienes fueran censurados y, por tanto, podía continuarse con el juicio político; alguna práctica hubo al respecto. Con las actuales normas pensamos que ya no tendría sentido —sólo moral—, al haberse eliminado la inhabilidad.

En cuanto a las *causales* que dan lugar al enjuiciamiento político, la Constitución de 1978-79 distinguió aquellas que eran para el presidente y el vicepresidente de la República de las causales para los demás funcionarios superiores.

Sobre las causales existe otra modificación hecha por la Asamblea Constituyente en el sentido de precisar, tanto para el presidente y vicepresidente de la República, como para los demás funcionarios, las razones que motivan su enjuiciamiento político. Cabe señalar que anteriormente había una imprecisión y vaguedad extremas en este punto, y se utilizaban las fórmulas genéricas que fueron mencionadas.

Recuérdese que, siguiendo el modelo constitucional norteamericano, se habían establecido para el presidente las causales de traición a la Patria, cuestión que no es muy común, la de cohecho, “o cualquiera otra infracción que afectare gravemente al honor nacional”; esta última causal resultaba demasiado subjetiva e imprecisa; en ella los legisladores podían incluir cualquier situación que a su criterio afectara el honor nacional, incluso la violación de un reglamento, como en algún momento se hizo con un vicepresidente de la República.²³

Aquello de “*cualquiera* otra infracción [...]” era, además, contradictorio con la idea —ya analizada— de limitar la responsabilidad política del presidente de la República, quien no puede ser destituido como cualquier otro funcionario, por aquellas dos razones: ser elegido en sufragio popular universal y por la importancia del cargo en el sistema presidencial, no comparable con el parlamentario.

Con respecto al presidente y al vicepresidente de la República la norma constitucional vigente dispone en el artículo 130, numeral 9, segundo inciso: “sólo podrán ser enjuiciados políticamente por la comisión de delitos contra la seguridad del Estado o por delitos de concusión, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito”.

²² Cf. Julio Tobar Donoso, *Las instituciones del período hispánico, especialmente en la presidencia de Quito*, Ecuatoriana, Quito, 1974, pp. 218 y ss. Igualmente, Alfredo Pareja Diezcanseco, *Las instituciones y la administración de la Real Audiencia de Quito*, Universitaria, Quito, 1975, pp. 256 y ss.

²³ Caso del vicepresidente Parodi, que había firmado un reglamento en ausencia temporal del presidente R. Borja.

Como se observa, en la actualidad estas causales tienen mayor objetividad. Entendemos que la causal de violar la ley suprema —asunto grave en un Estado democrático de Derecho— está incluida dentro de los delitos contra la seguridad del Estado, para lo cual —en este caso y en otros— puede servir de guía el Código Penal vigente.

Como se sabe, no es necesario que se *pruebe judicialmente* la comisión de los respectivos delitos, que están contemplados en el Código Penal ecuatoriano. Para aquellos que pensaban que sí debía probarse judicialmente, esto era el resultado de que previamente al juicio político había que realizar el juicio penal. Estas opiniones no dejaban de causar polémica y de sembrar dudas; creemos que la razón estuvo en no acudir a la doctrina sobre la materia.

Nuestro criterio en contrario lo fundamentábamos en dos premisas, que ahora son aceptadas por nuestra Carta Magna. Primero, la naturaleza del juicio político es muy diferente de la del juicio o proceso jurisdiccional, como ya se ha insistido al examinar la doctrina, razonamientos a los cuales nos remitimos. Segundo, justamente el juicio político permite determinar que hay hechos que acarrearán también la responsabilidad penal; en consecuencia, la función legislativa —que por la separación de poderes no tiene atribuciones judiciales— pasa el expediente a la función judicial para el correspondiente proceso.

La norma constitucional vigente ha puesto término a dudas y polémicas, al disponer al final del inciso segundo del número 9 del artículo 130: “No será necesario enjuiciamiento penal para iniciar este proceso”. Y, en el inciso quinto, agrega: “Si de la censura se derivaren indicios de responsabilidad penal del funcionario, se dispondrá que el asunto pase a conocimiento del juez competente”.

Por último, para los demás funcionarios el juicio político se establece “por infracciones constitucionales o legales” cometidas en el desempeño de sus funciones. Asimismo se ha establecido de mejor manera el motivo o causal del enjuiciamiento político para los demás funcionarios; anteriormente se señalaba de modo muy genérico que la causal era la comisión de infracciones en el ejercicio del cargo.

En este punto, si bien la fórmula actual sigue siendo general, al menos se precisa que se trata de infracciones de carácter constitucional y también aquellas que van contra la ley. Cuestión importante que la norma constitucional siempre señaló (antes y después de 1998) fue que estas infracciones tengan que ver con el desempeño del cargo. Alguna vez se inició y concluyó un juicio político contra un superintendente de bancos por las declaraciones que había realizado en contra del Congreso Nacional, por considerárselas ofensivas; en este caso podría sostenerse que ese acto no tenía relación con el desempeño del cargo.

4. *El procedimiento en la Constitución*

Como es sabido, la norma constitucional, por razones de técnica jurídica, no entra en el detalle del procedimiento, lo cual debe hacer la ley, en este caso la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

La Constitución vigente se limita a señalar cuál será la *votación necesaria* para que el juicio político culmine en la censura y destitución. Esta cuestión anteriormente no constaba en el texto constitucional pero sí lo determinaba la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Para el caso del presidente y el vicepresidente de la República se necesita una votación conforme de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso Nacional; de este modo queda claro que se trata de una votación especial o calificada, como suele llamarse.

En cuanto a los demás funcionarios, la censura tiene lugar por el voto de la mayoría de los integrantes del Congreso; es decir, se trata de una mayoría absoluta —hay que considerar la totalidad de los legisladores que integran el Congreso y de ese número total tendría que ser tomada la mayoría. No es pues una mayoría simple, mitad más uno de los que están presentes, formando el quórum en una sesión determinada.

En este punto, cabe recordar el procedimiento que se da en los países latinoamericanos que tienen una estructura bicameral del Legislativo y que también se dio en el constitucionalismo ecuatoriano cuando hubo bicameralidad: corresponde al Senado el juzgamiento político, mientras que la Cámara de Diputados presenta la acusación política.

En un sistema unicameral como el nuestro, obviamente, aquello no puede suceder, pero sería adecuado que los diputados que presentan la acusación —al menos la cuarta parte de los integrantes del Congreso— hicieran sus alegatos pero no voten, para no convertirse, al mismo tiempo, en juez y parte interesada, destrozando la poca imparcialidad que puede haber en el juicio político.

5. *El procedimiento según la ley respectiva*

Para las demás cuestiones relativas al procedimiento hay que remitirse a la Ley Orgánica de la Función Legislativa. Este tema se encuentra tratado en el título IV, bajo el epígrafe “Del control político”.

Desde ya vale señalar que este cuerpo normativo es deficiente, no solo en este tema sino en los demás y, lo que es peor, no guarda conformidad con la Constitución vigente. Algunas normas no podrían ser aplicadas y el número de los artículos mencionados, muchas veces, corresponde a codificaciones de textos constitucionales anteriores a 1996. Así ocurre con la numeración concerniente al juicio político. Es urgente que la Comisión de Legislación y Codificación prepare un nuevo proyecto de Ley Orgánica de la Función Legislativa, verdadero cuerpo normativo que contenga el derecho parlamentario del Ecuador.

Resumiremos la normativa que para el enjuiciamiento político trae la ley mencionada. Comienza refiriéndose a los altos funcionarios, aunque no lo señala; luego sí hace referencia al presidente y al vicepresidente de la República. El trámite es el siguiente: una acusación para juicio político debe concretarse por escrito ante el presidente del Congreso Nacional; las acusaciones contendrán las infracciones calificadas así por el o los legisladores interplantados (uno por bloque), quienes podrán adjuntar pruebas.

El presidente del Congreso, recibida la acusación, sin más trámite, la remitirá en un término no mayor de tres días a la Comisión de Fiscalización y Control Político y notificará al funcionario acusado (artículos 87 y 88).

La Comisión de Fiscalización y Control Político remitirá al Congreso la acusación y las pruebas actuadas, en el término de cinco días; durante este término el acusado podrá defenderse ante la comisión en forma oral o escrita. Igualmente actuarán los legisladores acusadores.

Si una de las partes lo solicita, se puede conceder un término adicional de cinco días para actuar pruebas, luego del cual en cinco días improrrogables se remitirá todo lo actuado al presidente del Congreso Nacional (artículos 89 y 90).

Remitido lo actuado al Congreso y vencido el último término indicado, en los próximos cinco días y por intermedio del presidente, los acusadores podrán plantear al Congreso la moción de censura. Vencidos los cinco días sin dicho planteamiento, los acusadores ya no podrán hacerlo y se dará por concluido el juicio político (artículo 91).

En cuanto a la *moción de censura* (recuérdese que no es para los dos primeros mandatarios; esto se regula después) la Ley Orgánica de la Función Legislativa dispone lo siguiente:

Una vez planteada, el presidente del Congreso señalará fecha y hora para iniciar el debate, la que debe estar dentro de los cinco a diez días desde la fecha en que se planteó la moción. Si el Congreso no estuviere reunido puede convocarse a sesión extraordinaria en un plazo no mayor de treinta días (este plazo tendría que ser menor si se quiere que sirva de algo, pues las dos vacancias del Congreso —que labora todo el año— dura un mes cada una) (artículo 92).

El artículo 93 de la referida ley ya no puede ser utilizado cuando señala que, en el caso de sesión extraordinaria, la fecha de convocatoria para este trámite puede ser prorrogada hasta sesenta días adicionales por parte del presidente, a petición escrita de diez diputados. Es una norma que no guarda conformidad con la actual Constitución.

Regulación importante es la contenida en el artículo 94, que establece: el acusado ejercerá su *derecho a la defensa* en la fecha y hora señaladas; su intervención durará un lapso máximo de ocho horas. En cambio, los acusadores intervendrán por dos horas cada uno y el orden para intervenir está dado por las fechas de presentación de las mociones. El acusado puede replicar por un lapso máximo de cuatro horas; finalizada su intervención éste puede retirarse y se iniciará el *debate*, en el cual podrán inscribirse todos los legisladores y expondrán por un lapso de veinte minutos. Cerrado el debate se procede a la votación.

El artículo 95 de la citada ley se refiere a la votación que debe haber para censurar a los funcionarios y dice que la moción de censura se considerará aprobada por mayoría absoluta del total de miembros del Congreso Nacional; en el artículo 96 se agrega que la censura surtirá los efectos señalados en la Constitución, “sin perjuicio de las acciones civiles o administrativas que se atenderán al procedimiento señalado

en las leyes pertinentes”. En caso de encontrar fundamento para la responsabilidad penal, se dispondrá que pase a conocimiento del juez competente.

Para el juicio político del presidente y el vicepresidente de la República, la citada ley orgánica establece una sección aparte, en la que se regulan las siguientes cuestiones.

La acusación será planteada por un mínimo de veinte diputados (cuestión que contradice a la Constitución), quienes reconocerán su firma judicial o notarialmente; presentada ésta, se conformará la *comisión especialísima* de juicio político con un diputado designado por cada bloque (artículos 98 y 99). En cuanto a la comisión especialísima creemos que está fuera de lugar. La Constitución actual, en el artículo 134, dispone que haya comisiones especializadas permanentes y prohíbe la creación de comisiones ocasionales, como sería el presente caso.

La antedicha comisión remitirá un informe sobre la admisibilidad de la acusación, en el término de cinco días, para conocimiento del Congreso en pleno, el que decidirá si admite la acusación por mayoría absoluta de todos sus miembros (artículo 99).

Admitida la acusación, ésta será sustanciada siguiendo el trámite que fue señalado para los funcionarios (previsto en los artículos 86 a 91 de la ley en análisis); en caso contrario se procederá al archivo y no se podrá volver a proponer por los mismos hechos (artículo 99).

Terminada la fase de acusación se puede presentar moción de censura con el respaldo de veinte diputados, al menos (por coherencia debería ser la cuarta parte de los legisladores del Congreso), observando la formalidad establecida para la presentación de la acusación; en esta parte se aplicará lo relativo a las dos horas que tiene cada diputado para fundamentar sus acusaciones (artículo 100).

Durante el enjuiciamiento, el presidente o vicepresidente puede actuar por interpuesta persona a través de uno o más delegados o procuradores; los legisladores designarán a tres diputados para que sostengan los cargos (artículos 101 y 102).

Para aprobar la censura se requieren los votos favorables de al menos las dos terceras partes de los miembros del Congreso Nacional y su resolución determinará la infracción cometida y aplicará la sanción prevista en la Constitución y será notificada en el término de tres días al enjuiciado y a los organismos del Estado que corresponda para su cumplimiento y ejecución (artículos 103 y 104 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa).

6. Los efectos del juicio político

De lo que señala la norma constitucional se establece que el enjuiciamiento político se encamina a declarar la culpabilidad de quienes están sujetos a dicho enjuiciamiento y alcanzada esta declaratoria de culpabilidad se produce la censura que conlleva la *inmediata destitución*, conforme lo dispone el precepto constitucional, con la única excepción de los ministros de Estado, “cuya permanencia en el cargo corresponderá decidir al presidente de la República.” (inciso cuarto del número 9 del artículo 130).

¿Cuál es la razón para que la destitución no opere en el caso de los *ministros de Estado*? Como se recordará, anteriormente, en casi todas las constituciones ecuatorianas se habló de la suspensión o privación del cargo cuando la acusación procedía, incluidos los ministros de Estado. Esta cuestión se destacó en la Constitución de 1929, que tomó elementos del sistema parlamentario; allí se habló del voto de desconfianza que hacía cesar a los ministros de Estado y —como otra situación adicional— se agregó que, si fueran censurados, no podrían desempeñar ninguna cartera durante dos años.²⁴

Efectivamente, la destitución de un ministro de Estado por el Congreso Nacional es un elemento propio del régimen parlamentario, extraño al sistema presidencial que rige en nuestro país. Ésta es la razón principal para no aceptar tal destitución.

Otro motivo es que en la experiencia ecuatoriana de muy poco ha servido destituir ministros de Estado, pues el presidente de la República no ha tomado en cuenta este hecho para cambiar de rumbo determinadas políticas que en su momento eran objetadas por los legisladores. Estas destituciones de ministros de Estado han contribuido a polarizar las fuerzas Legislativo-Ejecutivo con las consiguientes pugnas; incluso han sido utilizadas para comprar conciencias y votos.

Esta experiencia política llevó a los constituyentes de 1998 a modificar la práctica anterior establecida en la carta política y a determinar que corresponde al presidente de la República decidir si mantiene o no en su cargo al ministro censurado en juicio político. El titular del Ejecutivo es quien los nombra y quien los remueve; no vale alterar este principio del presidencialismo, aun cuando hoy se busque combinarlo con soluciones parlamentarias.

Si retomamos los efectos del juicio político, concluimos que son la censura y la inmediata destitución, con la excepción anotada. Como ya se mencionó, en el texto constitucional de 1998 se ha dejado de lado el otro efecto que tradicionalmente trajo el constitucionalismo ecuatoriano: la *inhabilidad* con la que se priva a los funcionarios de desempeñar cargos públicos durante determinado lapso, cuestión que es fijada por la carta política.

En otros países, como en México, la inhabilitación no tiene tiempo predeterminado. Se entendería que es permanente y se refiere a “desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público” (artículo 110); en Colombia se dispone como alternativa la destitución o la privación temporal o pérdida absoluta de los derechos políticos (artículo 175.2); en el Perú, igualmente como alternativa, se puede inhabilitar hasta por diez años (artículo 100). Todas estas referencias son del texto constitucional respectivo.

Consideramos lamentable esta omisión y, como ya se dijo, si el funcionario renuncia, obviamente, no habrá destitución. Y, ahora, tampoco se dará la inhabilidad.

²⁴ Artículo 97 de la *Constitución Política de la República del Ecuador*, dictada por la Asamblea Nacional Constituyente de 1928-29, Talleres Gráficos Nacionales, Quito, MCMXXIX.

Incluso en las reformas constitucionales de 1995 se señaló que esta inhabilidad para desempeñar cargos públicos “no podrá ser inferior a un año”.²⁵

No creemos que sea posible incluir este punto en la Ley Orgánica de la Función Legislativa por cuanto la Constitución no lo dispuso, a pesar de que todas nuestras Constituciones lo establecieron de modo expreso.²⁶

7. *Sin censura política, ¿puede haber un juicio penal?*

Un punto de interés que surge al tratar del juicio político está dado por la siguiente cuestión, que bien valdría intentar responder: si un funcionario sujeto a juicio político no es censurado en el Congreso, ¿puede ser enjuiciado penalmente por el juez competente?

Sobre esta cuestión, la Constitución actual permite encontrar alguna solución tratándose de los dos primeros mandatarios de la República, cuando en el número 10 del artículo 130, a continuación de las normas sobre el juicio político, dispone que es deber y atribución del Congreso:

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.

Se entiende que este caso —del proceso penal— puede darse de manera independiente del juicio político, aunque no se lo haya planteado. Se parte del hecho de que todo funcionario superior del Estado puede ser susceptible de *responsabilidad penal*; en consecuencia, bien puede ser procesado pero, agregamos nosotros, se deben cumplir ciertos requisitos o condiciones tanto por quien desempeña una alta función cuanto por la seriedad de la administración de justicia. Por estas razones nos inclinaríamos a pensar que todos quienes están sujetos a juicio político podrían ser penalmente procesados previa autorización del Congreso, si bien con una votación de mayoría absoluta.

Para el caso de los dos primeros mandatarios queda claro que éstos pueden ser enjuiciados penalmente pero se debe cumplir con un requisito o condición, cual es de que el Congreso autorice dicho enjuiciamiento penal con votación calificada (inmunidad procesal relativa). Consideramos acertada esta concepción que trae la Constitución de 1998, por las razones ya expuestas —en forma reiterada— respecto de que si los dos mandatarios provienen de elección popular, los procedimientos para enjuiciarlos política y penalmente deben ser rigurosos y tener ciertos condicionantes, como se establece de manera precisa en el texto constitucional vigente.

²⁵ Letra g del artículo 82 de la tercera codificación de la Constitución, publicada en el RO 969 de 18 de junio de 1996, que recoge las reformas de 1995.

²⁶ Incluso se dispusieron inhabilidades temporales y perpetuas “para obtener destinos públicos”, como expresaba la mencionada Constitución de 1929, en su artículo 40.

En este punto valga una digresión. Si queremos ser coherentes con lo que aprendimos y enseñamos respecto de que el pueblo es el único titular de la soberanía —dogma político que todavía no sufre modificación— debemos respetar a quienes resulten elegidos popularmente. Los únicos caminos democráticos son aquellos que el mismo derecho, escrito en la ley fundamental del Estado, determina que se deben seguir para retirar el mandato popular. ¿Podrá el Ecuador del siglo XXI tomar esta perspectiva?

8. *El órgano legislativo: eje del control político*

Bien vale concluir este breve ensayo dando una mirada al órgano que tiene la importante función del control político. Se puede afirmar, observando la evolución histórica de las civilizaciones políticas, que las asambleas legislativas nacieron y se forjaron controlando el poder que poseía el jefe de la comunidad política. Junto con dictar la ley, que el Legislativo lo reivindicaría como prerrogativa propia, se desarrolló el control político en sus diversas formas.

Sin embargo, al finalizar el siglo XX se ha hablado de una declinación del Poder Legislativo, por múltiples razones que no es del caso analizar. Lo que sí está claro es que la crisis que pueda afectar a la función legislativa compromete también al sistema de gobierno representativo, que rige en nuestras democracias.

El Congreso Nacional ecuatoriano tiene la responsabilidad histórica de cumplir a cabalidad las dos manifestaciones eminentes de su función representativa: la legislación y el control del sistema político, todo ello con miras a una adecuada protección de los intereses públicos, que son los del país.

Todo lo analizado —sobra decirlo— presupone la jerarquía moral y política del legislador. El Congreso Nacional sólo funcionará y hará funcionar el sistema político en la medida en que sus legisladores sean paradigmas de moralidad, responsabilidad e idoneidad. Pues de nada valen las normas constitucionales si no se apoyan en el comportamiento ético y cívico de quienes deben dar vida a las instituciones.

En todo caso, no obstante la crisis o decadencia que pueda atravesar el poder o función legislativa, ésta tiene un papel preponderante que cumplir en un sistema democrático. Ya en los albores del constitucionalismo moderno, Montesquieu advertía que el Estado llegaría a su fin en el caso de que “el Poder Legislativo sea más corrompido que el Ejecutivo”.²⁷

²⁷ Montesquieu, “De l’esprit des lois”, en *Oeuvres Complètes*, libro XI, Éditions du Seuil, París, 1970, p. 590 (trad. del autor).

Y, en el primer tercio del siglo XX, Kelsen, en un vigoroso alegato en pro de la democracia, vinculó el porvenir de ésta con el futuro de la institución legislativa: “La existencia de la democracia moderna —dice el maestro vienés— depende de la cuestión de si el Parlamento es un instrumento útil para resolver las necesidades sociales de nuestra era”.²⁸

²⁸ Hans Kelsen, *Esencia y valor de la democracia*, trad. Rafael Luengo y Luis Legaz y Lacambra, Labor, Barcelona, 1977, pp. 49 y 50.