

# UNIVERSIDAD TÉCNICA DE AMBATO



## FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

### MAESTRÍA EN DERECHO CONSTITUCIONAL

---

**TEMA:** JUICIO POLÍTICO EN EL ECUADOR Y LA FACULTAD  
FISCALIZADORA DE LA ASAMBLEA NACIONAL

---

Trabajo de Titulación modalidad Proyecto de Investigación y Desarrollo previo a la obtención del Grado Académico de Magíster en Derecho Constitucional.

**Autora:** Abogada Evelyn Germania Taco Herrera.

**Directora:** Abogada Jeanette Elizabeth Jordán Buenaño Magíster.

**Ambato-Ecuador**

**2020**

**A la Unidad Académica de Titulación de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad Técnica de Ambato**

El Tribunal receptor del Trabajo de Titulación, presidido por el Doctor Ángel Patricio Poaquiza Poaquiza Magíster, Presidente y Miembro del Tribunal e integrado por los señores: Doctor César Audberto Granizo Montalvo Magíster, Doctor Edwin Wilfrido Cortes Naranjo Magíster, Miembros de Tribunal designados por la Unidad Académica de Titulación de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad Técnica de Ambato, para receptor el Trabajo de Titulación con el tema: "JUICIO POLÍTICO EN EL ECUADOR Y LA FACULTAD FISCALIZADORA DE LA ASAMBLEA NACIONAL", elaborado y presentado por la señorita Abogada Evelyn Germania Taco Herrera para optar por el Grado Académico de Magíster en Derecho Constitucional; una vez escuchada la defensa oral del Trabajo de Titulación el Tribunal aprueba y remite el trabajo para uso y custodia en las bibliotecas de la UTA.



Firmado electrónicamente por:  
ANGEL PATRICIO  
POAQUIZA  
POAQUIZA

-----  
Dr. Ángel Patricio Poaquiza Poaquiza, Mg.  
**Presidente y Miembro del Tribunal**

-----  
Dr. César Audberto Granizo Montalvo, Mg.  
**Miembro del Tribunal**

EDWIN WILFRIDO FIRMADO DIGITALMENTE POR  
CORTES EDWIN WILFRIDO CORTES  
NARANJO NARANJO  
Fecha: 2020.11.10 21:03:27  
-05'00"

-----  
Dr. Edwin Wilfrido Cortés Naranjo, Mg.  
**Miembro del Tribunal**

## AUTORÍA DEL TRABAJO DE TITULACIÓN

La responsabilidad de las opiniones, comentarios y críticas emitidas en el Trabajo de Titulación presentado con el tema: "JUICIO POLÍTICO EN EL ECUADOR Y LA FACULTAD FISCALIZADORA DE LA ASAMBLEA NACIONAL", le corresponde exclusivamente a: Abogada EVELYN GERMANIA TACO HERRERA, Autora bajo la Dirección de Abogada Jeanette Elizabeth Jordán Buenaño Magister, Directora del Trabajo de Titulación; y el patrimonio intelectual a la Universidad Técnica de Ambato.



Abg. Evelyn Germania Taco Herrera

**CI: 050401377-2**

**AUTORA**



firmado electrónicamente por:  
JEANETTE  
ELIZABETH JORDAN  
BUENAÑO

Ab. Jeanette Elizabeth Jordán Buenaño, Mg.

**CI:180327741-5**

**DIRECTORA**

## **DERECHOS DE AUTOR**

Autorizo a la Universidad Técnica de Ambato, para que el Trabajo de Titulación, sirva como un documento disponible para su lectura, consulta y procesos de investigación, según las normas de la Institución.

Cedo los Derechos de mi Trabajo de Titulación, con fines de difusión pública, además apruebo la reproducción de este, dentro de las regulaciones de la Universidad.

A handwritten signature in blue ink, consisting of several loops and a horizontal line, positioned above a dashed horizontal line.

Ab. Evelyn Germania Taco Herrera

**CI.: 050401377-2**

**AUTORA**

## ÍNDICE GENERAL DE CONTENIDOS

PORTADA.....	i
A la Unidad Académica de Titulación de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad Técnica de Ambato .....	ii
DERECHOS DE AUTOR.....	iv
ÍNDICE GENERAL DE CONTENIDOS.....	v
ÍNDICE DE TABLAS .....	viii
AGRADECIMIENTO .....	ix
DEDICATORIA .....	x
RESUMEN EJECUTIVO .....	xi
EXECUTIVE SUMMARY.....	xiii
INTRODUCCIÓN .....	1
CAPÍTULO I.....	3
EL PROBLEMA.....	3
1.1- Tema.....	3
1.2.- Planteamiento del problema.....	3
1.2.1. - Contextualización .....	3
1.2.2- Análisis Crítico.....	7
1.2.3. – Interrogantes de la Investigación. ....	8
1.2.4. - Delimitación del Objeto de Estudio.....	8
1.3.- Justificación .....	9
1.4.- Objetivos.....	9
1.4.1- Objetivo General.....	9
1.4.2. - Objetivos Específicos.....	9

CAPÍTULO II.....	11
MARCO TEÓRICO.....	11
2.1. Antecedentes Investigativos.....	11
2.2. Fundamentación Filosófica.....	12
2.2.1. División de Poderes.....	12
2.2.2. Organización del Poder .....	17
2.2.3. Sistema de Frenos y contrapesos .....	19
2.2.4. Controles y Balances .....	22
2.2.5. - Atribuciones Constitucionales de la Asamblea Nacional .....	26
2.2.6. - Funciones Nominales.....	29
2.2.7. - Facultad Fiscalizadora.....	30
2.2.8. - Juicio Político .....	32
2.3. - Fundamentación Legal .....	34
2.3.1. - Atribuciones de la Función Legislativa .....	34
2.3.2. - Facultad Fiscalizadora.....	36
2.3.3. - Juicio Político .....	36
2.4. – Legislación Comparada. ....	41
CAPÍTULO III .....	43
METODOLOGÍA.....	43
3.1.- Enfoque.....	43
3.2.- Modalidad básica de la investigación.....	43
3.3.- Nivel o Tipo de Investigación.....	44
CAPÍTULO IV .....	45
ANÁLISIS DE RESULTADOS.....	45
4.1. - Análisis Descriptivo .....	45

4.2.- Interpretación de los datos obtenidos .....	51
CAPÍTULO V .....	52
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	52
5.1.- Conclusiones .....	52
5.2.- Recomendaciones.....	54
5.3.- Propuesta.....	54
5.3.1. - Datos Informativos.....	54
5.3.2. - Antecedentes de la Propuesta .....	55
5.3.3. - Justificación.....	56
5.3.4. - Objetivos .....	56
5.3.5. - Desarrollo del producto.....	57
5.3.6. - Metodología.....	60
5.3.7. - Modelo operativo – plan de acción.....	61
5.4. - Administración de la propuesta.....	62
5.5. - Unidad operativa que administrará la propuesta: .....	62
5.6. - Previsión de evaluación: .....	62
5.7. - Bibliografía.....	64

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1Atribuciones de la Asamblea Nacional. ....	35
Tabla 2Evolucion Constitucional .....	39
Tabla 3Entrevista Pregunta 1 .....	45
Tabla 4Entrevista Pregunta 2 .....	45
Tabla 5Entrevista Pregunta 3 .....	46
Tabla 6Entrevista Pregunta 4 .....	46
Tabla 7Entrevista Pregunta 5 .....	47
Tabla 8Entrevista Pregunta 6 .....	47
Tabla 9Preguntas abiertas de la entrevista. ....	48



## AGRADECIMIENTO

Al culminar esta etapa, transcurridos dos años me queda agradecer infinitamente a Dios por haberme otorgado la sabiduría y la fuerza necesaria para culminar este trayecto de mi camino profesional.

A mis padres por su confianza y apoyo incondicional, demostrándome día a día su amor, enseñándome a no desfallecer ni rendirme ante nada.

A mi hermano Ignacio, por su apoyo constante y su complicidad diaria, por inspirarme a ser mejor y contenerme cuando todo va mal.

A mi sobrino Jaime Ignacio, por impulsarme cuando las fuerzas se agotan, eres sin duda mi referencia para el presente y para el futuro.

A la Universidad Técnica de Ambato por abrirme sus puertas para cumplir con una etapa más de mi formación profesional.

A la Ab. Mg. Jeannette Jordán, directora de mi investigación quien procuró que el desarrollo de mi proyecto sea el correcto, por haberme impartido sus conocimientos, brindarme su apoyo, su tiempo y la orientación necesaria para llevar a cabo el presente trabajo.

*Evelyn*

## DEDICATORIA

A mami Edith, por ser el pilar más importante y por demostrarme día a día su amor y apoyo incondicional, por siempre estar dispuesta a escucharme y ayudarme en cualquier momento, con su demostración de una mujer y madre ejemplar me ha enseñado a no desfallecer ni rendirme ante nada y a perseverar siempre a través de sus sabios consejos, gracias por corregir mis faltas y sobre todo por celebrar mis triunfos

A papá Edwin, por sus palabras de aliento que me han ayudado a crecer como persona y a luchar por lo que quiero, gracias por apoyarme a alcanzar esta meta

A mi hermano Ignacio, por sus consejos que me han ayudado a afrontar los retos que se me han presentado a lo largo de mi vida, eres mi cómplice y mi mejor amigo, gracias apoyarme y siempre creer en mí

A mi sobrino Jaime Ignacio, sin duda eres mi inspiración, con tu sonrisa me has dado la fortaleza para continuar cuando he estado a punto de caer, eres a quien deseo supere todo lo que hoy he alcanzado

A mi eterno ángel de la guarda, mi Morenita por permitirme el haber llegado hasta este momento tan importante de mi formación profesional

A Dios y a mis Morenitas, por darme vida, salud y sabiduría a lo largo de este camino

*Familia, gracias por tanto y todo, por y para ustedes soy lo que soy; lo logramos.*

*Evelyn*

**UNIVERSIDAD TÉCNICA DE AMBATO**  
**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES**  
**MAESTRÍA EN DERECHO CONSTITUCIONAL**

**TEMA:**

JUICIO POLÍTICO EN EL ECUADOR Y LA FACULTAD FISCALIZADORA DE LA ASAMBLEA NACIONAL.

**AUTORA:** Abogada Evelyn Germania Taco Herrera

**DIRECTORA:** Abogada Jeanette Elizabeth Jordán Buenaño, Magister

**FECHA:** 15 de septiembre del 2020

**RESUMEN EJECUTIVO**

La institución jurídica del juicio político nació como un procedimiento parlamentario mediante el cual el órgano legislativo puede imponer sanciones a determinados funcionarios del gobierno cuando se considera que los mismos han incurrido en conductas jurídicamente inapropiadas; el juicio político es un instrumento de uso exclusivo de la función legislativa quien ejerce de forma indirecta la voluntad del pueblo mediante su facultad fiscalizadora.

El juicio político constituye en ese sentido un proceso constitucional que tiene como fin materializar el principio de responsabilidad consagrado en la constitución. Por medio de esta institución es de carácter mixto por su origen político y jurídico; la finalidad que persigue esta institución jurídica es investigar la conducta de las autoridades de alta jerarquía para determinar de esta forma su responsabilidad política y aplicar las sanciones correspondientes.

La investigación determinó la forma en que se desempeña en la actualidad la facultad fiscalizadora del Estado frente a un juicio político, la forma en que este se acepta o se

deshecha debido a las preferencias políticas que se encuentran a cargo de la Comisión de Fiscalización y Control Político.

El estudio permitió evidenciar la afectación que sufre la facultad fiscalizadora de la Asamblea Nacional en cuanto a los juicios políticos puesto que como se ha demostrado que existen irregularidades al momento de recomendar o no un enjuiciamiento político por parte de la comisión de fiscalización y control político demostrando de esta forma que la fiscalización depende de la coyuntura política que ejerza el gobierno de turno, perjudicando de esta forma a la democracia representativa del país.

La investigación se apoyó en la metodología cualitativa por medio de entrevistas a personas especializadas en ciencias políticas, como asesores, asambleístas y expertos juristas, el desarrollo se realizó mediante la fundamentación teórica, doctrinaria y jurídica de los aspectos relacionados al juicio político y la facultad fiscalizadora de la Asamblea Nacional, con el fin de determinar la incidencia del proceso de juicio político en la facultad fiscalizadora del órgano legislativo y desarrollar criterios jurídicos en relación a la facultad fiscalizadora de la Asamblea Nacional en relación al proceso de juicio político.

El resultado de la investigación viabiliza una reforma en la ley orgánica de la función legislativa donde se establezca de manera tácita que la calificación a juicio político se realice por el pleno de la Asamblea Nacional y no solamente mediante la decisión unánime de la comisión de fiscalización.

**Descriptor:** Asamblea Nacional, comisión de fiscalización, derecho a la defensa, Facultad Fiscalizadora, Función Legislativa, Juicio político, poder, proceso constitucional, reforma, separación de poderes.

**UNIVERSIDAD TÉCNICA DE AMBATO**  
**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES**  
**MAESTRÍA EN DERECHO CONSTITUCIONAL**

**THEME:**

POLITICAL TRIAL IN ECUADOR AND THE SUPERVISORY FACULTY OF THE NATIONAL ASSEMBLY.

**AUTHOR:** Abogada Evelyn Germania Taco Herrera

**DIRECTED BY:** Abogada Jeanette Elizabeth Jordán Buenaño, Magister

**DATE:** September 15th, 2020

**EXECUTIVE SUMMARY**

The legal institution of impeachment was born as a parliamentary procedure through which the legislative body can impose sanctions on certain government officials when they are deemed to have engaged in legally inappropriate conduct; impeachment is an instrument for the exclusive use of the legislative function who indirectly exercises the will of the people through its supervisory power.

In this sense, the political trial constitutes a constitutional process whose purpose is to materialize the principle of responsibility enshrined in the constitution. Through this institution is of a mixed nature due to its political and legal origin; The purpose of this legal institution is to investigate the conduct of the high-ranking authorities in order to determine their political responsibility and apply the corresponding sanctions.

The investigation determined the way in which the State's supervisory power currently performs in the face of a political trial, the way in which it is accepted or disposed of due

to the political preferences that are in charge of the Oversight and Control Commission. Political.

The study revealed the affectation suffered by the supervisory power of the National Assembly in terms of political trials since, as it has been shown, there are irregularities when recommending or not a political prosecution by the commission of political control and oversight, demonstrating in this way that the control depends on the political situation that the current government exercises, thus damaging the representative democracy of the country.

The research was based on qualitative methodology through interviews with people specialized in political science, such as advisers, assembly members and legal experts, the development was carried out through the theoretical, doctrinal and legal foundation of aspects related to impeachment and the supervisory power of the National Assembly, in order to determine the incidence of the impeachment process in the supervisory power of the legislative body and develop legal criteria in relation to the supervisory power of the National Assembly in relation to the impeachment process.

The result of the investigation makes possible a reform in the organic law of the legislative function where it is tacitly established that the qualification for impeachment is carried out by the plenary session of the National Assembly and not only by unanimous decision of the oversight commission.

**Keywords:** National Assembly, control commission, right to defense, Supervisory Faculty, Legislative Function, Political trial, power, constitutional process, reform, separation of powers.

## INTRODUCCIÓN

En Ecuador la pugna de poderes ha sido marcada en las diferentes constituciones que el país ha tenido. De una u otra manera los poderes más políticos (legislativo y ejecutivo) han intentado acaparar el poder en sus manos. El régimen presidencial adoptado por Ecuador, así como al sistema unicameral del legislativo han dado paso a innumerables trastornos políticos dentro de estas dos instituciones estatales. El problema no solo es político sino también jurídico puesto que la misma constitución ha permitido que estos poderes logren continuar en esta pugna. Dentro de la parte orgánica del texto constitucional se establecen atribuciones para una u otra función extralimitándolos en su poder. Desequilibrando la balanza hacia un lado o hacia otro. Razón por la cual estas funciones ocupan estas figuras para lograr cumplir las necesidades e ideologías de sus programas o partidos políticos.

Lo que antecede solo es una muestra de cómo la carta suprema es utilizada por los partidos políticos para atacar a sus adversarios y no para cumplir el rol para el cual fue diseñada, por ende, la constitución no es estable, no puede ser respetada porque quienes la crearon no le han dado el respeto que se merece. Es por este motivo que, en el caso específico del legislativo, este posee una facultad realmente extraordinaria en contra del ejecutivo, el juicio político. Figura jurídica que materializa la facultad fiscalizadora y de control político que tiene el legislativo, sin embargo, el uso que se ha dado a esta figura es totalmente equivocada y mal levada, lastimosamente en el mismo ordenamiento jurídico se encuentra detallado el procedimiento, irrespetando un sinnúmero de principios constitucionales.

Dentro de esta investigación se estudió el problema desarrollado y se planteó la interrogante para saber si el juicio político afecta la facultad fiscalizadora de la Asamblea Nacional. Para lo que se

desarrollaron las variables de la investigación. Para concluir señalando que el juicio político si afecta a la facultad fiscalizadora de la Asamblea Nacional.

Dentro de la metodología, se empleó el método de observación, analizando las investigaciones respecto del tema de otros autores, analizando como se ha desarrollado el juicio político a través de la historia, así como la facultad fiscalizadora ha ido evolucionando. Se han utilizado fuentes secundarias debido a la naturaleza del tema de investigación, esto es libros, revistas, investigaciones, artículos científicos.



# **CAPÍTULO I**

## **EL PROBLEMA**

### **1.1- Tema**

Juicio Político en el Ecuador y la facultad fiscalizadora de la Asamblea Nacional

### **1.2.- Planteamiento del problema**

#### **1.2.1. – Contextualización**

La institución jurídica del juicio político nació como un procedimiento parlamentario mediante el cual el órgano legislativo puede imponer sanciones a determinados funcionarios del gobierno cuando se considera que los mismos han incurrido en conductas jurídicamente inapropiadas. (Cairo, 2013); La figura del “impeachment” se produjo en Inglaterra en el año de 1376, durante la monarquía de Eduardo III (1376-1377); mediante este proceso la Cámara de los Comunes imputaba ante la Cámara de los Lores a “cualquier súbdito” de origen inglés por presumiblemente haber incurrido en un delito de traición a la monarquía, si la acusación del delito recaía en un funcionario del reino y se demostraba su culpabilidad, los Lores lo removían de su cargo y se le imponía una sanción penal. (Armagnague, 1995). Cabe indicar que para aquella época el parlamento imponía todo tipo de penas, incluida la capital en el contexto de un sistema penal sanguinario, entre los años de 1770 y 1830 se emitieron 35.000 sentencias capitales que incluían pena de muerte. (Zaffaroni & Risso, 2018).

El juicio político se instauró por primera vez en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica en el año de 1787; según dicho ordenamiento jurídico el “impeachment” solo puede

ser empleado contra el presidente o vicepresidente y demás funcionarios públicos acusados de traición, cohecho, altos crímenes al estado y conductas indebidas. (Eguiguren, 2007).

Para (García, 2008) esta figura jurídica nació como una nueva limitación a la autoridad del Rey y a su vez significa la consolidación del Parlamento como organismo de control específico de la Corona y garantía de las libertades ciudadanas, y tiene como propósito principal separar del cargo a quien es indigno de él, incluso privando a dicho funcionario de que no vuelva a ocupar un cargo público.

La figura de juicio político para (Constela, 2013) se deriva de dos juicios de esta naturaleza considerados como los primeros de la historia que fueron en contra de Richard Lyons y Lord William Latimer a quienes la Cámara de los Comunes los acusó de realizar transacciones; es importante señalar también que a lo largo de la historia solo 3 de 44 jefes de Estado estadounidenses han sido sometidos a este procedimiento A. Johnson (1867), Richard Nixon (1974) y Bill Clinton (1998) desde el 4 de febrero de 1789 en que se eligió a George Washington, por conducta indecorosa, hostigamiento sexual, perjurio o falsedad según lo declararon ante el gran jurado y obstrucción a la administración de justicia. (Zuñiga, 2003).

(Verdugo, 2007) señala al respecto que el juicio político, al igual que la revocatoria del mandato, es un mecanismo donde el control político y la responsabilidad de los gobernantes constituyen elementos importantes; explica que los dignatarios que ejercen cargos públicos pueden ser sujetos tanto de juicio político, como de revocatoria del mandato, como en el caso del Presidente de la República, es por lo manifestado en líneas anteriores, que es importante hacer una diferenciación entre las dos figuras jurídicas; el juicio político puede ejercerse sobre autoridades públicas, que sean o no de elección popular mientras que la revocatoria del mandato aplica solo para aquellas autoridades que ejerzan su cargo por elección popular.

Es importante indicar también que el juicio político es un instrumento de uso exclusivo de la función legislativa quien ejerce de forma indirecta la voluntad del pueblo mediante su facultad fiscalizadora, a diferencia de la revocatoria del mandato donde el pueblo manifiesta su voluntad sin intermediarios; Para (Medina, La función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas en relación con el principio de transparencia en la elaboración de los presupuestos de las entidades del Sector público, 2013) la fiscalización constituye vigilar la actuación de un órgano u organismo estatal con la finalidad de verificar si cumple con las normas de control interno, siendo este el control de legalidad, de eficacia, de eficiencia, y de economía o de equidad.

En este mismo orden de ideas (Oyarte, 2004) señala que el juicio político encuentra su origen, en la democracia representativa mediante la cual, los mandantes delegan su poder a una autoridad, la misma que está es la obligación de rendir cuentas, de ese mandato otorgado, formal y materialmente. La responsabilidad no puede limitarse al campo administrativo, civil o penal, sino que son también políticamente responsables de sus actos los ciudadanos o ciudadanas que ejercen un mandato.

En Ecuador a lo largo de su historia constitucional para esta institución jurídica en las constituciones de los años de 1945, 1946, 1967 se usó el vocablo “acusación”, a diferencia de las constituciones de los años 1978, 1998 y 2008 donde se instaura de forma definitiva la figura del juicio o enjuiciamiento político; al respecto es importante diferenciar de qué manera y cómo, ha beneficiado el uso de cada uno de los términos citados anteriormente a las necesidades ciudadanas, el período específico a analizar es el comprendido desde el año de 1979 a la fecha, período que ha sido conocido como el retorno a la democracia en el cual se han encontrado vigentes tres constituciones diferentes donde se evidencia la forma en que se desarrollaba su control político y por ende su facultad fiscalizadora por medio de actores individuales y colectivos, miembros del

parlamento, partidos o movimientos políticos con distintos intereses que varían entre el control genuino y fiscalización hasta ser instrumentos de ayuda para controlar las distintas funciones del Estado de manera ilegítima que podían terminar en la censura y destitución de un funcionario público, mismo que quedaría imposibilitado para ejercer cargos públicos mientras dure el período presidencial durante el cual se ejecutó esta decisión, pero esto cambió con la Constitución Política de 1998 en la cual se suprime la facultad legislativa de destituir a los ministros de Estado, acción que quedaba a la sana crítica del Ejecutivo; pero dicha acción se retomó en la Constitución del 2008 reinstituyendo la capacidad legislativa para cesar en sus funciones a los funcionarios debidamente singularizados en el texto de la norma constitucional con la particularidad de que se requieren para su censura y destitución las dos terceras partes de aceptación por parte de la Asamblea Nacional, requisito que se aplica también a los miembros de la Función Electoral y del Consejo de la Judicatura, a diferencia de las otras autoridades singularizadas en el art. 131 de la Constitución del 2008 para lo cual se requiere solo de la mayoría absoluta de sus miembros.

El juicio político viene a ser entonces la figura constitucional que lo único que busca es efectivizar el principio de responsabilidad de los servidores públicos; esta institución es de carácter mixto por su origen político y jurídico. La finalidad que persigue esta figura jurídica es investigar la conducta de los servidores públicos de alta jerarquía para determinar de esta forma su responsabilidad política y aplicar las sanciones correspondientes. La Constitución de la República del Ecuador del año 2008 determina quienes son sujetos de enjuiciamiento político de conformidad al artículo 131 siendo estos los Ministros de Estado, Procurador General del Estado, Contralor General del Estado, Fiscal General del Estado, Defensor del Pueblo, Defensor Público General, Superintendentes y las personas que forman parte del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral, Consejo de la Judicatura y Consejo de Participación Ciudadana y Control

Social, durante el ejercicio de sus funciones y hasta un año después de haber terminado su periodo, de acuerdo a lo que establece el artículo 78 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

En los últimos años el Ecuador ha sido testigo de enjuiciamientos políticos en contra de altos funcionarios del Estado, mismos que llegaron al pleno de la Asamblea Nacional y concluyeron de manera formal. El presente estudio permitirá evidenciar si existe afectación de la facultad fiscalizadora de la Asamblea Nacional en cuanto a los juicios políticos, puesto que, como se ha demostrado en los casos antes expuestos, existen irregularidades al momento de calificar un enjuiciamiento político por parte de la Comisión de Fiscalización y Control Político puesto que el caso de Gustavo Jalkh ha pasado un año para que se dé paso su enjuiciamiento, demostrando de esta forma que la fiscalización depende de la coyuntura política que ejerza el gobierno de turno, perjudicando de esta forma a la democracia representativa del país.

### **1.2.2- Análisis Crítico**

La aplicación de la facultad fiscalizadora por parte de la Asamblea Nacional se viabiliza a través de la función principal y esencial de la función legislativa, ,que es dar trámite al juicio político contra diversos dignatarios y funcionarios públicos, persiguiendo el establecimiento de la responsabilidad política en la que incurra cualquiera de estos. (Oyarte, 2014)

El juicio político es, entonces, un proceso no jurisdiccional de rango constitucional que busca hacer efectivo el principio de responsabilidad de los servidores públicos; con la finalidad de investigar la conducta de los servidores públicos de alta jerarquía para determinar de esta forma su responsabilidad política y aplicar las sanciones correspondientes.

En los diferentes casos de enjuiciamiento político de los que ha sido testigo el Ecuador se ha podido evidenciar que el trámite de juicio político perjudica una de las funciones de la Asamblea Nacional, misma que es fiscalizar todos los actos del poder público, facultad que no puede ser desempeñada a cabalidad cuando una comisión decide que no existen indicios de juicio político y archiva el proceso, coartando el ejercicio de la democracia representativa de los ciudadanos ecuatorianos.

### **1.2.3. – Interrogantes de la Investigación.**

¿De qué manera el juicio político afecta a la facultad fiscalizadora de la Asamblea Nacional?

¿Cuáles han sido los juicios políticos más representativos en el Ecuador?

¿Cuáles han sido las causales más invocadas para iniciar un juicio político en el Ecuador?}

### **1.2.4. - Delimitación del Objeto de Estudio**

La presente investigación denominada “Juicio Político en el Ecuador y la facultad fiscalizadora de la Asamblea Nacional” se desarrollara en la ciudad de Quito en la sede de la Asamblea Nacional, en donde se obtendrán los procesos materia de estudio.

De la misma manera, ésta investigación se llevará a cabo por medio del análisis de la historia constitucional del Ecuador en el período comprendido entre los años 1830-2008, desarrollando la trascendencia histórica y el impacto que ha tenido la institución jurídica del enjuiciamiento político y la facultad fiscalizadora de la función legislativa.

### **1.3.- Justificación**

El presente tema analizará de una manera histórica el trámite de juicio político, así como la aplicación de la facultad de fiscalización para determinar de qué manera el trámite de enjuiciamiento político ha afectado a la facultad fiscalizadora correspondiente al Pleno de la Asamblea Nacional y no solamente a una comisión.

Es precisamente por lo expuesto anteriormente que se podrá evidenciar que en el presente problema de estudio no existen precedentes investigativos que hayan dado respuesta a la problemática acerca de cómo el juicio político afecta a la facultad fiscalizadora de la Asamblea Nacional; asimismo esta idea se adentra en la línea de investigación de las instituciones políticas y constitucionales.

### **1.4.- Objetivos**

#### **1.4.1- Objetivo General**

- Analizar el Juicio Político en el Ecuador en relación a la facultad fiscalizadora de la Asamblea Nacional.

#### **1.4.2. - Objetivos Específicos**

- Fundamentar teórica, doctrinaria y jurídicamente aspectos relacionados al Juicio Político y la facultad fiscalizadora de la Asamblea Nacional
- Determinar la incidencia del proceso de Juicio Político en la facultad fiscalizadora de la Asamblea Nacional

- Desarrollar criterios jurídicos en relación a la facultad fiscalizadora de la Asamblea Nacional en relación al proceso de Juicio Político



## CAPÍTULO II

### MARCO TEÓRICO

#### **2.1. Antecedentes Investigativos**

Como investigaciones afines al desarrollado en el presente, en el Ecuador se ha evidenciado la existencia de un limitado tratamiento al problema de investigación, de manera que los estudios previos registrados son cercanos y de alguna forma se refieren al objeto de discernimiento, teniendo como referentes a las siguientes investigaciones:

(Gómez, 2008) expresa como resultado de la investigación que el juicio político es un apéndice de la rendición de cuentas, mismo que más que generar datos y el intercambio de argumentos, debe contener elementos de coacción y castigo para los órganos y organismos públicos; por lo que esta institución jurídica debe acarrear no sólo una sanción moral pública, sino la destitución del cargo y el impedimento para desempeñar cualquier otra función pública.

Para (Rivera, 2016) la Asamblea Nacional en el tema de Juicio Político, por tratarse de un tema atinente a ella, se encuentra inmersa en un conflicto de intereses que no le permiten resolver de forma justa, lo que desemboca en la necesidad de fortalecer todos los mecanismos existentes de control político y social desde el ámbito de la ciudadanía; para lo cual se requiere una población militante en virtud de las aspiraciones ciudadanas y medios de comunicación social que cumplan su papel.

(Verdugo, 2007) señala como resultado de la investigación que el juicio político es un instrumento de uso exclusivo de la Función Legislativa quienes figurativamente manifiestan de forma indirecta la voluntad del pueblo mediante su facultad fiscalizadora.

## **2.2. Fundamentación Filosófica**

### **2.2.1. División de Poderes**

Los Estados en la actualidad no gozan de la democracia directa que se hablaba en la antigua Grecia, al contrario, están inmiscuidos en un sistema democrático indirecto, mismo que consiste en entregarle el poder del soberano a un órgano legislativo, para que este en ejercicio de sus funciones legitimadas por el pueblo, cree y configure el aparato estatal. De acuerdo con (Reiban, 2017) este ejercicio de democracia trae consigo de manera inmediata la separación del poder público, ya que para estructurar el Estado se debe descomponer el mismo con el objeto de evitar la centralización de poder. Esta división de poderes que ha sido hablada desde Montesquieu hasta la actualidad en diferentes aspectos y bajo diferentes perspectivas, sin embargo, manteniendo la idea de que es la teoría que más aplicada debe ser en la formación y desarrollo de un Estado democrático.

La división de poderes tiene como fin el limitar el poder de quien lo ejerza, Montesquieu fue uno de los pioneros en sustentar la idea de que el poder debe ser dividido en diferentes aristas, la primera debe ejercer la administración como tal, debe existir un órgano que sea el encargado de legislar, de crear las normas jurídicas sin que haya intromisión de ninguna autoridad; y, finalmente, debe existir el órgano que administre justicia e intérprete las normas jurídicas establecidas en el ordenamiento.

El soberano entrega su libertad al Estado para que este estructure el mismo, gobierne, es lo que se conoce como la teoría del pacto social. Producto de este acuerdo los ciudadanos están sometidos a las leyes del Estado, leyes que fueron creadas con la legitimidad que el pueblo otorgó a los dignatarios a cambio de la protección que éste les dará a sus derechos y a su ser. El poder público es uno solo y no se lo puede fragmentar como tal, pero se pueden desconcentrar las funciones que este tiene, y se lo divide de acuerdo a la naturaleza que se requieran, de ahí concordantemente con

(Montesquieu, 1748) era necesario dividir el poder en tres grandes ramas, las más significativas a esa época; y, que en algunos países se han mantenido hasta la actualidad: el poder ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Tomando en consideración lo que menciona (Fuentes, 2011) el fin de la división de poderes es evitar la acaparación del poder público, lo cual solo es posible con la ayuda de un sistema de controles y balances o también conocido como la teoría de frenos y contrapesos que nace algunos años más tarde en Estados Unidos. Estos controles y balances lo que buscan es complementar el sistema de división de poderes, ya que limita el poder de una y otra función del Estado, facultades de control y fiscalización, mismas que son implementadas en los diferentes textos constitucionales con el único fin de evitar dictaduras, absolutismos y de nuevo el tan antiguo modelo de Estado, la Monarquía. Es así que Montesquieu mencionaba que la única manera de limitar el poder es con el mismo poder. Dentro de los sistemas democráticos la ley de las mayorías es la que rige el sistema, según (Chalco, 2011) los pensadores que desarrollaron la división de poderes son John Locke y Charles Louis de Secondat (Montesquieu). Estos dos filósofos empiezan con la necesidad de desconcentrar las decisiones públicas, por lo que estas tienen como única manera de controlarse a través de un sistema de contrapesos.

Esta división de poderes ha sido vista de acuerdo con (Carpizo, 2020) es un principio de organización política que se centra en asignar diferentes funciones a las autoridades de los diferentes órganos que forman el Estado. Aristóteles, siguió el camino de Montesquieu y a su vez a Aristóteles lo secundó Locke. Estos ilustres filósofos plantearon esta clásica teoría para evitar la tiranía de su época. La división de poderes fue el punto básico dentro de las diferentes revoluciones liberales que iban atacando paulatinamente a los Monarcas de la época, hasta el punto de abolirla. Dentro de este proceso el sistema político liberal iba diseñando un modelo de

constitución que contemple de manera clara la división de poderes, ya se tenía claro lo que no se permitirían que pase nuevamente, no iban a dejar en manos de una persona todo el poder.

Es así que se crean las constituciones completamente divididas en dos partes, la parte dogmática y la parte orgánica. Siendo la primera la que contiene todo el catálogo de derechos y garantías, mientras que en la parte orgánica se encuentra estructurado todo el poder público mediante instituciones completamente independientes y con autonomía propia. Es así que la división de poderes se fue cristalizando, y así se logró establecer el predominio del poder legislativo por sobre los demás, incluso por sobre el poder ejecutivo, además que se reconoció la importancia e independencia del poder judicial. Se dice que el poder legislativo al estar conformado por los nobles de la burguesía, controlaba la corona. Alrededor del mundo han existido un sinnúmero de Estados que dentro de su órgano legislativo mantienen un sistema bicameral, en muchos de los casos como una consecuencia de la estructura federal de los Estados; y, en otros como resultado de la representación política ciudadana, misma que debía compensarse con la representación paritaria de los Estados que conforman el federalismo (Banegas, 2003).

En ese orden de ideas las cámaras altas o la cámara del senado, tenía como principal función el controlar el correcto funcionamiento, así como la transparencia de las actuaciones de la cámara de diputados o cámara baja. Y su otra función específica era evitar el choque directo entre el ejecutivo y el legislativo como tal (asamblea). La cámara alta o de senadores está compuesta por dignatarios, quienes eran elegidos de manera más rigurosa, es decir existían requisitos más encaminados por el mismo derecho y enviados por el ejecutivo. En cambio, la cámara baja o de diputados era compuesta también por dignatarios elegidos de manera más factible de entre los candidatos que salían de los grupos sociales. Concordantemente con (Baños, 2006) ya en los Estados democráticos que no eran federales, se tornó difícil justificar la existencia de una cámara alta, por

lo que en su gran parte desaparecieron o lo que es peor perdieron el poder de contrapeso frente al poder ejecutivo.

Por otro lado, en el caso del poder ejecutivo las monarquías consolidaron el poder en sus manos. Desde siempre los dos poderes más politizados han sido el poder ejecutivo y legislativo, estos dos órganos han buscado acaparar el poder público, sin embargo, ha sido el legislativo el cual a lo largo de la historia ha trabado las actuaciones del ejecutivo tornando ingobernable su mandato. (Ayala, 2008) señala que en Ecuador la historia no ha sido muy diferente, a través de las 21 constituciones que ha tenido el país, se ha establecido perfectamente la división de poderes, incluso en un par de constituciones se estableció la bicameralidad dentro del poder legislativo. Este poder ha sido siempre constitucionalmente más fuerte que el ejecutivo por lo que era este órgano quien en la mayoría de ocasiones encabezaba los golpes de Estado que sacaban a los presidentes de turno. Siguiendo ese hilo conductor es necesario mencionar que, dentro de los sistemas políticos occidentales, ya sea presidenciales o parlamentarios aún existe un grave riesgo de concentración de poder, a pesar de que la división de poderes se encuentra plenamente establecida en las constituciones. Esto debido al protagonismo que dentro de los sistemas presidenciales ha tenido el Presidente y en los sistemas parlamentarios de la Asamblea. Este juego se ha ido desarrollando cada vez con más estrategias para ganar el poder que en ocasiones se ve perdido.

Por más que la división de poderes se encuentre establecida de manera clara y perfecta en las diferentes constituciones, incluida en la Constitución del Ecuador, en la práctica esto no funciona como debería, existen falencias de origen que han conseguido atrofiar el sistema, por lo que la solución se desprende en tres grandes aristas: la primera es reforzar al legislativo para controlar las actuaciones del Ejecutivo; la segunda una mayor calidad democrática al obligar a negociar, pactar y llegar a compromisos comunes. La política en un verdadero Estado democrático tiene que

ver con esas tensiones, negociaciones, acuerdos y consensos (Montagut, 2017).

En Latinoamérica se adoptó el régimen presidencial de Estados Unidos, aunque con algunas falencias de origen, falencias que han llevado a convertir a los sistemas democráticos en verdaderos atentados a la institucionalidad de los Estados. Desde siempre, hablando en el caso concreto de Ecuador el sistema presidencial ha acarreado todo el poder en las manos del presidente de la República. De acuerdo con (Orozco, 2009) el que una figura concentre en su dominio el poder lo único que consigue es que la balanza político institucional decaiga para un lado y ese equilibrio del que Montesquieu habla en su teoría queda en letra muerta. Dentro del proceso de reorganización del poder en la historia del Ecuador se va fortaleciendo paulatinamente al ejecutivo, dejando a un lado el contrapeso del legislativo, hasta el punto de que en la actualidad se creó constitucionalmente una nueva función para las funciones concretas de fiscalización, mermando el poder del órgano legislativo frente al ejecutivo.

Como ya (Casar, 2017) lo sostiene, la idea de que en Estados Unidos el sistema presidencial que se conformó cumple con la teoría de división de poderes, en dicho país se entendió perfectamente cuáles eran las facultades y atribuciones de cada una de las funciones, así como también la autonomía de cada una de estas. Sin embargo, en América Latina no sucede lo mismo, esto se debe a que la separación de poderes no tiene límites, al menos no están claros. Lo expuesto en líneas anteriores visto desde la perspectiva del contrato social se va dividiendo la sociedad por estratos y estos ciudadanos van cediendo parte de su libertad de acuerdo a sus características sociales y políticas. Siguiendo ese hilo conductor nos encontraremos de frente con un constitucionalismo clásico, que configuro de manera precisa la división de poderes como parte del Estado, en donde el protagonismo se lo llevaba el poder público.

De ahí que de a poco la división clásica de poderes se ha ido modificando por el mismo hecho de

evolución social y del Estado. (Bobbio, 2012) En ese sentido se ha manifestado diciendo que la división de poderes es una garantía constitucional, y con esa idea se la concebido hasta la actualidad, incluso si se revisa la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789, en el cual en su artículo 16 aún vigente establece que el pueblo que no tenga asegurado alguna garantía a sus derechos, y una correcta separación de poderes, no tiene constitución (art.16). Lo cual significa que la separación de poderes no es solamente un principio constitucional, sino que también forma parte de la convencionalidad a la que la Constitución de Ecuador está arraigada. La división de poderes es una teoría si bien es cierto es confusa, que aún no ha podido ser entendida por ende desarrollado al cien por ciento a pesar de que es tan antigua que se remonta a la época de Aristóteles, Platón, Locke y Montesquieu.

Dentro de la corriente constitucionalista se encuentra el límite que se tiene que poner al poder, o mejor dicho a la administración del poder público a fin de proteger los derechos del soberano. Es por esto que en base a esta división de poderes se crea una teoría conocida como los frenos y contrapesos, misma que de acuerdo con (Miranda Gallego, 2011) es uno de los modelos más poderosos del mundo, puesto que se contraponen de cierta manera se enfrenta con la idea centrada de la separación de poderes. En muchas ocasiones estas teorías llegan a confundirse y algunos autores asumen que son análogas, sin embargo, guardan diferencias y es por ello que en la práctica estas confusiones crean una mala aplicación de la una y otra.

### **2.2.2. Organización del Poder**

El principio de separación de poderes del Estado a lo largo de la historia ha representado un rol fundamental en la ordenación del poder político, condicionando la organización del Estado a través de la concentración del poder provocando trastornos en la sociedad mediante la pugna de poderes,

por lo que limitando el poder mediante la distribución del mismo en sus diversos órganos, con funciones claramente delimitadas, es la única forma de que el Estado y sus ciudadanos se desarrollen y desenvuelvan en libertad. (Díaz, 2012). Aclarando que ahora, con la vigencia del Estado Constitucional de derechos y justicia social, el límite lo marca la obligación estatal de respetar y hacer respetar los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos de acuerdo con los artículos 3 numeral 1 así como el artículo 11 numeral 3 en relación por supuesto con lo expuestos artículos 1, 84 y 424 de nuestra la constitución ecuatoriana.

En este mismo orden de ideas es importante resaltar el poder legislativo que para (Landa, 2013) reside en el Congreso y tiene competencia para realizar tres funciones constitucionales específicas que son: legislar, controlar y representar; se puede definir entonces al poder legislativo, como la rama del poder público político que elabora las leyes del ordenamiento jurídico interno de un país, es la parte del Estado que posee potestad de regular en nombre del pueblo los derechos y obligaciones en concordancia con las disposiciones constitucionales que permiten y condicionan el ejercicio de esta potestad normativa investida de voluntad popular; el poder legislativo se ejerce mediante asambleas donde generalmente sus integrantes más importantes son los senadores y diputados. (Herrera, 2013)

La función legislativa en el Ecuador se ejerce a través de la Asamblea Nacional, que se encuentra integrada por 137 asambleístas tanto nacionales como provinciales elegidos para un período de cuatro años; esta asamblea es unicameral es decir que todas las decisiones son tomadas por la cámara única sin que exista la previsión de un pleno propiamente dicho, puesto que la legislatura no se puede reunir de otra forma. (Oyarte, 2014)



### **2.2.3. Sistema de Frenos y contrapesos**

Ya en líneas anteriores se mencionó en líneas generales lo que significaba el sistema de frenos y contrapesos. Empero es necesario desarrollar este tópico para comprender el constitucionalismo en el que se desarrollan algunos sistemas políticos. De acuerdo con (Espinoza, 2018) los pesos y contrapesos (checks and balances) dentro de un sistema político constituyen un requisito sine qua non, esto visto del punto de una democracia real. Al momento de referirse a los pesos y contrapesos dentro de un Estado se habla de un poder dividido de manera horizontal, en el cual no existen jerarquías, todas las funciones gozan de autonomía, pero sobre todo cada una de estas tiene la obligación de rendir cuentas y permitir procesos de control por parte de las instituciones destinadas para aquello, solo en ese momento se puede hablar de un verdadero control y balance dentro de la administración del poder público.

La gerencia horizontal del poder del Estado evita el monopolio de poder por parte de un partido político o de una persona en particular. Es necesario y obligatorio que un poder frene y limite a otro, ya que en caso de no hacerlo se volvería nuevamente a un Estado absolutista consiguiendo así un retroceso gigantesco en cuanto a derechos. En el caso concreto de Ecuador actualmente existen cinco funciones del Estado constitucionalmente facultadas para, dentro de sus áreas respectivas, administrar el poder público. Los mencionados poderes o funciones como se les conoce son: la Función Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y la Función de Transparencia y Control Social (Jaramillo, 2011). Esta premisa a breves rasgos da a pensar que este país tiene muy bien estratificado no solo los frenos y contrapesos sino también la división de poderes. Sin embargo, no es muy arriesgado mencionar que, en la práctica a pesar de la existencia de estas cinco funciones del Estado, el poder puede estar dividido como Montesquieu lo señaló, pero este poder no responde a la teoría de frenos y contrapesos, es ahí en donde falla, esta falacia en la cual se dice

que el manejo de poder es horizontal, ha estado ocasionando un sinnúmero de problemas y atentados al Estado Ecuatoriano.

De un simple análisis de la situación real del Ecuador se puede obtener como resultado que los programas políticos a lo largo de la historia constitucional del país, no han logrado que el Estado prospere en cuanto a la estabilidad democrática que debe existir. El análisis es sencillo, en el Ecuador existe una separación de poderes en papel, sin embargo, en la realidad esta separación no se ve materializada con los frenos y contrapesos, por lo que es importante estudiar a conciencia el texto constitucional y modificarlo al punto que las funciones del Estado establezcan los límites entre ellas y no pertenezcan o se deban a una figura o partido político. Dentro de un Estado democrático estos dos elementos mencionados son estrictamente necesarios para su correcto funcionamiento y para poder conseguir que el gobierno y el Estado en sí, avance y evolucione, con una intervención equitativa de los poderes del Estado, sin entregar el poder completo en unas solas manos que perdure en el poder.

A raíz de la teoría de los frenos y contrapesos se concibe la idea perfeccionada del sistema presidencial. Lo cual (Jaramillo, 2011) sostiene que el mejor ejemplo es Estados Unidos, el cual ha sido estudiado desde diferentes puntos de vista, por ejemplo que dentro de este sistema la división de poder se encuentra claramente entendido; y, la cultura política de aquellos países son extremadamente diferentes a la cultura política de los países de Latinoamérica, lugar en donde se adoptó el mismo sistema que Estados Unidos. Sin embargo, es en este proceso en donde aparecen los errores que han costado muchísimo al pueblo. Cada vez que ingresa un partido político al poder y toma la batuta del Estado, la constitución vigente se quebranta y la que entra en vigencia en su reemplazo gira en torno a los intereses políticos.

De acuerdo con (Romas Coloma, 2016) los frenos y contrapesos que se dan dentro del Estado

ecuatoriano significan que los controles entre uno y otro poder traen como resultado el quebranto brusco y golpe que han tenido los diferentes gobiernos. Es por esta razón que la historia constitucional ecuatoriana se desarrolla de una manera ambigua. El autor menciona que las variantes en los diferentes textos constitucionales que el Ecuador ha tenido generan como resultado, una conmoción entre los poderes del Estado. Esto se debe al grave conflicto que siempre ha existido entre uno y otro poder.

Dentro de toda la historia constitucional del Ecuador hay que tomar en cuenta lo mencionado por (Solano Paucay, 2015 ) ya que menciona que todos los actos que salgan de los diferentes poderes del Estado han sido respaldados por la propia constitución. En ese sentido se dice que estas atribuciones llenas de poder son legítimas. Al respecto y de acuerdo con (Miranda Gallego C. S., 2011) está comprobado que en la práctica estas decisiones autoritarias son mucho peor de lo que constan en papel. Sin poder ejercer el contrapeso necesario y proporcional las decisiones de los poderes públicos afectan la democracia y el orden institucional, en algunos gobiernos moviendo la balanza al lado legislativo y en otros momentos al ejecutivo, pero lo cierto es que en Ecuador los frenos y contrapesos jamás han sido utilizados de la manera en que deberías haber sido utilizados, incumpliendo así con la finalidad de esta teoría.

Si se analiza esta teoría desde el punto de vista de (Banegas A. , 2003) se puede definirla como una figura de amplia trascendencia histórica, no solo en Ecuador sino en el mundo entero, en donde el poder se ha dividido siempre en tres: legislativo, ejecutivo y judicial. El efecto de los frenos y contrapesos llegan a ser positivos cuando el poder es dividido de manera equitativa sin fortalecer a ninguno; sin embargo, el efecto llega a ser negativo cuando el poder se centraliza o se concentra en manos de una figura o de un solo poder del Estado indistintamente de cual sea este.

Es por lo expuesto que diferentes autores, algunos de ellos ya citados dentro del presente trabajo

concuerdan que la Constitución es solo un instrumento para organizar las conveniencias de un programa político, del partido de gobierno de turno. Convirtiéndola a más del instrumento jurídico que es, en un instrumento que socapa la codicia de poder y no por que no mencionar la arbitrariedad en cuanto a sus atribuciones legítimas en teoría. Para (Grijalva, 2013) el concepto de constitución ha sido malinterpretada a lo largo de la historia, sobre todo en Ecuador, que de acuerdo con el autor el fin más importante de este instrumento jurídico-político debería ser establecer los derechos, deberes y garantías así como para estructurar el poder, sin ningún tipo de parcialización. En el caso concreto de Ecuador se han promulgado 21 constituciones a lo largo de su historia como Estado, sin embargo, lejos de que esta posibilidad sea considerada buena, lo único que ha provocado es que el país sufra una serie de atropellos a su estabilidad democrática, consiguiendo ser un Estado débil políticamente hablando, sin un gobierno firme que brinde seguridad al soberano, convirtiendo al Estado y sobre todo a la constitución en un cómplice más de las jugarretas de los partidos políticos. A la luz de lo expuesto es imperante recalcar que la constitución tiene la característica de ser política, sin embargo este término no tiene nada que ver con los movimientos y partidos políticos, así como su desarrollo, sino más bien se encamina a determinar la forma de organización y manejo de poder (Grijalva, 2013)

#### **2.2.4. Controles y Balances**

El tan conocido sistema de controles y balances nace en Estados Unidos como la figura llamada “checks and balances”, misma que ha sido utilizada para ejercer los mecanismos de control entre las funciones del Estado y evitar abusos del poder público. (Rodríguez, 2017) Sostiene la teoría de que si se utiliza este sistema todas las funciones gozarían del mismo poder y se frenaría los abusos existentes. Señala el mencionado autor que la principal finalidad de los controles y balances es

prevenir e impedir el abuso de poder y la concentración del mismo en una misma autoridad. Dentro de la constitución ecuatoriana está contemplado el principio de control, mismo que se caracteriza por ser una garantía establecida para evitar que una función se crea más que otra e intente dominar el Estado.

A respecto de lo manifestado (Casar, 2017) ha señalado en algunas ocasiones que de llegarse aplicar de manera correcta los controles y balance se da paso a una continuidad en el orden democrático. El carecer de esta garantía el Estado volvería a la época absolutista. Es así que en orden de ideas es pertinente asemejar a la teoría de división de poderes como el principio, a la teoría de los frenos y contrapesos como el derecho, el cual se logra aplicar a través de la garantía de los controles y balances, generando la trilogía perfecta dentro de la organización de poder que cualquier Estado democrático debe tener y poner en marcha para que no pierda su naturaleza ni el norte cuando determinado partido político tome la batuta.

En el constitucionalismo moderno la separación de poderes no se muestra muy equilibrada, sin embargo expertos como (Romas Coloma, 2016) mencionan que el poder debe ser dividido de una manera diferente a la que hasta hoy estaba vigente, y para esto plantea dos aristas: la primera en la que el poder se va dividiendo de acuerdo con las cualidades específicas de cada una de las necesidades del pueblo; y, la segunda será ya la manera en que cada poder del Estado va a ser identificado y cuál será el presupuesto que lo diferenciará del otro. Para cumplir con el presupuesto de eficacia es necesario realizar una concentración de poder en virtud de la necesidad de que el gobierno actúe. La relación que ha existido entre el poder ejecutivo y legislativo a lo largo de la historia ha sido siempre una pugna, una pelea por acaparar el poder que lo único que deja es un Estado ingobernable, lo cual ha desplazado al centro de gravedad de la potestad pública hasta el poder ejecutivo y por ende a toda la administración central.

Otro de los presupuestos que han sido factores para la descomposición del sistema de división de poderes es la influencia que tienen los partidos políticos dentro de las decisiones estatales. Lastimosamente en algunos países de Latinoamérica los partidos políticos se manejan de acuerdo a conveniencias particulares únicamente. El sistema multipartidista corroe a la democracia del Estado, la existencia de ciertos partidos políticos con diferentes ideologías políticas así como extrañas alianzas, que cambian de pensamiento y estrategia política constantemente provocando caos en la estabilidad democrática. Los dos poderes más politizados (legislativo y ejecutivo), simultáneamente se muestran interesados por acaparar el poder incluso si tienen que inferir en el poder judicial para atentar al otro y así lograr su objetivo.

A pesar de lo expuesto con antelación es importante mencionar que la doctrina clásica de la división de poderes sigue presente y vigente en los sistemas políticos actuales; y, es debido a esto que los mismos no funcionan porque no son adaptados a la actualidad. Aun cuando de manera escrita la teoría de la división de poderes se encuentre en la mayoría de las constituciones modernas, al menos de occidente, es evidente que el poder ejecutivo ha acaparado el poder público en sus manos, es por esto que los presidentes al menos en América Latina ocupan todo el protagonismo en cuanto al poder. Por esta razón es que los poderes deben siempre permanecer separados tanto que la Constitución ha establecido funciones específicas para cada una.

El orden dentro de la institucionalidad del Estado depende mucho de lo que se ha dicho ya de la división de poder, los frenos y contrapesos, así como de los controles y balances. Estos sistemas infieren mucho en la autonomía de cada una de las funciones del Estado. Para (Carpizo, 2020) los frenos y contrapesos son un derecho que se tiene para poner límites sobre un poder. En el caso el Ecuador como un Estado moderno trae nuevas necesidades y modelos para gobernar, estos modelos y necesidades deben obligatoriamente ser tomadas en cuenta al momento de organizar el

mismo. (Montufar, 2006) Menciona que el control político se ha considerado como una institución imparcial por completo que su fin es controlar o fiscalizar las actuaciones de las diferentes funciones del Estado. Las constituciones y sus reformas son producto de una realidad sociopolítica dominante. Según (Gargarella, 2009) las constituciones nacen como resultado de una realidad sociopolítica de los pueblos, para poner fin a un conflicto o un fenómeno social, político, económico, etc. Los modelos políticos de Latinoamérica guardan en común la profunda grieta en cuanto a la división del poder, los sistemas políticos se caracterizan por tener una inclinación hacia la figura del presidente de la República y esta influencia se ha visto más recalcada a partir de los años de retorno a la democracia.

(Zeballos, 2014) sostiene la idea de que esta problemática ha sido ya estudiada por diferentes autores, sin embargo, el tema aún no está explotado lo suficiente como para resolver el problema de investigación.

Dentro del Estado debe existir un control horizontal entre las funciones estatales, de acuerdo a (Banegas, 2003) con el paso del tiempo cada vez este control se va haciendo mucho más vertical en favor del presidente de la República, este fenómeno tomó fuerza a partir de 1994 en donde el ejecutivo fue fortaleciendo cada vez se va transformando en un verticalismo más pronunciado bajo la figura del presidente. Esta tendencia lejos de ser actual se remonta a la última reforma constitucional (1994) que es donde se activaron los resortes que serán desencadenantes en la primera década del siglo XXI. Es pertinente mencionar en ese mismo orden de ideas que al contrario de elaborar un control entre los poderes del Estado, lo único que se ha conseguido constitucionalmente es establecer una jerarquía entre las instituciones políticas que traen como resultado la ruptura de la estabilidad del orden democrático del Estado.

### **2.2.5. - Atribuciones Constitucionales de la Asamblea Nacional**

Actualmente y a partir de la Asamblea llevada a cabo en Montecristi en el año 2008, se crea un nuevo Estado ecuatoriano, en el cual se convocó a los ecuatorianos a una consulta popular para reformar la Carta Constitucional. Así lo explica (Salgado Pesantes, 2009) en donde menciona que el Ecuador, dentro de sus ansias por incluir nuevos paradigmas constitucionales en su ordenamiento jurídico convocó una asamblea constituyente para dar paso a la creación de una nueva Constitución, instrumento jurídico-político completamente innovador.

Esta nueva constitución trajo consigo grandes avances, tanto en su parte dogmática como en su parte orgánica, siendo un claro ejemplo el extenso catálogo de derechos establecido, así como el de garantías constitucionales; mientras que, en su parte orgánica el poder se distribuyó de tal forma que se llegó a pensar que la separación de poderes, la teoría de frenos y contrapesos así como los controles y balances llegaron a consolidarse y a fin permitir una correcta estabilidad democrática e institucional. Presupuestos que se encuentran escritos en la misma (Asamblea Nacional, Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Desde el punto de vista doctrinal y práctico se ratifica la necesidad de conceder las atribuciones diferentes a cada uno de los organismos en los cuales el poder se ha dividido, en ese sentido la Constitución del Ecuador otorga de manera constitucional y suprema determinadas atribuciones a la función legislativa, cuerpo colegiado integrado por dignatarios representantes de los diferentes grupos sociales para principalmente crear normas jurídicas y procesos de fiscalización respecto de otras funciones del Estado, como la función ejecutiva. Antes del 2008 el Ecuador contaba como representante directo del poder legislativo al Congreso Nacional sin embargo esta institución sufrió algunos cambios dentro de los cuales está el nombre, ahora se llama Asamblea Nacional, el antiguo Congreso estaba conformado por dignatarios llamados diputados, ahora son conocidos como



Asambleístas, mismos que serán integrantes de diferentes comisiones específicas para tratar y desarrollar normas y estrategias en pro de la protección de los derechos constitucionales.

De acuerdo con lo manifestado por la misma constitución entre las atribuciones de la Asamblea Nacional están el de posesionar funcionarios públicos, ejecutar el principio de control referente a la Función Ejecutiva, su sede en la ciudad de Quito, la cual dentro de sus funciones es la encargada de crear, aprobar presupuestos, entre otras. Sin embargo, es necesario detenerse en cuanto a la fiscalización que esta tiene respecto de la Función Ejecutiva y otros funcionarios públicos de alto rango.

Por años se ha visto que entre el Ejecutivo y el Legislativo se vive una guerra campal con el objeto de sobresalir en el poder y poder acapararlo de manera completa, guerra que ha sido dada gracias a las mismas constituciones porque han sido estos textos los que contemplaban las preferencias hacia uno y otro poder en ese entonces. El poder legislativo (llamado así en ese entonces) siempre ha tenido las de ganar en la mayoría de ocasiones, provocando la destitución del presidente de la República por medio de nefastos golpes de Estado impidiendo que varios de estos no cumplan ni un periodo de mandato. En teoría las funciones del órgano legislativo deben ser fuertes para evitar precisamente caer nuevo en nefastos sistemas de gobierno vividos ya en épocas anteriores, como son dictaduras o incluso Estados absolutistas; sin embargo no puede abusar de su poder e inclinar la balanza de los frenos y contrapesos a su favor, no puede y no tiene que excederse en el campo de atentar a un Estado democrático y por qué a su juicio el presidente en turno no le conviene, despojarlo ilegítimamente de su mandato. (Carpizo, 2020) ha señalado que el poder ejecutivo es el cual por su naturaleza de representación ha acaparado el poder, y en ese sentido todos han idealizado que dentro de un sistema presidencial el Presidente es el jefe y esta incluso por sobre

las demás funciones o poderes del Estado, cayendo en una terrible equivocación, puesto que ya sea el Estado parlamentario o presidencial el poder debe estar dividido.

Según la corriente constitucionalista moderna, la Función Legislativa es la primera función del Estado, pues sobre ella recae la atribución más importante, crear el ordenamiento jurídico y fiscalizar los actos de otras funciones, es decir ejercer el contrapeso necesario. El problema en el caso concreto de Ecuador es que la constitución del 2008 le resta las atribuciones encomendadas en textos constitucionales anteriores y esto se debe a que los programas políticos únicamente utilizan a las cartas supremas como instrumentos de perpetración de sus ideales políticos y no como lo que es, el medio de legitimización para sus actuaciones en el poder, en aras de proteger los derechos constitucionales de los ciudadanos.

De acuerdo con (Oyarte R. , 2006) dentro de la constituyente del 2008 el soberano entregó a la Función Legislativa ciertas atribuciones y deberes que se tienen que cumplir a cabalidad, en sus manos está el contra peso a la Función Ejecutiva, de transparencia así como la potestad para solicitar información a cualquier órgano del poder público. Una de las facultades que se considera más importante y delicada es el enjuiciamiento penal en contra de las altas autoridades de la Función Ejecutiva, es decir el Presidente o Vicepresidente de la República, cuando las autoridades competentes así lo solicitaren de manera fundamentada. (Asamblea Nacional, 2008). El tener en sus manos la posibilidad de despojar al representante de la Funcion Ejecutiva del país es quizá una de las más valiosas armas que tiene que ser tejida con hilo fino. No se puede abusar de su poder únicamente por capricho o ambición, ese problema moral que se tiene como ser humano no debe inferir en la toma de decisiones políticas dentro de un Estado y mucho menos una decisión de esa naturaleza, es por esta razón que el tema del enjuiciamiento político en Ecuador aún no ha tenido una solución efectiva que permita respetar el Estado democrático que Ecuador dice ser.

### **2.2.6. - Funciones Nominales**

Ecuador se ha caracterizado en su mayoría de constituciones porque su órgano legislativo era unicameral, lo cual significa que el cuerpo de diputados o asambleístas si se quiere no estará clasificado por categorías, entendiendo a estas como la cámara alta o de senadores y la cámara baja o de diputados. Todo el Poder Legislativo estaba integrado por un solo grupo de diputados distribuidos únicamente por espacios específicos, pero dentro del mismo nivel. Con la Constitución del 2008 esto sigue manteniéndose de esta forma en teoría pero se denota en la práctica ciertas características específicas a un órgano legislativo bicameral, por ejemplo dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano se determina, el cuál es el organismo competente para ejercer el control político y de control a los funcionarios de más alta jerarquía en el Estado, siendo este la Comisión de Fiscalización y Control Político, misma que por la naturaleza de sus atribuciones se encuentra en la cúspide a la Asamblea Nacional, puesto que según (Baños, 2006) esta característica y atribución es exclusiva para los senadores, es decir para la cámara alta del legislativo.

Al hablar de funciones nominales (Ayala, 2008) se refiere a que son funciones exclusivas e importantes, funciones que no se pueden entregar a la ligera y que la Constitución entrega el freno y contrapeso más delicado que puede existir dentro de los controles y balances de poder público, sin embargo, recalca que quienes tienen ese poder tan grande en sus manos aún no se han dado cuenta de que lo que ellos tienen es un arma moral, por desgracia son influenciados por partidos políticos para utilizarlo a conveniencia de unos cuantos.

### **2.2.7. - Facultad Fiscalizadora**

El proceso de fiscalización proviene de la misma teoría de separación de poderes, en la cual la doctrina cataloga al cuerpo legislativo como el indicado para abatir los actos arbitrarios del ejecutivo, puesto que el poder judicial al ser el ente que aplica y administra justicia debe estar deslindado por completo de cuestiones políticas. La fiscalización constituye la imprescindible y principal actividad entre las distintas funciones del Estado, que han sido desempeñadas por los órganos de control externo dentro de un Estados moderno y democrático, en fin, un Estado Constitucional de Derechos como Ecuador. Fiscalizar significa vigilar la actuación de un órgano u organismo estatal con la finalidad de verificar si responde a aquello que se espera al principio; la función fiscalizadora debe responder entonces a lo preestablecido en normas de control interno, siendo este el control de legalidad, de eficacia, de eficiencia, y de economía o de equidad. (Diaz, 2012).

Para (Casar, 2017) la actividad fiscalizadora es aquella atribución que se ejerce de forma permanente sobre la administración central, se revisa la gestión administrativa y económica de los funcionarios públicos. Esta facultad tiene como principal el poder verificar la veracidad de la información contable, así como en la utilización de los recursos públicos basados en principios de celeridad, eficacia, eficiencia, legalidad, entre otros. La competencia fiscalizadora que posee la Asamblea Nacional recae sobre las autoridades de la Función Ejecutiva, Electoral y de Transparencia y Control Social y los otros órganos del poder público, y requerir a las servidoras y servidores públicos las informaciones que considere necesarias.

En Ecuador el ejercicio de la facultad fiscalizadora de la Asamblea Nacional se complementa a través de la función principal y fundamental de la Función Legislativa que es dar trámite al juicio

político contra diversos dignatarios y funcionarios públicos, persiguiendo el establecimiento de la responsabilidad política en la que incurra cualquiera de estos. O a su vez también posee el mecanismo de información documentaria a los diferentes organismos del aparato estatal (Oyarte, 2014).

La legislatura es la que controla a los actos que emanen de diferentes órganos del gobierno en nombre del pueblo ya que ellos son sus directos representantes. Este control la Asamblea puede ejercerlo por medio de información documentaria a través de inspecciones y por medio del juicio político.

### **Información Documentaria**

Es importante conceptualizar de manera general a la facultad de inspección a la que se refería en el párrafo anterior, la información documentaria, ya que por medio de esta se puede conocer la actividad gubernamental de todos los órganos del poder público, es el contrapeso o el control que la Asamblea Nacional puede realizar en pro de proteger el principio de transparencia que constitucionalmente se ha establecido. Para (Jaramillo, 2011) el órgano legislativo tiene la obligación por mandato constitucional el solicitar a los funcionarios públicos la información que este considere necesaria, para rendir cuentas al pueblo y controlar que el poder y los recursos no estén siendo mal utilizados.

El ordenamiento jurídico ecuatoriano en cuanto a este tema ha determinado que la información puede ser requerida por cualquier persona, lo cual en constituciones anteriores a la del 2008 no ha sido así, recordemos que esta facultad era únicamente del Congreso Nacional, sin embargo, con la actual Constitución se han delegado algunas atribuciones del órgano legislativo hacia la nueva función del Estado, la de Transparencia y Control Social. Sin embargo, la Asamblea puede requerir

información cuando lo requiera por el simple hecho que actualmente toda la información estatal es pública y debe ser entregada en el momento solicitado, con excepción de temas de seguridad nacional o secretos de Estado claro está. Incluso a los mismos asambleístas se les puede ejecutar el control político por medio de la información documentaria. Es a lo que algunos autores como (Oyarte R. , Derecho Constitucional, 2006) han denominado control extraorgánico.

### **2.2.8. - Juicio Político**

La finalidad del “*impeachment*” o juicio político es la protección del Estado y su propósito es la moralización administrativa severa, tiene estrecha relación con la verificación de la ausencia de una conducta calificable como reprochable; esta figura jurídica nació como una nueva limitación a la autoridad del Rey y a su vez significa la consolidación del Parlamento como organismo de control específico de la Corona y garantía de las libertades ciudadanas, tiene como propósito principal separar del cargo a quien es indigno de él, incluso privando a dicho funcionario de que no vuelva a ocupar un cargo público. (García, 2008)

Las autoridades elegidas para organizar y administrar el poder son políticamente responsables de sus actos y deben responder al soberano, en caso de incumplimiento de sus funciones o mal manejo de los recursos estatales pueden ser revocados de su mandato o enjuiciados políticamente ya de una manera más indirecta. Pero el pueblo puede exigir a los gobernantes que se retiren en el momento que así lo disponga porque de ellos nace su legitimidad para actuar. Para (Oyarte R. , El juicio político en la Constitución ecuatoriana, 2004) los sistemas presidencialistas como Ecuador tienen al órgano legislativo como fiscalizador, es por esto que la misma constitución les entrega esta potestad.

El ejercicio de la facultad fiscalizadora del órgano legislativo se logra consolidar al momento de encaminar a un procedimiento adjetivo, lo estipulado en la norma. En 1998 esta atribución había tomado fuerza, puesto que era el Congreso quien tenía las riendas del Estdo, el órgano ejecutivo chocaba mucho con el Congreso en la toma de decisiones, y al ser un cuerpo colegiado el Congreso tenía las de ganar frente al Ejecutivo. Es por lo expuesto y de acuerdo con (Grijalva, 2013) que se tuvieron que realizar una serie de reformas a la institución, algunas de las cuales han pretendido solucionar problemas que, sin que se haya modificado sustancialmente el procedimiento, incluso impiden la aplicación efectiva del principio de responsabilidad.

De manera tradicional en Ecuador para incoar un juicio político no se establecía ningún requisito numérico. Tan solo era suficiente la decisión de un legislador cualquiera y si se remonta a la Constitución de 1830 bastaba con la solicitud de un ciudadano del Estado grancolombiano. Dentro de un sistema bicameral la acusación provenía de la cámara baja (comúnmente denominada de diputados o de representantes) y era conocida por la cámara alta (conocida también como Cámara del Senado). Por otro lado, en los sistemas unicamerales el procedimiento de inicio a fin es conocido por el pleno de la Asamblea, son los mismos legisladores quienes se convierten en juez y parte por lo que en dicho presupuesto (Armagnague, 1995) menciona que es una completa vulneración al debido proceso.

Ya en la actualidad el Juicio Político se iniciará con un informe emitido por la Comisión de Ficalización de la Asamblea Nacional, el mismo que deberá contener la exposición de motivos así como su respectiva motivación, sin embargo, es la misma Asamblea la que lo conoce y reuelve, dejando a un lado la parcialidad con la que una persona debe ser juzgada. Lastimosamente (Constela, 2013) considera que esta figura es mal utilizada por los asambleístas ya que la utilizan

en muchas ocasiones para convertirse en el protagonista de un programa político, ganar acogida ante el pueblo.

La razón primordial que tiene la Asamblea para limitar la responsabilidad política del Presidente de la República por medio de su comisión fiscalizadora tiene un origen. De acuerdo con (Salgado Pesantes, 2009) la autoridad del órgano legislativo proviene directamente del sufragio popular, por lo que ellos son los legítimos representantes del soberano por medio de la democracia representativa, lo cual no ocurre dentro de un sistema parlamentario.

## **2.3. - Fundamentación Legal**

### **2.3.1. - Atribuciones de la Función Legislativa**

Dentro de la Constitución de la República del Ecuador, dentro del artículo 118 señala que la Función Legislativa será representada por la Asamblea Nacional, misma que está conformada por un grupo de asambleístas, son elegidos por medio de sufragio popular para un periodo de cuatro años. Estos asambleístas se dividirán en 15 asambleístas nacionales y 2 por cada provincia, añadiendo 1 más en el caso que el número de habitantes de cada circunscripción se exceda de las cuatro mil personas. Entre las atribuciones constitucionales que tiene la Asamblea Nacional se encuentran las siguientes:



Tabla 1 Atribuciones de la Asamblea Nacional.

**Elaborado por:** Evelyn Germania Taco Herrera

Posesionar a la Presidenta o Presidente y a la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República proclamados electos por el Consejo Nacional Electoral. La posesión tendrá lugar el veinticuatro de mayo del año de su elección.
Declarar la incapacidad física o mental inhabilitante para ejercer el cargo de Presidenta o Presidente de la República y resolver el cese de sus funciones de acuerdo con lo previsto en la Constitución
Elegir a la Vicepresidenta o Vicepresidente, en caso de su falta definitiva, de una terna propuesta por la Presidenta o Presidente de la República.
Conocer los informes anuales que debe presentar la Presidenta o Presidente de la República y pronunciarse al respecto
Participar en el proceso de reforma constitucional.
Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio.
Crear, modificar o suprimir tributos mediante ley, sin menoscabo de las atribuciones conferidas a los gobiernos autónomos descentralizados
Aprobar o improbar los tratados internacionales en los casos que corresponda.
Fiscalizar los actos de las funciones Ejecutiva, Electoral y de Transparencia y Control Social, y los otros órganos del poder público, y requerir a las servidoras y servidores públicos las informaciones que considere necesarias
Autorizar con la votación de las dos terceras partes de sus integrantes, el enjuiciamiento penal de la Presidenta o Presidente o de la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República, cuando la autoridad competente lo solicite fundadamente.
Posesionar a la máxima autoridad de la Procuraduría General del Estado, Contraloría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Superintendencias, y a los miembros del Consejo Nacional Electoral, del Consejo de la Judicatura y del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.
Aprobar el Presupuesto General del Estado, en el que constará el límite del endeudamiento público, y vigilar su ejecución.
Conceder amnistías por delitos políticos e indultos por motivos humanitarios, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes. No se concederán por delitos cometidos contra la administración pública ni por genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, secuestro y homicidio por razones políticas o de conciencia.

**Fuente:** (Asamblea Nacional, Constitución de la República del Ecuador, 2008)

### **2.3.2. - Facultad Fiscalizadora**

La facultad fiscalizadora dentro de la Constitución de la República del Ecuador se encamina a controlar los actos de las funciones Ejecutiva, Electoral y de Transparencia y Control Social, así como las otras funciones del Estado, y están en la facultad para requerir a los servidores públicos las informaciones que considere necesarias conforme lo establece la Constitución de la República del Ecuador en su artículo 120 numeral 9. (Asamblea Nacional, 2008)

Cabe indicar también, que a quien le corresponde, la fiscalización y control político de las actuaciones del poder público es a los asambleístas, las comisiones especializadas y al Pleno de la Asamblea Nacional, de acuerdo a las disposiciones de la Constitución de la República y la Ley Orgánica de la Función Legislativa conforme a su artículo 74; la mencionada facultad fiscalizadora puede ser desarrollada mediante 2 vías que son el enjuiciamiento político de los funcionarios públicos y el procedimiento documental y de fiscalización de los funcionarios públicos previstos en el artículo 130 de la Constitución. (Asamblea Nacional, 2012)

### **2.3.3. - Juicio Político**

El juicio político es un proceso no jurisdiccional que busca cumplir con el principio de responsabilidad de todos los servidores públicos, tiene un carácter mixto, esto debido a su origen político y jurídico; la finalidad que persigue esta institución jurídica es investigar la conducta de los servidores públicos de alta jerarquía para determinar de esta forma su responsabilidad política y aplicar las sanciones correspondientes.

De acuerdo al texto constitucional ecuatoriano el Juicio Político procede contra funcionarios públicos del Estado cuando la Asamblea Nacional manifieste que se han incumplido las funciones

que les asigna la Constitución de la República, así como la ley, básicamente estos funcionarios son los que se encuentran detallados en el artículo 131 de la Constitución de la República, durante el ejercicio de su cargo y hasta un año después de terminado. (Asamblea Nacional, 2008)

Conforme al texto constitucional ecuatoriano la figura del juicio político procede en contra de los funcionarios públicos del Estado en el momento que determine la Asamblea Nacional que existe incumplimiento de las atribuciones encomendadas por la Constitución de la República y la Ley de la materia. Estos funcionarios son los detallados en el artículo 131 de la Constitución de la República, durante el ejercicio de su cargo y hasta un año después de terminado.

La solicitud que debe presentarse para que proceda al enjuiciamiento político deberá contar con el respaldo de al menos una cuarta parte de las y los miembros del órgano legislativo y será presentada ante el Presidente dentro del formulario correspondiente; en cuanto al trámite una vez que el Presidente de la Asamblea reciba dicha solicitud pondrá en conocimiento del Consejo de Administración Legislativa (CAL); el Consejo de Administración Legislativa que verificará el cumplimiento de los requisitos y dará inicio al trámite. En esta instancia el presidente de la Asamblea Nacional remitirá por medio de su Secretaría General de la solicitud de Juicio Político acompañado de toda la documentación que sirva de sustento a la solicitud al Presidente de la Comisión de Fiscalización y Control Político para que este avoque conocimiento y sustancie el procedimiento.

La Comisión de Fiscalización y Control Político, avocará conocimiento de la solicitud y verificará que cumpla con lo dispuesto en el artículo 131 de la Constitución de la República, en caso de no ser así, el procedimiento se archivará. Calificado el procedimiento, notificará al funcionario o funcionaria sobre el inicio del trámite en su contra, acompañando la solicitud de enjuiciamiento y

toda la documentación, una vez cumplidos los requisitos antes señalados, la Comisión de Fiscalización y Control Político deberá remitir al presidente de la Asamblea Nacional, un informe que detalle, de manera motivada, las razones por las cuales archivó el trámite o la recomendación de juicio político.

Hay que recalcar que el fallo de censura producirá la inmediata destitución del funcionario enjuiciado, así como también cabe destacar que, si del proceso de enjuiciamiento se derivan indicios de responsabilidad penal, se dispondrá que el asunto pase a conocimiento de la autoridad competente. (Asamblea Nacional, 2012). A continuación se podrá observar un cuadro mediante la CAL denoten las principales diferencias existentes en la figura del enjuiciamiento político en el Ecuador entre la Constitución de 1998 y la del año 2008.

Tabla 2 Evolucion Constitucional

Constitucion Politica 1998	Constitucion de la República 2008
<p>Art. 130.- El Congreso Nacional tendrá los siguientes deberes y atribuciones: 1. Presionar al Presidente y Vicepresidente de la República proclamados electos por el Tribunal Supremo Electoral. Conocer sus renunciaciones, destituirlos, previo enjuiciamiento político;</p> <p>Proceder al enjuiciamiento político, la solicitud de al menos una cuarta parte de los integrantes del Congreso Nacional, del Presidente y Vicepresidente de la República, de los ministros de Estado, del Contralor General y Procurador del Estado, del Defensor del Pueblo, del 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 después de terminadas. El Presidente y Vicepresidente de la República 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, y su censura y destitución sólo podrá resolverse con el voto conforme de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso. Nos será necesario enjuiciamiento penal para iniciar este proceso. Los demás funcionarios referidos en este número 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 La censura producirá la inmediata destitución del funcionario, salvo en el caso de los ministros de Estado, cuya permanencia en el cargo corresponderá decidir al Presidente de la República.</p> <p>Art. 167.- El Presidente de la República cesará en sus funciones y dejará vacante el cargo en los casos siguientes: 1. Por terminación del período para el cual fue elegido. 2. Por muerte. 3. Por renuncia aceptada por el Congreso Nacional. 4. Por incapacidad física o mental que le impida ejercer el cargo,</p>	<p>Art. 129.- La Asamblea Nacional podrá proceder al enjuiciamiento político de la Presidenta o Presidente, o de la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República, a solicitud de al menos una tercera parte de sus miembros, en los siguientes casos: 1. Por delitos contra la seguridad del Estado. 2. Por delitos de concusión, cohecho, peculado o enriquecimiento ilícito. 3. Por delitos de genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, secuestro u homicidio por razones políticas o de conciencia. Para iniciar el juicio político se requerirá el dictamen de admisibilidad de la Corte Constitucional, pero no será necesario el enjuiciamiento penal previo (Cons:2008)</p>

legalmente comprobada y declarada por el Congreso Nacional.  
5. Por destitución, previo enjuiciamiento político. 6. Por abandono del cargo, declarado por el Congreso Nacional.

Art. 179.- A los ministros de Estado les corresponderá: 1. Dirigir la política del ministerio a su cargo. 2. Firmar con el Presidente de la República los decretos expedidos en las materias concernientes a su ministerio. 3. Informar al Congreso Nacional, anualmente y cuando sean requeridos, sobre los asuntos a su cargo. 4. Asistir a las sesiones del Congreso Nacional y participar en los debates, con voz pero sin voto, en asuntos de interés de su ministerio. 5. Comparecer ante el Congreso Nacional cuando sean sometidos a enjuiciamiento político. (Cons:2008)

**Elaborado por:** Evelyn Germania Taco Herrera

**Fuente:** Constitución de 1998 y 2008 Ecuador.

## **2.4. – Legislación Comparada.**

La figura del juicio político es una institución jurídico-política muy antigua, y su concepción ha sido la misma desde siempre, controlar el ejercicio del poder del Ejecutivo; este control es realizado por el órgano legislativo. Así por ejemplo en el Estado de México esta figura ha sido vista como la figura que procede cuando los actos o las omisiones de los funcionarios del poder ejecutivo provocan perjuicios al interés común del pueblo, a los derechos fundamentales o al buen despacho. (Carpizo, 2020). Es importante mencionar que por la sola expresión de ideas el juicio político no procede.

Para el mismo autor señalado en el párrafo anterior los actos que motivan a iniciar el enjuiciamiento político son aquellos que se enumeran a continuación:

- El ataque a las instituciones democráticas;
- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- El ataque a la libertad de sufragio;
- La usurpación de atribuciones;
- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y
- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal. (Art. 7 LFRSP).

Es imperante manifestar que los gobernantes de los Estados Unidos de México, los diputados locales y los magistrados de las Tribunales Superiores de Justicia están sujetos a la figura del juicio político, por violaciones a la Constitución General de la República, a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales (Art. 5 LFRSP).

La diferencia con el Ecuador es que este control político lo realiza la cámara alta de diputados nacionales y a todos los funcionarios de los diferentes poderes del Estado; sin embargo, aquí en Ecuador en primer lugar no existe la bicameralidad por lo que es importante que, al menos sea el Pleno de la Asamblea Nacional para que resuelva la situación del enjuiciado político, para de esta manera equilibrar la balanza de los controles y balances.



## **CAPÍTULO III**

### **METODOLOGÍA**

#### **3.1.- Enfoque**

El método científico que se ha dado a la investigación es el cualitativo, enfoque que básicamente consiste en un proceso empírico que estudia las características cualitativas y pretende entenderlas desde un contexto particular (Quecedo & Castaño, 2015); relacionado con el problema de investigación se entiende que se analizará toda la información acerca de la institución jurídica de la censura y juicio político en el historia constitucional del Ecuador. De igual forma se recopilará información desde libros, textos, informes y procesos constitucionales, con la finalidad de revisar antecedentes y criterios investigativos que aporten con ideas concretas al tema de desarrollo.

#### **3.2.- Modalidad básica de la investigación**

El tipo de investigación llevada a cabo fue de tipo documental mediante la búsqueda de información principalmente en fuentes secundarias como libros, informes, procesos constitucionales, sin descuidar también la doctrina acerca de la institución jurídica conocida como juicio político en el Ecuador y la facultad fiscalizadora del legislativo buscando describir, interpretar, y entender la naturaleza del problema planteado y los factores que lo constituyen.

### **3.3.- Nivel o Tipo de Investigación**

El carácter de la investigación fue **descriptivo**, puesto que descompone el fenómeno y sus elementos, así como la modalidad de esta investigación fue la **explicativa** para poder entender las causas y la razón de la aparición del problema.

## CAPÍTULO IV

### ANÁLISIS DE RESULTADOS

#### 4.1. - Análisis Descriptivo

En este punto se establecerán en primer lugar las preguntas cerradas de cuestionario realizado a 5 profesionales del derecho expertos en el área constitucional, así como otros son procuradores judiciales de algunos de los enjuiciados políticamente en Ecuador.

*Tabla 3Entrevista Pregunta 1*

1.- ¿Conoce usted el trámite que se realiza para el enjuiciamiento político en el Ecuador	
Nombres	Respuesta
Santiago Machuca	SI
Alexandra Ruiz	NO
Ricardo Pascumal	SI
Luis Andrés Chimborazo	SI
Agustín Sánchez	NO

Elaborado por: Evelyn Germania Taco Herrera

Fuente: Entrevista

*Tabla 4Entrevista Pregunta 2*

2.- ¿Cree oportuno que la calificación de juicio político sea conocido directamente por la Asamblea Nacional y no sólo por la Comisión de Fiscalización y Control Político?	
Nombres	Respuesta
Santiago Machuca	SI
Alexandra Ruiz	SI
Ricardo Pascumal	SI
Luis Andrés Chimborazo	SI
Agustín Sánchez	NO

Elaborado por: Evelyn Germania Taco Herrera

Fuente: Entrevista

Tabla 5 Entrevista Pregunta 3

3.- ¿A su criterio las actuaciones de la Comisión de Fiscalización y Control Político en las recomendaciones o archivo de solicitud de juicio político son pertinentes?	
Nombres	Respuesta
Santiago Machuca	SI
Alexandra Ruiz	SI
Ricardo Pascumal	SI
Luis Andrés Chimborazo	SI
Agustín Sánchez	SI

Elaborado por: Evelyn Germania Taco Herrera  
Fuente: Entrevista

Tabla 6 Entrevista Pregunta 4

4.- ¿Es necesario reformar la Ley Orgánica de la Función Legislativa, para establecer que la calificación de enjuiciamiento político se realice mediante el Pleno de la Asamblea Nacional y no sólo mediante la Comisión de Fiscalización y Control Político?	
Nombres	Respuesta
Santiago Machuca	SI
Alexandra Ruiz	SI
Ricardo Pascumal	SI
Luis Andrés Chimborazo	SI
Agustín Sánchez	SI

Elaborado por: Evelyn Germania Taco Herrera  
Fuente: Entrevista

Tabla 7 Entrevista Pregunta 5

5.- ¿Realmente el enjuiciamiento político hace efectiva la responsabilidad política de los funcionarios estatales?	
<b>Nombres</b>	<b>Respuesta</b>
Santiago Machuca	NO
Alexandra Ruiz	SI
Ricardo Pascumal	NO
Luis Andrés Chimborazo	NO
Agustín Sánchez	SI

Elaborado por: Evelyn Germania Taco Herrera  
Fuente: Entrevista

Tabla 8 Entrevista Pregunta 6

6.- ¿El juicio político afecta a la democracia representativa de nuestro país?	
<b>Nombres</b>	<b>Respuesta</b>
Santiago Machuca	NO
Alexandra Ruiz	NO
Ricardo Pascumal	NO
Luis Andrés Chimborazo	NO
Agustín Sánchez	NO

Elaborado por: Evelyn Germania Taco Herrera  
Fuente: Entrevista

Tabla 9 Preguntas abiertas de la entrevista.

<p><b>Preguntas</b> <b>Profesionales</b></p>	<p><b>7.-¿Considera que el procedimiento de juicio político que se lleva a cabo actualmente en nuestro país es adecuado, Por qué?</b></p>	<p><b>8.- ¿Considera usted que el juicio político afecta a la facultad fiscalizadora de la Asamblea Nacional, Por qué?</b></p>	<p><b>9.- ¿Considera que la recomendación o archivo de enjuiciamiento político mantiene influencia directa con la coyuntura política del gobierno de turno, Por qué?</b></p>
<p>Santiago Machuca</p>	<p>Definitivamente no es el adecuado puesto que no hay imparcialidad, al no haber este principio constitucional todo el procedimiento carece de validez.</p>	<p>No, de hecho pienso que es todo lo contrario ya que esta figura es la cristaliza la facultad fiscalizadora de la Asamblea, esta puede destruir al ejecutivo al utilizar esta figura.</p>	<p>Lastimosamente como todo en el Ecuador se debe a una coyuntura política, en el caso de recomendación o archivo de juicio político va ser igual, si determinado funcionario o dignatario está en oposición de la Asamblea o algún aliado deberá salir de su cargo.</p>
<p>Alexandra Ruiz</p>	<p>No lo conozco, deduzco de que se trata. Mi opinión es que un juicio político como todo reproche que conlleve a una sanción, debe ser bajo una investigación y acusación de autoridades imparciales y al existir la posibilidad de que los mismos de una bancada lleven adelante las actuaciones tan importantes dentro de un juicio de esa naturaleza, no resulta ser una</p>	<p>La afecta el sentido que como legislativo y al tener bajo su control muchos temas, incluso con reserva legal, y el poder normativamente realizar ajustes a conveniencia, por lo que estaría expidiendo sus propias facultades procesales y sustanciales dentro de los juicios políticos afectando muchas otras de sus orbitas funcionales.</p>	<p>Si, porque puede mantener bajo sus potestades el mantener a funcionarios gubernamentales favoreciéndolos o poniéndoles en absoluta desventajas al enfrentar el rigor de un proceso de esta naturaleza.</p>

	garantía. El escenario debe garantizar la verdad judicial.		
Ricardo Pascumal	No, lastimosamente se maneja más por intereses políticos que procesales, lo que demuestra una pugna clara entre la política y los derechos, inclusive en el último gobierno se ha observado que el juicio político tiende a silenciar a la oposición, se ha convertido en un mecanismo de prima ratio para acallar a la oposición política.	Si, partiendo que la facultad fiscalizadora de la Asamblea es una atribución constitucional, sin embargo, no hay que confundir la fiscalización (investigación) con la sanción, tal y como la Corte IDH lo ha insinuado en diferentes fallos contra el Ecuador (Quintana Coello Vs Ecuador).	Si, como bien dice su nombre el juicio político se basa en fundamentos políticos, si la mayoría de la asamblea responde a un mismo interés o peculiaridad, es obvio que la minoría parlamentaria sería perseguida y hostigada por esta figura política.
Luis Andrés Chimborazo	Lastimosamente en el Ecuador no es así, dejamos a un lado el derecho y sus garantías del debido proceso por centrarnos en cuestiones políticas. Peleas entre los diferentes programas políticos dejando a un lado los derechos de personas inocentes en muchos casos.	Hay que diferenciar en primer lugar que la facultad fiscalizadora es la opción o potestad que tiene la Asamblea de investigar conductas inadecuadas del ejecutivo, sin embargo en la práctica ha sido mal entendida que creen que acusar y llevar a cabo el procedimiento de juicio político es hacer buen uso de la misma.	Definitivamente si, lo cual en teoría no está mal, la política es eso; sin embargo en Ecuador estamos acostumbrados a dejarnos llevar por lo que se conoce como politiquería cosa que es muy diferente provocando serios atentados a la institucionalidad del país.
Agustín Sánchez	No, porque lamentablemente la procedencia o no del juicio político se define en la Comisión de Fiscalización y Control Político, situación que resulta evidente que ha impedido llevar a juicio	En la parte teórica no debería afectar, pues corresponde a la Asamblea la Fiscalización y Legislación, sin embargo las malas prácticas políticas conocidas en nuestro país, han hecho de	Absolutamente, toda vez que al definirse por un grupo minúsculo de legisladores en la gran mayoría de los casos llegan a acuerdos que impiden cumplir con el control, resulta

	político por acuerdos partidistas, situación que afecta el efectivo control político.	los juicios políticos medidas de chantaje para lograr acuerdos sin que se logre su verdadero cometido.	suficiente revisar cuántos juicios políticos se han efectuado en la Asamblea versus cuantos pedidos de juicio político se efectuaron para darnos cuentas que el mecanismo de control actual no funciona.
--	---	--	--

Elaborado por: Evelyn Germania Taco Herrera  
Fuente: Entrevista



#### **4.2.- Interpretación de los datos obtenidos**

Los datos obtenidos a través de los diferentes medios de recolección de información dentro de la investigación, arrojaron los resultados que a continuación se analizan:

Los cinco profesionales entrevistados han concluido que la facultad fiscalizadora de la Asamblea Nacional es un arma de doble filo, puesto que como en todas las funciones del Estado las atribuciones constitucionales son usadas por conveniencias personales que responden a los diferentes programas políticos, más no porque realmente las autoridades hagan su trabajo. Es así que la figura del juicio político en Ecuador únicamente es vista como una herramienta de ataque que tiene el legislativo para irrumpir en contra de algún funcionario o dignatario del ejecutivo que se encuentre en oposición con su tarea o plan político. La facultad de fiscalización que la constitución le ha dado a la Asamblea en teoría permite que la democracia se vea desarrollada en su máximo esplendor y el contrato social se cumpla a cabalidad, sin embargo y gracias a los constantes cambios políticos, lo único que se ha conseguido es que la democracia representativa se vea transgredida y poco aplicada. El fin del contrato social no se cumple, por lo que el Estado va perdiendo legitimación en su actuar. Los expertos consideran que con una reforma a la ley orgánica la situación del juicio político podría cambiar, pero lo que realmente es necesario es presentar las opiniones jurídicas a todo el órgano legislativo para concientizar su función y sus atribuciones constitucionales. Explicarles cuál es el límite de su poder y cuál es el contrapeso que deben ejercer dentro del Estado.

## CAPÍTULO V

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

#### 5.1.- Conclusiones

- Dentro de un Estado siempre habrá que tenerse en cuenta la separación de poderes que Montesquieu sostenía; en la actualidad la Constitución del Ecuador contempla esta separación de poderes y las ha llamado funciones del Estado. La teoría de los frenos y contrapesos, así como los controles y balances de acuerdo a la norma suprema en el Ecuador están bien definidas, sin embargo, en la práctica se hace un análisis un poco profundo de la Constitución se denota que lamentablemente la Carta Constitucional es un instrumento utilizado para cristalizar programas políticos, no es sino una herramienta del gobierno en turno para gobernar el país en torno a sus intereses. Así por ejemplo la Constitución de Montecristi tiende a girar la balanza a favor del Ejecutivo, pero le entrega a la Asamblea la facultad de ejercer el control político hacia el ejecutivo, tratando de equilibrar el poder. Empero, lo que se ha ocasionado es que estas funciones continúen la pugna que durante años ha venido teniendo por acaparar el poder, es por esto que tanto una como otra función abusan de estas atribuciones únicamente por cuestiones políticas.
- La figura del juicio político afecta la facultad fiscalizadora de la Asamblea Nacional del Ecuador si se mira desde el punto en que esta figura de fiscalización es una atribución concedida a nivel constitucional, sin embargo, ha sido malentendida por todo el órgano legislativo ya que fiscalizar significa investigar, averiguar si existen o no motivos para enjuiciar políticamente a un dignatario o funcionario público. En algunos casos llevados ante la Corte IDH como el de Cambas Campos vs Ecuador o Quintana Coello vs Ecuador en los cuales se ha establecido que el órgano legislativo del Ecuador no lleva a cabo una

correcta investigación, no utiliza de la manera en que ha sido concebida y entregada a facultad fiscalizadora por la Constitución; y, lo único que hace es dejarse llevar por cuestiones políticas para llevar a cabo un procedimiento de juicio político en la mayoría de ocasiones sin respetar las garantías básicas del debido proceso establecidas en la Constitución de la República y las garantías judiciales contempladas en la Convención Americana de Derechos Humanos.

- En el Ecuador han sido múltiples los casos de enjuiciamientos políticos; dentro de los más conocidos están los juicios políticos seguidos en contra de los señores Carlos Pólit, Carlos Baca Mancheno y Carlos Ochoa, mismos que, en teoría han sido procedimientos que han concluido con la censura y destitución de estos funcionarios. En otros casos como por ejemplo en el enjuiciamiento político de Jorge Glas, Gustavo Jalkh han quedado en el limbo sin archivo ni censura. De todas maneras dentro de cada uno de estos procedimientos no se han seguido los pasos establecidos en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, ni muchos de los principios constitucionales y convencionales que debieron seguirse para garantizar un efectivo derecho a la defensa de los enjuiciados, ahora bien de acuerdo a la realidad en la que está el Ecuador, todos estos procedimientos se han iniciado por cuestiones políticas, si bien es cierto, la Asamblea al entablar un juicio político está ejerciendo el control político que posee sobre la Función Ejecutiva, no es menos cierto que transforman esta figura para destituir y hacer a un lado a funcionarios con diferencias políticas, económicos, ideológicas y de grupos de poder. Es por esto que en la mayoría de los casos los Juicios Políticos se han entablado por abuso de poder e incumplimiento de sus funciones.

## **5.2.- Recomendaciones**

- Se recomienda sociabilizar los criterios jurídicos en relación a la facultad fiscalizadora de la Asamblea Nacional en relación al proceso de juicio político. Para esto se desarrolló un taller de capacitación y concientización a los miembros de la Asamblea Nacional para que tengan en cuenta todos los parámetros analizados en el trabajo de investigación.
- Se recomienda a la Asamblea Nacional una reforma a la Ley Orgánica de la Función Legislativa para que en adelante el Juicio Político sea conocido y resuelto por el Pleno de la Asamblea Nacional y no únicamente el proceso como tal lo resuelva una comisión, que el informe que presenta la comisión también sea sustentado y dentro del mismo se permita la contradicción por parte del enjuiciado políticamente.
- Es importante realizar una conciencia política en los miembros de elección popular, sobre todo, el ser representante del pueblo significa ser su voz y entender las necesidades de cada sector de la sociedad para de esa manera alcanzar los objetivos y fines que tiene el Estado, sobre todo garantizar y respetar los derechos constitucionales de los seres humanos. Evitar que dentro del Gobierno existan las pugnas políticas entre una y otra función tornando ingobernable al país.

## **5.3.- Propuesta**

### **5.3.1. - Datos Informativos**

- Reforma a la Ley Orgánica de la Función Legislativa.
- Institución Ejecutora: Asamblea Nacional.
- Beneficiarios: Pueblo ecuatoriano.
- Ubicación: Quito, Ecuador.

- Tiempo estimado para la ejecución: 6 meses
- Equipo Técnico responsable: Evelyn Germania Taco Herrera, Tutor de Tesis y Asamblea Nacional.
- Costo: \$1,000.00 USD.

### **5.3.2. - Antecedentes de la Propuesta**

El Estado ecuatoriano conforme con lo que establece su Constitución es democrático, lo cual significa que goza una correcta división de poderes, autonomía en cada función, así como de estabilidad institucional. Empero en la práctica lo que sucede es todo lo contrario, pues cada función cuenta con autoridades y funcionarios en su gran mayoría pertenecientes a diferentes partidos políticos, lo cual imposibilita seguir el cauce del orden democrático del país. En el caso concreto del órgano legislativo, el texto constitucional le ha entregado algunas atribuciones, entre ellas el de fiscalizar. En sus manos tiene el control político de la Función Ejecutiva, sobre todo. Hay que recordar que a partir del 2008 la Carta Constitucional trae consigo nuevos paradigmas del constitucionalismo, lo cual sin lugar a dudas es la teoría de los frenos y contrapesos o como se conoce desde Estados Unidos “*checks and balances*” o traducido al español los controles y balances. Lo cual significa que el Estado guarda una armonía en la división de su poder, no se puede olvidar que esta separación es esencial para el desarrollo de un Estado democrático y estable. Sin embargo, en la actualidad ecuatoriana estos frenos y contrapesos existen pero no son aplicados, constitucionalmente se han entregado atribuciones proporcionales a las diferentes funciones del Estado, funciones de control y contrapeso pero lastimosamente las autoridades que tienen que realizar el control abusan del poder otorgado y buscan satisfacer sus necesidades e intereses políticos utilizando sus cargos estatales.

### **5.3.3. – Justificación**

En la actualidad el juicio político o impeachment es una institución característica del régimen presidencial, dirigida especialmente a hacer efectiva la responsabilidad política de determinados funcionarios; básicamente es un procedimiento destinado depurar a los más altos cargos del sistema presidencial, puesto que su principal efecto es la destitución.

Los diferentes textos constitucionales promulgados a lo largo de la historia constitucional ecuatoriana trajeron consigo una serie de transformaciones respecto a la facultad fiscalizadora del órgano legislativo, así como al desarrollo del proceso de juicio político. Es importante determinar la forma en que se desempeña en la actualidad la facultad fiscalizadora del Estado frente a un juicio político, la forma en que este se acepta o se deshecha debido a las coyunturas políticas que se encuentran a cargo de la Comisión de Fiscalización y Control Político.

### **5.3.4. - Objetivos**

- **Objetivo General.**

Contrarrestar el abuso de poder que tiene la Función Legislativa por sobre el Ejecutivo.

- **Objetivo Específico**

Reformar el artículo 81 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa

### **5.3.5. - Desarrollo del producto**

#### **PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**

**Oficio No. T.4607-SGJ-09-1760**

Quito, 03 de agosto del 2020

Señor licenciado

Luis Fernando Badillo Guerrero

#### **DIRECTOR (E) DEL REGISTRO OFICIAL**

En su despacho

De mi consideración:

Luego de la respectiva aprobación por parte de la Comisión Legislativa y de Fiscalización, y de conformidad con lo que disponen los artículos 137 de la Constitución de la República, y 29 del Mandato Constituyente No. 23 de Conformación de la Comisión Legislativa y de Fiscalización, remito a usted la reforma del artículo 81 a la "LEY ORGANICA DE LA FUNCION LEGISLATIVA", debidamente sancionada, en original y en copia certificada, así como el certificado de discusión, para su correspondiente publicación en el Registro Oficial. Luego de la respectiva publicación, le agradeceré que se sirva remitir el ejemplar original a la Comisión Legislativa y de Fiscalización para los fines pertinentes.

Atentamente,

f.) Dr. Alexis Mera Giler, Secretario General Jurídico de la Presidencia de la República.

## **REPUBLICA DEL ECUADOR ASAMBLEA NACIONAL**

### **CERTIFICACION**

En mi calidad de Secretario de la Comisión Legislativa y de Fiscalización, certifico que la reforma del artículo 81 de la LEY ORGANICA DE LA FUNCION LEGISLATIVA, fue discutido y aprobado en las siguientes fechas: PRIMER DEBATE: 12-Jun-2020 SEGUNDO DEBATE: 02-Jul-2020 y 08-Jul-2020

Quito, 03 de agosto del 2020

f.) Francisco Vergara O., Secretario de la Comisión Legislativa y de Fiscalización.

### **EL PLENO DE LA COMISION LEGISLATIVA Y DE FISCALIZACION**

Considerando:

Que, la Constitución de la República fue publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008;

Que, la Constitución de la República establece que para el cumplimiento de sus labores la Asamblea Nacional se regirá por la Ley correspondiente y su reglamento interno. Para la reforma o codificación de esta Ley se requerirá la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional;

Que, es necesario que la Función Legislativa disponga de un marco legal para el ejercicio de sus funciones y atribuciones, mismo que debe hallarse en armonía con el ordenamiento constitucional vigente en el Ecuador;

Que, el artículo 133, numeral 1 de la Constitución de la República, establece que tendrán la categoría de leyes orgánicas aquellas que regulen la organización y funcionamiento de las



instituciones por ella creadas; y, en ejercicio de las atribuciones conferidas por el artículo 126 de la Constitución de la República del Ecuador, expide la siguiente reforma de la LEY ORGÁNICA REFORMATIVA DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

Que, el artículo 81 de la LEY ORGANICA DE LA FUNCION LEGISLATIVA actualmente establece que:

**Art. 81.- Calificación.** - La Comisión de Fiscalización y Control Político, dentro del plazo de cinco días avocará conocimiento de la solicitud y verificará que cumpla con lo dispuesto en el artículo 131 de la Constitución de la República, caso contrario la archivará. Calificado el trámite, notificará al funcionario o funcionaria sobre el inicio del mismo, acompañando la solicitud de enjuiciamiento y la documentación de sustento, a fin de que en el plazo de quince días ejerza su derecho a la defensa en forma oral o escrita y presente las pruebas de descargo que considere pertinentes.

De igual forma, notificará a las y los asambleístas solicitantes, para que en similar plazo presenten las pruebas que sustenten sus afirmaciones.

La Comisión de Fiscalización y Control Político por decisión de la mayoría de sus integrantes podrá solicitar pruebas de oficio.

Calificado el trámite por la Comisión de Fiscalización y Control Político, el enjuiciamiento político continuaría sin necesidad de las firmas correspondientes.

El CAL deberá brindar todas las facilidades y el apoyo técnico especializado que la Comisión le requiera para cada caso.

Y, con la presente reforma el artículo 81 ibídem establecerá lo siguiente:

**Art. 81.- Calificación.-** La Comisión de Fiscalización y Control Político, dentro del plazo de cinco días avocará conocimiento de la solicitud y verificará que cumpla con lo dispuesto en el artículo 131 de la Constitución de la República, caso contrario la archivará. Calificado el trámite, notificará al funcionario o funcionaria sobre el inicio del mismo, acompañando la solicitud de enjuiciamiento y la documentación de sustento, a fin de que en el plazo de quince días ejerza su derecho a la defensa en forma oral o escrita y presente las pruebas de descargo que considere pertinentes.

De igual forma, notificará a las y los asambleístas solicitantes, para que en similar plazo presenten las pruebas que sustenten sus afirmaciones.

La Comisión de Fiscalización y Control Político por decisión de la mayoría de sus integrantes podrá solicitar pruebas de oficio.

Calificado el trámite por la Comisión de Fiscalización y Control Político, el enjuiciamiento político continuaría con el apoyo de las firmas correspondientes de todo el Pleno de la Asamblea Nacional.

El CAL deberá brindar todas las facilidades y el apoyo técnico especializado que la Comisión le requiera para cada caso.

### **5.3.6. - Metodología**

Para la realización de la reforma al artículo 81 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, la metodología empleada será la cualitativa puesto que, para hacerlo se necesita analizar I SEMINARIO NACIONAL DE DERECHO CONSTITUCIONAL: LOS FRENOS Y CONTRAPESOS EN ECUADOR se utilizará una metodología cualitativa por completo, debido a que el tema refiere un análisis del fenómeno investigado. Utilizando el método descriptivo se irá detallando las características del fenómeno hasta llegar a una conclusión, la reforma que deberá ser analizada y elaborada por los miembros de la Asamblea Nacional.

### **5.3.7. - Modelo operativo – plan de acción**

- **Fases.** - Las fases de la presente propuestas, serán dos:

La primera es la elaboración de los criterios jurídicos respecto de la incidencia del juicio político en la facultad fiscalizadora de la Asamblea Nacional. Criterios que se han realizado dentro de la presente investigación, en la ciudad de Amato, provincia de Tungurahua.

La segunda, es difundir el contenido de la presente investigación en la Asamblea Nacional con el fin de que éste órgano reforme la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

- **Metas.** - La meta final es la realización de la reforma al artículo 81 de la LEY ORGÁNICA DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA.

- **Actividades:**

- Elaboración de criterios jurídicos respecto del juicio político y su afectación en la facultad fiscalizadora de la Asamblea Nacional.
- Así como la sociabilización y exposición de motivos ante la Asamblea Nacional para la reforma del artículo mencionado en líneas anteriores.

- **Recursos:**

- **Humanos:** Maestrante, tutor de tesis.
- **Materiales:** Libros, leyes, artículos científicos, materiales: técnicos, de oficina y didácticos.

- **Presupuesto por etapas:**

1ra. Fase \$800.00 USD

2da. Fase \$200.00 USD

**Total**

**\$1,000.00 USD**

- **Responsables:**

- Evelyn Germania Taco Herrera.
- Ab. Jeannette Jordán, Mg.

- **Tiempo:**

En la elaboración y exposición de los criterios jurídicos a la Asamblea Nacional se estima el tiempo máximo de 6 meses con el cumplimiento de sus 2 etapas.

#### **5.4. - Administración de la propuesta**

- En la administración de la propuesta se aplicará el estructural funcional, es decir será de estricta responsabilidad de la autora de la investigación, con el asesoramiento del tutor o director de tesis.

#### **5.5. - Unidad operativa que administrará la propuesta:**

- **Estructura:** Evelyn Germania Taco Herrera.
- **Funciones:** Investigación, elaboración y ejecución.

#### **5.6. - Previsión de evaluación:**

- **¿Qué evaluar?**

Los criterios jurídicos elaborados por la autora de la investigación para plantear la reforma al artículo 81 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

- **¿Por qué evaluar?**

Porque es necesario el estudio de impacto que el seminario tenga dentro del campo al cual se dirigirá.

- **¿Para qué evaluar?**

Para verificar el cumplimiento de los objetivos:

- **Objetivo General.**

Contrarrestar el abuso de poder que tiene la Función Legislativa por sobre el Ejecutivo.

- **Objetivo Específico**

Reformar el artículo 81 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa

- **¿Con qué criterio evaluar?**

Con el de pertinencia, coherencia, efectividad, eficiencia, eficacia.

- **Indicadores**

Cualitativos.

- **¿Quién evalúa?**

El Tutor de la tesis y los revisores designados por el consejo de Pos- grados de la Universidad Técnica de Ambato, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales.

- **¿Cuándo evalúa?**

Concluido las dos fases programadas.

- **¿Cómo evaluar?**

Con la metodología cualitativa.

- **¿Fuentes de información?**

Documentos, personas y otros.

- **¿Con qué evaluar?**

Fichas de observación y escalas didácticas.

## 5.7. - Bibliografía.

1. "IIDH", I. I. (2003). Justicia, libertad y derechos humanos. En I. I. "IIDH", *Justicia, libertad y derechos humanos* (pág. 167). Costa Rica : Editorama .
2. Albiña, C. (1982). *Función Fiscalizadora del Tribunal de Cuentas, Vol. I*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
3. Albiña, C. (1982). *Función Fiscalizadora del Tribunal de Cuentas: Vol I*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
4. Armagnague, J. (1995). Juicio político y jurado de enjuiciamiento en la nueva Constitución Nacional. En J. Armagnague, *Juicio político y jurado de enjuiciamiento en la nueva Constitución Nacional* (pág. 26). Buenos Aires: Ediciones Depalma.
5. Asamblea Nacional, E. (2008). Constitución de la República del Ecuador. En E. Asamblea Nacional, *Constitución de la República del Ecuador* (págs. 49-50). Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones .
6. Asamblea Nacional, E. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
7. Asamblea Nacional, E. (2012). Ley Orgánica de la Función Legislativa. En E. Asamblea Nacional, *Ley Orgánica de la Función Legislativa* (págs. 22-24). Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
8. Asamblea Nacional, E. (2012). *Ley Orgánica de la Función Legislativa*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.

9. Asamblea Nacional, E. (2012). Ley Orgánica de la Función Legislativa . En E. Asamblea Nacional, *Ley Orgánica de la Función Legislativa* (págs. 23-24). Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
10. Ayala, E. (2008). *Resumen de la Historia del Ecuador*. . Quito-Ecuador.: Corporación editora Nacional, tercera edición.
11. Banegas. (2003). *Poder Ejecutivo El Principio De Separación De Poderes*. Madrid.: Revista Española de Derecho Constitucional.
12. Banegas, A. (2003). *Poder Ejecutivo El Principio De Separación De Poderes*. Madrid.: Revista Española de Derecho Constitucional.
13. Baños. (2006). *Teorías De La Democracia*:. México.: Debates Actuales. SCIELO. Vol. 2. .
14. Bobbio, N. (2012). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
15. Cairo, O. (2013). El Juicio Político en la Constitución peruana. *Pensamiento Judicial* N°18, 2.
16. Carpizo, J. (07 de 07 de 2020). *El presidencialismo en Mexico*. Obtenido de <http://www.proyectosfindecarrera.com/pro-definicion-de-division-de-poderes.htm>
17. Casar, K. (2017). *Los frenos y contrapesos a las atribuciones del ejecutivo*. . Mexico: Biblioteca Jurídica de la UNAM. .
18. Chalco, J. (2011). *La facultad reglamentaria del Ejecutivo como instrumento de presidencialismo asentado en Ecuador*. . Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.

19. Constela, A. (2013). El Juicio Político o Impeachment en el derecho constitucional comparado latinoamericano. *Revista Judicial* 109, 19.
20. Diaz, E. (2012). Desarrollo Histórico del Principio de Separación de Poderes. *Revista de Dereho; Universidad del Norte*, 268-269.
21. Eguiguren, F. (2007). La responsabilidad del presidente. Razones para una reforma constitucional. En F. Eguiguren, *La responsabilidad del presidente. Razones para una reforma constitucional* (pág. 55). Perú: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
22. Espinoza, I. (2018). *Sistema de Frenos y Contrapesos*. Quito: Corporacion Nacional de Estudios y publicaciones.
23. Fuentes, C. (2011). *Montesquieu: Teoria de la distribucion del poder* . Santiago: Revista de ciencia politica volumen 313 N. 1.
24. García, A. (2008). Acusación Constitucional, Juicio Político y Antejjuicio: Desarrollo teórico y tratamiento jurisprudencial. *Noveno cuaderno de trabajo del Departamento Académico de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú*, 6-7.
25. Gargarella, R. (2009). *El nuevo constitucionalismo dialógico, frente al sistema de los frenos y contrapesos*.
26. Gómez, E. (2008). *repositorio.usfq.edu.ec*. Obtenido de repositorio.usfq.edu.ec:  
<http://repositorio.usfq.edu.ec/bitstream/23000/332/1/87973.pdf>
27. Grijalva, A. (2013). *Controles y Balances*. . Quito, Ecuador : Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Ecuador (FLACSO). .



28. Herrera, L. (2013). El Poder Legislativo y sus funciones en Democracia. *CEDICE Libertad: Observatorio económico legislativo*, 5.
29. Jaramillo, M. A. (2011). *La realidad de los límites al poder en Ecuador*. Quito, Ecuador.: Universidad San Francisco de Quito.
30. Landa, C. (2013). Control Parlamentario: Mecanismos de Coordinación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. *Programa de Fortalecimiento Legislativo del Congreso de la República*, 2.
31. Medina, J. (2013). La Función Fiscalizadora del Tribunal de Cuentas en relación al principio de transparencia en la elaboración de los presupuestos del sector público. *Dialnet*, 18-19.
32. Medina, J. (2013). La función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas en relación con el principio de transparencia en la elaboración de los presupuestos de las entidades del Sector público. *Dialnet*, 18-19.
33. Miranda Gallego, C. S. (2011). *“Gobernanza Democrática e Ingeniería Electoral: Una Reflexión Desde Los Casos De Ecuador Y España”*. Quito, Ecuador. : Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Ecuador (FLACSO). .
34. Miranda Gallego, C. S. (2011). *Gobernanza Democrática e Ingeniería Electoral: Una Reflexión Desde Los Casos De Ecuador Y España*. Quito, Ecuador. : Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Ecuador (FLACSO). .
35. Montagut, E. (2017). *La división de poderes de Locke y Montesquieu*. Nueva tribunales.
36. Montesquieu. (1748). *Espiritu de las Leyes*.

37. Montufar, C. (2006). *Lucio Gutiérrez y el fracaso de un proyecto autoritario. Reflexiones sobre la crisis de legitimidad política en el Ecuador*. Quito, Ecuador. : Universidad Andina Simón Bolívar. .
38. Orozco, J. (2009). *Cómo Hacer Que Funcione El Sistema Presidencial*. . Mexico: Universidad Autónoma de México. .
39. Oyarte, R. (2004). *El juicio político en la Constitución ecuatoriana*.
40. Oyarte, R. (2006). *Derecho Constitucional*. Quito: Corporacion de Estudios y Publicaciones.
41. Oyarte, R. (2014). Derecho Constitucional ecuatoriano y comparado. En R. Oyarte, *Derecho Constitucional ecuatoriano y comparado* (págs. 697-698). Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
42. Oyarte, R. (2014). *Derecho Constitucional ecuatoriano y comparado* . Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
43. Quecedo, R., & Castaño, C. (2015). Introducción a la Metodología de Investigación Cualitativa. *Redalyc*.
44. Reiban, A. (2017). *Democracia*. Buenos Aires: Cip Iur.
45. Rivera, J. (2016). *repositorio.uasb.edu.ec*. Obtenido de [repositorio.uasb.edu.ec](http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/5420/1/T2138-MDE-Rivera-La%20responsabilidad.pdf):  
<http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/5420/1/T2138-MDE-Rivera-La%20responsabilidad.pdf>

46. Rodríguez, J. (2017). *Checks and Balances*. . Quito. : Universidad Andina Simón Bolívar. .
47. Romas Coloma, G. A. (2016). *La constitucionalidad e ilegitimidad democrática de la cuarta función del Estado, a partir de su creación en la Constitución ecuatoriana del 2008*. . Quito, Ecuador. : Universidad Andina Simón Bolívar. .
48. Salgado Pesantes, H. (2009). *Proceso Constituyente y Transición en el Ecuador*. Quito: Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano: .
49. Solano Paucay, V. M. (2015 ). *El diseño de las funciones del Estado en la Constitución ecuatoriana del 2008*. . Quito, Ecuador. : Universidad Andina Simón Bolívar. .
50. Telégrafo, D. E. (03 de Octubre de 2017). *eltelegrafo.com.ec*. Obtenido de [eltelegrafo.com.ec: https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/3/cal-no-dio-paso-a-juicio-politico-contragustavo-jalkh](https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/3/cal-no-dio-paso-a-juicio-politico-contragustavo-jalkh)
51. Telégrafo, D. E. (26 de Abril de 2018). *eltelegrafo.com.ec*. Obtenido de [eltelegrafo.com.ec: https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/3/carlosbaca-destitucion-censura](https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/3/carlosbaca-destitucion-censura)
52. Universo, D. E. (07 de Mayo de 2018). *eluniverso.com*. Obtenido de [eluniverso.com: https://www.eluniverso.com/noticias/2018/05/07/nota/6749132/cal-aprobo-juicio-politico-gustavo-jalkh-4-vocales-consejo](https://www.eluniverso.com/noticias/2018/05/07/nota/6749132/cal-aprobo-juicio-politico-gustavo-jalkh-4-vocales-consejo)
53. Vásquez, V. (2016 ). Análisis Crítico del Juicio Político. Especial referencia al Estado de Guanajuato. *Ciencia Jurídica* , 115.

54. Verdugo, J. (2007). La Revocatoria del Mandato en el Ecuador, Países de la Comunidad Andina y del Continente Americano. *Repositorio Universidad Andina Simón Bolívar UASB - Ecuador* , 67- 68.
55. Verdugo, J. (2007). *repositorio.uasb.edu.ec*. Obtenido de repositorio.uasb.edu.ec:  
<http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/771/1/T519-MDE-Verdugo-La%20Revocatoria%20del%20Mandato%20en%20el%20Ecuador%2c%20pa%C3%ADses%20de%20la%20CAN%20y%20del%20...pdf>
56. Zaffaroni, E., & Risso, G. (2018). *Inhabilitación y juicio político en Argentina*. México: UNAM.
57. Zeballos. (2014). *El Control Sobre El Poder Ejecutivo En Las Reformas Constitucionales De Los Países Sudamericanos*. . Montevideo: Asociación Uruguaya de Ciencia Política Uruguay. .
58. Zuñiga, F. (2003). Nueva Constitución y operación constituyente. Algunas notas acerca de la reforma constitucional y de la Asamblea Constituyente. *Estudios Constitucionales* , 636.

## **Normas Jurídicas**

1. Asamblea Nacional, E. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
2. Asamblea Nacional, E. (2012). *Ley Orgánica de la Función Legislativa*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.