

El juicio político en Ecuador²²

“Cuando un órgano político acude a la Constitución o a otra norma para juzgar una determinada conducta o un acto, está interpretando la regla, por supuesto... pero lo hace política y no jurídicamente. A diferencia de la judicial su interpretación es enteramente libre, sustentada no en motivos de Derecho, sino de oportunidad, se trata de una valoración efectuada con razones y no con método jurídico”.

Manuel Aragón Reyes

Introducción

En la última década, desde la promulgación de la Constitución ecuatoriana de 2008, la discusión jurídica y política en torno a diversos temas coyunturales ha sido recurrente. Para quienes no asumimos una postura política frente al denominado correísmo, estas discusiones han oscilado entre el escepticismo y el análisis crítico. No obstante, el estudio del funcionamiento de las instituciones jurídicas y políticas resulta fundamental para una reflexión de largo alcance, basada en un enfoque objetivo que permita inferir conclusiones plausibles.

El presente texto tiene como propósito analizar el uso del juicio político durante el período correísta, entendido como la administración del expresidente Rafael Correa (2008-2017) e incluyendo los primeros meses del gobierno de Lenín Moreno, quien llegó al poder con el respal-

22 Este artículo corresponde a una versión revisada y actualizada del texto originalmente publicado bajo el título “El juicio político en el correísmo”, en la *Revista Coyuntura*, n.º 23, año 2018, pp. 135-146, publicada por la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Cuenca.

do de Alianza País y del propio Correa. Para ello, se realizará un análisis documental basado en los datos proporcionados por la Asamblea Nacional del Ecuador, con el fin de identificar las variables que determinaron el uso y la omisión del juicio político como mecanismo de control del Legislativo sobre el Ejecutivo.

El texto se estructurará en tres apartados principales. En primer lugar, se definirá y delimitará la naturaleza del control legislativo en el marco constitucional ecuatoriano. En segundo lugar, se examinará el juicio político como principal mecanismo de control del Parlamento sobre el Ejecutivo. Finalmente, en el tercer apartado, se analizarán los datos obtenidos de la Asamblea Nacional, con el objetivo de evaluar el nivel de uso del juicio político entre 2008 y 2017, período en el que Rafael Correa ejerció la Presidencia de la República. A partir de este análisis, se extraerán conclusiones sobre el funcionamiento del juicio político durante el correísmo, permitiendo así una evaluación crítica de su impacto en el sistema político ecuatoriano.

El control legislativo

Un primer cuestionamiento sobre el control legislativo o parlamentario es el que se presenta al hablar de su naturaleza jurídica. Al punto que, existen dos posiciones en la literatura jurídica sobre este punto, la primera que sostiene que el control parlamentario es en sí, un control jurídico; y, por otro lado, una segunda que defiende que este es un control político, en síntesis, el control legislativo es de naturaleza jurídica o política. La primera posición según señala Salgado (2004), la representa la doctrina italiana y española, que identifican al control parlamentario como uno de carácter jurídico, esto principalmente porque al ser una institución que es regulada por el derecho, esta es jurídica.

No obstante, existen varias críticas a este punto de vista, es que, aunque efectivamente la regulación normativa está determinada en la Constitución y la ley, esta no es condición suficiente para acreditar que

el control es jurídico, porque existen al menos dos razones que menoscaban esta tesis. Una razón, es que si es un control jurídico la sanción le es inseparable, es decir no habría posibilidad de llamar control parlamentario a cualquier interpelación, sino solo a las mociones de censura que, si tienen una sanción, esto evidentemente no es preciso. Otra razón es que existen otras instituciones que son reguladas jurídicamente, pero responden directamente a razones políticas, por ejemplo, la disolución de la Asamblea Nacional, la cual está regulada jurídicamente pero solo opera bajo ciertas condiciones políticas, como la oportunidad política y los cálculos electorales (Salgado, 2004).

La segunda posición indica Salgado (2004) a lo contrario, respalda la tesis que el control parlamentario es de naturaleza política. Esto sobre la base de que el control legislativo comprende la actividad de permanente crítica y fiscalización, pero esta no implica una sanción necesariamente, pero que a su vez no disocia que en el futuro esta pueda darse.

En suma, si bien el control legislativo está regulado en la Constitución y la ley, esto no implica que necesariamente, este sea un control de naturaleza jurídica. Contrariamente la mejor explicación que se puede dar sobre el carácter de este control es el de entenderlo como uno de tipo político, al comprender tanto a las interpelaciones como a las mociones de censura como parte de este, con lo que se elimina la incompatibilidad de la sanción como eje del control jurídico.

El juicio político

Si bien establecimos que el control legislativo es de naturaleza política, debemos situar nuestro análisis en los diversos mecanismos que comprenden esta institución. En este sentido, una primera distinción necesaria es que no estamos frente a un modelo de separación de poderes sino de división de poderes.

Riccardo Guastini (2010) advierte que los sintagmas a los que aludimos —como “división de poderes” y otros relacionados— no deben consi-

derarse equivalentes, pues encierran diferencias sustantivas. En particular, la noción de división de poderes se sustenta en dos características fundamentales: a) la ausencia de una especialización absoluta entre las funciones ejecutiva y legislativa, y b) la carencia de una independencia recíproca plena entre dichas funciones. Esta concepción remite a la clásica idea de que “el poder frena al poder”, formulada por Montesquieu. En consecuencia, nos enfrentamos a modelos diferenciados de organización y distribución del poder público. Por otro lado, separación de poderes comprende dos principios: a) Especialización de las funciones —es decir, un órgano ejercita exclusiva y completamente una función—; b) independencia recíproca de los órganos —cuando estos órganos son libres de toda intervención por parte del otro—. Esto conlleva que cada función y órgano están dedicados exclusivamente a una clase de actos, lo que determina su autocontrol y no así la posibilidad de interferencia de otro órgano en cuanto a su formación, funcionamiento y duración. En definitiva, estamos frente a dos modelos distintos de organización y distribución del poder.

Guastini según indica en los dos modelos hay varias implicaciones, entre ellas se establece: 1) En el modelo de separación de poderes, el Ejecutivo no tiene responsabilidad política frente al Legislativo, mientras en el de división de poderes si es responsable (Guastini, 2010). Y en efecto, revisando algunas de las disposiciones normativas podemos encontrar sobre el modelo de división de poderes: en cuanto, a la responsabilidad del Ejecutivo frente al Legislativo tenemos el artículo 129 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE), que le da la iniciativa a la Asamblea Nacional para 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, sea por delitos contra la seguridad del Estado, por delitos de concusión, cohecho, peculado o enriquecimiento ilícito, o por delitos de genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, secuestro u homicidio por razones políticas o de conciencia, también puede verse los artículos 130 y 131 de la Constitución. En definitiva, el modelo de organización del poder instituido en la Constitución actual puede ser designado como “división de poderes”. Esto

como decíamos implica un esquema de frenos y contrapesos, es decir relaciones entre las distintas funciones del Estado.

Cuando puntualizamos a los “*checks and balances*”, estamos frente a la idea de que sólo el poder frena al poder. Como se ha señalado esto tiene varias implicaciones, que subyacen al modelo de división de poderes. Estas relaciones antes enunciadas son propias de las funciones clásicas, estas no son las únicas sino son parte de un complejo diseño institucional que se extrapola a la existencia de las cinco funciones del Estado ecuatoriano (Solano, 2018).

En este aspecto, existen diversos frenos y contrapesos entre estas funciones y sus órganos. Así, se advierte que dentro de las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo, este último posee cuatro principales facultades consistentes en legislar y fiscalizar los actos de los órganos del poder público, ciertas facultades en materia judicial y la posesión de funcionarios (Oyarte, 2009).

Ahora bien, bajo el esquema conceptual de Karl Loewenstein, se pueden encontrar un modelo de frenos y contrapesos que dan cuenta de un esquema liberal clásico de tres funciones o poderes estatales (Loewenstein, 1982). Es importante agregar que Loewenstein, indica que además de estos, existen los controles verticales que se refieren a la distribución territorial del Estado, los derechos y las garantías y el pluralismo político y social (Planas, 2000). Ahora bien, entre algunos frenos y contrapesos más relevantes tenemos: el gobierno de crisis, la influencia del gobierno sobre el proceso legislativo, la influencia sobre la ley promulgada, la facultad de emitir reglamentos ejecución los controles políticos de rutina y el monopolio judicial de los tribunales.

Entre las varias relaciones que existen entre la Función Ejecutiva y Legislativa, una de las principales atribuciones que tiene esta última es: el juicio político. El juicio político está consagrado en los arts. 129 y 131 de la CRE, el primer artículo señala que la Asamblea Nacional puede proceder al enjuiciamiento de la Presidenta o Presidente, Vicepresidente o

Vicepresidente de la República, a solicitud de al menos una tercera parte de sus miembros, en tres casos: 1) Por delitos contra la seguridad del Estado; 2) por delitos de concusión, cohecho, peculado o enriquecimiento ilícito; y, 3) por delitos de genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, secuestro u homicidio por razones políticas o de conciencia. El procedimiento iniciará, si, y sólo si hay un dictamen de admisibilidad de la Corte Constitucional, sin la necesidad de un enjuiciamiento penal previo. A continuación, la disposición normativa, señala que, en un plazo de setenta y dos horas, luego de concluido el procedimiento legal, el órgano legislativo resolverá motivadamente con base en las pruebas de descargo presentadas por la Presidenta o Presidente de la República. Por último, para proceder a la censura y destitución se requerirá el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional, pero además establece que, si de la censura se derivan indicios de responsabilidad penal, se dispondrá que el asunto pase a conocimiento de la jueza o juez competente.

En ese mismo sentido, la Asamblea Nacional podrá proceder al enjuiciamiento político, de las ministras o ministros de Estado, o de la máxima autoridad de la Procuraduría General del Estado, Contraloría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública General, Superintendencias, y de los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral, Consejo de la Judicatura y Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, y de las demás autoridades que la Constitución determine, a solicitud de al menos una cuarta parte de sus miembros y por incumplimiento de las funciones que les asignan la Constitución y la ley, durante el ejercicio de su cargo y hasta un año después de terminado. En este caso, se instituye que para proceder a su censura y destitución se requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional, con excepción de las ministras o ministros de Estado y los miembros de la Función Electoral y del Consejo de la Judicatura, en cuyo caso se requerirá las dos terceras partes. El efecto de la censura será la inmediata destitución de la autoridad, adicionalmente si de los motivos de la censura

se derivan indicios de responsabilidad penal, se dispondrá que el asunto pase a conocimiento de la autoridad competente.

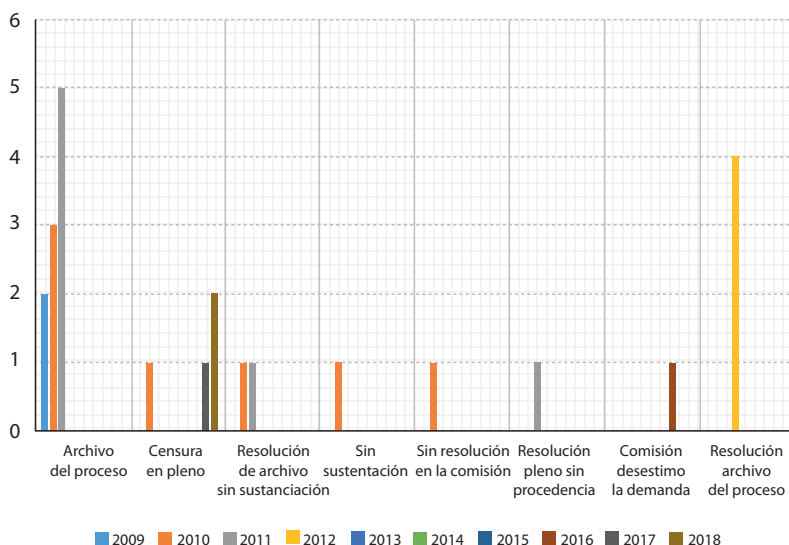
Juicio político (2008-2017)

Para poder verificar el uso de este mecanismo de control del poder, observaremos la utilización de este mecanismo en los periodos legislativos: 2009-2013, 2013-2017, y 2017-2018 (parcial), para identificar los distintos factores que condicionaron su efectividad. En el periodo legislativo 2009-2011, la Asamblea Nacional estuvo conformada por 124 asambleístas, los cuales estaban distribuidos en 59 asambleístas del partido político Alianza País, 19 del Partido Sociedad Patriótica, 11 del Partido Social Cristiano, 7 del PRIAN, y otros en un número inferior de otras formaciones políticas. Además, en este periodo se presentaron diversos cambios en el tema legislativo, como son las Comisiones Legislativas, el Consejo de Administración Legislativa, Proyectos de Ley, Juicios Políticos, entre otros puntos relevantes. En cuanto a las comisiones legislativas, durante el periodo 2009-2013, existieron 13 comisiones legislativas, las cuales estuvieron integradas por un número de 10 y 11 asambleístas por comisión. En este periodo legislativo el Consejo de Administración Legislativa (CAL) estuvo integrado en su mayoría por miembros de la bancada legislativa de Alianza País, pues, tanto el presidente, primera vicepresidenta, segundo vicepresidente y primer vocal del CAL pertenecían al mencionado partido político. En este periodo la presidencia de la Asamblea Nacional estuvo dirigida por Fernando Cordero Cueva, que pertenecía a Alianza País.

Sobre los juicios políticos, 16 de ellos se presentaron en los años 2009, 2010 y 2011, entre ellos tenemos: En el año 2009 se presentaron 2 juicios, 1) el juicio político contra el ex Ministro de Electricidad, Esteban Albornoz por omisión y falta de previsión en el manejo del sector eléctrico, falta de producción de energía eléctrica con la consecuente pérdida económica de los sectores productivos y de la ciudadanía; y, 2) el juicio contra Gloria Sabando, ex Ministra de Educación por contratación de seguros.

En el año 2010 se presentaron 7 juicios, 1) en contra de Raúl Vallejo, ex Ministro de Educación, 2) Gloria Sabando, Superintendente de Seguros, 3) y 4) Javier Ponce, Ministro de Defensa, 5) Jorge Manuel Marún, Ministro de Transporte y Obras Públicas, 6) Washington Pesántez, Fiscal General del Estado, y 7) David Ortiz como, ministro de Obras Públicas.

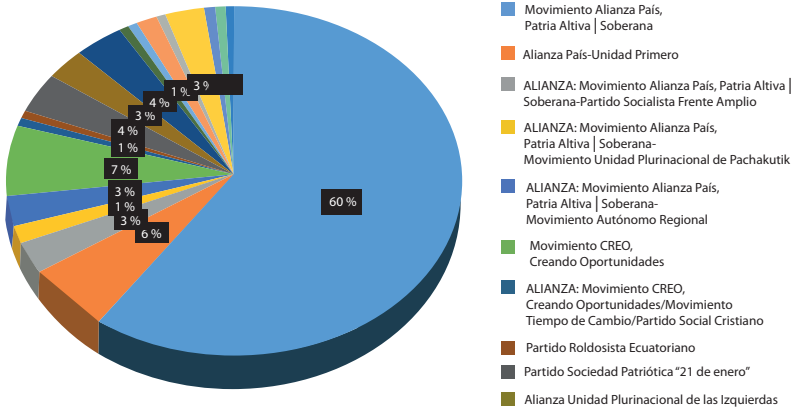
Figura 1
Juicios políticos



Nota. Elaboración con base en los datos remitidos por la Asamblea Nacional.

Finalmente, en el año 2011 se presentaron 7 juicios en contra de: 1) Gloria Sabando, Superintendente de Seguros, 2) Marcela Miranda, presidenta del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, 3) David Chiriboga, Ministro de Salud Pública, 4) a los integrantes del Pleno del Consejo de la Judicatura, 5) José Serrano, Ministro del Interior, 6) Ximena Ponce, Ministra de Inclusión Económica y Social y 7) Gloria Vidal, Ministra de Educación.

Figura 2
Juicios Políticos



Nota. Elaboración con base en los datos remitidos por la Asamblea Nacional.

En el periodo legislativo 2011-2013, las comisiones legislativas se redujeron de 17 a 4 y estuvieron conformadas por 11 asambleístas cada una, entre estas comisiones se encontraban la Comisión de Justicia y Estructura del Estado, la Comisión de los Derechos de los Trabajadores y Seguridad Social, la Comisión del Régimen Económico y Tributario y su Regulación y Control y finalmente la Comisión de Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa. En cuanto a la estructura del CAL, se evidencia que tres miembros de este organismo pertenecían al partido político Alianza País, un miembro pertenecía al Acuerdo Democrático por la Descentralización y la Equidad, 1 de Sociedad Patriótica, 1 al Movimiento Popular Democrático y 1 al Amauta Yuyai, lo que denota prevalencia una vez más del partido Alianza País.

En este periodo, la presidencia de la Asamblea Nacional nuevamente estuvo dirigida por Fernando Cordero Cueva, que pertenecía a Alianza País. En cuanto a los proyectos de ley, se presentaron 21 proyectos de ley

que fueron objetados parcialmente por el Presidente de la República y finalmente aprobados. En cuanto a juicios políticos, en el año 2012 se presentaron 4 juicios políticos: 1) en contra de Patricio Rivera, Ministro de Finanzas, 2) Ricardo Patiño, Ministro de Relaciones Exteriores, 3) Richard Espinoza, ex Ministro de Relaciones Laborales y 4) Wilson Pastor, Ministro de Recursos Naturales No Renovables.

En el periodo legislativo 2013-2017, la Asamblea Nacional estuvo conformada por 137 asambleístas, los cuales estaban distribuidos en 100 asambleístas del partido político Alianza País, 10 del partido político CREO, 7 del Partido Social Cristiano, 5 del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik, entre otros. En cuanto a las comisiones legislativas, existieron cuatro comisiones y estuvieron conformadas por 11 asambleístas cada una. En cuanto al CAL, durante este periodo los cinco primeros miembros del CAL pertenecían al partido político Alianza País, un miembro pertenecía al movimiento Avanza y un miembro al partido político CREO. En este periodo la presidencia de la Asamblea Nacional estuvo dirigida por Gabriela Rivadeneira Burbano, que pertenecía a Alianza País. En cuanto a los proyectos de ley presentados en el periodo 2013- 2015, se desplegaron 21 proyectos de ley, los cuales fueron objetados parcialmente por el presidente de la República y finalmente aprobados. Además, en el periodo 2016-2017 considerado por la Asamblea Nacional para el respectivo análisis, se presentaron 11 proyectos de ley, los mismos que fueron objetados parcialmente por el Presidente de la República y finalmente fueron aprobados.

A partir del periodo legislativo 2017-2018 (parcial), la Asamblea Nacional está conformada por 137 asambleístas, los cuales estaban distribuidos en 74 asambleístas del partido político Alianza País, 34 del partido político CREO, 15 del Partido Social Cristiano, 4 del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik, entre otros. La Asamblea Nacional cuenta con 20 comisiones, de las cuales 7 son comisiones ocasionales y 13 son comisiones permanentes, entre estas tenemos a la Comisión de Justicia y Estructura del Estado; la Comisión de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social; la Comisión del Régimen Económico y Tributario

y su Regulación y Control, entre otras. La presidencia de la Asamblea Nacional estuvo dirigida inicialmente por José Serrano que pertenecía al partido político Alianza País y actualmente por la economista Elizabeth Cabezas del mismo partido político. Se evidenciaron 4 juicios políticos bajo la presidencia del Lic. Lenin Moreno, entre los cuales tenemos: 1) el realizado en contra del Ministro de Educación, Augusto Espinoza, 2) en contra del ex Contralor General del Estado, Carlos Pòlit, 3) en contra del Superintendente de Información y Comunicación, Carlos Ochoa. Finalmente, en el mes de abril del año 2018, 4) contra el Fiscal General del Estado, Carlos Baca Mancheno.

Resultados

En el periodo 2009-2013 la composición de la Asamblea Nacional es dispersa, porque no existe la mayoría de un partido político. No obstante, el partido Alianza País era el bloque parlamentario con el mayor número de asambleístas y podía lograr la mayoría absoluta, aunque con aliados como PK, MPD u otros. A su vez no había una mayoría del partido que gobierna el Ejecutivo en la Asamblea Nacional, lo que delimita la actividad legislativa a una mayor autonomía. Además, se muestra una alta actividad de su uso, en especial se revela que las interpelaciones fueron dirigidas generalmente a los ministros de estado, es decir a la Función Ejecutiva, por cuanto la débil mayoría implicaba la posibilidad de que bajo ciertos cálculos políticos se podía llamar a interpelaciones a los miembros de distintas funciones del Estado. Sin embargo, no se llegó a la censura de ninguno de los interpelados.

En el periodo 2013-2017 el bloque legislativo de Alianza País, logró la mayoría calificada dentro de la Asamblea Nacional que le permitía inclusive asegurar la posibilidad de modificar la Constitución por vía de la enmienda constitucional. Esto a su vez permitió que los proyectos de ley que vinieran del Ejecutivo fueran aprobados sin mayor debate. A su vez, en el caso del juicio político se comprueba una nula actividad que implica la falta de control de la Función Legislativa al Ejecutivo. En síntesis, esto

corresponde a una actividad legislativa dependiente al Ejecutivo al estar subordinadas al mismo partido, en este caso Alianza País.

En el periodo 2017-2018 (parcial), Alianza País alcanza a tener la mayoría absoluta, su bloque parlamentario ha sufrido una escisión, que implica la existencia de un bando correísta y uno morenista, este último logró su hegemonía en la Asamblea Nacional mediante acuerdos con otros partidos políticos lo que ha reactivado la labor de control y fiscalización a las otras funciones del Estado, en especial a los adeptos al correísmo. Lo más relevante sobre el juicio político es que se iniciaron 4 juicios políticos, contra altos cargos de las funciones del Estado.

En síntesis, se evidencia que a partir de 2009 hasta 2017 se presentaron 24 juicios políticos, de los cuales 10 se encuentran en estado de “Archivo del Proceso”, 4 juicios se encuentran en “Censura en Pleno”, 2 en la situación “Resolución de archivo sin sustanciación”, 1 juicio político sin sustanciación, 1 en estado “sin resolución en la comisión”, 1 en “resolución plena sin procedencia”, 1 en el que la comisión desestimó la demanda y 4 en estado “resolución archivo del proceso”.

Conclusiones

Una primera conclusión es que en el Ecuador estamos frente a la división de poderes como el modelo de distribución de órganos y funciones, que se encuentra establecido en la Constitución. Este a su vez implica dos principios fundamentales, el de no plena especialidad de las funciones, así como el de independencia recíproca de los órganos. Sin excluir los posibles controles verticales o territoriales que también son fundamentales en la organización del poder.

Las diferentes relaciones que existen entre las funciones del Estado son claramente distintas a las de la Constitución de 1998, sin embargo, algunos de los frenos y contrapesos se mantienen, por ejemplo: el juicio político. Por otro lado, cuando nos hemos referido al juicio político siendo uno de los principales frenos y contrapesos que tiene la Función

Legislativa frente a la Función Ejecutiva, se denota su casi nula utilización lo que igualmente subyace al dominio del partido político gobernante en las dos funciones.

En definitiva, el diseño institucional ecuatoriano siendo novedoso e innovador ha tenido en estos diez años ciertas disfuncionalidades sobre todo como efecto del presidencialismo reforzado y de un legislativo depotenciado. Un esquema de frenos y contrapesos que tiene límites franqueables, que no aseguran con esto el principio de que el poder frena al poder, por tanto, es necesario generar nuevos frenos y contrapesos que permitan superar estas disfuncionalidades y que nos permitan lograr equilibrar nuevamente las funciones y asegurar el Estado Constitucional de Derecho.

Referencias bibliográficas

- Ecuador. Constitución de la República del Ecuador. (2008).
- Guastini, R. (2010). *Interpretación, Estado y Constitución*. ARA Editores.
- Loewenstein, K. (1982). *La teoría de la Constitución*. Ariel.
- Oyarte, R. (2009). Relaciones Ejecutivo-Legislativo. En S. A., A. G. y S. C., *La nueva Constitución del Ecuador* (pp. 45-91). Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador-Corporación Editora Nacional.
- Planas, P. (2000). La democracia constitucional y la “forma de gobierno” en América Latina. En U.-P. U.-F. Internacionales, *El poder legislativo en la democracia y la integración* (pp. 17-43). UPD/OEA-Pontificia Universidad Javeriana-Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales.
- Salgado, H. (2004). Teoría y Práctica del control político. El juicio político en la Constitución ecuatoriana. En *Anuario de Derecho Constitucional* (pp. 381-405). UNAM.
- Solano, V. (2018). *Democracia participativa y meritocracia ¿Entre la división de poderes y la participación ciudadana?* Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, Universidad de Cuenca.