

ALCANCE JURÍDICO DEL “INCUMPLIMIENTO DE FUNCIONES” COMO CAUSAL DE JUICIO POLÍTICO
EN LA CONSTITUCIÓN DEL ECUADOR.¹

LEGAL SCOPE OF THE “NON-FULFILMENT OF FUNCTIONS” AS A REASON FOR IMPEACHMENT IN THE
CONSTITUTION OF ECUADOR

Jhossueth Almeida Villacís²
jalmeidavillacis@gmail.com

RESUMEN

Este trabajo aborda el problema de falta de alcance a la causal de juicio político en contra de autoridades públicas. Se hace un análisis histórico de la figura de control político a través de la historia republicana, casos de juicios políticos donde se evidencia este problema, y se concluye que el incumplimiento de funciones debe asimilarse al incumplimiento de competencias establecidas en la Constitución y la ley.

PALABRAS CLAVE

JUICIO POLÍTICO; CONTROL POLÍTICO;
FISCALIZACIÓN; INCUMPLIMIENTO DE
FUNCIONES; RESPONSABILIDAD POLÍTICA

ABSTRACT

This article analyses the problem of lack of delimitation of the reason for impeachment against public authorities. There is a historical analysis of the political control figure through Ecuadorian constitutional history, impeachment cases where the problem can be seen, and finally, the article concludes that the non-fulfilment of functions must be assimilated to the non fulfilment of legal and constitutional competences.

KEYWORDS

IMPEACHMENT; POLITICAL CONTROL; POLITICAL
PROSECUTION; NON-FULFILMENT OF FUNCTIONS;
POLITICAL RESPONSIBILITY

Fecha de lectura: 12 de mayo de 2020

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. - 2. LA FALTA DE ALCANCE DE LAS CAUSALES DE JUICIO POLÍTICO. - 2.1. NATURALEZA DE LAS CAUSALES. - 2.2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA EN EL ECUADOR. - 2.3. EL PROBLEMA DE APLICACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN DE 2008.- 3. LOS JUICIOS POLÍTICOS DESDE LA CONSTITUCIÓN DEL 2008.- 3.1. JUICIOS POLÍTICOS 2009-2017.- 3.2. JUICIOS POLÍTICOS 2017-2019. - 4. DELIMITACIÓN DEL “INCUMPLIMIENTO DE FUNCIONES”. - 4.1. INTERPRETACIÓN DE LA NORMA. - 4.2. FUNCIONES DE LAS AUTORIDADES PÚBLICAS SUJETAS A CONTROL POLÍTICO. - 5. CONCLUSIONES.

¹ Trabajo de titulación presentado como requisito para la obtención del título de Abogado. Colegio de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco de Quito. Dirigido por el Dr. Juan Pablo Aguilar Andrade.

² © DERECHOS DE AUTOR: Por medio del presente documento certifico que he leído la Política de Propiedad Intelectual de la Universidad San Francisco de Quito y estoy de acuerdo con su contenido, por lo que los derechos de propiedad intelectual del presente trabajo de investigación quedan sujetos a lo dispuesto en la Política. Asimismo, autorizo a la USFQ para que realice la digitalización y publicación de este trabajo de investigación en el repositorio virtual, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

1. Introducción

En un Estado democrático moderno, el sistema de pesos y contrapesos resulta fundamental para el equilibrio de las funciones públicas. Probablemente, el mecanismo de control del poder por excelencia es la vigilancia política por parte del cuerpo legislativo de una nación, respecto de las actuaciones del poder ejecutivo. Por este motivo, las normas sobre esta materia deben ser claras, y las instituciones legislativas fuertes. Solo de esta forma los sistemas estatales pueden poner un freno a los abusos de poder y la arbitrariedad, de la mano de la primera función del Estado.

La tradición del enjuiciamiento político ha estado presente en todos los sistemas de gobierno, con sus respectivos matices; tanto en sistemas presidencialistas, como en los parlamentarios. Aunque el origen de la institución fue limitar el poder real, en las democracias actuales con autoridades electas las razones de censura se mantienen y se ejercen para proteger a la administración y los administrados de actuaciones ilegítimas que se vayan en contra de los valores constitucionales que tenga una sociedad en cada momento.

En el territorio ecuatoriano, desde la Constitución de Cádiz de 1812 la figura de la responsabilidad política de los funcionarios públicos ha estado presente, y en épocas determinadas ha sido el centro del intercambio de ideas y políticas entre los diversos actores del diálogo nacional. A lo largo de la historia republicana, son relativamente distintas las razones por las que hemos decidido destituir a un ministro, generalmente atadas al marco legal que regula su accionar y les da atribuciones, y su manejo de los recursos de la administración. Actualmente, bajo la Constitución de Montecristi, la razón para destituir un ministro es que este haya incumplido funciones. Esta redacción ha generado en la práctica que se encause a los Secretarios de Estado por razones que escapan de lo que realmente debe motivar una censura de la primera función del Estado. La falta de claridad de a qué funciones exactamente se refiere la norma genera que los legisladores usen la herramienta de forma política, sin un acercamiento jurídico.

Este trabajo analizará esta problemática desde una perspectiva doctrinaria y legislativa. En primer lugar, se describirá la cuestión de la aplicación de la causal de enjuiciamiento de Ministros de Estado conforme nuestra actual Constitución, a la luz del desarrollo doctrinario de la figura del juicio político, particularmente en los Estados Unidos. Luego, se revisará el estado actual de la discusión legislativa en país a través de

la lectura de los procesos de censura más destacados en el actual periodo legislativo, para encontrar cual es el alcance que se le ha dado a la institución de control en la práctica. Finalmente, luego del análisis del estado de la discusión, se ofrecerá una propuesta de alcance para la causal de enjuiciamiento, de suerte que constituya un insumo que ponga el debate sobre la mesa, y pueda guiar el debate legislativo en su labor fiscalizadora.

2. La falta de alcance de las causales de juicio político.

2.1. Naturaleza de las causales

La naturaleza histórica de los poderes legislativos del mundo descansa en la idea de control al poder de quien ejerce la máxima autoridad dentro de un Estado. A más de la producción legislativa, los parlamentos se encargan de “controlar a los órganos del poder público (...) a nombre del pueblo”.³ Y este control se realiza a través del juicio político, como una función política⁴ justamente. El resultado de este control político, en caso de llegar a término y encontrarse la responsabilidad del funcionario, es la censura de un funcionario público de alto nivel, o el levantamiento de indicios penales. Sobre esto, tratadistas como McGinnis establecen que el principal objetivo del enjuiciamiento político es “remover la amenaza a la República de un servidor inadecuado”.⁵

En este sentido, y para alcanzar estos objetivos, los constituyentes de los sistemas presidencialistas y parlamentarios se han enfocado en observar cualquier “conducta inapropiada” de un funcionario. Conforme el mismo McGinnis, la determinación de esta conducta es objetiva y debe suponer algo tan serio que ponga en riesgo inaceptable al público.⁶ De esta forma, analizamos que el propósito de la institución, si seguimos la citada línea de ideas, es la de permitir al legislador encontrar cual es esa conducta, antes que establecer una lista taxativa de causales u ofensas. Aquí se materializa la naturaleza política de un instituto jurídico, pues no se exige una norma de determinación de responsabilidad cerrada para proceder a la censura, sino más bien un examen subjetivo

³ Rafael Oyarte Martínez, “El juicio político en la Constitución ecuatoriana”, *Foro Revista de derecho* 4 (2005), 36.

⁴ *Id.*

⁵ John O. McGinnis, “Impeachment: The Structural Understanding”, *George Washington Law Review* 67 (1999), 650 (traducción no oficial) (la cita original dice: “*The consequences of impeachment and conviction go just far enough, and no further than, to remove the threat posed to the Republic by an unfit official*”).

⁶ *Id.*

de la reprochabilidad de una conducta en particular, desde una perspectiva eminentemente política.

Sobre esto, si bien McGinnis enfatiza en que la conducta reprochable debe ser objetiva, resulta que, al existir una casuística tan abstracta en los textos constitucionales, que la valoración que realicen los legisladores va a estar sujeta a estándares que escapan de lo jurídico, y se encuentran inexorablemente en lo político. La lógica, según el mismo autor, es que, si fueran razones específicas, la labor del control político debería quedarse en la judicatura.⁷ Por esto entonces, inferimos que al decir “objetiva” estamos hablando de que la censura no se produzca por razones relacionadas con diferencias partidarias⁸.

Los poderes legislativos del mundo han adoptado diversos modelos de fiscalización para autoridades y funcionarios del poder ejecutivo. Estados Unidos⁹, por ejemplo, ha optado por sancionar políticamente a sus funcionarios por el cometimiento de “traición, soborno, u otros altos crímenes y otras faltas”¹⁰. Vemos que al menos las últimas palabras de esta formulación son abiertas y dependerán de la consideración subjetiva de los legisladores, al no tener reglas particulares precisas que definan esas “otras faltas”.

Sobre este punto, Alexander Hamilton en El Federalista estableció que el proceso de *impeachment* no puede estar atado a reglas estrictas, ni en la delineación de las ofensas, ni tampoco en su proceso de construcción.¹¹ Inclusive, podemos decir, siguiendo a Berger, que “altos crímenes y otras faltas” es una terminología no limitada a un grupo de crímenes fijos en el derecho positivo¹². En este sentido, el espíritu de los padres fundadores estadounidenses fue que las sucesivas generaciones de legisladores le den contenido a las razones para censura, conforme criterios políticos atinentes a las coyunturas del momento.

⁷ *Id.*

⁸ Aquí distinguimos entonces lo “político” de lo “partidario”. El juicio político, como su nombre lo indica, es una cesura de índole política en cuanto que no representa un juicio jurisdiccional. Con partidario, nos referimos a las rencillas dentro del escenario político, donde acciones de venganza entre partidos políticos son comunes para desestabilizar, u obtener beneficios.

⁹ Utilizamos como ejemplo comparativo el sistema estadounidense de *impeachment* por el desarrollo doctrinal que ha tenido a lo largo de la historia, la cercanía con nuestra realidad y debido a que la discusión actual sobre este tema se ha dado principalmente en este espacio. Adicionalmente, aunque este trabajo versa sobre los procesos políticos de censura a funcionarios, revisaremos el proceso de enjuiciamiento al Jefe del Poder Ejecutivo en este país por la riqueza de los comentarios al respecto.

¹⁰ Artículo II, § 4, Constitución de los Estados Unidos de América, R.O. N/D, 17 de septiembre de 1787.

¹¹ Alexander Hamilton, *The Federalist No. 65*, ed. de Clinton Rossiter (Nueva York: Penguin, 1961), 398 (traducción no oficial).

¹² Raoul Berger, *Impeachment. The Constitutional Problem* (Cambridge: Harvard University Press, 1973), 62.

Por supuesto, esta amplitud del enfoque en la norma norte americana no estuvo exento de críticas. Alexander de Tocqueville anotó la vaguedad de las causales de *impeachment*¹³ y Madison temió que se pueda juzgar a los funcionarios por cualquier acto considerado como una falta¹⁴.

En todo caso, se mantuvo la causal tal cual y la tradición legislativa americana ha sido proclive a asociar estas “faltas” con su malicia (*heinous*).¹⁵ Este estándar fue aplicado en los tres procesos acusatorios que ha llevado a cabo la Cámara de Representantes: Johnson en 1868, Clinton en 1998 y Trump en 2019. En el caso de Johnson, las faltas alegadas fueron conspiraciones en contra de la propiedad de los Estados Unidos; con Clinton, fue cometer perjurio; y con Trump, obstrucción de la labor del Congreso. Si bien los tres casos encontraron absolución en el Senado, nos permite identificar la consideración de la malicia en las acusaciones y por supuesto, la amenaza a la administración pública. Destacamos también que la falta de razones puntuales y taxativas para la censura implica que la acusación pueda versar sobre cualquier acto políticamente reprochable para los legisladores.

2.2. Evolución histórica en el Ecuador

La figura del juicio político en el Ecuador ha estado presente desde 1830 y ha sufrido múltiples variantes a lo largo de las casi veinte cartas fundamentales del país. Las causales se han visto modificadas conforme la intención del legislador de sancionar una u otra categoría conductual de un funcionario público.

Antes de entrar a analizar la Constitución de 1830, primera de la República, hay que mencionar el acercamiento que existía a la institución estudiada en los documentos fundaciones anteriores a la independencia.

La Constitución Española de 1812, vigente en el territorio del Ecuador, que en ese entonces pertenecía al Virreinato de Nueva Granada, reconocía en su artículo 131 como una facultad de las Cortes “hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios del Despacho y demás empleados públicos”¹⁶. Llama la atención en este caso que no únicamente los secretarios de despacho (asimilables a los actuales ministros de Estado)

¹³ Alexander de Toqueville, *Democracy in America*. (N/D: Anchor Books, 1969).

¹⁴ *The Records of the Federal Convention of 1787*, (N/D: N/D), 551.

¹⁵ Richard L. Abel, *Letter to Newt Gingrich, Speaker of the House* (N/D: N/D, 1998).

¹⁶ Artículo 131, numeral vigésimoquinto, Constitución de Cádiz de 1812, N/D de N/D.

eran imputables, sino los demás empleados públicos en general. Respecto de causales para hacer efectiva la responsabilidad, la Constitución no hace mención a ninguna.

La Constitución Política Grancolombina del año 1821, a la que se sometería el Ecuador luego de su independencia, también le atribuía al legislativo una opción de control político. La Cámara de Representantes estaba facultada a acusar ante el Senado al Presidente, Vicepresidente y Ministros de la Corte de Justicia en casos de “conducta manifestadamente contraria al bien de la República y a los deberes de sus empleos, o de delitos graves contra el orden social”¹⁷ (sic). Además, los demás empleados de Colombia estaban sujetos a la inspección de la Cámara por el “mal desempeño de sus funciones y otros graves crímenes”¹⁸. Llama la atención que nos encontramos ante una causal abstracta cuando hablamos de “mal desempeño de sus funciones”.

La Constitución del Ecuador de 1830 contemplaba también una incipiente figura de enjuiciamiento político a cargo del Poder Legislativo, que contaba con 30 diputados en esa época. El artículo 31 establecía que una vez oída la acusación que se induzca por dos diputados con el Presidente y Vicepresidente en “casos de responsabilidad”, resolverá su inadmisión o repulsa. Si la acusación es admitida, queda suspenso el acusado, y en caso de delitos comunes pasará la causa al tribunal competente.¹⁹ La causal de enjuiciamiento es únicamente la “responsabilidad”, sin que tenga un alcance normativo en particular dentro del artículo. En este sentido, la palabra podría entenderse de una forma amplia incluyendo responsabilidad civil, penal y administrativa. No obstante, en el artículo 36 se detalla cuales son las causales por las que el Jefe de Estado se encuentra incurso en responsabilidad política: 1. Por entrar en conciertos contra la independencia y libertad del Estado, o de cualquier otro Estado de la República; 2. Por infringir la Constitución, atentar contra los poderes, impedir la reunión y deliberaciones del Congreso; negar la sanción de leyes formadas constitucionalmente; y provocar una guerra injusta; y, 3. Por abuso del Poder contra las libertades públicas, y captar votos para su elección.²⁰ Además de estas causales, de la lectura del artículo 31 se desprende que la comisión de delitos comunes también causa suspensión.

Si bien es cierto, la naturaleza de este trabajo no es analizar la responsabilidad política del Jefe de Estado, es necesario evocar los artículos precedentes puesto que más

¹⁷ Artículo 89, Constitución Grancolombina de 1821, N/D de N/D.

¹⁸ Artículo 90, Constitución Grancolombina, 1821.

¹⁹ Artículo 31, Constitución Política. Diario de la Convención Nacional de 14 de junio de 1830.

²⁰ Artículo 36, Constitución Política, 1830.

adelante, el texto constitucional abre también la posibilidad de encausamiento para el Ministro Secretario y el Jefe del Estado Mayor General²¹ remitiendo esta a los casos del mismo artículo 36. Aparte de los escenarios citados en aquella norma, se añaden como causales al soborno, concusión y mala versación (sic) de fondos públicos.²² En este sentido, se encuentra que las causales estaban delimitadas, eran taxativas, y dependían únicamente de la voluntad política aplicada de forma objetiva, de los legisladores para aplicarla. Lastimosamente para este trabajo de investigación, este régimen nunca entró en práctica, pues el primer juicio político en la historia de la República se dio en 1837, bajo la Constitución de 1835.

Esta Constitución, que instituyó una legislatura bicameral contemplaba que el Poder Ejecutivo es responsable por “traición y conspiración contra la República; por infringir la Constitución; atentar contra los otros poderes; impedir la reunión y deliberaciones del Congreso; negar la sanción a las leyes y decretos acordados constitucionalmente, y por provocar una guerra injusta.”²³ Vemos entonces que se repiten varias de las causales de la Constitución de 1830, pero no se incluyen todas, de forma que la lista de responsabilidades es reducida. Además, notamos que la lista es taxativa y delimitada a transgresiones puntuales que ameritan la sanción política. Al igual que la Constitución de 1830, se derivaba al régimen de responsabilidad de la Jefatura de Estado, aquella correspondiente a los ministros.²⁴ Adicionalmente para ellos, causales también eran la infracción de ley, soborno, concusión y malversación de los fondos públicos. De esta forma, continúa la tradición de hacer responsables políticamente a los ministros por delitos de orden penal. Además, hay que destacar que es ya en esta Carta Magna que se incluye como causal la “infracción de ley”, la cual merecerá un análisis detallado más adelante.

En 1845, la Revolución Marcista trajo un cambio en el paradigma de encausamiento político para funcionarios del Estado. La intención de la nueva convención nacional fue reducir el poder e influencia de los caudillos políticos que habían gobernado la República hasta entonces, por lo que delinearon la responsabilidad del Ejecutivo en forma de prohibiciones y causales de responsabilidad expresa. En este sentido, el artículo 71 de

²¹ Conforme el artículo 38, el Ministerio de Estado tiene las funciones del gobierno interior, exterior y la hacienda. El negociado de la guerra y marina está a cargo del Jefe de Estado Mayor General.

²² Artículo 36, Constitución Política, 1830.

²³ Artículo 68, Constitución Política. Decreto Legislativo 00, Registro Auténtico 1835 de 13 de Agosto de 1835.

²⁴ En 1835, los ministros eran los siguientes: del Interior y Relaciones Exteriores; otro de Hacienda, y otro de Guerra y Marina.

esta carta constitucional establece una limitación a los poderes del Presidente de la República,²⁵ y el artículo 72 le imputa responsabilidad al Jefe de Estado por traición, destrucción de la Constitución, infringir la misma, atentar contra otros poderes, etc.²⁶,

En este último artículo se aprecia que se toman las causales de las constituciones anteriores, llevándonos a la conclusión de que el legislador marcista deseaba mantener este catálogo, y añadir las nuevas razones de sanción política del artículo 72, seguramente luego de la experiencia floreana en el país. Además, aun nos encontramos ante una lista definida y cerrada de razones por las cuales era razonable la destitución de la más alta autoridad del Estado. Respecto de los Secretarios de Estado, se mantiene la fórmula de hacer extensiva la responsabilidad de la máxima autoridad del Ejecutivo, en este caso enunciado en los artículos 71 y 72, además de añadir “infracción de ley, por soborno o concusión y malversación de los fondos públicos.”

La Constitución de 1851 resulta particularmente llamativa en la redacción de la responsabilidad para autoridades. En su artículo 27 menciona que estas pueden ser requeridas por la Cámara de Representantes por falta de cumplimiento de los deberes de su destino. Lo que llama la atención es que es el primer texto constitucional de la historia del país que atribuye responsabilidad política por incumplimiento de deberes,²⁷ de forma similar a la redacción de la Constitución actual, que persigue el incumplimiento de funciones. No obstante, como se analizará más adelante, existen matices que diferencian los deberes de las funciones.

La Constitución de 1852 reproduce el texto de su antecesora, así como la de 1861. La siguiente Constitución relevante para nuestro análisis histórico es la de 1869, Carta Magna presentada por García Moreno, y que le permitiría gobernar de una forma

²⁵ Artículo 71.- No puede el Presidente o el Encargado del Ejecutivo privar a un ecuatoriano de su libertad, imponerle pena ni expulsarle del territorio, detener el curso de los procedimientos judiciales, coartar la libertad de los jueces, impedir las elecciones, disolver las Cámaras directa ni indirectamente, suspender sus sesiones, ejercer el Poder Ejecutivo cuando se ausente ocho leguas de la Capital, ni admitir extranjero al servicio de las armas, en clase de Jefe u Oficial, sin previo permiso del Congreso; y por cualquiera de estas infracciones será responsable ante el Senado. Constitución de 1845, N/D de N/D.

²⁶ Artículo 72.- (...)traición o por conspiración contra la República ya sea que favorezca los intereses de una Nación extraña o enemiga contra la independencia o intereses del Ecuador, o ya que favorezca directa o indirectamente la destrucción o alteración de la Constitución del Estado, por medio de escritos, representaciones o actos tumultuosos. Es responsable, además, por infringir la misma Constitución; por atentar contra los otros Poderes; impedir la reunión y deliberaciones del Congreso; negar la sanción a las leyes y decretos acordados constitucionalmente, y por provocar una guerra injusta. Constitución de 1845

²⁷ Artículo 27.- Son atribuciones especiales de la Cámara de Representantes: (...) 2. Requerir a las autoridades competentes, para que exijan la responsabilidad a cualesquiera empleados públicos por abuso de las atribuciones que les corresponden o por falta de cumplimiento en los deberes de su destino, sin perjuicio de la jurisdicción que las leyes dan a los Tribunales y Juzgados sobre dichas autoridades; (...). Constitución de 1851, N/D de N/D.

absolutista.²⁸ En tal carácter, esta Constitución no contempla norma sobre la responsabilidad de quien ejerce el Poder Ejecutivo. No obstante, si existe un artículo sobre la responsabilidad de los Secretarios de Despacho²⁹. A tenor del artículo 65, estos funcionarios son responsables por infracción de ley, delitos contra la administración, autorizar proyectos de ley sin exigir el dictamen del Consejo de Estado, retardar la ejecución de leyes, entre otras.³⁰ Salvo la inclusión del dictamen del Consejo de Estado como elemento para autorizar proyectos de ley, las causales se ven sin variación respecto de anteriores constituciones analizadas, e incluso se ven reducidas.”

Los textos constitucionales de 1878 y 1884 no serán analizados pues los textos normativos que describen la responsabilidad política reiteran detalles analizados ya anteriormente. Por esto, pasamos del garcianismo a la Revolución Liberal, donde la Constitución de 1897 que duró en vigencia hasta 1906, otorga como una función expresa de una cámara legislativa, el conocer acusaciones propuestas en contra de funcionarios.³¹ Respecto de las causales, el artículo 52 refiere que la Cámara de Diputados “podrá requerir a las autoridades correspondientes³² que hagan efectiva la responsabilidad de los empleados públicos que hubiesen abusado de sus atribuciones, o faltado al cumplimiento de sus deberes.”³³ En esta hipótesis normativa, nos encontramos ante una suerte de control de legalidad de la actuación de los funcionarios respecto del cumplimiento de sus competencias legales. No obstante, podemos apreciar que la falta de delimitación de causales se remonta a esta Constitución pues no existe una certeza del alcance de los “deberes” cuyo incumplimiento es imputable en la legislatura. Esta redacción ya la vimos en la Constitución de 1851, y parece similar a la de 2008 referente al “incumplimiento de funciones”. No obstante, decimos que los deberes son impuestos por la ley y estos pueden

²⁸ Rafael Arízaga, *Las Constituyentes* (Quito: Editorial Fraga, 1998), 90.

²⁹ Forma de denominar a los Ministros. En esa época se mantenían tres: Interior y Relaciones Internacionales, Hacienda y Guerra y Marina.

³⁰ Artículo 65.- (...) infracción de Constitución o de ley, soborno o concusión y malversación de los fondos públicos, por autorizar proyectos de ley, decretos o resoluciones del Poder Ejecutivo, sin exigir el dictamen del Consejo de Estado, en los casos que previenen la Constitución y las leyes y por retardar la ejecución de éstas o no haber dispuesto y cuidado de su cumplimiento. Constitución de 1869, N/D de N/D.

³¹ Artículo 47.- Son atribuciones exclusivas del Senado: 1. Conocer de las acusaciones propuestas por la Cámara de Diputados contra los funcionarios de que habla el Artículo 52; 2. Rehabilitar a los que hubiesen perdido los derechos de ciudadanía, excepto en el caso de traición en favor de Nación enemiga, o de. facción extranjera; y 3. Rehabilitar, probada la inocencia la memoria de los condenados injustamente. Constitución de 1897, N/D de N/D.

³² Una lectura rápida del artículo sugiere que la Cámara debe requerir a autoridades judiciales por la responsabilidad. No obstante, debido al artículo 47 sabemos que estas “autoridades competentes”, es la Cámara de Senadores. En este sentido, continúa siendo un sistema autocontenido en la Función Legislativa.

³³ Artículo 52.- Son atribuciones especiales de la Cámara de Diputados: (...) 3. Requerir a las autoridades correspondientes para que hagan efectiva la responsabilidad de los empleados públicos que hubiesen abusado de sus atribuciones, o faltado al cumplimiento de sus deberes; (...). Constitución de 1897.

ser ciertamente incumplidos. Por ejemplo, en la misma Constitución de 1897 un deber del Poder Ejecutivo es expedir patentes de navegación. Si se incumple este deber, es decir, si no se expiden estas patentes, entraríamos en la causal de enjuiciamiento político. Por otro lado, cuando hablamos de “funciones” nos encontramos en un ámbito de subjetividad, además de la referencia legal. Esto será analizado a detalle más adelante.

La Constitución de 1906 no contemplaba la causal del “incumplimiento de deberes” para los Secretarios de Estado de la Constitución de 1897. En su lugar, remontaba la fórmula ya usada anteriormente de responsabilidad de funcionarios en los mismos escenarios del Jefe de Estado, añadiendo responsabilidad en caso de infracción a la ley, delitos contra la administración, retardar la ejecución de decretos o resoluciones, no haber velado por su cumplimiento, etc³⁴.

En este artículo, llama la atención que exista una causal relacionada a no haber velado por el cumplimiento de las leyes. Esta causal en particular es amplia y no ofrece un contenido taxativo de una acción que incurra en la responsabilidad política. Más bien, es una norma referente a una omisión de los Ministros Secretarios, que ahora podemos asimilarla al “incumplimiento de funciones” que existe actualmente. Podemos decir también, que la indefinición de este artículo entra en el presupuesto que Hamilton señalaba como apropiado en cuanto no contiene reglas estrictas y permite un nivel de maniobrabilidad política. No obstante, la amplitud de posibilidades mantiene la posibilidad de encausar al servidor por cualquier razón.

Respecto de la atribución para la determinación de la responsabilidad política de los secretarios de estado, esta recae sobre la Cámara de Diputados en primera instancia y luego al Senado en términos del artículo 53, el cual dispone que la cámara baja debe examinar las acusaciones contra los funcionarios y llevarlas al Senado.³⁵ :

³⁴ Art. 91.- Los Ministros Secretarios de Estado son responsables en los casos de los artículos octogésimo primero y octogésimo segundo; y, además por infracción de ley, corrupción o soborno, concusión y malversación de los caudales públicos; por autorizar decretos o resoluciones del Ejecutivo, expedidos sin el dictamen o acuerdo del Consejo de Estado, siempre que la Constitución o las leyes lo prescriban; y por retardar la ejecución de aquéllos, o por no haber velado sobre su cumplimiento. No exonera de responsabilidad a los Ministros Secretarios de Estado, la orden verbal o escrita del Poder Ejecutivo. Constitución de 1906, N/D de N/D.

³⁵ “Art. 53.- Son atribuciones especiales de la Cámara de Diputados: 1. Acusar ante el Senado al Presidente de la República o al Encargado del Poder Ejecutivo; a los Consejeros de Estado; a los Ministros Secretarios del Despacho; y a los Ministros de la Corte Suprema; y, 2. Examinar las acusaciones que se propusieren contra dichos funcionarios, por individuos particulares o por corporaciones; y si las estimare fundadas, llevarlas ante el Senado. Constitución de 1906.

Hay que destacar que en esta Carta Magna ya se incluye la posibilidad de enjuiciamiento político a Ministros de la Corte Suprema, y no únicamente a Secretarios de Estado.

Los textos constitucionales correspondientes a 1929, 1938 y 1945 no serán analizados pues no conllevan un aporte normativo significativo a esta discusión. La Constitución de 1946 tampoco ofrece mayores modificaciones al régimen de responsabilidad. El artículo 110 mantiene el soborno, concusión, mal versación (sic) de fondos públicos, coacción indebida, además de aquellos aplicables al Jefe de Estado. Lo que merece nuestra atención es una causal adicional que incluye el artículo: negligencia. Nuevamente, esta causal no tiene un contenido claro y quedaría a discreción del legislador, de una forma subjetiva, determinar que ha existido negligencia. Sobre esta, podemos recurrir al estándar de la definición civil que define negligencia como la culpa consistente en no manejar los negocios ajenos con aquel cuidado que aún las personas negligentes y de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios.³⁶ En este marco normativo, nos encontramos ante la dificultad de probar cuando ha ocurrido una negligencia de parte del servidor, lo cual pasaría por el subjetivo análisis del legislador.

La Constitución de 1979 reconocía la posibilidad de que los Ministros sean sancionados por la Cámara Nacional de Representantes, ante lo cual perdían su calidad.³⁷ La causal, enunciada de manera diferente que en otras constituciones analizadas previamente prescribía que la Cámara podía proceder al enjuiciamiento de los Ministros de Estado por infracciones cometidas en el ejercicio de sus funciones oficiales.³⁸

Como se aprecia, la causal de enjuiciamiento es haber cometido infracciones en ejercicio de las funciones oficiales. En este caso, parece que nos enfrentamos nuevamente a una causal que aparece abierta y de interpretación subjetiva por parte del juzgador legislativo. No obstante, es posible definir “infracción” como una transgresión a la ley, o sea, una violación a una norma expresa. En este sentido, el sentido del proceso de

³⁶ Actual artículo 29 del Código Civil, nada diferente a la legislación de la época.

³⁷ Artículo 87.- (...) Deja de ser Ministro quien hubiere sido sancionado por la Cámara Nacional de Representantes, y no puede ser designado nuevamente dentro del mismo período presidencial. Constitución Política del Año 1979. Decreto Supremo 000, Registro Oficial 800 de 27 de marzo de 1979.

³⁸ Artículo 59.- La Cámara Nacional de Representantes se reúne en pleno, sin necesidad de convocatoria, en Quito, el diez de Agosto de cada año, y sesiona durante sesenta días improrrogables, para conocer, exclusivamente, de los siguientes asuntos: (...) f) proceder al enjuiciamiento política del Presidente y del Vicepresidente de la República, de los Ministros Secretarios de Estado, de los Ministros de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, del Tribunal Fiscal, del Tribunal Supremo Electoral y de los miembros del Tribunal de Garantías Constitucionales, por infracciones cometidas en el ejercicio de sus funciones oficiales y resolver su destitución en el caso de declaración de culpabilidad; (...). Constitución Política del Año 1979.

enjuiciamiento tendría como centro de la discusión la prueba de la norma transgredida, y la acción u omisión cometida que llevó a esa violación de norma. Hay que notar que no se encuentran listados como causales los delitos contra la administración pública. No obstante, a pesar de eso, el legislador de la época entendió que el cometimiento de estos configuraba una infracción.

De hecho, esta interpretación de la norma citada fue aplicada en el famoso juicio político seguido por el legislador León Febres Cordero en contra del Ministro de Gobierno, Carlos Feraud Blum. La acusación se basó en el cometimiento de delitos en contra de la administración, particularmente peculado en la adquisición de juguetes para los hijos de los miembros de la Policía Nacional.³⁹ En este caso, el Congreso votó a favor de la censura, constatando que el cometimiento de un delito en contra de la administración constituía una infracción. Podemos inferir, que, aunque no se encuentran estos delitos como causales de censura, el malversar fondos públicos transgrede normas expresas sobre el comportamiento y obligaciones de funcionarios públicos vigentes ya en esa época, por lo que resulta natural que se haya aplicado esta causal.

Este caso emblemático de juicio político también nos sirve como una ejemplificación de como se ha llevado el proceso de censura con causales delimitadas como las que fueron aplicadas. Para el legislador resulta más objetivo identificar una norma con una obligación que pueda ser transgredida y demostrar la falta, o incluso demostrar el cometimiento de un delito contra la administración pública. De esta forma, con un mecanismo cerrado de censura, se reduce el espectro de subjetividad de parte del juzgador legislativo, a diferencia de hablar de un incumplimiento de funciones, que permite la discrecionalidad.

Otro caso digno de analizar dentro de este periodo legislativo es el proceso de enjuiciamiento en contra del entonces Ministro de Agricultura, Carlos Vallejo en 1984. Aquí, el motivo de la solicitud de censura fue la expedición del Acuerdo Interministerial N° 049 del 27 de octubre de 1981, lo cual “originó el aumento del precio del azúcar”⁴⁰. En este proceso, los legisladores interpelantes no lograron demostrar que alguna norma había sido transgredida, toda vez que en el ordenamiento no existía prohibición de permitir la elevación de precios de bienes. En este sentido, vemos como funciona la

³⁹ Juicio Político en contra de Carlos Feraud Blum, Actas del Congreso Nacional, 16 de septiembre de 1980.

⁴⁰ Juicio Político en contra de Carlos Vallejo, Actas del Congreso Nacional, 23 de septiembre de 1982 (el Ministro interpelado fue absuelto por la cámara).

causal, y no permite que acciones cuestionables económica o ideológicamente ameriten la sanción política.

La Carta Magna de 1998 reformó el sistema de enjuiciamiento político debido a inconvenientes que tenía el Ecuador sobre esta institución⁴¹. En lo que nos interesa en materia de este estudio, señalamos que este texto constitucional mantiene como causal de censura a ministros a la infracción constitucional o legal. La redacción prescribe que los funcionarios pueden ser enjuiciados por infracciones cometidas en el ejercicio del cargo, de forma similar a la Constitución de 1978.⁴²

Nuevamente, la infracción constitucional o legal vendría a ser la violación a una norma expresa. Hay que destacar que se excluye tácitamente de la posibilidad de censura el cometimiento de delitos contra la administración pública, que si están considerados como causales para el Presidente y Vicepresidente de la República. No obstante, como se vio en la Constitución de 1979, la tradición legislativa ha sido incluir como razones para la censura también a estos delitos como causales, e inclusive, tratarlas como causales principales. Más bien, el constituyente de 1998 decidió ampliar la posibilidad de censura a otras hipótesis fácticas. Sobre esto, el tratadista Rafael Oyarte señala que:

“El uso de la fórmula "infracción" no implica que se restrinja el enjuiciamiento político a conductas que se encuentren tipificadas así penalmente, aunque no lo excluye, sino que se refiere a la contravención de disposiciones normativas contenidas tanto en la Constitución como en la ley.”⁴³

Como se ve, la interpretación de la causal es amplia y permite que cualquier antijuridicidad sea considerada por la legislatura, mientras esta sea cometida en el ejercicio de funciones. Oyarte aumenta que no se debe analizar las actuaciones que se estimen desacertadas, sino que se debe juzgar políticamente el irrespeto a la juridicidad

⁴¹ Rafael Oyarte Martínez, “El juicio político en la Constitución ecuatoriana”, *Foro Revista de derecho* 4 (2005), 39.

⁴² Artículo 130, numeral 9.- 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. Constitución de 1998. Decreto Legislativo No. 000. R.O. de 11 de agosto de 1998.

⁴³ Rafael Oyarte Martínez, “El juicio político en la Constitución ecuatoriana”, *Foro Revista de derecho* 4 (2005), 51.

generada en ejercicio del cargo, parafraseando a su vez al tratadista Juan Larrea Holguín.⁴⁴

Ahora, analizaremos dos casos de enjuiciamiento político que se dieron bajo esta Carta Magna. El primero, es el proceso seguido en 2004 en contra del entonces Ministro de Obras Públicas, José Macchiavelo Almeida. En este caso, la razón para encausar al Secretario de Estado fue “atentar e incumplir con el artículo 97 de la Constitución (...) que se refiere a la obligación de funcionarios a trabajar con eficiencia”⁴⁵. Como se aprecia, la acusación identificó norma constitucional y lo siguiente fue probar los hechos para que se haya configurado la “infracción” normativa. En este caso, el hecho fue el desplome de ciertas carreteras, lo que, según los interpelantes, infringía la obligación constitucional citada. Este proceso de juicio no llegó a término, por lo que el Ministro se mantuvo en funciones; sin embargo, nos permite advertir que aquí los legisladores se valían de una norma-principio para encontrar una infracción legal que amerite la censura.

El siguiente juicio político que veremos es el seguido en 2005 en contra del ex Canciller de la República, Patricio Zuquilanda Duque. En este caso, los interpelantes recurrieron al señalamiento de infracciones penales para determinar la sanción política. Particularmente, a Zuquilanda se lo acusó de permitir contaminación de la frontera norte con residuos contaminantes (en el marco del Plan Colombia), acto que según los interpelantes entraba en la hipótesis del artículo 473 del Código Penal vigente en la época. En este caso, el ex Ministro fue censurado, demostrando lo dicho anteriormente en cuanto si bien la norma no hace referencia expresa al cometimiento de delitos para incurrir en la sanción política, esta conducta si es considerada como una infracción legal. De lo dicho, concluimos que la causal de “infracciones constitucionales o legales” es entendida tanto como la comisión de delitos, como también la transgresión de una norma, aunque esa será una norma-principio.

Del análisis histórico, anticipamos la conclusión de que la tradición constitucional ecuatoriana ha sido de sancionar políticamente a los Secretarios de Estado, tanto por infracciones a normas expresas, como por la comisión de delitos. A continuación, veremos que la Constitución de la República del 2008 modifica esta tradición al hacer referencia al incumplimiento de funciones como causal única de sanción.

⁴⁴ Juan Larrea Holguín, *Derecho Constitucional* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2000), 113-114.

⁴⁵ Juicio Político en contra de José Macchiavelo Almeida. Actas del Congreso Nacional, N/D.

2.3. El problema de la aplicación en la Constitución del 2008

La actual Constitución del Ecuador determina como causal única para enjuiciar políticamente a autoridades que no sean el Presidente o Vicepresidente de la República el “incumplimiento de funciones que les asignan la Constitución y la ley”⁴⁶

En principio, encontramos que la redacción de esta causal es igualmente amplia y encajaría en lo que McGinnes y Hamilton describirían como un sistema acertado para tener flexibilidad en la acusación y no estar encerrados en causales taxativas que puedan limitar el ejercicio de la censura política. No obstante, existen diferencias sustanciales con la norma de censura estadounidense que generan problemas de aplicación en el Ecuador.

Como se vio con anterioridad, la lógica estadounidense de la censura era atacar la “malicia” de una actuación pública reprochable y proteger a la administración de funcionarios inadecuados. En el caso del Ecuador, si podemos encontrar una intención del constituyente en castigar al funcionario que ponga en riesgo a la administración, entendiendo que incumplir funciones puede generar un descalabro en el ejercicio público. Pero en contraste, no hay este sentido de castigar al funcionario que cometa un acto execrable, que atente contra el orden público. Sino más bien, se trata de sancionar a aquel que no ha cumplido con la función que se le es requerida.⁴⁷

Podemos asumir que la flexibilidad que ofrece la norma constitucional es la que los padres fundadores americanos (Hamilton) pensaban como ideal. No obstante, consideramos que, en este caso concreto, donde la norma exige necesariamente identificar una función incumplida, y no un deber legal o una infracción en términos de

⁴⁶ Artículo 131.- La Asamblea Nacional podrá proceder al enjuiciamiento político, a solicitud de al menos una cuarta parte de sus miembros y *por incumplimiento de las funciones que les asignan la Constitución y la ley*, de las ministras o ministros 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, durante el ejercicio de su cargo y hasta un año después de terminado. 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. La censura producirá la inmediata destitución de la autoridad. 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. Constitución de la República del Ecuador, R.O. 449, 20 de octubre de 2008.

⁴⁷ En las actas de la Asamblea Constituyente de Montecristi no se ha encontrado un debate legislativo sobre este tema que nos permita estar seguros de la intención concreta del constituyente e inferir por qué decidió recurrir a esta causa. Inferimos que una de las razones pudo ser el presidencialismo que se le impregnó a nuestro texto fundamental, lo cual si consta en las mismas actas.

las constituciones anteriores, genera problemas que se verán de inmediato; particularmente, si la figura se usa con irresponsabilidad.

La falta de delimitación de esta causal ha generado que los legisladores de diversas tendencias políticas pretendan la censura de autoridades por una variedad de razones. Algunos procesos se han valido de acusar incumplimiento de funciones constitucionales aplicables a todos los servidores públicos, mientras otros han recurrido a funciones de rango legal atribuidas a autoridades como miembros del Consejo de Participación Ciudadana, o funciones reglamentarias como aquellas atribuibles a los Ministros de Estado.

La consecuencia de esta realidad es que se ha llegado a abusar de la figura del juicio político, siendo este iniciado por cualquier causa, o razones políticas antes que jurídicas⁴⁸. Existe el caso, por ejemplo, de un Ministro de Gobierno encausado por funciones propias de la Policía Nacional⁴⁹. Cuando estos procesos son motivados por razones puramente partidarias, como revanchas o intentos de desestabilización democrática, el ejercicio de enjuiciamiento se aleja diametralmente de la razón de ser conforme la doctrina revisada al inicio de esta investigación: proteger a la administración de funcionarios inadecuados para esta, y censurar conductas reprochables políticamente.

A diferencia de la Constitución de 1830, que enlistaba taxativamente las causales para destitución, o la de 1998 que hablaba sobre “infracciones”, aquí nos encontramos ante un universo de posibilidades. Desde el universo de la responsabilidad civil, penal o administrativa es más sencillo encontrar que una norma específica ha sido transgredida, particularmente cuando hablamos de normas que contengan un mandato específico. Basta con observar la acción u omisión del funcionario para determinar que una norma constitucional o legal se ha visto violentada. Luego, el legislador decide la gravedad de la infracción, y si es meritoria la censura de parte del parlamento.

Por su lado, hablar de “incumplir funciones” implica una serie de posibilidades para encausar a una autoridad. Partiendo de que las funciones de un Ministro de Estado o autoridad de otra Función del Estado están recogidas en una serie de normas, que van

⁴⁸ Entre 2009 y 2019 se han dado alrededor de 35 procesos de juicio político conforme las actas de la Asamblea Nacional. De estos procesos 8 llegaron a la censura, y de estos, 7 se dieron a partir del 2017. Se evidencia una alta tasa de uso de esta figura, y que el actual equilibrio de fuerzas en la legislatura ha facilitado el control político. No obstante, esto no debe ser tomado como una muestra de eficacia del sistema, pues las razones de enjuiciamiento no son precisas como se verá más adelante en este trabajo.

⁴⁹ Juicio Político a María Paula Romo, Informe de la Comisión de Fiscalización y Control Político, 2020.

desde la Constitución, hasta normas infra legales como reglamentos, actos normativos, o inclusive instrucciones verbales que se puedan recibir.

A continuación, se revisará, a la luz de los juicios políticos dados en el último tiempo, los problemas de aplicación de esta institución de control político.

3. Los juicios políticos desde la Constitución del 2008.

Ante la ausencia de desarrollo teórico y doctrinario⁵⁰ sobre esta cuestión, la discusión alrededor del tema se ha dado dentro del ámbito político. Particularmente, y como debe ser, dentro del ámbito legislativo. Si bien la cultura actual de enjuiciamiento político se remonta al 2017, pues recién en este punto los procesos de fiscalización a autoridades subieron de la Comisión de Fiscalización al Pleno de la Asamblea Nacional,⁵¹ analizaremos procesos de control político inmediatos a la promulgación de la Constitución de Montecristi, independientemente con que hayan terminado o no en censura.

3.1. Juicios políticos 2009- 2017

El primer proceso de enjuiciamiento bajo la novel Constitución fue el iniciado en contra de Esteban Albornoz, ex Ministro de Electricidad y Energía Renovable en 2009. Los cargos invocados fueron falta de previsión en el manejo del sector eléctrico con consecuente pérdida económica de los sectores productivos de la ciudadanía.⁵² Si bien un ministro de estado debe cumplir los deberes que le son asignados legalmente y su incumplimiento es objeto de censura, pensar en que ocasionar una pérdida económica es incumplir funciones no nos parece que amerite la censura, pues toda acción de la administración puede tener un efecto económico adverso analizando sus implicaciones e impacto. El proceso finalmente fue archivado.

⁵⁰ El trabajo académico más actual del tema en el Ecuador es “El juicio político en la Constitución ecuatoriana”, de Rafael Oyarte. Este texto data del 2005 y solo contiene una somera referencia al tema de las causales dentro de toda la estructura del juicio político.

⁵¹ Es importante destacar que el cambio de la dinámica legislativa permitió esta realidad. En las legislaturas 2009-2013 y 2013-2017 con mayorías oficialistas permitieron un blindaje de los procesos de fiscalización iniciados por la oposición.

⁵² Juicio Político a Esteban Albornoz. Actas de la Asamblea Nacional, N/D.

Otro proceso interesante fue el seguido en 2010 en contra de Javier Ponce, en ese entonces Ministro de Defensa.⁵³ La causal invocada por los interpelantes fue el incumplimiento de entrega de informe a la Asamblea Nacional según el artículo 11 de la Ley de Seguridad Pública vigente en ese momento.⁵⁴ En este caso, nos es sencillo encontrar un incumplimiento de funciones pues hay una norma que describe un deber. La norma fue identificada, y se acusa de una omisión que la ha transgredido. Sin embargo, como la norma actual no habla de “deberes” o “infracciones”, no son las únicas hipótesis que pueden caer en el ámbito de la norma.

3.2. Juicios políticos 2017-2019

Un juicio político reciente que concluyó en una censura fue el seguido en contra del ex Contralor General del Estado, Carlos Pólit. El partido sustanciador argumentó que se habían incumplido funciones atribuidas al Contralor en el artículo 77 de la Ley de la Contraloría General del Estado.⁵⁵ Hasta este punto no existía una mayor discusión, pues la norma describe funciones propias de autoridades públicas. No obstante, el encausamiento político incluía también incumplimiento del Código de Ética de la Contraloría.⁵⁶

Aquí salta la pregunta de si el incumplimiento a una norma de orden reglamentario interno justifica una censura de parte del legislativo. Para referirse a esta duda, hay que analizar la naturaleza jurídica de un Código de Ética. El artículo 35 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado dispone que el Contralor General expedirá el Código de Conducta Ética de los servidores del organismo de control, y el Código de Conducta Ética Profesional del Auditor Gubernamental. En este sentido, se identifica que el Código de Ética es un acto normativo de carácter administrativo, pues se dio en ejercicio de una competencia administrativa, con efectos jurídicos generales que no se agotan con su cumplimiento⁵⁷, conforme determina el artículo 128 del Código Orgánico Administrativo. No obstante, a pesar de que este Código sea una norma integral del ordenamiento jurídico, es cuestionable que esta contenga “funciones” específicamente

⁵³ El proceso fue finalmente archivado.

⁵⁴ Juicio Político a Javier Ponce. Actas de la Asamblea Nacional, N/D.

⁵⁵ La norma establece atribuciones específicas para las máximas autoridades de las instituciones públicas, en materia de manejo de recursos públicos.

⁵⁶ Juicio Político a Carlos Pólit, Contralor General del Estado. Informe de la Comisión de Fiscalización y Control Político, 2017.

⁵⁷ Artículo 128. Código Orgánico Administrativo [COA], R.O. Suplemento 31 de 20 de junio de 2017.

hablando. En los apartados siguientes se explicará el alcance que consideramos debe tener este término.

El siguiente proceso de juicio político que terminó en censura del Pleno fue el seguido en contra de Carlos Ochoa. En este caso, la causal era menos delimitada aún pues la solicitud presentada argumentaba “abuso de autoridad e implementación de un régimen restrictivo de derechos”⁵⁸, lo cual suena genérico como para encasillarse en una función legal determinable y atribuible a un superintendente.

Otro proceso remarcable fue el seguido en contra de Carlos Baca Mancheno, ex Fiscal General del Estado. En este caso, la causal invocada fue “difundir un audio no judicializado de una conversación entre el Presidente de la Asamblea Nacional, y el ex Contralor General del Estado”. De igual forma, es cuestionable que la difusión de un audio califique como el incumplimiento de funciones claras que merecen la obediencia de una autoridad pública, más allá de las obligaciones genéricas de todo funcionario, incluidas en la Constitución de la República.

Posteriormente, sucedieron dos procesos de juicios políticos que llevaron la discusión a lo más particular. María Verónica Espinosa fue encausada y finalmente censurada por el Pleno por “falta de vigilancia y control sanitario, inadecuada participación en la modificación del cuadro de medicamentos, y administración inadecuada de recursos”⁵⁹. Esta causal no suena en sí a un incumplimiento de funciones, tanto como si a una aparente negligencia, o transgresión de alguna norma no identificada claramente, lo cual habría configurado sin problemas dentro de las hipótesis normativas de varias de las constituciones analizadas previamente.

El otro caso similar, es el proceso seguido en contra de la Ministra de Gobierno, María Paula Romo. Aquí, los legisladores trataron de lograr la censura argumentando ineficacia de la Policía en controlar la inseguridad en el Ecuador⁶⁰. En este sentido, se trató de atribuir a la Ministra funciones atinentes más bien a la Policía Nacional, lo que nos hace ver otro matiz del problema de la falta de alcance jurídico de la causal de “incumplimiento de funciones”. Particularmente, en el caso de la Ministra Romo, se la encausó por casos representativos de violencia en las grandes ciudades, los cuales

⁵⁸ Juicio Político a Carlos Ochoa, Superintendente de Comunicación. Informe de la Comisión de Fiscalización y Control Político, 2018.

⁵⁹ Juicio Político a María Verónica Espinosa, ex Ministra de Salud. Informe de la Comisión de Fiscalización y Control Político, 2019.

⁶⁰ Solicitud de juicio político en contra de María Paula Romo, presentada por Roberto Gómez y Lourdes Cuesta, 2019.

conmocionaron al país. Además, los hechos sucedidos en octubre de 2019 motivaron a los legisladores a acusar un indebido manejo de la situación, sin identificar normas claras y precisas que describían funciones aparentemente incumplidas. Como se ve entonces, la discusión no ha sido ordenada, ha estado marcada por el compás político, y no ha tenido un alcance jurídico.

Queda patente la importancia de delimitar la causal y acercarla a la razón doctrinaria de la censura política que se ha analizado anteriormente. Destituir un Ministro por incumplir un reglamento administrativo, o una norma interna orgánica funcional no puede ser equivalente a incumplir una función descrita en la Constitución o en leyes de rango orgánico u ordinario. Equiparar un incumplimiento con otro resulta en una devaluación y pérdida de sentido, pues bien debería ser una conducta más reprochable que la otra.

A continuación, se ilustra en un cuadro los juicios políticos llevados entre 2009 y 2019.⁶¹

Funcionario	Fecha	Patrocinador	Cargos	Resultado
Esteban Albornoz, ex Ministro de Electricidad y Energía Renovable	12/15/09	Andrés Páez Luis Morales, Juan López	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.	Archivo
Gloria Sabando, Superintendente de Bancos y Seguros	10/15/09	Galo Lara	Primas de contratación Seguros Sucre.	Archivo

⁶¹ Esta tabla ha sido realizada a partir de la compilación de actas disponible en el Archivo Bibliográfico “Juan Montalvo” de la Asamblea Nacional.

Raúl Vallejo, ex Ministro de Educación	6/4/10	Jorge Escala, Ramiro Terán	Declaración de que el Ecuador es patria alfabetizada.	Archivo
Gloria Sabando, Superintendente de Bancos y Seguros	12/16/10	Rolando Panchana	Falta de supervisión en proceso de liquidación de 32 entidades después del proceso de salvataje bancario.	Censura
Javier Ponce, Ministro de Defensa	4/1/10	Fausto Cobo	Compra helicópteros Druh y contratación de seguros, partes, mantenimiento y capacitación.	Archivo
Javier Ponce, Ministro de Defensa	9/11/10	Fausto Cobo	Incumplimiento en entrega de informe a la Asamblea Nacional según el art, 11 de la Ley de Seguridad Pública y del estado vigente desde 28 de septiembre del 2009.	Resolución
Jorge Manuel Marún, Ministro de	12/1/10	Galo Lara	Incumplimiento de funciones y arbitrariedad en	Sin sustanciación

Transporte Obras Publicas			declarar en estado de emergencia para contratos.	
Washington Pesantez, Fiscal General del Estado	03/23/10	María Paula Romo	Responsabilidades específicas dentro de la etapa pre procesal y procesal penal de las personas que tienen fuero.	Sin resolución en la Comisión
David Ortíz, Ministro de Obras Publicas	6/1/10	Abdalá Bucaram, Francisco Ulloa	Construcción puente segmental sobre Río Babahoyo y vías de acceso sectores la puntilla y Durañ en la Provincia del Guayas.	Archivo
Gloria Sabando, Superintendente de Bancos y Seguros	01/28/11	Línder Altafuya, Jorge Escala	No cobrar deuda por retención del 0.5% de contribución obligatoria al seguro social campesino.	Archivo
Marcela Miranda, Presidenta Consejo de Participación Ciudadana Control Social	02/15/11	Marco Murillo Ilbay	Falta de organización de las comisiones ciudadanas de selección de los miembros del	Archivo

			Consejo de la Judicatura.	
Benjamín Cevallos, Ministro de Salud Publica	03/31/11	Abdalá Bucaram, Francisco Ulloa	Violación art. 69 Ley de Contratación Pública. Adquisición de medicamentos genéricos (se dividieron ítems de compra mediante subdivisión de contratos).	Archivo
Pleno del Consejo de La Judicatura	7/2/11	Mauro Andino	Declaración falsa de bienes, conflicto de intereses, tráfico de influencias.	Improcedencia
José Serrano, Ministro del Interior	1/6/11	César Montufar	Incumplimiento de funciones.	Archivo
Ximena Ponce, Ministra de Inclusión Económica y Social	06/14/11	Galo Lara	Incumplimiento en el control y evaluación de forma general de los arts. 10 numeral 2 desde literal a) a literal d) y g) del ERJAFE.	Archivo

Gloria Vidal, Ministra de Educación	11/16/11	Jorge Escala	Precarización laboral y vulnerabilidad de maestros contratados.	Archivo
Patricio Rivera Yanez, Ministro de Finanzas	7/5/12	Línder Altafuya	Incumplimiento en pago de 40% de aportes a pensiones jubilares por parte del estado, según arts. 371 y 372 de la Constitución.	Archivo
Ricardo Patiño Aroca, Ministro de Relaciones Exteriores	10/4/12	Fernando Aguirre	Envío de correspondencia a través de la valija diplomática (tráfico de drogas).	Archivo
Richard Espinoza, ex Ministro de Relaciones Laborales	6/1/12	Nivea Vélez	Incumplimiento de instrumentos jurídicos internacionales sobre derecho al trabajo.	Archivo
Wilson Pástor, Ministro de Recursos Naturales no Renovables	9/7/12	Cléver Jiménez	Responsabilidad política en su gestión, en el comercio internacional de crudo y derivados.	Archivo

Augusto Espinoza, Ministro De Educación	07/13/16	Byron Pacheco	Violación a los arts. 212.3, 227, 348 inciso 3 de la Constitución.	Comisión desestimó demanda
Carlos Pólit Faggioni, Contralor General Del Estado	6/6/17	Daniel Mendoza	Incumplimiento de funciones como autoridad de control gubernamental al inobservar artículo 77 de la Ley de la Contraloría.	Censura
Jorge Glas, Vicepresidente De La Republica	12/1/17	Roberto Gómez	Incumplimiento de funciones (asociación ilícita).	Pérdida de competencia
Carlos Ochoa, Superintendente de Información y Comunicación	31/1/18	Fabricio Villamar, María De Lourdes Cuesta	Abuso de autoridad e implementación de régimen restrictivo de derechos.	Censura
Carlos Baca Mancheno, Fiscal General Del Estado	3/9/18	Henry Cucalón, Cesar Carrión	Incumplimiento de funciones (difusión de audio no judicializado).	Censura
Gustavo Jalkh, Presidente del Consejo de la Judicatura	5/1/18	Esteban Bernal, Raúl Tello	Incumplimiento de funciones (error inexcusable y concursos públicos nombramientos)	Sin votos para aprobación informe en la Comisión

			funcionarios judiciales).	
Christian Cruz, Superintendente De Bancos	1/6/18	Raúl Tello	Incumplimiento de funciones (falta de control deuda IESS).	Sin votos para aprobación informe en la Comisión
Carlos De La Torre, ex Ministro De Economía Y Finanzas	8/2/18	Tanlly Vera, Carmen Rivadeneira y Rina Campain	Dispuso la transferencia de fondos de la Ley Orgánica de Solidaridad para cubrir otras obligaciones.	Sin votos en el Pleno
Rubén Flores Ágreda, ex Ministro De Agricultura	26/7/18	Verónica Guevara	Incumplimiento de funciones establecidas en la Ley (arrogación de funciones).	
Diego García Carrión, ex Procurador General Del Estado	18/6/18	Mae Montaña	Funciones de representación judicial y patrocinio del estado con negligencia manifiesta.	Censura
María Fernanada Espinoza, ex Canciller	31/05/18	Cristina Reyes, Fernando Flores	Incumplimiento de funciones, mal manejo de la crisis de la frontera norte en 2018, la falta de atención a los ecuatorianos	Sin votos en el Pleno

			residentes en Venezuela e irregularidades en el proceso de naturalización de Julian Assange.	
María Verónica Espinosa, ex Ministra De Salud	4/6/18	Mae Montaña	Incumplimiento de funciones (falta de vigilancia y control sanitario).	Censura
Miembros Consejo Participación Ciudadana	8/7/19	Fabricio Villamar, Jeaninne Cruz Y Raúl Tello	Falsificación de documentos, perjurio y falso testimonio para participar como candidato e incumplimiento del Art, 21 numeral 10 de la Ley de Participación Ciudadana.	Censura
María Paula Romo, Ministra del Interior	8/8/19	Roberto Gómez y Lourdes Cuesta	Incumplimiento de funciones.	Archivo

4. Delimitación del “incumplimiento de funciones”

4.1. Interpretación de la norma

El artículo 131 contiene una norma con una naturaleza dispositiva que otorga la facultad de encausar a una determinada autoridad pública cuando ésta ha incumplido

funciones. Si consideramos que el alcance de la norma no es claro, entonces necesariamente debemos darle un sentido a la norma y preguntarnos cómo debe entenderse. Como punto de partida, recurrimos a las reglas de interpretación constitucional. Respecto de esto, el artículo 427 de la Constitución prescribe que las normas constitucionales deben interpretarse por el tenor literal que se ajuste a la Constitución en su integralidad, y en caso de duda se debe recurrir al sentido que favorezca la plena vigencia de los derechos, y que mejor respete la voluntad del constituyente.⁶²

La norma constitucional sobre interpretación recurre en primer lugar a la interpretación sistemática conforme el tenor literal. Atendiendo a este último parámetro, recurrimos a darle un significado a la palabra “funciones”. El doctrinario Allan Brewer-Carías determina que la “función” administrativa es la actuación del sujeto de derecho al gestionar el interés público⁶³, y dentro de esta definición, decimos que estas actuaciones ejercerse con arreglo a lo establecido en la ley.⁶⁴ Conforme el principio de legalidad, las actividades de los órganos del Estado deben estar contenidas como competencias dentro del ordenamiento jurídico.

En el contexto sobre el que versamos, parece que el término “competencia” es el que más luces puede darnos al alcance de “función”. Competencia por su lado, vendría a ser aquella facultad otorgada por la ley a un servidor, en este caso, a aquellos enumerados en el artículo 131. De esta interpretación literal, obtenemos que cuando el constituyente se refiere a una función, esta necesariamente debería estar otorgada en forma de atribución en una norma. Esta forma de entender el artículo 131 es respaldada por nuestro Código Orgánico Administrativo, que en su artículo 65 prescribe que la competencia es la medida en que la Constitución y la ley habilitan a un órgano para obrar y cumplir sus fines.⁶⁵ Por consiguiente, la función debe estar siempre contenida en una norma, constitucional o legal. Esto además parece compaginar con la tradición constitucional del país, que ha buscado sancionar con base en la legalidad de la actuación, tanto al sancionar incumplimiento de competencias o deberes, como al sancionar infracciones.

⁶² Artículo 427.- Las normas constitucionales se interpretarán por el tenor literal que más se ajuste a la Constitución en su integralidad. En caso de duda, se interpretarán en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos y que mejor respete la voluntad del constituyente, y de acuerdo con los principios generales de la interpretación constitucional.” Constitución de la República del Ecuador, 2008.

⁶³ Allan Brewer-Carías, *Derecho Administrativo Tomo I* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2005), 83.

⁶⁴ *Id.*, 42.

⁶⁵ Artículo 65, COA.

El “incumplimiento de funciones” no solo debe referirse a infracciones legales o falta de cumplimiento de competencias; sino que también tiene una relación con el adecuado manejo de los recursos públicos, pues la norma de la Constitución que prescribe de alguna manera el comportamiento esperado de los servidores determina que los servidores públicos están sujetos a sanciones establecidas por delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito⁶⁶. De este artículo entendemos que ha sido una intención del legislador sancionar estas conductas, por lo que no pueden salirse del radar del control político, más aún si tomamos en cuenta que la comisión de estos actos representan infracciones normativas, y del juicio político pueden aparecer indicios de responsabilidad penal.

Estas son las conductas que el constituyente de Montecristi ha considerado como más reprochables⁶⁷ en cuanto al ejercicio de la función pública, por lo que resulta lógico que cometer cualquiera de estos actos constituya un incumplimiento de funciones a la luz del artículo 131. Además, esto también iría atado con la tradición constitucional de censurar a quienes comenten atentados en contra de la administración pública.

De esta interpretación a la luz de los preceptos constitucionales⁶⁸, concluimos que las funciones a las que se refiere el 131 deben estar expresamente estipuladas en la ley en forma de competencias, y la responsabilidad política puede también estar relacionada con el cometimiento de delitos en contra de la administración pública. De esta forma, tenemos que tanto la responsabilidad civil como penal son objeto de la censura política.

4.2. Funciones de las autoridades públicas sujetas a control

Son varias las autoridades sujetas al control político a tenor del artículo 131: ministras o ministros de Estado, o de la máxima autoridad de la Procuraduría General

⁶⁶ Artículo 233.- Ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones o por omisiones, y serán responsable administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos. Las servidoras o servidores públicos y los delegados o representantes a los cuerpos colegiados a las instituciones del Estado estarán sujetos a las sanciones establecidas por delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito. La acción para perseguirlos y las penas correspondientes serán imprescriptibles y en estos casos, los juicios se iniciarán y continuarán incluso en ausencia de las personas acusadas. Estas normas también se aplicarán a quienes participen en estos delitos, aun cuando no tengan las calidades antes señaladas(...). Constitución de la República del Ecuador, 2008.

⁶⁷ Aunque estas acciones son abiertamente reprochables y merecen el escarnio político, no son las únicas. El propio incumplimiento de funciones entra también en esta categorización.

⁶⁸ Respecto de la interpretación conforme la intención del constituyente, esta no es clara toda vez que en las actas de la Asamblea Constituyente de Montecristi no se menciona debate alguno sobre esta institución de forma específica.

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. Cada una de estas autoridades tiene un grupo de atribuciones determinado en el ordenamiento jurídico, pero de una forma dispersa. Por ejemplo, las funciones de la máxima autoridad de la Procuraduría General del Estado, la Contraloría o los miembros de las máximas instituciones de las otras funciones del Estado tienen descripción de sus facultades en la misma Constitución y en sus propias leyes especiales, aunque igualmente con ciertos matices.

Antes de ejemplificar las funciones cuyo incumplimiento amerita sanción política, asimilándolas a las competencias legales y constitucionales, debemos recalcar que cuando nos referimos a “funciones” esto debe entenderse como sinónimo de “competencias”, tal como se ha analizado en el apartado anterior. Esto se refuerza a través del principio de competencia, el cual marca la pauta de la actuación de los servidores públicos, conforme determina el artículo 226 de la Constitución⁶⁹. En este artículo se determina que los servidores públicos ejercerán las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la Ley. De esta forma, se elimina la posibilidad de encausar a una autoridad por incumplir supuestas funciones en otras normas legales; o peor aún, meras expectativas de comportamiento conforme el criterio del legislador. Todo lo que se encuentre fuera de ese espacio no solo que resultaría inconstitucional, sino también fuera del radar de control político a través del enjuiciamiento.

A modo de ejemplo, el artículo 237 de la Constitución señala las funciones del Procurador General del Estado. Entre estas, se incluye la representación judicial del Estado, asesoramiento legal, absolución de consultas jurídicas, entre otras. Estas funciones, entendidas como competencias a la luz del análisis realizado en secciones anteriores, serían aquellas cuyo incumplimiento amerita la sanción política. Igualmente entrarían las que se encuentren en la ley especial de esta institución.

De forma análoga, el artículo 212 del texto constitucional señala las funciones de la Contraloría General del Estado, entre las que se incluyen la determinación de responsabilidades para funcionarios, dirección del sistema de auditoría, etc. Si bien es cierto la norma no hace referencia expresa a las funciones propias del Contralor, sino a

⁶⁹ Artículo 226. Constitución de la República del Ecuador, 2008.

las de la institución, el Contralor es la máxima autoridad de esta institución, por lo que responde por el cumplimiento de estas competencias. De hecho, la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado en su artículo 32 determina que el Contralor ejercerá las funciones constitucionales y legales, entendidas estas como las atribuidas a la Contraloría. Subsecuentemente, conforme el artículo 34 de la misma ley, el Contralor puede delegar el ejercicio de sus atribuciones. En este sentido, un incumplimiento de las funciones propias de la Contraloría, incluidas en la Constitución y la Ley, llevaría a una censura por parte del legislativo.

Como se vio anteriormente en el juicio político al ex Contralor en la actual legislatura, la función cuyo incumplimiento se demandaba era del Código de Ética de la institución que dirigía. Tal como se analizó en su momento, este es un cuerpo legal que incluye obligaciones expresas para los funcionarios de la Contraloría. No obstante, no consideramos que haga referencia a competencias propiamente dichas a la luz de la interpretación que fue analizada en la sección anterior, pues no están expresamente contempladas en la ley. Además, estimamos que una sanción tan fuerte como lo es la destitución debe darse por incumplimiento de funciones constitucionales o legales para preservar el valor de la figura.

Respecto de los Ministros de Estado, la Constitución en su artículo 154 determina que a estos les corresponde ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiera su gestión, así como presentar informes ante la Asamblea Nacional cuando sean requeridos. Funciones específicas para cada ministro se encuentran dispersas en varias leyes especiales para cada área. En este marco, el incumplimiento de alguna de estas competencias, recogidas en la Constitución o la Ley, es lo que debe motivar un juicio político.

5. Conclusiones

La razón histórica para la existencia de la institución de control político de parte de la función legislativa es verificar el correcto cumplimiento de actividades por parte de los funcionarios de la administración. Cuando la figura fue recogida en la Constitución de Estados Unidos, el principio fundamental fue el de alejar a malos elementos del gobierno que pueden ser perniciosos para el correcto manejo de los asuntos públicos. El esquema conforme el cual fue concebido el procedimiento fue ideado como flexible y sujeto a la consideración política de los legisladores, pues no se trata de un proceso jurisdiccional.

Los fundadores estadounidenses consideraron que llenar al proceso de especificidades, reglas específicas o causas concretas e identificables, el proceso se alejaría de su naturaleza política.

En el Ecuador, desde la época de la colonia y la Gran Colombia ha estado presente la figura de censura política. Las causas han variado a lo largo de la historia, entre constituciones que únicamente sancionaban el cometimiento de delitos en contra de la administración, pasando por las que sancionaban el incumplimiento de competencias legales, hasta textos normativos que perseguían infracciones normativas propiamente dichas. Si bien se ha cumplido de forma general con el parámetro de flexibilidad para permitir el enjuiciamiento, la institución ha sido utilizada en el marco de discusiones de carácter partidario. Del análisis histórico de la legislación encontramos que los momentos de mayor lucidez normativa fueron aquellos en los que la norma invocaba incumplimiento de deberes o infracciones legales, pues implicaba la identificación de una norma, y la demostración de la acción u omisión que llevaría al incumplimiento; ofreciendo la objetividad necesaria para que no exista un abuso de la figura.

Actualmente, desde la Constitución de 2008, la razón de enjuiciamiento de autoridades públicas como los Ministros de Estado es el “incumplimiento de funciones”. Si bien es cierto que también existe el rango de subjetividad necesario para ejercer el control político, aquí nos encontramos ante una dificultad en la aplicación de la norma. Los legisladores que han invocado la causal para encausar autoridades, particularmente Ministros de Estado, se han valido de la indeterminación de la norma para acusar a las autoridades por varios motivos. No únicamente se los acusado de incumplir funciones establecidas en la ley, sino también de no cumplir con expectativas sociales o económicas, o haber incumplido normas de carácter infra legal. Esto conllevó a una devaluación de la figura de juicio político.

Frente a esta realidad de aplicación normativa, analizamos cual debe ser la interpretación adecuada de la norma contenida en el artículo 131. Cuando hablamos de “funciones”, debemos entender competencias contenidas en la Constitución y la ley, de forma que se deba identificar una norma en la ley que contenga una atribución para luego probar su incumplimiento. Esto toda vez que las autoridades públicas solo pueden actuar en el marco de estas competencias, por mandato constitucional. De esta manera, se delimita la figura de una forma más objetiva; y de ser considerada, permitirá un uso más responsable de la figura de censura política por excelencia.