

## Tabla de Contenidos

INTRODUCCIÓN.....	X
 CAPÍTULO I MARCO CONCEPTUAL DOCTRINARIO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS.....	11
<b>1.1 Rendición de Cuentas en el Mandato Civil de Acuerdo a la Doctrina.....</b>	<b>11</b>
1.1.1 Campo Civil – Marco Conceptual y Doctrinario de la Rendición de Cuentas.....	12
1.1.2 Campo Político.....	12
1.1.3 La Rendición de Cuentas como parte de la Política.....	14
<b>1.2 Significado de la Rendición de Cuentas.....</b>	<b>14</b>
1.2.1 Tratamiento Legal de la Rendición de Cuentas en el Ámbito Local.....	16
1.2.2 Clasificación de los cinco tipo de dimensiones.....	17
<b>1.3 Clasificación Horizontal y Vertical.....</b>	<b>18</b>
<b>1.4 Red Conceptual.....</b>	<b>19</b>
<b>1.5 Influencia Económica de la Rendición de Cuentas.....</b>	<b>20</b>
<b>1.6 Conclusiones sobre la Rendición de Cuentas.....</b>	<b>21</b>
<b>1.7 Los Sustentos en la Rendición de Cuentas.....</b>	<b>22</b>
1.7.1 Información y Justificación.....	23
1.7.2 Sanciones.....	24
<b>1.8 Las Dimensiones en la Rendición de Cuentas.....</b>	<b>25</b>
1.8.1 La Rendición de Cuentas en el Ecuador.....	25

1.8.2 Los Objetivos en la Rendición de Cuentas.....	26
1.8.3 Afinidades en la Rendición de Cuentas.....	27
1.8.4 Publicidad.....	28
<b>1.9 ¿Quiénes Rinden Cuentas?.....</b>	<b>28</b>
<b>1.10 ¿Quién exige Cuentas?.....</b>	<b>29</b>
1.10.1 Controles Transaccionales.....	31
1.10.2 Controles Recursivos.....	31
<b>1.11 Aspectos Conceptuales y Doctrinarios del Juicio Político.....</b>	<b>31</b>
1.11.1 Poder y Soberanía.....	31
1.11.2 División de Poderes.....	33
1.11.3 Antecedentes del Juicio Político.....	34
1.11.4 Origen Histórico de la Representación Política en el Juicio Político...	35
1.11.5 Naturaleza Jurídica de la Representación Política.....	36
 <b>CAPÍTULO II LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y EL JUICIO POLÍTICO EN EL DERECHO COMPARADO – BREVE ESTUDIO DE LA CONSTITUCIÓN ECUATORIANA CON RESPECTO A LAS CONSTITUCIONES DE COLOMBIA, CHILE Y ESPAÑA.....</b>	 <b>38</b>
<b>2.1 Nociones Generales.....</b>	<b>38</b>
<b>2.2 La Rendición de cuentas en la Constitución Colombiana.....</b>	<b>40</b>
<b>2.3 Rendición de cuentas en la Constitución De Chile.....</b>	<b>43</b>
<b>2.4 De la Rendición de cuentas de la Constitución Española.....</b>	<b>45</b>
<b>2.5 Rendición de Cuentas en la Constitución Política del Ecuador.....</b>	<b>48</b>
<b>2.6 Breve Análisis de Derecho Comparado en la Rendición de.....</b>	

<b>Cuentas</b> .....	53
2.6.1 Derecho de Petición.....	53
2.6.2 Participación Ciudadana.....	53
2.6.3 En Cuanto al Sistema Electoral.....	53
2.6.4 Cuerpos Colegiados.....	54
2.6.5 De los Ministros de Estado.....	54
<b>2.7 Juicio Político</b> .....	54
<b>2.8 Análisis de Derecho Comparado en cuanto al Juicio Político</b> .....	60
<b>CAPÍTULO III EVOLUCIÓN DEL JUICIO POLÍTICO EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ECUATORIANO</b> .....	63
<b>3.1 Antecedentes</b> .....	63
<b>3.2 El Control Político</b> .....	65
<b>3.3 Consideraciones sobre la Naturaleza Jurídica o Política del Control Parlamentario</b> .....	67
3.3.1 Antecedentes Históricos del Juicio Político.....	68
3.3.2 En Estado Unidos.....	68
<b>3.4 Función Fiscalizadora</b> .....	69
3.4.1 Información Documentaria.....	70
<b>3.5 Juicio Político</b> .....	72
3.5.1 Referencia Histórica.....	72
3.5.2 Observaciones.....	74
<b>3.6 Sujetos Pasivos del Juicio Político</b> .....	75
3.6.1 Ejecutivo.....	75
3.6.2 Órganos de Control.....	76

3.6.3 Órganos Jurisdiccionales.....	76
<b>3.7 Causales de Enjuiciamiento Político.....</b>	<b>77</b>
3.7.1 Delito.....	77
3.7.2 Cohecho.....	78
3.7.3 Concusión.....	79
3.7.4 Peculado.....	79
3.7.5 Enriquecimiento Ilícito.....	79
3.7.6 En cuanto al abandono del cargo.....	80
3.7.7 El Procedimiento.....	81
<b>3.8 Para el Caso del Presidente y Vicepresidente de la República.....</b>	<b>82</b>
3.8.1 Moción de Censura.....	82
3.8.2 Efectos.....	83
3.8.3 Ministros de Estado.....	83
<b>CAPÍTULO IV PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL AL ARTÍCULO 130 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1998.....</b>	<b>87</b>
<b>4.1 Nociones Generales</b>	<b>87</b>
<b>4.2 Propuesta de Reforma al Artículo 130 # 9 de la Constitución Política de 1998.....</b>	<b>91</b>
4.2.1 Texto Actual.....	91
4.2.2 Texto Propuesto.....	91
4.2.3 Sustento.....	91
<b>4.3 Texto Actual.....</b>	<b>91</b>
4.3.1 Texto Propuesto.....	92

4.3.2 Sustento.....	92
<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....</b>	<b>93</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>98</b>

*Esta Tesis es dedicada para mis padres que con su esfuerzo y dedicación posibilitaron la consecución de la misma. Además, a mis hermanos que con su ejemplo me supieron dar las pautas necesarias para saber dirigir mis esfuerzos a la culminación de este objetivo...*

*Agradezco a Dios y especialmente a mi padre y a mi madre que siempre han estado junto a mí en cada paso de mi vida. A mis amigos, que con su ayuda desinteresada fueron de gran apoyo...*

## INTRODUCCIÓN

¿Las facultades contenidas en la norma constitucional son suficientes para que se cumpla el objetivo de fiscalización del Congreso Nacional en cuanto a los Ministros de Estado?

Si bien es cierto que para estos funcionarios el voto de censura no implica su destitución porque ésta es una atribución reservada al Presidente de la República, según el texto del numeral 9 del artículo 130 de la Constitución Política vigente, esta práctica menoscaba las atribuciones de fiscalización del Congreso Nacional.

Expuesto el tema principal de este trabajo, es necesario que se efectúe una investigación y reflexión sobre la institución del juicio político, analizado desde el marco conceptual y doctrinario de la rendición de cuentas. Lo cual es considerado en el capítulo I.

EL Código Político en su artículo 120, establece las normas de responsabilidad pública por el manejo de la administración de los fondos, bienes y recursos públicos



aplicable a los dignatarios, funcionarios y servidores de los organismos e instituciones del Estado. Lo cual tiene relación con el tema objeto de este estudio.

Para conocer el argumento central de este trabajo, habrán de examinarse, aunque indirectamente, algunas concepciones como el mandato, el albaceazgo, puesto que fundado en el concepto de estos, el ejecutor sería un mandatario especial a un delegado (Salazar Román, Rebiola Fornieles) sometido a reglas especiales, ya que se ha hecho notar a través de la doctrina que la ejecución testamentaria cumple en el campo sucesorio, la misma función que el mandato en los negocios entre vivos. Esto nos ayudará a contextualizar el tema y a entender la importancia del juicio político y la rendición de cuentas.

Las nociones relacionadas con las instituciones antes señaladas en la República de Chile, Colombia y España, son examinadas en el capítulo II a fin de cotejar el tratamiento constitucional que se da en cada uno de esos Estados, aspecto que será de importancia desde el punto de vista del Derecho Comparado y nos servirá como guía para el tratamiento del juicio político en el Ecuador.

En el capítulo III se menciona la evolución del proceso político en el sistema constitucional ecuatoriano, tomando como referencia la Constitución norteamericana de 1787, que instituye la facultad del soberano, representado por el Congreso de, “conocer todos los juicios políticos” de conformidad con el artículo 1 de ese cuerpo normativo, atribución que es adoptada por casi todas las demás constituciones en el mundo, que encargan esa característica al Parlamento. Esta facultad también se halla en las diferentes Cartas Políticas de nuestro país a lo largo del periodo republicano desde 1830, que radicaba en la Cámara de Diputados, hasta concluir en el Senado con la resolución correspondiente en el sistema bicameral. Y que se atribuye actualmente al Congreso Nacional, identificado en una sola Cámara en 1998. Característica que se mantuvo desde la Constitución de 1978 y que ha sufrido ligeras variaciones como la de 1929, que a decir de algunos expertos como Holguín, ensayó un “régimen semi-parlamentario”.

Este estudio nos permitirá comprender el tratamiento que se ha dado a la institución del juicio político en las diferentes constituciones del Ecuador.

Finalmente, el capítulo IV establece una propuesta de reforma al artículo 130, numeral 9 de la Constitución Política de 1998, que en el caso de los Ministros de Estado llega solamente hasta la censura de conformidad con el inciso 4 de dicho numeral que se ubica en el extremo permisivo, ante la disposición constitucional actual que supuestamente contribuiría a generar gobernabilidad. Es en este punto que plantearé una propuesta de reforma constitucional al mencionado artículo que establece una condición de excepción para los Ministros de Estado.

## CAPÍTULO I

### MARCO CONCEPTUAL Y DOCTRINARIO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

#### 1.1 Rendición de Cuentas en el Mandato Civil de Acuerdo a la Doctrina

De acuerdo con la doctrina, “en la institución del mandato, el mandatario debe informar y rendir cuentas al mandante de las operaciones que realiza por él, tratándose ésta de una obligación general del mandato que incumbe a todo mandatario cuya dispensa no releva al mandatario de los cargos que contra el mismo justifique el mandante”.<sup>1</sup>

“Esta obligación comprende todo lo que el mandatario haya recibido en razón de su procuración; aun aquello que no le fuese debido al mandante; las ganancias resultantes del negocio; títulos y documentos, etc., y de idéntica manera si encuentra obstáculo en la realización del negocio encomendado, para promover así nuevas instrucciones”.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Director Bernardo Lerner, “Voz” Enciclopedia Jurídica Omeba, Editores Libreros Lavallo Argentina Tomo XIX, 1964, p. 16, 17 10

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 18

### **1.1.1 Campo Civil – Marco Conceptual y Doctrinario de la Rendición de Cuentas**

La rendición de cuentas en el Derecho Civil, ha sido considerada como aspecto de la Administración de Bienes que el albacea recibe y que en realidad pertenecen, según el Derecho Sucesorio, a los herederos y legatarios; en consecuencia, la responsabilidad se entiende que es conforme a los principios del mandato, cuya concreción práctica es la rendición de cuentas y la obligación que importa, de acuerdo con la doctrina. En este campo, las cuentas pueden ser exigidas por los interesados aludidos que son los herederos y legatarios, de ahí que sus obligaciones y deberes nacen en cuanto se relacionan con la administración, distribución, aseguramiento y disposición de los bienes hereditarios que legalmente reciben. La rendición de cuentas, como obligación ineludible, tampoco puede ser eximida por disposiciones testamentarias y es exigida por su carácter de mandatario especial.

### **1.1.2 Campo Político**

Se ha expresado con acierto, que “existe un consenso casi universal según el cual la principal virtud de la democracia es que permite cambiar los gobernantes sin violencia y ofrece además esa posibilidad en plazos razonables y regulares”.<sup>3</sup> Desde este punto de vista, la institución de la rendición de cuentas contribuye de forma directa a un mejor ejercicio de la democracia.

El problema esencial de la democracia se encuentra en que los gobernantes, en el ejercicio del poder, se dejan llevar por sus propios intereses, ambiciones y por fines distintos a los que desean los electores, lo cual ha permitido que se estructure un mecanismo de pesos y contrapesos que ha conformado la rendición de cuentas, que en algunos estados como en el nuestro, se orientan a través del juicio político para el caso de dignidades de elección popular como del Presidente y Vicepresidente de la

---

<sup>3</sup>A. SCHEDLER, Larry Diamond y Marc F. Plattner (Boulder y Londres: Lynne Rienner Publishers, 1999), Rendición de Cuentas, p.6. Libro en versión digital PDF, Disponible en [www.programaanticorrupcion.gob.mx/rend\\_ctas\\_IFAI.pdf](http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/rend_ctas_IFAI.pdf). consultado: 2007 - 12 - 10

República y a otras dignidades como expresamente se hallan referidas en el primer inciso del numeral 9, artículo 130 de la Constitución Política de la República del Ecuador, tales como Ministros de Estado, Controlador General y Procurador del Estado, Defensor del Pueblo, Ministro Fiscal General, Superintendentes, Vocales del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo Electoral. De lo que se infiere que para rendir cuentas no es necesario un juicio político previo

La “inspección pública” permite explicar y justificar los actos de quienes, en términos genéricos se denominan gobernantes, mismos que deben explicar y justificar sus actos y a la vez deben estar supeditados a las sanciones en caso de incurrir en alguna falta o ilegalidad.

En democracia deben existir instituciones, procedimientos y leyes que van desde el acceso a la información por parte de los ciudadanos, hasta la remoción de los gobernantes, ya sea con la implementación de contralorías administrativas hasta la corrección por parte de otro poder del Estado como el judicial o el propio legislativo.

Básicamente, dice SCHEDLER, que la rendición de cuentas es un “concepto modesto, que para imponerse como una realidad que controle el poder, debe desenvolverse en una multiplicidad de factores que se complementen”<sup>4</sup>, lo cual no deja de ser verdad, pues como única fórmula de solución que no existe de un tipo de rendición de cuentas que por sí solucione el problema de la corrupción o la ilegalidad, pero sí es una forma que junto a otras contribuyen a ese fin.

Dentro de ese engranaje, dice este autor, debe destacarse un componente esencial de la rendición de cuentas que lo llama *answerability*, es decir la obligación de los gobernantes de responder a las solicitudes de información y de cuestionamientos de los gobernados en cuyos casos se deben implementar mecanismos que develen los actos, las decisiones y las políticas de los gobernantes propiciando un diálogo como puente permanente institucional con los gobernados.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> A. SCHEDLER, Rendición... cit. p. 7

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 10

### 1.1.3 La Rendición de Cuentas como parte de la Política

La esencia de la política es el poder o el poder político, los teóricos clásicos sostenían que primero viene el poder y luego la necesidad de controlarlo. Uno de los motivos de preocupación ha sido, cómo mantener el poder bajo control para prevenir sus abusos, para eso se han buscado procedimientos de reglas de conducta; preocupación que actualmente forma parte del lenguaje político cotidiano en la comunidad internacional, de ahí, que líderes políticos, actores, observadores, asociaciones cívicas, académicos, etc., concuerden en un firme propósito que busca el concepto de la rendición pública de cuentas, en un mundo con países orientados democráticamente y que se halle implícita la rendición de cuentas como parte consustancial de ella.

## 1.2 Significado de la Rendición de Cuentas

¿Qué es la rendición de cuentas? Los tratadistas, en su gran mayoría, concuerdan en la importancia que tiene la palabra Inglesa *accountability*, que sin embargo, no tiene una traducción ni precisa, ni estable en castellano, de tal manera que las acepciones más concordantes son las de control, fiscalización y responsabilidad. Por lo tanto, la traducción más común es la de rendición de cuentas concepto que se ha adaptado mejor a las justificaciones que el lenguaje y la cultura ejercen sobre los significados.

Para SCHEDLER no hay una exactitud en el significado de la expresión inglesa *accountability* con la de rendición de cuentas en castellano, pues la primera conlleva un sentido claro de obligación mientras que la segunda sugiere un acto voluntario de parte del gobernante que rinde cuentas y no por necesidad.<sup>6</sup>

En el significado inglés la exigencia de cuentas por derecho, implica que las obligaciones de unos son los derechos de otros que, desde al punto de vista del referido autor, es el mas acertado.

---

<sup>6</sup> A .SCHEDLER, Rendición... cit. p. 11

En síntesis, se afirma que “la noción de rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas: por un lado incluye la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y justificarlas en público; y por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos”<sup>7</sup>. En opinión de CASTILLO el concepto de rendición de cuentas está relacionado “en primer momento, por una acción determinada o conjunto de acciones ejercidas por un sujeto en específico; y en un segundo momento cuando éstas acciones se convierten en transmisoras de un conocimiento, es decir en conocimiento mismo”<sup>8</sup>

CASTILLO, citando a UGALDE en su obra “Rendición de cuentas y Democracia” (2002), nos dice que todo régimen político rinde cuentas de algo a alguien siendo lo único que varía, el grado con que se hace; sin embargo aclara que la rendición de cuentas es el elemento central de la democracia representativa, de tal forma que es uno de los principales instrumentos con los que cuenta para controlar el abuso de poder y así garantizar que los gobernantes manden con transparencia, eficacia y honestidad.<sup>9</sup>

CASTILLO citando a MACLEAN, define la rendición de cuentas como el requerimiento para que los representantes den cuenta sobre el uso de sus poderes y responsabilidades. Al respecto SCHEDLER dice que es un concepto de dos dimensiones que denota la obligación de los políticos y funcionarios públicos de informar y justificar sus actos, y la capacidad para imponer sanciones a los funcionarios y representantes que puedan violar ciertas normas de conducta.<sup>10</sup>

CASTILLO citando a AGUILAR, la entiende en el sentido social-jurídico de ser responsable de algo ante alguien, donde la información tiene el carácter obligatorio. Para WATT, según CASTILLO, orientado desde la tendencia conceptual de *accountability*, la rendición de cuentas forma parte del proceso de delegación, donde el principal le da los medios o le delega poder al agente para un propósito, con el fin de incentivarlo o

---

<sup>7</sup> A. SCHEDLER, Rendición, cit. p. 12

<sup>8</sup> MACLEAN citado por CASTILLO. "De la rendición de cuentas a la reforma cero, más allá de un gobierno ético" en Contribuciones a la Economía, abril 2005. Texto completo en <http://www.eumed.net/ce> Consultado: 2007 - 12 - 10

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 2

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 11

castigarlo dependiendo si lo provee o no del dinero en el uso de esos medios y ese poder.<sup>11</sup>

### **1.2.1 Tratamiento Legal de la Rendición de Cuentas en el Ámbito Local**

“Nuestra Constitución Política, en lo concerniente a rendición de cuentas del ejecutivo, el artículo 171, determina en el numeral 7 la obligación de presentar al Congreso Nacional el informe anual correspondiente”.

Por su parte, el artículo 237 de la misma Carta Política en lo que se refiere a los Gobiernos Seccionales Autónomos, hace referencia a esta institución.

“La Ley Orgánica de Educación Superior en el artículo 5 dispone expresamente: “Los organismos e instituciones que forman parte del Sistema Nacional de Educación Superior se sujetaran a los mecanismos de control constitucional legalmente establecidos y tiene la responsabilidad de rendir cuentas a la sociedad sobre el uso de su autonomía y el cumplimiento de su misión, fines y objetivos”

Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado en el numero 1 del artículo 5 sobre Sistema de Control, Fiscalización y Auditoria del Estado expresa que: “Los dignatarios, autoridades, funcionarios y servidores públicos, sin excepción, se responsabilicen y rindan cuenta publica sobre el ejercicio de sus atribuciones, la utilización de los recursos públicos puestos a su disposición así como de los resultados obtenidos de su empleo”<sup>12</sup>

<sup>11</sup> AGUILAR Y WATT citado por R. CASTILLO, De la Rendición... cit. p. 3

<sup>12</sup> La Constitución Política del Ecuador Art. 171 y 237 Art. 171.- Serán atribuciones y deberes del Presidente de la República los siguientes:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los tratados y los convenios internacionales y demás normas jurídicas dentro del ámbito de su competencia.
2. Presentar, en el momento de su posesión, su plan de gobierno con los lineamientos fundamentales de las políticas y acciones que desarrollará durante su ejercicio.
3. Establecer las políticas generales del Estado, aprobar los correspondientes planes de desarrollo y velar por su cumplimiento.
4. Participar en el proceso de formación y promulgación de las leyes, en la forma prevista en esta Constitución.
5. Expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, sin contravenirlas ni alterarlas, así como los que convengan a la buena marcha de la administración.
6. Convocar a consultas populares de acuerdo con lo preceptuado en la Constitución.
7. Presentar al Congreso Nacional, el 15 de enero de cada año, el informe sobre la ejecución del plan de gobierno, los indicadores de desarrollo humano, la situación general de la República, los objetivos que el gobierno se proponga alcanzar durante el año



## 1.2.2 Clasificación de Cinco Tipos de Dimensiones en la Rendición de Cuentas

“Se refiere a la delegación que hace el electorado sobre la Asamblea o Congreso y el Presidente”<sup>13</sup>, tomando en consideración a los procesos y las estructuras electorales, el papel de los partidos políticos, los procesos de iniciativas y de referéndum. Esto significa mantener algunos valores políticos como son: la

---

siguiente, las acciones que llevará a cabo para lograrlo, y el balance de su gestión. Al fin del período presidencial, cuando corresponda posesionar al nuevo presidente, presentará el informe dentro de los días comprendidos entre el 6 y el 14 de enero.**8.** Convocar al Congreso Nacional a períodos extraordinarios de sesiones. En la convocatoria se determinarán los asuntos específicos que se conocerán durante tales períodos.**9.** Dirigir la administración pública y expedir las normas necesarias para regular la integración, organización y procedimientos de la Función Ejecutiva.**10.** Nombrar y remover libremente a los ministros de Estado, a los jefes de las misiones diplomáticas y demás funcionarios que le corresponda, de conformidad con la Constitución y la ley.**11.** Designar al Contralor General del Estado de la terna propuesta por el Congreso Nacional; conocer su excusa o renuncia y designar su reemplazo en la forma prevista en la Constitución.**12.** Definir la política exterior, dirigir las relaciones internacionales, celebrar y ratificar los tratados y convenios internacionales, previa aprobación del Congreso Nacional, cuando la Constitución lo exija.**13.** Velar por el mantenimiento de la soberanía nacional y por la defensa de la integridad e independencia del Estado.**14.** Ejercer la máxima autoridad de la fuerza pública, designar a los integrantes del alto mando militar y policial, otorgar los ascensos jerárquicos a los oficiales generales y aprobar los reglamentos orgánicos de la fuerza pública, de acuerdo con la ley. **15.** Asumir la dirección política de la guerra.**16.** Mantener el orden interno y la seguridad pública.**17.** Enviar la proforma del Presupuesto General del Estado al Congreso Nacional, para su aprobación.**18.** Decidir y autorizar la contratación de empréstitos, de acuerdo con la Constitución y la ley.**19.** Fijar la política de población del país.**20.** Indultar, rebajar o conmutar las penas, de conformidad con la ley.**21.** Conceder en forma exclusiva pensiones y montepíos especiales, de conformidad con la ley.**22.** Ejercer las demás atribuciones que le confieren la Constitución y las leyes Art. 237 La ley establecerá las formas de control social y de rendición de cuentas de las entidades del régimen seccional autónomo Ley Orgánica de Educación Superior. Artículo 5.La Educación Superior está constituida por instituciones de educación superior no universitaria, sean de formación docente, humanística, social, técnico-profesional o artística, y por instituciones de educación universitaria, que comprende universidades e institutos universitarios.

Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. Art. 1.- Objeto de la Ley.- La presente Ley tiene por objeto establecer y mantener, bajo la dirección de la Contraloría General del Estado, el sistema de control, fiscalización y auditoría del Estado, y regular su funcionamiento con la finalidad de examinar, verificar y evaluar el cumplimiento de la visión, misión y objetivos de las instituciones del Estado y la utilización de recursos, administración y custodia de bienes públicos. Art. 5.- Sistema de Control, Fiscalización y Auditoría del Estado.- Las instituciones del Estado, sus dignatarios, autoridades, funcionarios y demás servidores, actuarán dentro del Sistema de Control, Fiscalización y Auditoría del Estado, cuya aplicación propenderá a que: 1.- Los dignatarios, autoridades, funcionarios y servidores públicos, sin excepción, se responsabilicen y rindan cuenta pública sobre el ejercicio de sus atribuciones, la utilización de los recursos públicos puestos a su disposición, así como de los resultados obtenidos de su empleo; 2.- Las atribuciones y objetivos de las instituciones del Estado y los respectivos deberes y obligaciones de sus servidores, sean cumplidos a cabalidad; 3.- Cada institución del Estado asuma la responsabilidad por la existencia y mantenimiento de su propio sistema de control interno; y, 4.- Se coordine y complemente con la acción que otros órganos de control externo ejerzan sobre las operaciones y actividades del sector público y sus servidores.

13 R. CASTILLO, De la Rendición... cit. p.10

representación, la legislación parlamentaria, objetivos políticos, opiniones públicas y separación de poderes.

**Legal.** Se refiere al deseo de cambios legales, la creación de leyes de manera formal e informal, prohibición a los conflictos de intereses, etc. Significa un instrumento de control para mantener a los administradores dentro de las leyes, la legislación y otras regulaciones administrativas y gubernamentales.

**Administrativa, Organizacional o Directiva.** Se relaciona con la eliminación del vínculo existente entre administración y política por parte del agente, y así obtener una mayor eficiencia y efectividad. Así mismo, se apoya en la estructura formal de autoridad y la estructura organizacional para implementar al control administrativo, monitoreando las malas actuaciones para corregirlas y aumentar la eficiencia, efectividad y responsabilidad del gobierno.

**Pública.** Da énfasis a la economía, la eficiencia y la efectividad (resultados)

**Profesional.** Consiste en eliminar el problema de información dado por la posible discrepancia entre una realidad, el conocimiento del principal y el del agente.”

### 1.3 Clasificación Horizontal y Vertical

Otra forma de clasificar la rendición de cuentas es la vertical y horizontal.

#### Horizontal

“A través de instituciones del Estado que se dedican a supervisar y sancionar a otras instituciones y sus agentes, están en el mismo nivel jerárquico y son independientes entre ellas. (Ej. Los tres poderes del estado)

#### Vertical

Se da con una relación desigual entre un superior y un subordinado o entre los votantes y el candidato a representante, la rendición de cuentas vertical electoral es

aquella donde las elecciones sirven como mecanismo que estimula la responsabilidad, se ha expresado que la reelección funciona como un estímulo y recompensa al buen desempeño de esos servidores.

Algunos autores, sobre todo mexicanos, se refieren al modelo de rendición de cuentas vertical social, cuya característica es un compromiso civil.

#### **1.4 Red Conceptual**

Se expresa que es una forma de entender lo que es la rendición de cuentas, a través de una serie de eventos y conceptos que se relacionan entre sí.

Por ejemplo, se destaca la importancia que tiene la configuración del Estado a través de la Constitución Política y la forma de Estado, ya sea unitaria y federal, es decir su forma presencial o parlamentaria respectivamente.

Es también importante tomar como referencia en la rendición de cuentas la concepción del estado de derecho y, consiguientemente, de una forma de gobierno en la que el concepto de democracia es trascendente y, entre otros, por la división de los poderes y el sistema de control entre ellos.

El Estado Moderno, como se conoce, tiene por principio, el Estado Unitario que garantiza una serie de derechos fundamentales que se sintetizan en:

1. Generación de derechos civiles y políticos
2. Generación de derechos sociales, económicos y culturales.
3. Generación de los derechos colectivos que, en opinión de los tratadistas, han dado lugar a los derechos colectivos y a los derechos de cuarta generación, al vincularse con nuevas realidades tecnológicas, sostenibilidad, medio ambiente y calidad de vida.

Derechos que en definitiva, están relacionados con la rendición de cuentas como eje referencial.

El concepto de lo que es la política pública, está también relacionado con la rendición de cuentas, pues las políticas públicas deben cumplir características tales como: ser representativas, atender una demanda social, estar dirigidas a las tareas de gobierno, estar integradas con otras políticas; ser específicas y claras, determinar las responsabilidades del sector público, la comunidad, el sector privado; ser evaluada. El gobernado está demandado cuando los problemas van teniendo la característica de alarmantes y por lo tanto, se tomen acciones vigorosas a fin de que los hechos, sucesos o acontecimientos humanos suscitados no se vuelvan a repetir.

Dentro de este campo, los entendidos se refieren a los costos que se establecen en el área de la política; los costos van siendo descubiertos por el público, luego se da una respuesta eufórica, se encuentran dificultades en la acción y estos costos se pueden presentar a través de los impuestos<sup>14</sup>.

### **1.5 Influencia Económica en la Rendición de Cuentas**

El Plan Brady en 1986 propone la reestructuración de la deuda de los países latinoamericanos resultado de la “década perdida”, que más tarde tomaría mayor forma e impacto por medio del “Consenso de Washington” en 1989, que se ha interpretado desde tres puntos de vista: <sup>15</sup> a) el de JHON WILLAMSON a través de una lista de diez reformas políticas que debían ser sugeridas por Washington a los países de América Latina; b) que consistía en entender el juego de políticas económicas, en relación a las instituciones financieras internacionales especialmente el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). Los diez puntos o reformas políticas, fueron aumentados a otros diez que dan gran énfasis a las reformas institucionales dentro de un reconocimiento a la dimensión social, que conjuntamente con los primeros, constituyen los requisitos en la Carta de Desafíos para el Milenio (uno de

---

<sup>14</sup> R. CASTILLO, De la Rendición... cit p. 6

<sup>15</sup> Ibídem, p. 2, 3

ellos se refiere a la lucha contra la corrupción, que el uno de los puntales de la rendición de cuentas); c) el tercer punto de vista del consenso, declarará como una de las causas principales de la crisis latinoamericana, el exceso de empresas estatales ineficientes, un excesivo déficit público, falta de productividad, hiperinflación y un manejo corrupto de las instituciones del Estado.<sup>16</sup>

La aplicación de esas políticas cambiaría al Estado de benefactor a un Estado regulador y competitivo.

Sin embargo, el consenso ha sufrido críticas incluso del propio Fondo Monetario Internacional porque, en su opinión, se trata de imponer un modelo económico en forma inflexible, porque la solución de las deudas compromete objetivos sociales y económicos; además porque la soberanía nacional de los países comprometidos mina su soberanía nacional y a través de la dependencia financiera desacredita los sistemas democráticos.

La aplicación de un modelo económico, con estas características en América Latina, daría como resultado el mejoramiento de la gestión del Estado como un aumento de la gobernabilidad del sistema político.

Esta Nueva Administración Pública (NAP), busca la reestructuración del Estado a fin de que las líneas de trabajo se conviertan en políticas nacionales tales como: la sociedad de la información, la meritocracia, la ética aplicada, las prácticas de buen gobierno, la función pública, el gobierno electrónico, etc.

“Lo cual guarda relación con el Consenso de Washington de 1989 que incluyó 10 reformas políticas que debían ser implementadas en América Latina a partir de ese año”<sup>17</sup>.

## **1.6 Conclusiones sobre la Rendición de Cuentas**

De acuerdo con CASTILLO, la principal ventaja que tiene la utilización de la rendición de cuentas es que: “pretende disminuir el mal controlado por parte de los

---

<sup>16</sup> R. CASTILLO De la Rendición... cit. p. 8 y 9

<sup>17</sup> R. CASTILLO De la Rendición... cit. p. 12

diversos actores que toman decisiones y afectan directamente a la esfera pública y a su vez, por medio de este control, evita la corrupción de la misma persona (agente) ante el poder, resultado de la ventaja que le proporciona el manejo de información mayor en comparación con la cantidad de información de que hace uso y que maneja cualquier ciudadano.”<sup>18</sup> Esto es, la rendición de cuentas se encarga de limitar el rango de acción de esas personas, para que de esta forma, en la posición que ocupan dentro del sistema, no la utilicen para aquello que contra venga el bien común y a la mayoría. (El cuestionamiento a esta tesis se orienta en el sentido de que otros actores, a más del referido agente o servidor público o legislador, quedan de lado y son parte de otras esferas de poder, lo cual hace que la balanza de la corrupción se desnivele en otro sentido de ahí que el objetivo de toda rendición de cuentas debe trascender la esfera de lo público, pues si bien se desarrolla dentro de ella, tiene que orientarse a la esfera de lo privado, de lo religioso, de los medios de comunicación a lo social, es decir una rendición de cuentas total, pues cada una de esas esferas se encuentran interconectadas con las otras, y al intentar eliminar y romper el círculo vicioso presente en una de ellas, éste se puede trasladar y generar a otra, incluso hasta el nivel de contaminar todas las esferas y las interconexiones, siendo así que se necesita un equilibrio entre las diversas esferas, como Estado y entre los Estados).

(Así mismo, la responsabilidad es de todos y de cada uno, pues al colaborar al crecimiento del todo, esto es la causa que permite el crecimiento del uno, de lo que se infiere que la práctica personal y social de la rendición de cuentas, tiene directa relación con la cultura de valores fundamentales, tan vendida a menos en nuestras sociedades).

### **1.7 Los Sustentos en la Rendición de Cuentas**

SCHEDLER sostiene que la rendición de cuentas abarca de manera genérica tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos de poder:<sup>19</sup>

- Obliga al poder a abrirse a la inspección pública.

---

<sup>18</sup> R. CASTILLO, cit p. 6

<sup>19</sup> A. SCHEDLER, Rendición... cit. p. 13

- Fuerza al poder a explicar y justificar sus actos.
- Supedita el poder a la amenaza de sanciones.

De ahí que estos tres aspectos estén relacionados con términos afines como: vigilancia, auditoria, fiscalización o penalización.

### 1.7.1 Información y Justificación

La relación entre términos ingleses *accountability* y *answerability*, representan el sinónimo más cercano a la rendición de cuentas – la definición enciclopédica (*biglook*) define como: “la capacidad de asegurar que los funcionarios públicos respondan a sus acciones”, ha sido adaptada, por la de responsabilidad sin que tenga mayor respuesta positiva, pero sin embargo, habrá de aceptarse.<sup>20</sup>

Se ha expresado que la rendición de cuentas implica la oportunidad de hacer preguntas relacionadas con la obligación de los funcionarios públicos de que “informen sobre sus decisiones”, y “expliquen” sobre ellas, lo cual esta relacionado con el deber de justificar el ejercicio del poder.

Al respecto, SCHEDLER de acuerdo con MARAVALL, sostiene hay dos aspectos, que a mi manera de ver son acertados a) cuando los actores políticos que rinden cuentas deban responder no solamente por lo que han hecho (rendición de cuentas retrospectiva); sino por lo que piensan hacer (rendición de cuentas prospectiva).<sup>21</sup>

De ahí que la exigencia de cuentas tenga, por una parte, que ver con tareas de monitoreos y vigilancia, y por otra parte la rendición de cuentas se supedita también al imperio del razonamiento público a más del imperio de la ley.

La rendición de cuentas es la antítesis del poder único e implica diálogo a través de un debate público, es opuesta a un ejercicio sordo del poder en el que no existan controles.

(En la parte medular de la rendición de cuentas está el diálogo crítico, es decir de un ir y venir de preguntas y respuestas, de argumentos y contra argumentos. La

---

<sup>20</sup> Ibídem, p. 12

<sup>21</sup> Ibídem, p. 12

rendición de cuentas no es un derecho de petición; es un derecho a la crítica y al diálogo).

### 1.7.2 Sanciones

En política, la rendición de cuentas involucra más que la generación de datos y el intercambio de argumentos guiado por una “coacción sin coacciones” que ejerce el mejor argumento (HABERMAS).<sup>22</sup> Sin embargo, adicionalmente a su dimensión informativa y argumentativa, la rendición de cuentas también contiene elementos de coacción y castigo. Es decir, “hacer valer la ley” si es necesario por la fuerza. De hecho, los actores que exigen cuentas, no solamente cuestionan; eventualmente “castigan” el comportamiento impropio de los servidores públicos (O’DONNELL). Es decir que quienes rinden cuentas no solo nos refieran lo que han hecho y por qué, sino que asuman las consecuencias de sus actos, incluso a través de sanciones de lo contratado. Se evidencia así una debilidad en la rendición de cuentas, de ahí la importancia de la existencia y práctica de mecanismos de monitoreo y sanción para que no quede sin castigo quien viola la norma, esta última que cumple funciones disuasorias relacionadas con la probabilidad de que se detecten las violaciones a la norma como de que se ejerza un castigo adecuado, como dicen COLLIER y DONNELL.<sup>23</sup>

(En principio, la norma de la “proporcionalidad” exige que la severidad de la sanción dependa de la severidad de la ofensa. Sin embargo, en el mundo de la política, las herramientas más comunes de castigo a malas conductas se limitan a la exposición pública y la remoción del cargo que pueden ser graves castigos si se relacionan con la reputación pública y la carrera política en otros casos, lo procedente es además el enjuiciamiento civil o penal, lo cual responderá al esquema de un estado de derecho, pues este no existe si no hay rendición de cuentas evitando que apenas se convierta en un acto publicitario).

---

<sup>22</sup> HABERMAS citado por SCHEDLER, Rendición... cit. p. 16

<sup>23</sup> Ibídem, p. 16



## 1.8 Las Dimensiones de la Rendición de Cuentas

La rendición de cuentas en política, abarca tres dimensiones según SCHEDLER:

a) Información, b) justificación, c) sanción.<sup>24</sup>

La variabilidad de cada una de ellas no es igual, es posible que en algunos casos, una o dos estén ausentes o muy débilmente presentes. En gran parte se limitan a la dimensión informativa de responsabilidad (transparencia en la gestión pública), en muchos casos se limita a la entrega de información irrelevante e incomprensible.

### 1.8.1 La Rendición de Cuentas en el Ecuador

La Institución de la Rendición de Cuentas en nuestro país se encuentra difundida en leyes secundarias, entre otras

La Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que en su inciso segundo establece: en la letra a.- del Artículo 2 Objeto de la Ley.

a. “Cumplir lo dispuesto en la Constitución Política de la República referente a la publicidad, transparencia y rendición de cuentas al que están sometidas todas las instituciones del Estado que conforman el sector público...”<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> A. SCHEDLER, Rendición... cit. p. 20

<sup>25</sup> Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Art. 2 Art. 2.- Objeto de la Ley La presente Ley garantiza y norma el ejercicio del derecho fundamental de las personas a la información conforme a las garantías consagradas en la Constitución Política de la República, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Convención Interamericana sobre Derechos Humanos y demás instrumentos internacionales vigentes, de los cuales nuestro país es signatario. Persigue los siguientes objetivos: a) Cumplir lo dispuesto en la Constitución Política de la República referente a la publicidad, transparencia y rendición de cuentas al que están sometidas todas las instituciones del Estado que conforman el sector público, dignatarios, autoridades y funcionarios públicos, incluidos los entes señalados en el artículo anterior, las personas jurídicas de derecho privado que realicen obras, servicios, etc., con asignaciones públicas. Para el efecto, adoptarán las medidas que garanticen y promuevan la organización, clasificación y manejo de la información que den cuenta de la gestión pública; b) El cumplimiento de las convenciones internacionales que sobre la materia ha suscrito legalmente nuestro país; c) Permitir la fiscalización de la administración pública y de los recursos públicos, efectivizándose un verdadero control social; d) Garantizar la protección de la información personal en poder del sector público y/o privado; e) La democratización de la sociedad ecuatoriana y la plena vigencia del estado de derecho, a través de un genuino y legítimo acceso a la información pública; y, f) Facilitar la efectiva participación ciudadana en la toma de decisiones de interés general y su fiscalización.

Una experiencia más controvertida es de las llamadas “comisiones de verdad” que se encargan de investigar las violaciones a los derechos humanos en regímenes predecesores, muchas de las cuales preceden de sanciones, “la verdad nos hace libres pero no nos hace justos”; es usual que se enfrenten discusiones de autonomía y rendición de cuentas en algunas instituciones que se escudan de estas características, en donde sus funcionarios interpretan la rendición de cuentas con la mera necesidad de explicar públicamente las decisiones después de haberlas tomado de manera secreta y aislada.<sup>26</sup>

El otro extremo se encuentra cuando sólo se mira a la rendición de cuentas como un asunto exclusivamente relacionado con castigos (cuando no se quiere escuchar nada y solamente imponer castigos); los casos de manifestantes enfurecidos en donde las transgresiones de normas son tan severas como evidentes y cualquier información adicional o justificación resultan inútiles.

De ahí que como sostiene WITTGEINSTEIN, cuando se refiere a la rendición de cuentas, se la conceptualiza con un concepto radial en el que es posible la ausencia de una de las siguientes dimensiones: información, justificación y sanción, antes que al concepto clásico, con un núcleo duro e invariable de características básicas.<sup>27</sup>

### **1.8.2 Los Objetivos de la Rendición de Cuentas**

El concepto de rendición de cuentas a la vez que tiene una connotación amplia, también es modesta, pues se relaciona con la opacidad del poder.

Básicamente, la idea rectora de la rendición de cuentas es controlar el poder político, no eliminarlo, en este sentido, la rendición de cuentas presupone el ejercicio de este. Lo que busca esta institución es evitar que se descontrola y se maneje a su capricho, de ahí que su ejercicio está en limitar las arbitrariedades del poder y mantenerlas dentro de ciertas normas preestablecidas. La rendición de cuentas está en

---

<sup>26</sup> A. SCHEDLER, Rendición... cit., p.16

<sup>27</sup> WITTGEINSTEIN citado por SCHEDLER; Rendición... cit. p. 23

relación con el ejercicio de la legitimidad del control, en efecto nadie puede pedir cuentas a alguien por asuntos que están fuera de su vigilancia, pero el ejercicio de la facultad es de exigir rendición de cuentas por acontecimientos fuera de la observación del gobernante. La rendición de cuentas implica la responsabilidad ante alguien, y al revés, ser responsable ante alguien conlleva la obligación de rendir cuentas.

(Los nexos entre rendición de cuentas y responsabilidad por algo son menos estrechos; mientras quien rinde cuentas debe ser responsables por sus actos, lo inverso no es necesariamente el caso, pues alguien puede ser enteramente responsable por sus actos, sin tener que responder por ellos ante nadie. El monarca premoderno podía ser y hacerse responsable por muchas cosas al mismo tiempo que rechazaba la presunción de tener que responder a alguien excepto a Dios y a la historia, es lo que se ha dado en llamar la “responsabilidad política”. Así pues, mientras que la rendición de cuentas obliga al poder a entrar en un diálogo, la noción de responsabilidad le permite permanecer en silencio. Lo cual va en relación con las diferentes nociones de responsabilidad que existen).

La noción de rendición de cuentas por ser más general, no hay que confundirla con la de regulación y control que pretende disminuir los márgenes de decisión de los funcionarios y políticos. En la rendición de cuentas hay mas elementos de libertad e indeterminación, no pretende asfixiar el ejercicio del poder con una camisa de fuerza regulatoria. Su acción no puede estar sujeta a un control absoluto, pretende un control parcial. El mando absoluto es opuesto a la rendición de cuentas. Y se aplica para los actos y comisiones por los que son responsables los gobernantes o funcionarios públicos.

### **1.8.3 Afinidades de la Rendición de Cuentas**

Las nociones de vigilancia, supervisión y monitoreo, son afines a la rendición de cuentas. Sin que sus agentes pretendan saber y supervisar todo, “la transparencia, por más que se haga realidad, es una aspiración que siempre encontrará obstáculos que no

se puedan franquear, y límites que no se puedan traspasar “<sup>28</sup> “es más, la podemos pensar como una manera de convivir con nuestra inevitable ignorancia”<sup>29</sup> .

La demanda por la rendición de cuentas y hacer transparentes los hechos y razones, surge por la “opacidad del poder” que existe, pues en el mundo de la política la mayoría de las cosas no están accesibles a la observación directa, de lo que se concluye que, si la información fuera perfecta y el ejercicio del poder transparente, no habría necesidad de exigir cuentas a nadie.

Sin embargo, no se pretende con la rendición de cuentas afectar las legítimas esferas de la confidencialidad, pero sí implica una obligación mínima de parte de las autoridades a que expliquen sus decisiones “ex post”, a que revelen y defiendan sus bases de decisión al público.

#### **1.8.4 Publicidad**

Los ejercicios “confidenciales” de rendición de cuentas, realizados a puertas cerradas, generalmente carecen de credibilidad, la falta de publicidad los convierte en farsas, en caricaturas de rendición de cuentas, el agente de rendición de cuentas tiene que salir al escenario y exponerse a la observación crítica de los demás.

#### **1.9 ¿Quiénes Rinden Cuentas?**

En todos los ámbitos de la vida hay gente exigiendo y rindiendo cuentas por todo tipo de cosas. Esto es porque hay una red muy extensa de principios, estándares y reglas que guían nuestra vida privada y social. Lo que interesa es la rendición de cuentas en le ámbito público, en la política. Lo que se ha denominado *political accountability* es una categoría amplia de actores, incluso de los funcionarios públicos con exclusión de

---

28 A. SCHEDLER, Rendición... cit. p. 18

29 *Ibidem*, p. 17

la función judicial,”<sup>30</sup> ya que se entiende que están alejados de la política, se amplía a los funcionarios de los partidos políticos, al igual que a las personas que operan en las organizaciones de la sociedad civil, y como parte de ellas, los sindicatos, asociaciones empresariales y las organizaciones de defensa de los derechos humanos.

Se ha expresado que en el estado moderno se producirían al menos las siguientes categorías de rendición de cuentas: “gubernamental, legislativa, administrativa, militar y judicial “<sup>31</sup>. Sin embargo, las interrogantes surgen sobre: ¿A qué funcionarios o servidores públicos? ¿Qué tipos de conducta y bajo qué criterios? ¿Con qué rendición de cuentas pretende prevenir, remediar o castigar? Por lo menos hay los siguientes criterios.

- **Políticos.** Relativo a los resultados en las políticas públicas.
- **Administrativos.** De acuerdo a si los actos burocráticos se apegan a los procedimientos establecidos.
- **Constitucionales y Legales.** Si los actos se apegan a los preceptos constitucionales y de la ley.
- **Financieros.** En cuanto al uso del dinero público y las disposiciones legales vigentes, austeridad, eficacia y transparencia en su manejo.
- De acuerdo a las normas sociales prevalentes.

### 1.10 ¿Quién Exige Cuentas?

Los protagonistas de la rendición de cuentas varían de acuerdo al tipo de esta, pero en general, la responsabilidad por juzgar a la política bajo criterios políticos y morales recae en los ciudadanos, las asociaciones civiles, los medios de comunicación y

---

30 A. SCHEDLER, Rendición... cit. p. 28

31 *Ibidem*, p. 29

los partidos políticos, incluso entidades públicas especializadas como defensores de pueblo, cortes administrativas, comisiones anticorrupción, incluso entre los profesionales las comisiones de ética en un concepto más amplio, la rendición de cuentas podría ubicarse incluso hacia la historia, los ancestros, etc.

En nuestra legislación, por ejemplo, se la trata a esta institución en la “Ley Orgánica de Acceso a la Información Pública, que comprende a todas las entidades del Estado, así como sus funcionarios ONGS u otras que reciban aportaciones del mismo”.

Se ha orientado la rendición de cuentas, de acuerdo con O'DONNELL hacia una rendición de cuentas horizontal y la vertical.

- **La Horizontal.** Que se refiere a las relaciones de control entre las agencias del estado.
- **La Vertical.** De la sociedad hacia el estado. La rendición de cuentas vertical describe una relación entre desiguales, superiores y subordinados; principales y agentes, en ella están los controles societales y electorales que con su voto premian o castigan a sus representantes, tanto en la societal, son las asociaciones cívicas, y medios de comunicación que actúan.

Los controles horizontales sugieren que el actor que exige cuentas, está al nivel de quién rinde cuentas y ambos tienen un poder equiparable y clasificante, se encuentra en la división de poderes (legislativo, ejecutivo, judicial) que se controlan mutuamente en un sistema balanceado de pesos y contra pesos en la práctica. Es difícil entender que el contralor sea más poderoso que el controlado, para que su accionar sea efectivo. En este campo, las agencias de rendición de cuentas se ocupan de asuntos específicos (para su efectividad deben estar dotados de autonomía y autoridad suficiente que nazca de la ley). En todo caso no se puede hablar de límites absolutos entre una y otra.

**1.10.1 Controles Transnacionales** Las relaciones entre los Estados actualmente ha internacionalizado las prácticas de la rendición de cuentas, entre los agentes de ella están: Amnistía Internacional, la Corte Penal Internacional, el Fondo Monetario internacional, el Protocolo de Kyoto, etc. Entre los que una clasificación vertical u horizontal se hace difícil.

**1.10.2 Controles Recursivos.** Cuando los agentes de rendición de cuentas son muy eficaces y poderosos, ¿cómo podemos garantizar que ellos rindan cuentas a su vez si ellos alcanzan la cúspide del poder?, la cúspide de una pirámide siempre esta fuera de control en un sistema político. Afortunadamente como señala SCHEDLER, “los sistemas democráticos modernos son sistemas descentrados que carecen de una cúspide, de un centro alto de poder en democracia y nadie esta en control. Al igual que, se supone, nadie esta fuera de este”<sup>32</sup>

Tal vez, como sugiere el mismo autor, quizá “la arquitectura ideal sería tal una red recursiva de agencias de control que mantengan relaciones intransitivas de rendición de cuentas (A rinde cuentas a B); ¿quién rinde cuentas a C? y ¿quién rinde cuentas nuevamente a A?”.

En síntesis, podemos exigir cuentas claras si tenemos conceptos claros, por tanto, es necesario insistir en los tres pilares de la rendición de cuentas: información, justificación y sanción. Es necesario reclamar el carácter público de la rendición de cuentas, así como en su naturaleza multifacética; y en la complementariedad de controles verticales y horizontales.. Así mismo, en el fortalecimiento estatal y familiar a través de valores éticos y morales.

## **1.11 Aspectos Conceptuales y Doctrinarios del Juicio Político**

### **1.11.1 Poder y Soberanía**

La lucha por el poder ha sido uno de los conflictos del ser humano que definen su condición, deseo insaciable que sola cesa con la muerte según el pensamiento de

---

<sup>32</sup>A. SCHEDLER, Rendición... cit. p. 37

HOBBS “el Leviatán”. Para este autor, a pesar de que, en su opinión “la soberanía debe ser indivisible, fundamentalmente absoluta y debe perpetuarse así misma, se establece por la autoridad que la confiere el pueblo”<sup>33</sup>

El derecho del soberano a ordenar, y el deber de obedecer de los súbditos son el resultado de un consentimiento sobre las circunstancias en que se habrían puesto de acuerdo los individuos de haberse llevado a cabo realmente un contrato social.

La postura de HOBBS se sitúa en los comienzos de la moderna preocupación por la necesidad de establecer tanto la libertad del individuo, como el poder necesario para que el Estado garantice el orden social y político.

Frente a este argumento de HOBBS, de que los individuos sólo pueden encontrar una vida pacífica y cómoda entre ellos si son gobernados por los dictados de un soberano invisible, JHON LOCKE elaboró su objeción dando a entender que “es difícil creer que los ciudadanos que no confían del todo los unos en los otros, depositan su confianza en un gobernante todo poderoso para que cuide sus intereses” aprobando así, los principios de la revolución y el Acuerdo de 1688 de Inglaterra, que establecía algunos límites constitucionales a la autoridad de la Corona.

LOCKE sostenía que la soberanía residía en último término en el pueblo, si el poder legislativo promulga las leyes, como agente del pueblo, y el poder ejecutivo (en el que LOCKE incluía la judicatura que hace cumplir el sistema legal) realiza la separación de poderes que es importante para evitar la debilidad humana, con tendencia a aferrarse al poder, de confiar en las mismas personas, ejecutar y elaborar las leyes, pues sus intereses son distintos a los del resto de la comunidad, de ahí la necesidad de la división del “poder público”.

En relación con las ideas de HOBBS, esta es una postura más radical y significativa, ya que ayudó a inaugurar uno de los principios centrales del moderno liberalismo europeo, es decir que el estado existe para salvaguardar los derechos de los ciudadanos quienes son, en último término, los mejores jueces de sus propios intereses; y que consecuentemente “el estado debe ser restringido en ámbito y limitado en la

---

<sup>33</sup> HOBBS citado por D. HEALD, Modelos de democracia, Madrid, Alianza 2001, p 54



práctica con el fin de garantizar el máximo posible de libertad para todos los ciudadanos”<sup>34</sup>

### 1.11.2 División de Poderes

“Se ha dicho que si bien LOCKE adelantó algunas consideraciones acerca de los principios de gobierno, fue MONTESQUIEU, quién entendió mejor cuatro necesidades de innovaciones institucionales para alcanzar un gobierno representativo reconstituido”<sup>35</sup>.

MONTESQUIEU, a diferencia de LOCKE, a quien admiraba, dedicó muchos de sus esfuerzos a escribir sobre las formas en que el poder político debía organizarse, y centró sus intereses en cómo las constituciones pueden establecer límites inviolables a la acción del estado. De ahí que abogara por un gobierno constitucional como mecanismo central para garantizar los derechos de los individuos.

En las condiciones de la vida moderna, la forma de gobierno preferida por MONTESQUIEU, era un sistema de estado a imitación del Gobierno de la Monarquía Constitucional de Inglaterra, su idea era conectar el modelo de un gobierno monárquico basado en los principios de estabilidad, el honor y la gloria, con un sistema más amplio de controles y equilibrios.

Aunque filósofos clásicos griegos, así como figuras como MAQUIAVELO y LOCKE ya habían comprendido la importancia del gobierno mixto o de la división de poderes para mantener la libertad, fue MONTESQUIEU quien hizo de ellos, elementos fundamentales del conjunto de su doctrina.

MONTESQUIEU distinguía de forma más precisa que LOCKE entre el poder ejecutivo, legislativo y judicial. Era de la firme opinión de que no habría libertad merecedora de tal nombre, “si el mismo hombre, el mismo cuerpo de personas principales, de los nobles o del pueblo, ejerciera los tres poderes. El de hacer leyes,

---

34 HOBBS citado por D. HEALD, Modelos... cit. p. 100

35 *Ibidem*, p. 130 y siguientes

ejecutar las resoluciones públicas y juzgar los delitos o las diferencias entre particulares”

36

Además, MONTESQUIEU sostenía que el ejecutivo debía estar en manos del monarca, “esta rama del poder que necesita siempre una acción rápida” que estaría mejor administrada por una persona que por varias.- el ejecutivo que debe tener la facultad de vetar la legislación inaceptable.- Poder del monarca que debería estar restringido por la ley. A su vez el legislativo que no solo escaria en el derecho a deliberar sobre una política y a enmendar y modificar las leyes, sino también en el derecho a hacer que el ejecutivo responda de actos ilegales, legislativo que estaría dividido en dos cámaras, una para la nobleza hereditaria y otra para los representantes del pueblo. A su vez el poder judicial debería estar separado de estos dos cuerpos, de acuerdo con el criterio de MONTESQUIEU, independiente, pues está característica era esencial para la protección y garantía de los derechos de los individuos.

Para este pensador, la libertad no florece porque los hombres tengan derechos naturales o porque se rebelen si sus gobernantes presionan demasiado, florece porque el poder esta distribuido y organizado de tal manera que “cualquiera que caiga en la tentación de abusar de él, se encontrará con restricciones legales”.<sup>37</sup>

### **1.11.3 Antecedentes del Juicio Político**

Los antecedentes directos de la rendición de cuentas en el campo político y más directamente del juicio político, están sustentados en la filosofía de uno de los artífices de la Constitución Americana, James MADISON; así como los planteamientos de JEREMY BENTHAM y JAMES HILL en ellos, la teoría de la democracia liberal protectora recibió su elaboración mas importante: los gobernantes deben responder ante los gobernados a través de mecanismos políticos, entre otros el voto secreto, las votaciones regulares, la competencia entre representantes políticos que proporcionan a los ciudadanos los medios adecuados para escoger, autorizar y controlar las decisiones

---

<sup>36</sup> MONTESQUIEU citado por HEALD DAVID, Modelos... cit. p. 60 y siguientes

<sup>37</sup> J. PLAMENTAZ “Hombre y sociedad “, Editorial Alianza 1999, p. 30 y siguientes.

políticas a través de estos mecanismos, se ha dicho, se puede lograr el equilibrio entre la fuerza y el derecho, la autoridad y la libertad.

#### **1.11.4 Origen Histórico y el Derecho de la Representación Política en el Juicio Político**

En el sentido del derecho civil, la representación es una institución jurídica por la cual una persona en nombre y por cuenta de otra, realiza uno o más actos jurídicos cuyos efectos se producen en relación con la persona representada. El representante actúa con nombre y por cuenta del representado con poderes para efectuar actos de representación.

Con la revolución francesa, la representación se emancipa del derecho privado, el mandante imperativo es desplazado por la forma libre, originándose no una relación mandante mandatario, sino una relación general, gobernante –gobernado.

Luego, sobre la base de que la voluntad general es la voluntad de todo el pueblo y no la voluntad particular de los individuos que instruyen a sus representantes bajo la influencia de las ideas de ROUSSEAU y las consideraciones doctrinarias de SIAYES.

La Constituyente se declaró asiente de la soberanía nacional afirmando el concepto de representación política, y se pronuncia el 22 de diciembre de 1789 rechazando definitivamente las instituciones, así como el derecho de los electores para renovar el mandato de los diputados, pasando a la constitución de 1791 el principio de que las delegados no deben estar limitados por instrucción alguna por cuanto no representan a un departamento en particular, sino a toda la nación. A partir de entonces se origina la sistematización jurídica de la representación política, pero ya no en el ámbito del derecho público.

Con el transcurso del tiempo, la representación no está unida a la voluntad de los miembros del grupo, ya que la colectividad dispone de una voz capaz de hablar en su nombre, el representante era un portavoz, un instrumento de la voluntad que se forma fuera de él y que preexiste<sup>38</sup>. En cuanto a la expresión que le da los

---

<sup>38</sup> G. BURDEAU, Tratado de la ciencia política, 1993. Editorial Aguilar p. 50

representantes, no podían apartarse ni modificar el mandato y como consecuencia de ello, este no podía ser sino imperativo.

De ahí, la obligación de rendir cuentas y la responsabilidad pecuniaria por parte del mandatario; y en cuanto a los mandantes, la obligación de resarcir al mandatario de los perjuicios, remunerar su labor y el derecho de revocar el mandato si este no fuera bien desempeñado.

Para que del mandato imperativo se pasara a mandato representativo, era necesario el cambio de las condiciones existentes y que se afirmara el principio de unidad nacional.<sup>39</sup> Cambio que se realizó gradualmente en Inglaterra y violentamente en Francia.

#### **1.11.5 Naturaleza Jurídica de la Representación Política**

Distintas teorías tratan de explicar quien representa al representante si existe mandato o representación, o si en definitiva el representante no representa a nadie.

DU GUIT considera que existe verdaderamente un mandato y que el parlamento es el mandatario representativo de la nación. Quien confiere la disposición a través de la elección es la nación, como unidad invisible y no al elector ni el colegio electoral, el mandato representativo también denominado electivo o legislativo, y en conjunto, del ejercicio de la soberanía.<sup>40</sup>

El mandato legislativo (representativo, electivo o legislativo) inviste al representante de los poderes de sus representados y en conjunto de ejercicio de la soberanía. Sin embargo, se expresa que tal mandato es inexistente, pues no se da ninguno de los elementos y caracteres específicos del mandato ordinario, máxime si se considera al diputado representante de la nación, no subordinado a sus electores, ni sujetos a mandato imperativo alguno. El error, dice FAYT <sup>41</sup> consistiría en atribuir a la

---

<sup>39</sup>C. FAYT, Teoría de la política en el siglo XXI, Publicación La Ley, Buenos Aires Argentina, 2002. p. 199 y siguientes

<sup>40</sup> Ibídem, p. 203 y siguientes.

<sup>41</sup> C. FAYT, p.203 y siguientes.

nación que es una universalidad abstracta, una voluntad y una potestad preexistente a la formación de órganos legislativos.

La teoría de la representación libre excluye toda relación de mandato en la representación política no estando el diputado sujeto a otra voluntad que a la propia, no es representante de sus electores sino de la nación

La elección no es mecanismo de transmisión de poder, sino un modo de designación, un procedimiento para la selección de los más capaces de acuerdo con el pensamiento de Kelsen, este impugna la idea de representación al sostener que se trata de una ficción destinada a ocultar la realidad jurídica. Pues no es el pueblo sino el parlamento quien legisla y con independencia.<sup>42</sup>

## CAPÍTULO II

### **LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y EL JUICIO POLÍTICO EN EL DERECHO COMPARADO –BREVE ESTUDIO DE LA CONSTITUCIÓN ECUTORIANA CON RESPECTO A LAS CONSTITUCIONES DE COLOMBIA, CHILE Y ESPAÑA.**

---

<sup>42</sup> *Ibíd.*, p. 201

## 2.1 Nociones Generales

En términos generales si bien es verdad que el concepto “rendición de cuentas” aumenta cada vez más en su uso social, y por tanto en su difusión, para algunos autores existe el riesgo de que caiga en una indeterminación por la amplitud que contiene.

Ya se ha expresado que “la rendición de cuentas es el elemento central de la democracia representativa y por lo tanto, es uno de las principales instrumentos con los que cuenta para controlar el abuso del poder y garantizar que los gobernantes manden con transparencia, honestidad, eficacia y eficiencia.”<sup>44</sup>

Desde esa óptica, los gobiernos en el ámbito de la democracia, se han empeñado en hacer transparente, honesta y eficaz la administración con el poder político y dentro del contexto globalizador del mundo, conseguir los objetivos anteriormente enunciados.

Si bien es verdad que la connotación de la rendición de cuentas ha sido orientada desde el punto de vista de una forma de control político, constituyendo parte de un lenguaje cotidiano en la que juegan un papel importante todos los observadores como los actores de la política, entre ellos, sobre todo, los líderes de los partidos políticos, las asociaciones cívicas, incluso las organizaciones financieras internacionales.

No obstante, son los propios ciudadanos los que tienen y deben tener parte importante en esta concepción a través del conocimiento y la práctica de valores éticos

---

<sup>44</sup> L. UGUALDE “Rendición de cuentas y democracia, el caso México” – México 2002. Libro en versión digital PDF, Disponible en WWW.IFE.ORG.MX. consultado: 2007 - 12 - 10

y morales que son los que constituyen los ejes directores de los cuales forman parte una eficaz práctica de las normas de conducta que constituye en esencia, la rendición de cuentas como expresión de los actos humanos.

El estudio comparativo que a continuación se refiere, abarca el aspecto de rendición de cuentas en su contexto general, entendiéndose por su amplitud a la aplicación que en las Constituciones de Colombia, Chile, España y Ecuador se da a ésta institución para los actos de gobernantes, funcionarios públicos quienes de alguna manera se encuentran en el ejercicio del poder.

El juicio político, que no es otra cosa que la rendición de cuentas a dignatarios y funcionarios del más alto nivel, sobre todo quienes han sido designados a través del ejercicio del sufragio, tiene características que dan cierto protagonismo público, como el que la ciudadanía, a través de sus representantes, adopta de la tribuna del parlamento en la aplicación de la denominada rendición de cuentas “vertical”, según el politólogo argentino O´DONNELL.<sup>45</sup>

En este caso, acogiéndome a la clasificación del mismo autor, evidenciaré este breve análisis desde el punto de vista de rendición de “cuentas horizontal”, es decir, sobretodo, a las relaciones de control entre instituciones del Estado.

## **2.2 La Rendición de Cuentas en la Constitución Colombiana**

El Artículo 6 de la Constitución colombiana limita la responsabilidad de los particulares a la infracción de la Constitución y las Leyes de este país, en tanto que para los servidores públicos, extiende a la omisión o extralimitación de sus funciones.

Contempla la participación del pueblo en ejercicio de su soberanía a través de mecanismos de participación democráticos de concertación, control y vigilancia de la gestión pública conforme lo establece el artículo 103<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> G. O´DONNELL “Delegative Democracy” – journal of democracy – 1994. p 45

<sup>46</sup> CONSTITUCION COLOMBIANA, 1991. Libro en versión digital PDF, Disponible en WWW.CNA.COM. consultado: 2008 - 01 – 10. Art. 103. Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la

En lo referente a los partidos políticos el último inciso establece que los partidos, movimientos y candidatos, deberán rendir públicamente cuentas sobre el volumen, origen y destinos de sus ingresos de conformidad con el artículo 109.<sup>47</sup>

La Constitución colombiana se refiere a la responsabilidad ante la sociedad que asumen los miembros de cuerpos colegiados de elección directa, por parte de la rama legislativa así lo dispone el artículo 133<sup>48</sup>

---

iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará. El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las organizaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.

<sup>47</sup> CONSTITUCION COLOMBIANA Artículo 109. El Estado concurrirá a la financiación de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, de conformidad con la ley. Las campañas que adelanten los partidos y movimientos con personería jurídica y los grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos serán financiadas con recursos estatales mediante el sistema de reposición por votos depositados. La ley determinará el porcentaje de votación necesario para tener derecho a dicha financiación. También se podrá limitar el monto de los gastos que los partidos, movimientos o candidatos puedan realizar en las campañas electorales, así como la máxima cuantía de las contribuciones privadas, de acuerdo con la ley. Las campañas para elegir Presidente de la República dispondrán de acceso a un máximo de espacios publicitarios y espacios institucionales de radio y televisión costeados por el Estado, para aquellos candidatos de partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos cuya postulación cumpla los requisitos de seriedad que, para el efecto, determine la ley.

Para las elecciones que se celebren a partir de la vigencia del presente acto legislativo, la violación de los topes máximos de financiación de las campañas, debidamente comprobada, será sancionada con la pérdida de investidura o del cargo. La ley reglamentará los demás efectos por la violación de este precepto. Los partidos, movimientos y candidatos deberán rendir públicamente cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos. Parágrafo. La financiación anual de los partidos y movimientos políticos con Personería Jurídica ascenderá como mínimo a dos punto siete veces la aportada en el año 2003, manteniendo su valor en el tiempo. La cuantía de la financiación de las campañas de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica será por lo menos tres veces la aportada en el período 1999-2002 en pesos constantes de 2003. Ello incluye el costo del transporte del día de elecciones y el costo de las franquicias de correo hoy financiadas. Las consultas populares internas de los partidos y movimientos que opten por este mecanismo recibirán financiación mediante el sistema de reposición por votos depositados, manteniendo para ello el valor en pesos constantes vigente en el momento de aprobación de este Acto Legislativo. Parágrafo transitorio. El Congreso reglamentará estas materias. En lo concerniente a las elecciones departamentales y municipales, tal reglamentación deberá estar lista a más tardar tres meses antes de su realización. Si no lo hiciere, el Gobierno Nacional dictará un decreto con fuerza de ley antes del cierre de las inscripciones correspondientes

<sup>48</sup> CONSTITUCION COLOMBIANA, Art. 133. Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultado la justicia y el bien común. El elegido es



Como consecuencia de la aplicación de sanciones por hechos comprobados, en la aplicación de rendición de cuentas, los congresistas perderán su investidura conforme lo dispone el numeral 4 del artículo 183 al establecerse el mal manejo de fondos públicos.<sup>49</sup>

En Colombia, los ministros y directores de departamentos administrativos, como parte de sus obligaciones relacionadas con la rendición de cuentas, que por ley deben hacer, dentro de los primeros quince días de cada legislatura, deben presentar al Congreso su informe sobre el estado de los negocios adscritos a su Ministerio o Departamento Administrativo (rendición de cuentas horizontal). De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 208 de la Constitución Colombiana.<sup>50</sup>

Dentro de las atribuciones del Contralor General de la República, se contempla la de “prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas de los responsables del

---

responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura.

<sup>49</sup> CONSTITUCION COLOMBIANA, Art. 183. Los congresistas perderán su investidura:

1. Por violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses.
2. Por inasistencia, en un mismo período de sesiones, a seis reuniones plenarios en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura.
3. Por no tomar posesión del cargo dentro de los ocho días siguientes a la fecha de instalación de las cámaras, o a la fecha en que fueren llamados a posesionarse.

4. Por indebida destinación de dineros públicos. 5. Por tráfico de influencias debidamente comprobado

<sup>50</sup> CONSTITUCION COLOMBIANA, Art. 208. Los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del presidente de la república, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley. Los ministros, en relación con el Congreso, son voceros del gobierno, presentan a las cámaras proyectos de ley, atienden las citaciones que aquéllas les hagan y toman parte en los debates directamente o por conducto de los viceministros. Los ministros y los directores de departamentos administrativos presentarán al Congreso, dentro de los primeros quince días de cada legislatura, informe sobre el estado de los negocios adscritos a su ministerio o departamento administrativo, y sobre las reformas que consideren convenientes. Las cámaras pueden requerir la asistencia de los ministros. Las comisiones permanentes, además, la de los viceministros, los directores de departamentos administrativos, el gerente del Banco de la República, los presidentes, directores o gerentes de las entidades descentralizadas del orden nacional y la de otros funcionarios de la rama ejecutiva del poder público.

manejo de los fondos o bienes de la Nación”, como lo dispone el artículo 268 de la Constitución colombiana, así como las del Fiscal General de ser el caso.<sup>51</sup>

El artículo 40 numerales 4 y 6 de la Constitución colombiana disponen como un derecho ciudadano, el de revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y las leyes. Este artículo puede considerarse también como una forma de control político, de acuerdo al procedimiento Constitucional y legal correspondiente.<sup>52</sup>

La Constitución permite que la ley organice las formas y sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar que la gestión pública cumpla con los niveles y resultados administrativos. (Rendición de cuentas vertical, así lo establece el artículo 270 de la CC.<sup>53</sup>

Los mecanismos de audiencia pública transparentan los actos de los gobernantes y permiten hacer evaluaciones como en las adjudicaciones de las licitaciones, facilitando la aplicación de rendición de cuentas. (Art. 273 CC)<sup>54</sup>

Por su parte en la Constitución colombiana en el inciso cuarto del artículo 115, contempla una rendición de cuentas horizontal cuando establece que ningún acto del presidente excepto el de remoción y nombramiento de los ministros y directores administrativos “...no tendrá valor ni fuerza alguna mientras no sea suscrito y comunicado por el ministro del ramo respectivo o por el director del departamento

---

<sup>51</sup> CONSTITUCION COLOMBIANA, Art. 268. El contralor general de la república tendrá las siguientes atribuciones: 1. Prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse.

<sup>52</sup> CONSTITUCION COLOMBIANA, Art. 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:  
4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.  
6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.

<sup>53</sup> CONSTITUCION COLOMBIANA, Art. 270. La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados.

<sup>54</sup> CONSTITUCION COLOMBIANA, Art. 273. A solicitud de cualquiera de los proponentes, el contralor general de la república y demás autoridades de control fiscal competentes, ordenarán que el acto de adjudicación de una licitación tenga lugar en audiencia pública. Los casos en que se aplique el mecanismo de audiencia pública, la manera como se efectuará la evaluación de las propuestas y las condiciones bajo las cuales se realizará aquélla, serán señalados por la ley.

correspondiente, quienes por el mismo hecho se hacen responsables”. En este artículo se observa la responsabilidad compartida en la rendición de cuentas.<sup>55</sup>

### **2.3 Rendición de Cuentas en la Constitución De Chile**

La Constitución Política de la República de Chile, entre las atribuciones especiales del Presidente de la República, señala en el numeral 15 “velar por la conducta ministerial de los jueces y demás empleados del poder judicial y requerir con tal objeto, a la Corte Suprema para que, si procede, declare su mal comportamiento, o al Ministerio Público, para que reclame medidas disciplinarias del tribunal competente, o para que si hubiere merito bastante, entable la correspondiente acusación”. Según lo establece el artículo 32 de la Constitución Chilena.<sup>56</sup>

(Atribución, que permite al ejecutivo, ejercer una función del Estado, identificándose claramente una rendición de cuentas).

El artículo 36 de la Constitución chilena, contempla la responsabilidad individual y solidaria de los actos en los que actúen solos o conjuntamente con otros ministros.

---

<sup>55</sup> CONSTITUCION COLOMBIANA, Art. 115. El presidente de la república es jefe del Estado, jefe del gobierno y suprema autoridad administrativa. El gobierno nacional está formado por el presidente de la república, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos. El presidente y el ministro o director de departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el gobierno. Ningún acto del presidente, excepto el de nombramiento y remoción de ministros y directores de departamentos administrativos y aquéllos expedidos en su calidad de jefe del Estado y de suprema autoridad administrativa, tendrá valor ni fuerza alguna mientras no sea suscrito y comunicado por el ministro del ramo respectivo o por el director del departamento administrativo correspondiente, quienes, por el mismo hecho, se hacen responsables. Las gobernaciones y las alcaldías, así como las superintendencias, los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del Estado, forman parte de la rama ejecutiva.

<sup>56</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE CHILE, Chile, 1989. Libro en versión digital PDF, Disponible en /WWW.CAMARA.CL/LEGIS/CONSTITUCION/CONTITUCION\_POLITICA.PDF. consultado: 2008 - 01 – 10. Art. 32. Son atribuciones especiales del Presidente de la República: 15.º Velar por la conducta ministerial de los jueces y demás empleados del Poder Judicial y requerir, con tal objeto, a la Corte Suprema para que, si procede, declare su mal comportamiento, o al ministerio público, para que reclame medidas disciplinarias del tribunal competente, o para que, si hubiere mérito bastante, entable la correspondiente acusación;

Este artículo está estableciendo la rendición de cuentas del inferior al superior, sin que tenga la característica de juicio político.<sup>57</sup>

El numeral 11, señala entre las atribuciones del Tribunal Constitucional, que se pronunciará sobre las inhabilidades, incompatibilidad y causales de cesación en el cargo de parlamentarios; como consecuencia de la aplicación de la rendición de cuentas. (Art. 80 Constitución de Chile) igual a España

El artículo 108 de la Constitución de Chile, señala que en cada municipalidad habrá un consejo integrado por concejales elegidos en sufragio universal, el que será el encargado “de hacer efectiva la participación de la comunidad local, ejercerá funciones normativas, resolutivas y fiscalizadoras y otras atribuciones que se le encomienden...” es decir, será el encargado, entre otras cosas, de permitir que la comunidad ejerza su derecho a que se rindan cuentas.<sup>58</sup>

## 2.4 De la Rendición de Cuentas de la Constitución Española

La Constitución española establece en el artículo 20, que se reconocen y protegen entre otros derechos, “... a comunicar o recibir información veraz por cualquier medio de difusión...”<sup>59</sup>

---

<sup>57</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE CHILE, Artículo 36. Los Ministros serán responsables individualmente de los actos que firmaren y solidariamente de los que suscribieren o acordaren con los otros Ministros.

<sup>58</sup> CONSTITUCION POLITICA DE CHILE, Artículo 108. En cada municipalidad habrá un concejo integrado por concejales elegidos por sufragio universal en conformidad a la ley orgánica constitucional de municipalidades. Durarán cuatro años en sus cargos y podrán ser reelegidos. La misma ley determinará el número de concejales y la forma de elegir al alcalde. El concejo será un órgano encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local, ejercerá funciones normativas, resolutivas y fiscalizadoras y otras atribuciones que se le encomienden, en la forma que determine la ley orgánica constitucional respectiva. La ley orgánica de municipalidades determinará las normas sobre organización y funcionamiento del concejo y las materias en que la consulta del alcalde al concejo será obligatoria y aquellas en que necesariamente se requerirá el acuerdo de éste. En todo caso, será necesario dicho acuerdo para la aprobación del plan comunal de desarrollo, del presupuesto municipal y de los proyectos de inversión respectivos.

<sup>59</sup> CONSTITUCION ESPAÑOLA, España 1992. Libro en versión digital PDF, Disponible en [WWW.DAT.ETSIT.UPM.ES/~MMONJAS/POLITICA/CE.HTML](http://WWW.DAT.ETSIT.UPM.ES/~MMONJAS/POLITICA/CE.HTML). consultado: 2008 - 01 - 10. Artículo 20 Se reconocen y protegen los derechos: d) A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. La ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades.

Derecho básico a fin de poder ejercer debidamente la rendición de cuentas, considerando que el derecho a recibir información es esencial y está estimado como parte de los derechos fundamentales.

La Constitución española señala en el artículo 23 el derecho que tienen los ciudadanos a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes. La colaboración en asuntos públicos implica un comprometimiento de una acción fiscalizada.<sup>60</sup>

Una situación de excepción en cuanto a la responsabilidad, se encuentra contenida en el artículo 56 de la Constitución de España en su numeral tres, determina que “la persona del rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad...” habida cuenta que sus actos se hallan refrendados por el presidente del gobierno y los ministros competentes – considerándose que, de conformidad con el Art. 64 # 2, “de los actos del rey, serán responsables las personas que los refrenden”.<sup>61</sup>

En el numeral 1 del artículo 101 de la Constitución española, se dispone que el gobierno cese en sus funciones, entre otros, por pérdida de confianza parlamentaria prevista en la Constitución. Habrá que considerar que la falta de confianza del Parlamento podrá ser el producto de la aplicación de la rendición de cuentas.<sup>62</sup>

---

<sup>60</sup> CONSTITUCION ESPAÑOLA, Artículo 23 Los ciudadanos tiene el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes.

<sup>61</sup> CONSTITUCION ESPAÑOLA, Art. 56. La persona del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad. Sus actos estarán siempre refrendados en la forma establecida en el artículo 64, careciendo de validez sin dicho refrendo, salvo lo dispuesto en el artículo 65,2.

<sup>62</sup> CONSTITUCION ESPAÑOLA, Artículo 101 1El Gobierno cesa tras la celebración de elecciones generales, en los casos de pérdida de la confianza parlamentaria previstos en la Constitución, o por dimisión o fallecimiento de su Presidente

En cuanto al manejo de la economía: “El tribunal de Cuentas es el órgano supremo fiscalizador de las cuentas y la gestión económica del Estado así como del sector público”, como lo señala el artículo 136 de la Constitución de España.<sup>63</sup>

(Se trata como se ve de un tribunal de rendición de cuentas que opera en sentido horizontal).

El artículo 150 de la Constitución de España, se refiere a las Cortes Generales, las que en materia de competencia estatal, si bien atribuyen a las Comunidades Autónomas la facultad de emitir normas legislativas sobre las bases de las directrices fijadas por la ley estatal, contempla que en cada ley marco se establezca la modalidad del control de las Cortes Generales sobre las normas legislativas de las Comunidades Autónomas.<sup>64</sup>

En concordancia con el artículo 153, el artículo 155 de la Constitución de España, contemplan las acciones del gobierno y en caso de no ser atendidas, con el apoyo absoluto del Senado, adoptada las medidas para obligar a la Comunidad Autónoma en cuestión, al cumplimiento de las obligaciones en procura del interés general. Para ello el gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas.<sup>65</sup>

---

<sup>63</sup> CONSTITUCION ESPAÑOLA, Artículo 136 1El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica de Estado, así como del sector público. Dependerá directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado.

<sup>64</sup> CONSTITUCION ESPAÑOLA, Artículo 150 1.Las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas.

<sup>65</sup> CONSTITUCION ESPAÑOLA, Artículo 155 1.Si una Comunidad Autónoma no cumple las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquella al cumplimiento forzoso de dichas *obligaciones o para la protección del* mencionado interés general.2.Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades.

El artículo 105 de la Constitución española dispone que “la ley regulará: **a)** La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten; **b)** El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.<sup>66</sup>

El principio de rendición de cuentas abarca a las Comunidades Autónomas; el artículo 153 de la Constitución española, establece que el control de las actividades de los órganos de las ellas se ejercerá por: el Tribunal Constitucional, en lo relativo a constitucionalidad de las disposiciones normativas que emitan esas Comunidades; el gobierno en cuanto a las funciones delegadas; la jurisdicción contencioso – administrativa, el Tribunal de Cuentas en lo económico y presupuestario .<sup>67</sup>

Dentro de las competencias del Tribunal Constitucional según el artículo 161 de la Constitución española, cuya jurisdicción es la de todo el territorio español, se debe observar que en caso de conflictos de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, o de estas entre sí, es el Tribunal Constitucional el organismo competente para resolver esos casos, a fin de que el principio de rendición de cuentas, no se vea afectado por esta razón, ya que así se evita que una región o

---

<sup>66</sup> CONSTITUCION ESPAÑOLA, Artículo 105 La ley regulará: a) La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten. b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas. c) El procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado.

<sup>67</sup> CONSTITUCION ESPAÑOLA, Artículo 153 El control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá: a) Por el Tribunal Constitucional, el relativo a la constitucionalidad de sus disposiciones normativas con fuerza de ley. b) Por el Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado, el del ejercicio de funciones delegadas a que se refiere el apartado 2 del artículo 150. c) Por la jurisdicción contencioso-administrativa, el de la administración autónoma y sus normas reglamentarias. d) Por el Tribunal de Cuentas, el económico y presupuestario.

Comunidad Autónoma quiera dejar a salvo su responsabilidad por alguna actuación ante sus electores.<sup>68</sup>

## 2.5 Rendición de Cuentas en la Constitución Política del Ecuador

El artículo 23 de la Constitución Política del Ecuador, contempla en su numeral 15 el derecho a dirigir quejas y peticiones a las autoridades; y estas facultades están relacionadas directamente con la rendición de cuentas, pues existe un respaldo constitucional que viabiliza esta institución. Además, cuando un ciudadano ejerce una petición hacia el poder público, ésta debe tener respuesta y debe ser argumentada, demostrándose de esta manera que el servidor público debe explicar cómo está haciendo uso del poder a través de las diferentes peticiones que le puedan llegar.<sup>69</sup>

Según el artículo 79 de la Constitución ecuatoriana, la universalidad del concepto de rendición de cuentas y sus implicaciones, se orientan también hacia las instituciones de educación superior, como expresamente señala el artículo citado, el

---

<sup>68</sup> CONSTITUCION ESPAÑOLA, Artículo 161 El Tribunal Constitucional tiene jurisdicción en todo el territorio español y es competente para conocer: a) Del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley. La declaración de inconstitucionalidad de una norma jurídica con rango de ley, interpretada por la jurisprudencia, afectará a ésta, si bien la sentencia o sentencias recaídas no perderán el valor de cosa juzgada. b) Del recurso de amparo por violación de los derechos y libertades referidos en el artículo 53, 2, de esta Constitución, en los casos y formas que la ley establezca. c) De los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí. d) De las demás materias que le atribuyan la Constitución o las leyes orgánicas.

<sup>69</sup> CONSTITUCION ECUATORIANA, Ecuador 1998 Libro en versión digital PDF, Disponible en [WWW.ECUANEX.NET.EC/CONSTITUCION/](http://WWW.ECUANEX.NET.EC/CONSTITUCION/). CONSULTADO: 2008 - 01 - 10. Art. 23.- Sin perjuicio de los derechos establecidos en esta Constitución y en los instrumentos internacionales vigentes, el Estado reconocerá y garantizará a las personas los siguientes: 3. La igualdad ante la ley. Todas las personas serán consideradas iguales y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin discriminación en razón de nacimiento, edad, sexo, etnia, color, origen social, idioma; religión, filiación política, posición económica, orientación sexual; estado de salud, discapacidad, o diferencia de cualquier otra índole. 15. El derecho a dirigir quejas y peticiones a las autoridades, pero en ningún caso en nombre del pueblo; y a recibir la atención o las respuestas pertinentes, en el plazo adecuado.



cual guarda concordancia con el artículo 70 referente a todo el sistema educativo, lo cual ha quedado únicamente como enunciado.<sup>70</sup>

Según el artículo 81 de la Constitución Ecuatoriana, se establece que el “Estado garantizará el derecho a acceder a fuentes de información” la que avala el derecho a obtener la misma por parte de los ciudadanos, aspecto vital para la rendición de cuentas.<sup>71</sup>

Entre los deberes y responsabilidades que corresponden a los ciudadanos, el artículo 97 de la Constitución ecuatoriana, expresamente el numeral 13 , señala : “ asumir las funciones públicas como un servicio a la comunidad y rendir cuentas a la sociedad y a la autoridad conforme la ley”.<sup>72</sup>

Según el artículo 110 de la Constitución ecuatoriana, la iniciativa para la revocatoria del mandato, dice este artículo, la ejercerán los ciudadanos, de acuerdo a los

---

<sup>70</sup> CONSTITUCION ECUATORIANA, Art. 79.- Para asegurar los objetivos de calidad, las instituciones de educación superior estarán obligadas a la rendición social de cuentas, para lo cual se establecerá un sistema autónomo de evaluación y acreditación, que funcionará en forma independiente, en cooperación y coordinación con el Consejo Nacional de Educación Superior. Para los mismos efectos, en el escalafón del docente universitario y politécnico se estimularán especialmente los méritos, la capacitación y la especialización de postgrado.

<sup>71</sup> CONSTITUCION ECUATORIANA Art. 81.- El Estado garantizará el derecho a acceder a fuentes de información; a buscar, recibir, conocer y difundir información objetiva, veraz, plural, oportuna y sin censura previa, de los acontecimientos de interés general, que preserve los valores de la comunidad, especialmente por parte de periodistas y comunicadores sociales. Asimismo, garantizará la cláusula de conciencia y el derecho al secreto profesional de los periodistas y comunicadores sociales o de quienes emiten opiniones formales como colaboradores de los medios de comunicación. No existirá reserva respecto de informaciones que reposen en los archivos públicos, excepto de los documentos para los que tal reserva sea exigida por razones de defensa nacional y por otras causas expresamente establecidas en la ley. Los medios de comunicación social deberán participar en los procesos educativos, de promoción cultural y preservación de valores éticos. La ley establecerá los alcances y limitaciones de su participación. Se prohíbe la publicidad que por cualquier medio o modo promueva la violencia, el racismo, el sexismo, la intolerancia religiosa o política y cuanto afecte a la dignidad del ser humano.

<sup>72</sup> CONSTITUCION ECUATORIANA, Art. 97, No. 13. Asumir las funciones públicas como un servicio a la colectividad, y rendir cuentas a la sociedad y a la autoridad, conforme a la ley.

requisitos de éste. Expresamente para revocar el mandato: “A los alcaldes, prefectos y diputados de su elección, por actos de corrupción, o incumplimiento injustificado de su plan de trabajo” según el artículo 109.<sup>73</sup>

El artículo 111 de la Constitución ecuatoriana se refiere a al revocatoria en todo tiempo cuando los actos son de corrupción; en tanto que para los casos de incumplimiento del plan de trabajo específico serán después de transcurrido el primer año y antes del último año de ejercicio de funciones.<sup>74</sup>

La redacción del artículo 120 de la Constitución ecuatoriana es clara en el sentido de asignar responsabilidades para todo dignatario, autoridad, funcionario y todo servidor público por los actos u omisiones que realice en ejercicio de sus funciones, lo cual está directamente relacionado con la rendición de cuentas.<sup>75</sup>

El artículo 121 de la Constitución ecuatoriana señala la responsabilidad administrativa, civil y penal para todos los dignatarios, funcionarios y servidores públicos, delegados o representantes de cuerpos colegiados de los organismos o instituciones del Estado, por la comisión de delitos de peculado, cohecho, concusión y

---

<sup>73</sup> CONSTITUCION ECUATORIANA, Art. 109.- Los ciudadanos tendrán derecho a resolver la revocatoria del mandato otorgado a los alcaldes, prefectos y diputados de su elección, por actos de corrupción o incumplimiento injustificado de su plan de trabajo. Cada uno de los candidatos a alcalde, prefecto o diputado, al inscribir su candidatura presentará su plan de trabajo ante el correspondiente tribunal electoral. **Art. 110.-** La iniciativa para la revocatoria del mandato la ejercerá un número de ciudadanos en goce de los derechos políticos, que represente por lo menos el treinta por ciento de los empadronados en la respectiva circunscripción territorial. Una vez que el tribunal electoral verifique que la iniciativa cumple con los requisitos previstos en esta Constitución y en la ley, procederá a la convocatoria en los diez días inmediatamente posteriores a tal verificación. El acto electoral se realizará dentro de los treinta días subsiguientes a la convocatoria.

<sup>74</sup> CONSTITUCION ECUATORIANA, **Art. 111.-** Cuando se trate de actos de corrupción, la revocatoria podrá solicitarse en cualquier tiempo del período para el que fue elegido el dignatario. En los casos de incumplimiento del plan de trabajo, se podrá solicitar después de transcurrido el primero y antes del último año del ejercicio de sus funciones. En ambos casos, por una sola vez dentro del mismo período.

<sup>75</sup> CONSTITUCION ECUATORIANA, Art. 120.- No habrá dignatario, autoridad, funcionario ni servidor público exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones. El ejercicio de dignidades y funciones públicas constituye un servicio a la colectividad, que exigirá capacidad, honestidad y eficiencia.

enriquecimiento ilícito cuya acción y penas son imprescriptibles, continuarán los juicios, aún en su ausencia y comprenderán a quienes participen en estos delitos.<sup>76</sup>

Entre las atribuciones y deberes de la función legislativa, el numeral 9 del artículo 130 de la Constitución ecuatoriana, contempla la fiscalización de los actos de la función ejecutiva y los del Tribunal Supremo Electoral. Además, dice el texto que hay que solicitar a los funcionarios públicos, las informaciones que considere necesarias. Aspectos que son inherentes a la rendición de cuentas.<sup>77</sup>

El artículo 209 de la Constitución Política de nuestra República, expresamente señala, entre otras, la facultad del Tribunal Supremo Electoral de juzgar las cuentas que rindan los partidos políticos, movimientos políticos, organizaciones y candidatos respecto al monto, origen y destino de los recursos que utilicen en las campañas electorales. Disposición constitucional que guarda relación con la rendición de cuentas

---

<sup>76</sup> CONSTITUCION ECUATORIANA, **Art. 121.-** Las normas para establecer la responsabilidad administrativa, civil y penal por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos, se aplicarán a los dignatarios, funcionarios y servidores de los organismos e instituciones del Estado. Los dignatarios elegidos por votación popular, los delegados o representantes a los cuerpos colegiados de las instituciones del Estado y los funcionarios y servidores públicos en general, estarán sujetos a las sanciones establecidas por comisión de 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 aun en ausencia de los acusados. Estas normas también se aplicarán a quienes participen en estos delitos, aunque no tengan las calidades antes señaladas; ellos serán sancionados de acuerdo con su grado de responsabilidad.

<sup>77</sup> CONSTITUCION ECUATORIANA, Art. 130.- El Congreso Nacional tendrá los siguientes deberes y atribuciones: 9- Proceder al enjuiciamiento político, a solicitud de al menos una cuarta parte de los integrantes del Congreso Nacional, del Presidente y Vicepresidente de la República, de los ministros de Estado, del Contralor General y Procurador del Estado, del Defensor del Pueblo, del Ministro Fiscal General; de los superintendentes, de los vocales del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo Electoral, durante el ejercicio de sus funciones y hasta un año después de terminadas. El Presidente y Vicepresidente de la República solo podrán ser enjuiciados políticamente por la comisión de delitos contra la seguridad del Estado o por delitos de concusión, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito, y su censura y destitución solo podrá resolverse con el voto conforme de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso. No será necesario enjuiciamiento penal para iniciar este proceso. Los demás funcionarios referidos en este número podrán ser enjuiciados políticamente por infracciones constitucionales o legales, cometidas en el desempeño del cargo. El Congreso podrá censurarlos en el caso de declaratoria de culpabilidad, por mayoría de sus integrantes. La censura producirá la inmediata destitución del funcionario, salvo en el caso de los ministros de estado, cuya permanencia en el cargo corresponderá decidir al Presidente de la República. Si de la censura se derivaren indicios de responsabilidad penal del funcionario, se dispondrá que el asunto pase a conocimiento del juez competente.

que también se aplican a los organismos del Estado respecto de las organizaciones de la sociedad y específicamente, en este caso, los actores del proceso electoral.<sup>78</sup>

Con características similares de rendición de cuentas, la Contraloría General del Estado, en guarda del interés público y los bienes del Estado y tiene potestad exclusiva de determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal.

La Constitución ecuatoriana, en el artículo 237, dispone en forma taxativa que: “la ley establecerá la forma de control social y de rendición de cuentas de las entidades de régimen seccional autónomo”.<sup>79</sup>

En la Constitución ecuatoriana en el artículo 179 numeral 3 se establece que los Ministros de Estado deben informar al Congreso Nacional sobre sus actividades anualmente.<sup>80</sup> Lo cual se relaciona con la rendición de cuentas.

## **2.6 Breve Análisis de Derecho Comparado de La Rendición de Cuentas**

A continuación realizare un breve análisis comparado sobre la rendición de cuentas como parte del contexto general de los artículos que he considerado más importantes para la realización de este trabajo.

---

<sup>78</sup> CONSTITUCION ECUATORIANA, Art. 209.- El Tribunal Supremo Electoral, con sede en Quito y jurisdicción en el territorio nacional, es persona jurídica de derecho público. Gozará de autonomía administrativa y económica, para su organización y el cumplimiento de sus funciones de organizar, dirigir, vigilar y garantizar los procesos electorales, y juzgar las cuentas que rindan los partidos, movimientos políticos, organizaciones y candidatos, sobre el monto, origen y destino de los recursos que utilicen en las campañas electorales. Su organización, deberes y atribuciones se determinarán en la ley .Se integrará con siete vocales principales, quienes tendrán sus respectivos suplentes, en representación de los partidos políticos o movimientos o alianzas políticas que hayan obtenido las más altas votaciones en las últimas elecciones pluripersonales, en el ámbito nacional, las que presentarán al Congreso Nacional las temas de las que se elegirán los vocales principales y suplentes. Los vocales serán designados por la mayoría de los integrantes del Congreso, permanecerán cuatro años en sus funciones y podrán ser reelegidos. El Tribunal Supremo Electoral dispondrá que la fuerza pública colabore para garantizar la libertad y pureza del sufragio.

<sup>79</sup> CONSTITUCION ECUATORIANA, Art. 237.- La ley establecerá las formas de control social y de rendición de cuentas de las entidades del régimen seccional autónomo.

<sup>80</sup> CONSTITUCION ECUATORIANA, Art. 179 A los Ministros de Estado les corresponde: Informar al Congreso Nacional, anualmente y cuando sean requeridos, sobre los asuntos a su cargo. Asistir a las sesiones del Congreso Nacional y participar en los debates, con voz pero sin voto, en asuntos de interés de su ministerio.

### **2.6.1 Derecho de Petición**

En el artículo 105 de la Constitución española, se refiere al derecho que tienen las personas sobre poder acceder personalmente o a través de las instituciones autorizadas a la información y esto es fundamental en cuanto a la rendición de cuentas.

En el artículo 23 de la Constitución ecuatoriana, se habla también del derecho de petición que básicamente se reduce al derecho que tienen las personas a tener información sobre las actuaciones de los funcionarios públicos.

### **2.6.2 Participación Ciudadana**

Las Constituciones colombiana (Art. 103), española, (Art. 23), ecuatoriana (Art. 97) contemplan la posibilidad y el derecho que tienen los ciudadanos a recibir información y por ende a participar de las decisiones que tiene que ver con sus mandatarios.

Cabe resaltar que en la única Constitución que no se habla expresamente de este concepto de participación ciudadana es en la Constitución de Chile.

### **2.6.3 En cuanto al Sistema Electoral**

En la Constitución colombiana en el artículo 109, se establece la responsabilidad de que los partidos políticos rindan cuentas sobre el volumen y origen de sus ingresos de manera pública, al igual que en la Constitución ecuatoriana en su artículo 209 establece la facultad del Tribunal Electoral de pedir cuentas sobre los ingresos de los partidos políticos, variando únicamente el ente ante el cual se deben rendir las cuentas.

### **2.6.4 Cuerpos Colegiados**

En cuanto a los dignatarios de cuerpos colegiados de elección directa, éstos en Colombia, según el artículo 133 de su Constitución, tienen que rendir cuentas ante la

sociedad, mientras que para el resto de Constituciones, éstos deben rendir cuentas ante los Congresos o Parlamentos.

### **2.6.5 De los Ministros de Estado**

En el artículo 208 de la Constitución colombiana se establece la obligación de rendir cuentas al Congreso Nacional sobre sus actividades al igual que en el Ecuador, que entre las obligaciones de los Ministros de Estados es rendir cuentas sobre sus actuaciones al Congreso Nacional como lo dispone el artículo 179, numeral 3 de su Constitución. Por otro lado, en la Constitución española los Ministros de Estado también tienen responsabilidades según lo dispuesto en el artículo 56 numeral 3, refrendando las actuaciones del rey, cosa que se podría decir que es una responsabilidad indirecta ya que no son acciones propias del funcionario.

Además en la Constitución colombiana en su artículo 33 establece que el Presidente de la República puede nombrar a los Ministros de Estado. Esto implica que tiene la facultad de organizar la función ejecutiva. El artículo 36 al igual que en las otras dos Constituciones dice que los Ministros de Estado serán responsables individualmente de los actos que firmen y solidariamente de lo que suscriben o acuerden con los demás ministerios.

## **2.7 Normas Pertinentes del Juicio Político**

En lo que corresponde al juicio político contra el Presidente de la República, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Corte Constitucional, Miembros del Consejo de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación, es el Senado el organismo competente para conocer los hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de sus cargos aunque hubieren cesado en el ejercicio de sus funciones .según lo dispone el artículo 174 de la Constitución colombiana<sup>81</sup>

---

<sup>81</sup> CONSTITUCION COLOMBIANA, Art. 174. Corresponde al Senado conocer las acusaciones que formule la Cámara de Representantes contra el presidente de la república o quien haga sus veces; contra los magistrados del Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, los

Por otro lado en la Constitución de Chile, En el capítulo V, referente al Congreso Nacional, **entre las atribuciones exclusivas** de la Cámara de Diputados se señalan: **#1.-** Fiscalizar los actos del gobierno con el voto de la mayoría de los diputados presentes, a través de acuerdos u observaciones. (El procedimiento). **# 2.- a.** Declarar si dan o no lugar las acusaciones que formulen de 10 a 20 diputados contra el Presidente de la República – hasta 6 meses de cesar en el cargo - ; **b.** De los Ministros de Estado por haber infringido la Constitución o las leyes o haber dejado éstas sin ejecución y por los delitos de traición, concusión, malversación de fondos públicos y soborno. La acción de rendición de cuentas se extiende a **c.** Los Magistrados de los Tribunales de justicia, y el Contralor General de la República, además de otras autoridades. En el mismo artículo expresa que en el caso de acusación contra el Presidente de la República, se necesitará el voto de la mayoría de los diputados en ejercicio. Mientras que en el los demás casos, se requerirá el voto de la mayoría de los diputados presentes. (Art. 48 Constitución Política de Chile)<sup>82</sup>

---

miembros del Consejo Superior de la Judicatura y el fiscal general de la nación, aunque hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos. En este caso, conocerá por hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos.

<sup>82</sup> CONSTITUCION CHILENA, Artículo 48. Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados:

1. Fiscalizar los actos del Gobierno. Para ejercer esta atribución la Cámara puede, con el voto de la mayoría de los diputados presentes, adoptar acuerdos o sugerir observaciones que se transmitirán por escrito al Presidente de la República, debiendo el Gobierno dar respuesta, por medio del Ministro de Estado que corresponda, dentro de treinta días. En ningún caso, dichos acuerdos u observaciones afectarán la responsabilidad política de los Ministros y la obligación del gobierno se entenderá cumplida por el solo hecho de entregar su respuesta. Cualquier diputado podrá solicitar determinados antecedentes al Gobierno siempre que su proposición cuente con el voto favorable de un tercio de los miembros presentes de la Cámara, y 2. Declarar si han o no lugar las acusaciones que no menos de diez ni más de veinte de sus miembros formulen en contra de las siguientes personas: a. Del Presidente de la República, por actos de su administración que hayan comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación, o infringido abiertamente la Constitución o las leyes. Esta acusación podrá interponerse mientras el Presidente esté en funciones y en los seis meses siguientes a su expiración en el cargo. Durante este último tiempo no podrá ausentarse de la República sin acuerdo de la Cámara; b. De los Ministros de Estado, por haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación, por infringir la Constitución o las leyes o haber dejado éstas sin ejecución, y por los delitos de traición, concusión, malversación de fondos públicos y soborno; c. De los magistrados de los tribunales superiores de justicia y del Contralor General de la República, por notable abandono de sus deberes; d. De los generales o almirantes de las instituciones pertenecientes a las Fuerzas de la Defensa Nacional, por haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación, y e. De los intendentes y

El Senado resuelve como jurado y se limita a declarar si el acusado es o no culpable del delito, infracción o abuso del poder que se le imputa. El proceso, como parte del juicio político concluye con la declaración de culpabilidad que debe ser pronunciada por las 2/3 partes de los senadores en ejercicio, en los demás casos. Por la declaración de culpabilidad queda el acusado destituido de su cargo y no podrá desempeñar ninguna función pública, sea o no de elección popular, por el término de 5 años. Una atribución importante, con el carácter de exclusiva es la contemplada en el # 2 del mismo artículo sobre la decisión de “si da o no lugar la admisión de las acciones judiciales que cualquier persona pretenda iniciar contra algún ministro de Estado, con motivo de los perjuicios que pueda haber sufrido injustamente por acto de éste en el desempeño de su cargo”. (Art. 49)<sup>83</sup>

En cuanto a la Constitución Española, el artículo 113 se adentra en el denominado juicio político cuando establece en el numeral 1 que el Congreso de los Diputados puede exigir la responsabilidad política del gobierno, mediante la adopción por mayoría absoluta de la moción de censura”. En el numeral dos se determina que deberá ser propuesta al menos por la décima parte de los diputados y debe incluir un candidato a la Presidencia del Gobierno.<sup>84</sup>

---

gobernadores, por infracción de la Constitución y por los delitos de traición, sedición, malversación de fondos públicos y concusión. La acusación se tramitará en conformidad a la ley orgánica constitucional relativa al Congreso. Las acusaciones referidas en las letras b), c), d) y e) podrán interponerse mientras el afectado esté en funciones o en los tres meses siguientes a la expiración en su cargo. Interpuesta la acusación, el afectado no podrá ausentarse del país sin permiso de la Cámara y no podrá hacerlo en caso alguno si la acusación ya estuviere aprobada por ella. Para declarar que ha lugar la acusación en contra del Presidente de la República se necesitará el voto de la mayoría de los diputados en ejercicio. En los demás casos se requerirá el de la mayoría de los diputados presentes y el acusado quedará suspendido en sus funciones desde el momento en que la Cámara declare que ha lugar la acusación. La suspensión cesará si el Senado desestimare la acusación o si no se pronunciare dentro de los treinta días siguientes.

<sup>83</sup> CONSTITUCION CHILENA, Artículo 49. Son atribuciones exclusivas del Senado: 1. Conocer de las acusaciones que la Cámara de Diputados entable con arreglo al artículo anterior. El Senado resolverá como jurado y se limitará a declarar si el acusado es o no culpable del delito, infracción o abuso de poder que se le imputa.

<sup>84</sup> CONSTITUCION ESPAÑOLA, Artículo 113 1. El Congreso de los Diputados puede exigir la responsabilidad política del Gobierno mediante la adopción por mayoría absoluta de la moción de censura.



Lo cual quiere decir, que la censura implicó la destitución; los números 3 y 4 contemplan el proceso a seguir.

En el artículo 114 de la Constitución de España se establece que en el caso de falta de confianza por parte del Congreso al gobierno, éste presenta su dimisión al rey. En el numeral 2, si el Congreso adopta una moción de censura, el gobierno presentará su dimisión al rey y el candidato incluido en aquella, se entenderá investido de la confianza de la Cámara.<sup>85</sup>

El artículo 115 numeral uno de la Constitución española, dispone que el Presidente de Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá proponer la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales, que será decretada por el rey. El numeral dos sostiene que la propuesta de disolución no podrá presentarse cuando esté en trámite una moción de censura. El numeral seis del Art. 116 al referirse a los estados de alarma, juicio político de excepción y de sitio aclara: <sup>86</sup>

---

2. La moción de censura deberá ser propuesta al menos por la décima parte de los Diputados, y habrá de incluir un candidato a la Presidencia del Gobierno. 3. La moción de censura no podrá ser votada hasta que transcurran cinco días desde su presentación. En los dos primeros días de dicho plazo podrán presentarse mociones alternativas.

4. Si la moción de censura no fuere aprobada por el Congreso, sus signatarios no podrán presentar otra durante el mismo período de sesiones.

<sup>85</sup> CONSTITUCION ESPAÑOLA, Artículo 114 1. Si el Congreso niega su confianza al Gobierno, éste presentará su dimisión al Rey, procediéndose a continuación a la designación de Presidente del Gobierno, según lo dispuesto en el artículo 99. 2. Si el Congreso adopta una moción de censura, el Gobierno presentará su dimisión al Rey y el candidato incluido en aquella se entenderá investido de la confianza de la Cámara a los efectos previstos en el artículo 99. El Rey le nombrará Presidente del Gobierno.

<sup>86</sup> CONSTITUCION ESPAÑOLA, Artículo 115 1. El Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá proponer la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales, que será decretada por el Rey. El decreto de disolución fijará la fecha de las elecciones. 2. La propuesta de disolución no podrá presentarse cuando esté en trámite una moción de censura. 3. No procederá nueva disolución antes de que transcurra un año desde la anterior, salvo lo dispuesto en el artículo 99, apartado 5.

“La declaración de los estados de alarma de excepción y de sitio, no modificarán el principio de responsabilidad y gobierno, y de sus agentes reconocidos en la Constitución y en las leyes”.

(Enunciado de absoluta importancia, respecto de la prevalencia del principio de responsabilidad aún en los casos referidos).

El artículo 130 numeral 9 de la Constitución ecuatoriana indica que la rendición de cuentas, adopta una designación que no se encuentra en las Constituciones colombiana, chilena y española, que han sido analizadas y se denomina “enjuiciamiento político”. Por la competencia que asume en esta materia el legislativo y que esta dirigido expresamente a casi todos los funcionarios de la función ejecutiva, incluso de organismos de control.<sup>87</sup>

El segundo inciso se refiere al tratamiento especial aplicable al Presidente y Vicepresidente de la República, cuyo juicio es pertinente para los delitos contra la seguridad del estado, o por delitos de concusión, cohecho, peculado, enriquecimiento ilícito (igual que para todos los funcionarios públicos – Art. 121), señala las características, y requisitos que deben cumplirse. El inciso tercero se refiere a los requisitos, en el caso de los demás funcionarios con la conclusión del Congreso, de la censura en caso de culpabilidad. El cuarto inciso aclara que el efecto inmediato de la censura es la destitución, con la salvedad del caso de los Ministros de Estado “cuya

---

<sup>87</sup> CONSTITUCION ECUATORIANA, Art. 130.- El Congreso Nacional tendrá los siguientes deberes y atribuciones: 9- Proceder al enjuiciamiento político, a solicitud de al menos una cuarta parte de los integrantes del Congreso Nacional, del Presidente y Vicepresidente de la República, de los ministros de Estado, del Contralor General y Procurador del Estado, del Defensor del Pueblo, del Ministro Fiscal General; de los superintendentes, de los vocales del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo Electoral, durante el ejercicio de sus funciones y hasta un año después de terminadas. El Presidente y Vicepresidente de la República solo podrán ser enjuiciados políticamente por la comisión de delitos contra la seguridad del Estado o por delitos de concusión, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito, y su censura y destitución solo podrá resolverse con el voto conforme de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso. No será necesario enjuiciamiento penal para iniciar este proceso. Los demás funcionarios referidos en este número podrán ser enjuiciados políticamente por infracciones constitucionales o legales, cometidas en el desempeño del cargo. El Congreso podrá censurarlos en el caso de declaratoria de culpabilidad, por mayoría de sus integrantes. La censura producirá la inmediata destitución del funcionario, salvo en el caso de los ministros de estado, cuya permanencia en el cargo corresponderá decidir al Presidente de la República. Si de la censura se derivaren indicios de responsabilidad penal del funcionario, se dispondrá que el asunto pase a conocimiento del juez competente.

permanencia corresponde decidir al Presidente de la República” – aspecto que será analizado en el próximo capítulo y para el cual propongo una reforma constitucional, puesto que la institución de la rendición de cuentas, queda sin sustento sancionador, pese a la censura del Congreso Nacional, debilitando, a mi manera de ver el espíritu de esta institución.<sup>88</sup>

El artículo 176 de la Constitución ecuatoriana señala que los Ministros de Estado serán de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República y dice, en la parte última del primer inciso: “serán responsables por los actos y contratos que realicen en el ejercicio de esa representación”, enunciado que queda sin soporte con la atribución que tiene el Primer Mandatario al confirmar en el cargo a los Ministros de Estado, pese al voto de censura del parlamento.<sup>89</sup>

(Disposición constitucional que propondré reformar, en la parte final de este estudio).

## **2.8 Análisis de Derecho Comparado en cuanto al Juicio Político**

A continuación realizaré un análisis del “enjuiciamiento político” de las Constituciones de Chile, Colombia, España y Ecuador.

En la Constitución chilena en su artículo 48 vemos claramente las facultades que tiene el Congreso Nacional para fiscalizar los actos de gobierno. En el artículo 49, en lo referente a juicio político, se puede observar que el Senado resuelve como jurado y de

---

<sup>88</sup> CONSTITUCION ECUATORIANA, 2- Elegir Presidente de la República en el caso del Art. 168, inciso segundo, y Vicepresidente, de la terna propuesta por el Presidente de la República, en caso de falta definitiva. 3- Conocer el informe anual que debe presentar el Presidente de la República y pronunciarse al respecto. 4- Reformar la Constitución e interpretarla de manera generalmente obligatoria.

<sup>89</sup> CONSTITUCION ECUATORIANA, Art. 176.- Los ministros de Estado serán de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República y lo representarán en los asuntos propios del ministerio a su cargo. Serán responsables por los actos y contratos que realicen en el ejercicio de esa representación. El número de ministerios, su denominación y las materias de su competencia, serán determinados por el Presidente de la República.

hallar mérito suficiente, el Ministro de Estado queda destituido de su cargo y debe ser pronunciado por las dos terceras partes de los senadores y el acusado no podrá desempeñar ninguna función pública por el lapso de cinco años.

Por su parte, en la Constitución española en su artículo 113, también da la posibilidad de que el Congreso de los Diputados fiscalice los actos del gobierno, con una mayoría absoluta para que se de la moción de censura. En el numeral dos se determina que deberá ser propuesta al menos por la décima parte de los diputados y debe incluir un candidato a la Presidencia del Gobierno. Lo cual quiere decir, que la censura implicó la destitución del jefe de gobierno y por ende de sus ministros; los numerales 3 y 4 contemplan el proceso a seguir. Si bien es cierto no se habla de una destitución de los ministros y de un juicio político, se da la posibilidad de destituir al gobierno y es la única Constitución que difiere de las demás analizadas.

Aunque no se ve un enjuiciamiento directo hacia los ministros de estado, se puede colegir que al cesar al Presidente, los Ministros de Estado también quedarán cesados inmediatamente.

En cuanto a la Constitución Colombiana, en su artículo 135 establece la posibilidad de moción de censura para los ministros de estado, es decir que los mismos tienen responsabilidad o que podrán ser censurados ratificando que el Congreso Nacional debe tener las funciones legislativa y fiscalizadora como se puede observar en las Constituciones analizadas. Para la moción de censura en Colombia se necesita por lo menos la décima parte de los miembros y para la destitución la aprobación de censura requerirá la mayoría absoluta de los integrantes de cada cámara y determinará que una vez aprobada, el ministro quedará separado de su cargo.

En cuanto a la Constitución ecuatoriana en el artículo 130 numeral 9 inciso 4 aclara que el efecto inmediato de la censura es la destitución, con la salvedad del caso de los Ministros de Estado “cuya permanencia corresponde decidir al Presidente de la República”, a diferencia de las Constituciones Chilena, y Colombiana, en las que si se da la destitución del Ministro, en caso de ser aprobada la moción de censura.

El segundo apartado del mismo numeral se refiere al tratamiento especial aplicable al Presidente y Vicepresidente de la República, cuyo juicio es pertinente para los delitos contra la seguridad del Estado, o por delitos de concusión, cohecho, peculado, enriquecimiento ilícito (igual que para todos los funcionarios públicos – Art. 121), que señala las características, requisitos que deben cumplirse.

En conclusión, las obligaciones que asumen las funciones, instituciones y organismos del Estado, de rendir cuentas a otras instituciones son parte de la democracia.

La rendición de cuentas, se halla inmersa en organismos de las funciones del Estado, las que se manifiestan a través de sus atribuciones y competencias como entes ante los cuales deben expresarse otras instituciones del mismo, así como el propio integrante de la comunidad. En cuanto a la rendición de cuentas como juicio político, la atribución inmediata le corresponde a la función legislativa que cuenta con atribuciones suficientes para destituir al funcionario, así como encausar el procedimiento judicial respectivo.

Si están tipificados los delitos y los responsables, la rendición de cuentas está llamada a evidenciar públicamente su cometimiento; lamentablemente, no existe ley secundaria específica y tampoco reglamentaria que la institucionalice, establezca procedimientos, sanciones, penas, etc., relacionadas con ella.

Como expresé anteriormente, no hay una ley secundaria ni reglamento que sistematicen y codifiquen las normas que se hallen dispersas y que impiden el cumplimiento cabal de la institución de rendición de cuentas en nuestro país.

Una condición básica, y de inestimable importancia tanto en la Constitución española, chilena, colombiana y ecuatoriana, es el respeto irrestricto que tienen todos los ciudadanos al ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, fundamento esencial para que pueda exigirse y recurrirse para el cumplimiento de la rendición de cuentas.

Por otro lado, a diferencia del sistema de gobierno que se puede observar en las Constituciones de Chile, Ecuador y Colombia, en la Constitución española se puede ver

la creación de Cortes Generales por el sistema de gobierno que en este país se desarrolla.

Finalmente, propondré en cuanto al juicio político, punto medular de este trabajo, que se destituya también a los Ministros de Estado por razones iguales a las que se aplican al Presidente y Vicepresidente en el artículo 130 numeral 9, por ejemplo por concusión, cohecho, peculado, enriquecimiento ilícito, lo cual debe dar como consecuencia su destitución, ya que si estas causales se aplican para el Primero y Segundo mandatario de la República que tienen una mayor jerarquía, con más razón para los Ministros de Estado.

## CAPÍTULO III

# EVOLUCIÓN DEL JUICIO POLÍTICO EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ECUATORIANO

### 3.1 Antecedentes

El principio de la rendición de cuentas, se institucionaliza con el constitucionalismo CLÁSICO, que a partir del siglo XVIII deja atrás el absolutismo de la monarquía que no rendía cuentas ni era responsable ante ninguna autoridad.

Autores como OYARTE, sostienen “que Como el establecimiento de una democracia directa no ha sido posible en los estados contemporáneos sea por el conocido problema de crecimiento demográfico, o porque la complejidad de las cuestiones estatales puedan ser debatidas por todos, se implemento en el constitucionalismo clásico el sistema de democracia representativa o indirecta...”<sup>90</sup>. (En efecto, con la superación de la monarquía, por la democracia como forma de gobierno, como se ha expresado anteriormente, es decir, con el constitucionalismo clásico que tiene como modelo la Constitución norteamericana de 1787 se facilita con estos contratos sociales).

---

90 R. Oyarte, “El juicio político en la constitución ecuatoriana”. Revista Foro 2005. p. 35

Dentro de un estado de derecho que haga efectivo “el principio de responsabilidad en todos los órdenes”<sup>91</sup>. Es decir que el principio de rendición de cuentas se introduzca dentro de las Constituciones del mundo y en los órdenes de su influencia, comprometa también el político.- Se establece así, la responsabilidad de los gobernantes ante quienes en democracia, el representante de la soberanía, es el pueblo.- Esa rendición de cuentas se materializa con la revocatoria del mandato. Como se conoce, en la forma de gobierno presidencialista – republicana, está identificada por la facultad fiscalizadora de la legislatura, que se traduce por la acción política – el juicio político y la denominada información documentaria.

En el transcurso de la historia, recordemos que ya en la modernidad, Hobbes todavía teorizaba sobre la indivisibilidad del poder soberano, la guerra, la justicia e inclusive algunas prerrogativas propias de la iglesia – como la convocación de las asambleas, los nombramientos de pastores y el perdón de los pecados<sup>92</sup>

Son: LOCKE, MONTESQUIEU y SIEYES quienes desarrollan en cambio, la doctrina de división de poderes destinada a convertirse en el fundamento del estado de derecho liberal y liberal-democrático. Este equilibrio de poder en el momento actual, ha sido cuestionado por autores como PIZZORNO A. (1993) y GUARNIERI C y P PEDERSOLI (1997).

El primero de los citados sostiene que la función legislativa se ha vuelto un poder de cogobierno, mientras el judicial en un *colegislativo*. Los segundos sostienen una declinación del parlamento y una expansión del poder judicial cosa que podría considerarse como un ascenso o un descenso de la democracia.

De todas formas, el propósito de este capítulo es el análisis del control político más conocido como control parlamentario, el que centrará nuestra preocupación y entre los mecanismos de control político, el juicio político.

---

<sup>91</sup>H. SALGADO. “Temas de Derecho Constitucional”. Tema de estudio: “Teoría y Práctica del Control Político”. Ediciones Legales 2003 p 247 y 56. Artículo.

<sup>92</sup> P. PORTINARIO. “Léxico de la Política” FLACSO- Fondo de Cultura. México. 2000. P. 549 y 550



Como se ha expresado el constitucionalismo clásico desde fines del siglo XVII dejó atrás el absolutismo autocrático de la monarquía, de no rendir cuentas ni ser responsable ante ninguna institución política o judicial.

El reconocimiento de la soberanía popular y de la representación política trajo como consecuencia la responsabilidad de los gobernantes y fue el parlamento a través de esa simbología popular, el organismo encargado de ejecutarla.

El control político conocido como juicio político, despierta una preocupación respecto de su naturaleza política jurídica, si el control político es el género, la especie es el juicio político.

### **3.2 El Control Político**

Quizás, el origen de mayor trascendencia del poder político se encuentra en el pensamiento de LOCKE y MONTESQUIEU, éste último expresó: “el poder detiene el poder”, simbolizando la mutua limitación que cada una de las funciones ejerce sobre la otra a través de una vigilancia, lo cual ha originado la denominada doctrina del “control para la responsabilidad” a través de la observación y fiscalización.

El control político ha consolidado la teoría de la rendición de cuentas que no es si no el deber de informar que tienen los funcionarios públicos de estar sometidos a un examen crítico a la vez que determina su mayor o menor grado de responsabilidad.

Por razón principal, la naturaleza del control político, viene establecida por la Constitución en la mayoría de los casos, es decir un ordenamiento jurídico que, a decir del tratadista Argentino VALADES, en su obra: “El control del poder”, crea, regula y legitima el control del poder. Según SALGADO, los controles propiamente pueden ser jurídicos y otros los políticos:<sup>93</sup>

- En los jurídicos. Están la justicia o el control Constitucional y la jurisdicción contenciosa que tiene como sujeto pasivo el Estado.

---

<sup>93</sup> VALADES citado por H. SALGADO, p. 248 y 249

- En los políticos. El juicio político, las comisiones de investigación del legislativo, las comisiones administrativas autónomas y las interpelaciones.

El control político tiene un carácter subjetivo y se basa en la libre apreciación de quien juzga.

El control jurídico tiene un carácter objetivo, se fundamenta sobretodo en las normas del derecho. Por tanto tiene características de imparcialidad.

Las personas que intervienen en el control político son determinadas por su condición política y no por su preparación y conocimientos jurídicos.

En el juicio político, las reflexiones de valoración tienen absoluta libertad de criterio en el juicio con control jurídico la valoración se sustenta en normas de derecho adjetivadas.

El examen político tiene por objetivo un acto o conducta política, lo que se está vigilando es el órgano del cual emana o al que le es imputable. El control jurídico lo que busca es supervisar el ordenamiento jurídico.

En el control político hay una “libertad de valoración”. Pues “en el juicio político hay una interpretación política de la Constitución y no sustentada en motivos de derecho”<sup>94</sup>.

En cuanto a los efectos sancionadores, mientras el control político no conlleva necesariamente a una sanción, puesto que destaca el elemento voluntarista que existe en el sentido de quien controla, decide cuando y como ejercer dicho control, esa voluntariedad se mide de acuerdo con el numero de votos que se puedan conseguir – a diferencia del control jurídico en donde no existe esta libertad de decidir cuando y como se ejerce este control. El control político comúnmente es conocido como el control parlamentario.

El mismo ARAGÓN sostiene que “cuando un órgano político acude a la Constitución o a otra norma para juzgar una determinada conducta o un acto, está

---

<sup>94</sup> M. ARAGON. “El control Parlamentario como Control Político”. México. 1988. p 3 y siguientes

interpretando la regla.”<sup>95</sup> (Por supuesto, pero interpretándola políticamente y no jurídicamente a diferencia de la judicial, su interpretación es enteramente libre sustentada no en motivos de derecho, sino de oportunidad, se trata de una valoración efectuada con razones políticas, no como método jurídico en donde la decisión no se toma por la fuerza del derecho sino de los votos).

Según SALGADO, hay una diferencia sustancial entre el control político y el control jurídico, este último, conlleva una sanción, en cambio el primero no posee de modo general efectos sancionadores.<sup>96</sup>

El control político se aplica en función de la voluntad de los congresistas, en tanto que en el control jurídico no existe la libertad de decisión ni como se ejerce, puesto que se fundamenta en principios jurídicos, en cuerpos legales y reglamentos que se encausan a través de un proceso. La naturaleza del control político es conocida comúnmente como control parlamentario

### **3.3 Consideraciones sobre la naturaleza jurídica o política del control parlamentario.**

El cuestionamiento gira en torno a determinar si este control parlamentario es de naturaleza jurídica o política. Algunos autores inspirados en la doctrina italiana o española, sostienen que se trata de un control jurídico, sobre todo por hallarse regulado por la Constitución, leyes o reglamentos parlamentarios, lo cual, a manera de ver del jurista SALGADO, “constituye una generalización, porque todos sus actos o casi todos parten de la Constitución o las leyes y por eso serían jurídicos, además que la sanción (que en la naturaleza jurídica es inseparable), no forma parte del control parlamentario”<sup>97</sup>. Lo cual no es aprobado por autores como ARAGÓN que no admiten que se separe la sanción del control.

---

<sup>95</sup> M. ARAGON. p. 4 y siguientes

<sup>96</sup> Cfr. H. SALGADO. “Temas de... cit. p. 56

<sup>97</sup> Ibídem. p. 255

Por último, se llega a la conclusión de que la naturaleza del control parlamentario no es política, pues esta en relación con la gestión de crítica y fiscalización con efectos que van desde la prevención hasta la remoción, por eso, si bien es verdad que la destitución es el efecto más fuerte, no es el único ni el más común en los regímenes parlamentarios, a decir de Salgado.<sup>98</sup> Desde mi punto de vista el proceso deberá reunir más elementos de carácter jurídico a fin de que existan reglas preestablecidas para que no predomine el criterio subjetivo contenido en los votos de la mayoría.

### 3.3.1 Antecedentes Históricos del juicio político

Es unánime el reconocimiento de los tratadistas que tiene como antecedente la institución inglesa del *impeachment*, que consistía en la acusación por actos o delitos que hacia la Cámara de los Comunes ante la Cámara de los *Lores*; el proceso concluía con el veredicto, que de no ser absolutorio, entrañaba la destitución del cargo y la inhabilitación para desempeñar otra función.

En el ámbito latinoamericano, el vocablo “acusación” viene a ser la traducción de la palabra *impeachment*, que era más aprobado que el de “enjuiciamiento político” que desde 1978 –1979, se mantiene hasta hoy en la Carta Política del Ecuador, y que coincide en expresar, por parte de algunos autores, como no apropiado, pues no se produce un proceso de carácter judicial.

### 3.3.2 En Estados Unidos.

Su Constitución recogió la institución del *impeachment* dentro de su sistema presidencial y estableció que la acusación la presentaría exclusivamente la Cámara de Diputados ante el Senado que juzgaría.

La norma constitucional señala que “el alcance de la sentencia no irá más allá de la destitución del cargo y de la inhabilitación para ocupar cualquier empleo de los

---

98 H. Salgado Temas de...cit p. 255

Estados Unidos”<sup>99</sup>. Lo cual no es impedimento para que sea juzgado de acuerdo con la ley en los tribunales ordinarios. En el caso de enjuiciamiento al Presidente de la Nación, el Senado debe estar presidido por el Presidente de la Corte Suprema (Art. 1, Sección III).

### 3.3.3 En América Latina.

El constitucionalismo se inspiró en el modelo norteamericano aparentemente con la denominación de “juicio político”. La Constitución mexicana por ejemplo, extiende el juicio político a un número considerable de servidores públicos y dispone que la Cámara del Senado se erija en un “jurado de sentencia” que aplicará la sanción correspondiente (Art. 110, Párrafo 5).<sup>100</sup>

Un análisis más profundo determina que el juicio político carece del rigidez y la certeza de un proceso judicial (específicamente, el cumplimiento, en rigor del termino de prueba) En el juicio político el “subjetivismo y la discrecionalidad” de los juzgadores es un elemento caracterizador”<sup>101</sup>

El juicio político permite establecer la responsabilidad penal y abre el camino para sustanciar el proceso penal a que hubiere lugar, pero no es un requisito para instalarlo. De lo expuesto se infiere que tanto el control como el enjuiciamiento o acusación que realizan los congresos de América Latina son de naturaleza política.

## 3.4 Función Fiscalizadora

La función fiscalizadora en la Constitución Política de la República del Ecuador está orientada hacia 2 aspectos: a) La información documentaria; y b) El juicio político.

---

<sup>99</sup> CONSTITUCION ESTADOUNIDENSE, Libro en versión digital PDF, Disponible en [www.elcato.org/node](http://www.elcato.org/node). consultado: 2008 - 01 - 10

<sup>100</sup>CONSTITUCION MEXICANA, Vigente al 1ro de abril de 2008, Libro en versión digital PDF, Disponible en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/>. consultado: 2008 - 01 - 10

<sup>101</sup> H. SALGADO P. “Temas de... cit. p. 256 y siguientes

### 3.4.1 Información documentaria.

La ley Orgánica de la Función Legislativa constituye el conjunto legal a través del cual el Congreso Nacional entre sus atribuciones<sup>102</sup> (Art. 130 #8) puede solicitar “... a los funcionarios públicos las informaciones que considere necesarias”. Artículo que tiene relación directa con el 79 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, que establece únicamente la limitación para la información calificada de seguridad nacional.

Esta facultad de inspección denominada genéricamente por la Ley Orgánica de la Función Legislativa “información documentaria”, se práctica a través de dos procedimientos distintos: a) La información documentaria propiamente dicha (documentos) y b) la simple información cuando el legislador dirige preguntas a un funcionario público.

En el caso de esta información el funcionario está obligado a proporcionarla, de conformidad con el Art. 80 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa<sup>103</sup> – caso contrario, a comparecer ante el Congreso o ante la Comisión legislativa correspondiente – (Art. 83 L.O.F.L).

La información al solicitante, debe proporcionarse por escrito a través del Presidente de la legislatura en el termino de 15 días, con un adicional de 5 días improrrogables. Este requerimiento puede efectuarse a base de preguntas, las que serán formuladas por escrito al funcionario del sector público señalados en el numeral 9 del artículo 130 de la Constitución Política, la respuesta puede ser oral o escrita.<sup>104</sup> (Art. 81 L.O.F.L).

---

<sup>102</sup>LEY ORGÁNICA DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA. Libro en versión Digital. Disponible en [www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2\\_ecu\\_anexo32.pd](http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_ecu_anexo32.pd). La información requerida debe ser proporcionada en forma obligatoria al legislador, en copias debidamente certificadas, a través de la Presidencia del Congreso o de la Presidencia de las comisiones, en término no mayor de quince días, salvo que por razones justificadas el funcionario solicite un término adicional improrrogable de cinco días.

<sup>103</sup> LEY ORGÁNICA DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA. Art. 83 En caso de que el funcionario requerido no proporcionará la información en la forma prevista en la presente **Ley**, el peticionario podrá exigir su comparecencia ante el Congreso, el Plenario de las Comisiones Legislativas o ante la respectiva Comisión.

<sup>104</sup> Citando a la misma Ley. Art. 81. Cualquier legislador puede solicitar información mediante preguntas por escrito, al funcionario competente del sector público y requerir la respuesta en la misma forma escrita o mediante exposición oral, sea personalmente o a través de delegado.

Si la contestación se requirió por escrito, el funcionario cuenta con 10 días para presentar las respuestas al Presidente de la Legislatura o de la comisión respectiva; pudiendo solicitarse un término adicional improrrogable de 5 días.<sup>105</sup> (Art. 82 L.O.F.L) – si no es entregada se solicitará la competencia ante el Presidente del Congreso o de la Comisión respectiva. Esta información documentaria no se puede confundir con una confesión judicial o con diligencias preparatorias. La exposición oral, no excluye la aplicación de normas constitucionales como la de no obligar al compareciente a realizar afirmaciones en su contra.

El incumplimiento de lo solicitado, de acuerdo con la ley, no determina consecuencias para el titular requerido, excepto para determinados funcionarios a quienes se aplica el juicio político como al Presidente, Vicepresidente, Ministros de Estado y aquellos puntualizados en el número 9 del Art. 130 de la Constitución Política del Ecuador.<sup>106</sup>

---

<sup>105</sup> Citando a la misma Ley. Art. 82 Cuando se trate de responder a las preguntas por escrito, la respuesta deberá ser proporcionada en un término no superior a diez días de notificada la petición por el Presidente del Congreso o por el Presidente de la comisión respectiva, salvo que por razones justificadas se solicite un término adicional improrrogable de cinco días.

<sup>106</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ECUADOR

ART 130, numeral 9

Proceder al enjuiciamiento político, a solicitud de al menos una cuarta parte de los integrantes del Congreso Nacional, del Presidente y Vicepresidente de la República, de los ministros de Estado, del Contralor General y Procurador del Estado, del Defensor del Pueblo, del Ministro Fiscal General; de los superintendentes, de los vocales del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo Electoral, durante el ejercicio de sus funciones y hasta un año después de terminadas. El Presidente y Vicepresidente de la República solo podrán ser enjuiciados políticamente por la comisión de delitos contra la seguridad del Estado o por delitos de concusión, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito, y su censura y destitución solo podrá resolverse con el voto conforme de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso. No será necesario enjuiciamiento penal para iniciar este proceso.

Los demás funcionarios referidos en este número podrán ser enjuiciados políticamente por infracciones constitucionales o legales, cometidas en el desempeño del cargo. El Congreso podrá censurarlos en el caso de declaratoria de culpabilidad, por mayoría de sus integrantes. La censura producirá la inmediata destitución del funcionario, salvo en el caso de los ministros de estado, cuya permanencia en el cargo corresponderá decidir al Presidente de la República.

Si de la censura se derivaren indicios de responsabilidad penal del funcionario, se dispondrá que el asunto pase a conocimiento del juez competente.

### 3.5 Juicio político

El enjuiciamiento político busca: a) “evitar que cualquier persona pueda iniciar y seguir juicios penales sin fundamento a los más altos magistrados b) Lo anterior, evita que las actividades públicas puedan resultar paralizadas”<sup>107</sup>

En un principio se consideró el caso para el Presidente de la República y los Ministros de Estado, más tarde se amplió esta garantía a los Ministros de la Corte Suprema y legisladores.

Cuando la violación de la ley se refiere directamente al desempeño de las funciones públicas – el juicio corresponde al mismo Congreso – cuando habían las 2 cámaras – la de diputados era la encargada de tramitarla; y la cámara del senado – el pronunciar sentencia) – esa sentencia se limitaba a la privación del cargo y la inhabilitación del desempeño de las funciones públicas por cierto tiempo.

Los delitos cometidos que no tienen relación con el desempeño de funciones públicas, son conocidos y resueltos por los jueces y tribunales comunes dentro de su competencia.

#### 3.5.1 Referencia Histórica.

En la Constitución de 1830, el Art. 31, disponía que la acusación debía ser presentada por dos diputados; se limitaba al Presidente, y Vicepresidente de la República – estudiada por una comisión y si las dos terceras partes de los representantes votaban positivamente, se suspendía en el ejercicio de sus funciones y se les juzgaba por un tribunal competente si la acusación se refería a su vida privada.<sup>108</sup>

---

<sup>107</sup> J. HOLGUÍN “Derecho Constitucional”. Corporación de Estudios y Publicaciones p. 112 y siguientes, El Juicio Político, 2000.

<sup>108</sup> J. HOLGUÍN “Derecho... cit. p. Constitución Política del Ecuador 1830 **Artículo 31.-** El Congreso, oída la acusación, que se introduzca por dos Diputados contra el Presidente y Vicepresidente en los casos de responsabilidad, resolverá su admisión o repulsa. Si la acusación fuere admitida, someterá a una comisión de su seno la instrucción del proceso, reservándose el juicio y la sentencia; harán sentencia los votos de los dos tercios de los Diputados presentes sin concurrencia de los acusadores. Admitida la acusación, queda de hecho suspenso el acusado; en los delitos comunes decretados la



En 1835 – la acusación formulaba la Cámara de Diputados y el Senado resolvía, este trámite se ampliaba para consejeros de gobierno, Ministros de Corte Suprema, legisladores. (Art.31)

En las constituciones de:

- 1843 (Arts. 19 y 26);
- 1845 (Arts. 24 y 26);
- 1852 (Arts. 25 y 27);
- 1861 (Art. 21)
- 1869 - Se admite solo el enjuiciamiento por tribunal competente y no la sanción impuesta por el Senado.
- 1878 - Vuelve al sistema de 1845
- 1897 – Igual a la de 1861
- 1906 – Igual a la de 1861
- 1929 - Sistema distinto (a través de:”votos de desconfianza”. – Inmediata cesación de ministros).
- 1945 -Se elimina voto de desconfianza.
- 1946 - Se elimina voto de desconfianza.
- 1967 - Se elimina vota de desconfianza

Por ser distinta, la Constitución de 1929 – se agregan otros aportes:

a) Es un juicio netamente político – con la cesación del Secretario de Estado, hay una mayor intervención del Congreso en la marcha del ejecutivo, los Ministros dependían más del parlamento que el Presidente de la República, esto hizo que se afirme que la Carta de 1929 ensayó un régimen semiparlamentario. – Lo que condujo a un periodo de dictaduras y golpes de Estado.

Los llamados “votos de desconfianza” se suprimieron en las Constituciones de 1945, 1946, 1967, permiten únicamente “el voto de censura” lo que no implica la separación de sus funciones, quedando a criterio del Presidente mantenerlos o no. La

---

suspensión, pasará la causa al tribunal competente. Una ley especial arreglará el curso y orden de estos juicios y determinará las penas.

Constitución de 1967, exigió una “votación calificada”, es decir de las 3/5 partes de los legisladores para emitir el voto de censura.<sup>109</sup>

### 3.5.2 Observaciones.

En nuestro sistema han convivido 3 clases de juicios políticos.<sup>110</sup>

1. - Juan Larrea Holguín, hace la siguiente explicación:

- a) Por infracciones en el ejercicio de las funciones públicas.
- b) Infracciones no referentes. a esas funciones
- c) Por actuación considerada inconveniente para la Nación (la Constitución de 1929, consideraba además, los “votos de desconfianza”).

Desde 1978 la Constitución engloba el juicio político no solo al Presidente, Vicepresidente sino a otros funcionarios (# 9,10 y 11 del Art. 130 de la Constitución vigente)<sup>111</sup>, en esa lista se ha incluido al Ministro Fiscal (1983) y Superintendentes; y en (1995) al Defensor del Pueblo. No se incluyen los magistrados judiciales.<sup>112</sup>

---

<sup>109</sup> J. HOLGUÍN “Derecho... cit. p 112 y siguientes

<sup>110</sup> Ibídem. p. 110

<sup>111</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ECUADOR VIGENTE

#### **Art. 130**

**9.** Proceder al enjuiciamiento político, a solicitud de al menos una cuarta parte de los integrantes del Congreso Nacional, del Presidente y Vicepresidente de la República, de los ministros de Estado, del Contralor General y Procurador del Estado, del Defensor del Pueblo, del Ministro Fiscal General; de los superintendentes, de los vocales del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo Electoral, durante el ejercicio de sus funciones y hasta un año después de terminadas.

El Presidente y Vicepresidente de la República solo podrán ser enjuiciados políticamente por la comisión de delitos contra la seguridad del Estado o por delitos de concusión, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito, y su censura y destitución solo podrá resolverse con el voto conforme de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso. No será necesario enjuiciamiento penal para iniciar este proceso.

Los demás funcionarios referidos en este número podrán ser enjuiciados políticamente por infracciones constitucionales o legales, cometidas en el desempeño del cargo. El Congreso podrá censurarlos en el caso de declaratoria de culpabilidad, por mayoría de sus integrantes.

La censura producirá la inmediata destitución del funcionario, salvo en el caso de los ministros de estado, cuya permanencia en el cargo corresponderá decidir al Presidente de la República.

Si de la censura se derivaren indicios de responsabilidad penal del funcionario, se dispondrá que el asunto pase a conocimiento del juez competente.

**10.** Autorizar, con la votación de las dos terceras partes de sus integrantes, el enjuiciamiento penal del Presidente y Vicepresidente de la República cuando el juez competente lo solicite fundadamente.

El #9 de la Constitución actual. → Se refiere específicamente a los casos de juicio político.

- cohecho
- concusión
- peculado
- enriquecimiento ilícito

El #10 → Se refiere específicamente a los casos de juicio penal

2.- Se ha suprimido la expresión: “traición a la patria”, que junto a “cualquier otra infracción que afecte gravemente el honor nacional”, constaba en anteriores Constituciones – pues correspondería determinar al mismo Congreso calificar cuales serían esas infracciones.

3.- En cuanto a los Ministros de Estado, la Constitución vigente deja en libertad al Presidente retenerlos o despacharlos – lo cual refuerza la posición del ejecutivo.

### 3.6 Sujetos Pasivos del Juicio Político

Como se ha expresado anteriormente, no todo funcionario o dignatario público puede ser sujeto de juicio político.

#### 3.6.1 Ejecutivo

Constan como sujetos sometidos al juicio político al Presidente, Vicepresidente de la República, Ministros de Estado (Art. 130 #9).<sup>113</sup>

---

11. Nombrar al Procurador General del Estado, al Ministro Fiscal General, al Defensor del Pueblo, a los superintendentes; a los vocales del Tribunal Constitucional y Tribunal Supremo Electoral y a los miembros del directorio del Banco Central; conocer sus excusas o renunciaciones, y designar a sus reemplazos.

<sup>112</sup> J. HOLGUÍN “Derecho... cit. p. 120

<sup>113</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ECUADOR ART. 130 # 9. Proceder al enjuiciamiento político, a solicitud de al menos una cuarta parte de los integrantes del Congreso Nacional, del Presidente y Vicepresidente de la República, de los ministros de Estado, del Contralor General y Procurador del Estado, del Defensor del Pueblo, del Ministro Fiscal General; de los superintendentes, de los vocales del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo Electoral, durante el ejercicio de sus funciones y hasta un año después de terminadas

### 3.6.2 Órganos de Control

La Constitución Política del Ecuador en el mismo numeral y artículo (#9, Art.130) extiende la facultad del parlamento para el enjuiciamiento a los titulares de los órganos cuya nominación depende del Congreso Nacional: Contralor, Procurador del Estado, Defensor del Pueblo, Ministro Fiscal, Superintendentes.

En el caso de los miembros del Directorio del Banco Central, a pesar de que son designados por el Congreso Nacional, de la propuesta del Presidente de la República, su caso ha sido motivo de análisis aparte.

Su exclusión de acuerdo con el jurista OYARTE “Tiene por objeto que no exista injerencia en las políticas monetaria, financiera, crediticia y cambiaria cuyo establecimiento, control y aplicación le corresponde. Dicha justificación sería contraria al principio de control y responsabilidad de los funcionarios públicos (Art. 120 de la Constitución Política)”<sup>114</sup>

Inconsistencia que tampoco guarda conformidad con el Art. 262, inciso 3º que establece que la remoción de estos miembros será resuelta por las 2/3 partes del congreso (la propuesta) es del Presidente de la República.

### 3.6.3 Órganos Jurisdiccionales

Constan como sujetos del juicio político, los vocales del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, excluyéndose a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y vocales del Consejo de la Judicatura, con el propósito de evitar injerencias en la función judicial. En el caso de los miembros del Tribunal Constitucional ellos pertenecen a un órgano de Control Constitucional y no a una Corte Constitucional.

No obstante que, ningún funcionario público está exento de responsabilidad civil y penal de acuerdo al Art. 120 de la Constitución<sup>115</sup>, no están sujetos a juicio

---

<sup>114</sup> R. OYARTE “El juicio político ...cit. p. 45

<sup>115</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ECUADOR **Art. 120.-** No habrá dignatario, autoridad, funcionario ni servidor público exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones.

político, lo cual es cuestionable en cuanto a los vocales del Consejo Nacional de la judicatura pues no ejercen funciones jurisdiccionales. Por otra parte, los juicios que se inician o concluyen luego de la cesación del enjuiciado, no tienen consecuencia jurídica con respecto de la cesación del enjuiciado, pues no se hallan en funciones; además de que nuestra actual Constitución no contempla como consecuencia la inhabilitación para el desempeño de cargos públicos, como si lo hace la Constitución de Colombia.

En todo caso, para algunos tratadistas como LAVIE la destitución por juicio político, no es en estricto sentido una pena – pues no es impuesta por jueces; sino una forma de concluir un mandato público y no sería una sanción administrativa<sup>116</sup>.

Lo que no exime al Presidente y Vicepresidente de la República de su enjuiciamiento político es el cometimiento de los delitos contra la seguridad del Estado o por infracciones de concusión, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito que como delitos penales, se sancionan con penas privativas de la libertad, para lo cual se requiere la autorización legislativa.

La responsabilidad política se ha resuelto limitar al Presidente y Vicepresidente<sup>117</sup> a fin de evitar un trastorno colectivo por acefalía; en cambio, en la justicia ordinaria se contempla amplitud para procesar a estos mandatarios.

### **3.7 Causales de Enjuiciamiento Político**

#### **3.7.1 Delitos contra la seguridad del Estado**

El Código Penal no tipifica como delito la traición a la patria; según Rafael OYARTE, las violaciones contra la seguridad del Estado (contenidos en el título I libro II Código Penal), podrían asumirse que configuran delitos contra la seguridad del

---

El ejercicio de dignidades y funciones públicas constituye un servicio a la colectividad, que exigirá capacidad, honestidad y eficiencia.

<sup>116</sup> H. QUIROGA. “Derecho Constitucional”, Editoriales De Palma Buenos Aires Argentina 1993. p. 544 y 545

<sup>117</sup> H. SALGADO, Temas de... cit. p. 265

Estado<sup>118</sup>, aspectos que se encuentran referidos en el inciso 2º, numeral 9 del art. 130 de la Constitución Política.<sup>119</sup>

Los delitos de concusión, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito constituyen delitos contra la administración pública que motivan el enjuiciamiento político del Presidente y Vicepresidente de la República que se encuentran tipificados en el Código Penal.

### 3.7.2 El cohecho

Delito que cometen los servidores y funcionarios públicos al aceptar ofertas o promesas, recibir dones o presentes para ejecutar un acto de su empleo u oficio, aunque sea justo, pero no sujeto a retribuciones o bien para realizar un acto manifiestamente injusto o abstenerse de ejecutar un acto de su obligación (285-286 C.P).<sup>120</sup>

---

<sup>118</sup> R. OYARTE “El juicio... cit. p.49

<sup>119</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ECUADOR

ART 130 – Inciso 2. **2.** Elegir Presidente de la República en el caso del Art. 168, inciso segundo, y Vicepresidente, de la terna propuesta por el Presidente de la República, en caso de falta definitiva

<sup>120</sup> CÓDIGO PENAL VIGENTE DEL ECUADOR. **Art. 285.** Todo funcionario público y toda persona encargada de un servicio público que aceptaren oferta o promesa, o recibieren dones o presentes, para ejecutar un acto de su empleo u oficio, aunque sea justo, pero no sujeto a retribución, serán reprimidos con prisión de seis meses a tres años y multa de ocho a dieciséis dólares de los Estados Unidos de Norteamérica, a más de la retribución del duplo de lo que hubieren percibido. Serán reprimidos con prisión de uno a cinco años y multa de seis a treinta y un dólares de los Estados Unidos de Norteamérica a más de restituir el triple de lo percibido, si han aceptado ofertas o promesas, o recibido dones o presentes bien sea por ejecutar en el ejercicio de su empleo u oficio un acto manifiestamente injusto: bien por abstenerse de ejecutar un acto de su obligación.

**Art. 286.** Todo funcionario público y toda persona encargada de un servicio público que, por ofertas o promesas aceptadas, por dones o presentes recibidos, hubieren ejecutado, en el ejercicio de su cargo un acto injusto, o se hubieren abstenido de ejecutar un acto que entraba en el orden de sus deberes, serán reprimidos con tres a seis años de reclusión menor y con multa de dieciséis a sesenta y siete dólares de los Estados Unidos de Norteamérica, a más del triple de lo que hayan percibido.

### 3.7.3 Concusión

Se comete por parte del funcionario o servidor que manda percibir, exige o recibe lo que sabe que no es debido (264 CP).<sup>121</sup>

### 3.7.4 Peculado

Tipificado en el art. 257 del Código Penal a pesar de no denominarse así, y que consiste en el abuso de dineros públicos o privados de bienes que la persona tiene en razón de su cargo, desfalcándolos o disponiendo arbitrariamente de ellos.

### 3.7.5 Enriquecimiento ilícito

Es cuando se produce el incremento injustificado del patrimonio de una persona con ocasión o consecuencia del desempeño de un cargo o función pública y que no sea el resultado de sus incrementos legalmente percibidos. La declaración patrimonial juramentada antes y después de los funcionarios de libre nombramiento y remoción, como los de periodo fijo es obligatoria; la propia Constitución determina que si al término de las funciones no se entrega la declaración, esto hará presumir enriquecimiento ilícito.

En cuanto al atentado grave al honor nacional no se contempla en la Constitución actual; de acuerdo con el criterio de OYARTE debería contemplarse considerando que el Presidente de la República, no es un simple ciudadano y que

---

<sup>121</sup> CÓDIGO PENAL VIGENTE DEL ECUADOR. **Art. 264.-** Los empleados públicos o las personas encargadas de un servicio público que se hubieren hecho culpables de concusión, mandando percibir, exigiendo o recibiendo lo que sabían que no era debido por derechos, cuotas, contribuciones, rentas o intereses, sueldos o gratificaciones, serán reprimidos con prisión de dos meses a cuatro años. La pena será de prisión de dos a seis años, si la concusión ha sido cometida con violencias o amenazas. Esta pena será aplicable a los prelados, curas u otros eclesiásticos que exigieren de los fieles, contra la voluntad de éstos, diezmos, primicias, derechos parroquiales o cualesquiera otras obligaciones que no estuvieren autorizadas por la ley civil. Las infracciones previstas en este artículo y en los tres precedentes serán reprimidas, además, con multa de un salario mínimo vital general y con la restitución del cuádruplo de lo que hubieren percibido. Estas penas serán también aplicadas a los agentes o dependientes oficiales de los empleados públicos y de toda persona encargada de un servicio público, según las distinciones arriba establecidas.

puede cometer hechos que comprometan el honor nacional y prestigio del Estado y por lo tanto, si debería constar como una causal de enjuiciamiento político contra el primer y el segundo mandatario.<sup>122</sup>

Por otra parte, la Constitución Política en el Art.167 se refiere expresamente a que el Presidente cesará en sus funciones por destitución previo enjuiciamiento político.<sup>123</sup>

### 3.7.6 En cuanto al abandono del cargo

Es una causa de cesación del Presidente de la República que no requiere un juicio político ni quórum común calificado<sup>124</sup> para determinar su cumplimiento de acuerdo con el texto Constitucional vigente; sin embargo, el criterio de OYARTE es contrario, en consideración a que el abandono consiste en el desprendimiento voluntario injustificado, inoportuno y definitivo del mando, pues implica que el desempeño de la presidencia es una de las formas de garantizar los derechos de las personas, razón por la cual añade que si el Presidente o el Vicepresidente de la República han abandonado su cargo, debería aclarársele luego de haber realizado el respectivo procedimiento que no puede ser otro que el juicio político a través del cual se determine su responsabilidad política”<sup>125</sup>. Por cuya razón, si debería existir esta causal como fundamento para el juicio político, criterio que por otra parte según OYARTE dice que no es compartido por juristas como SALGADO quien sostiene que la frase “o cualquier otra infracción que afecta gravemente el honor nacional” anteriormente vigente, era imprecisa y subjetiva por lo que los legisladores podían

---

<sup>122</sup> Cfr. R. OYARTE “El juicio... cit. p.49

<sup>123</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ECUADOR. Art. 167.- El Presidente de la República cesará en sus funciones y dejará vacante el cargo en los casos siguientes:

1. Por terminación del período para el cual fue elegido.
2. Por muerte.
3. Por renuncia aceptada por el Congreso Nacional.
5. Por destitución, previo enjuiciamiento político.

<sup>124</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ECUADOR 1998. Art. 167. 6. Por abandono del cargo, declarado por el Congreso Nacional.

<sup>125</sup> R. OYARTE “El juicio... cit. p.50 y 51



incluir cualquier situación que a su criterio afecte al honor nacional "...a parte de que la expresión cualquier otra infracción" era incompatible con la naturaleza del cargo de elección popular.<sup>126</sup>

### 3.7.7 El procedimiento

OYARTE señala que de conformidad con la ley Orgánica de la Función Legislativa, hay dos fases para el enjuiciamiento político: la acusación y la moción de censura es decir, el juicio propiamente dicho. Que se llevan a cabo, en nuestra Constitución en una sola Cámara.<sup>127</sup>

La norma Constitucional no entra al tratamiento del procedimiento lo que le corresponde, en este caso, a la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

**Acusación.-** en el enjuiciamiento político de conformidad con la Constitución (inciso 2º#9, Art.130), se determina con que votación (2/3 partes) se resuelve, pero no se dice con que número debe ser iniciada, sin embargo la solicitud dice OYARTE, debe ser efectuada por un número de diputados que representen la cuarta parte del total de los legisladores.(20 diputados).<sup>128</sup>

El trámite para juicio político debe concretarse por escrito ante el Presidente del Congreso Nacional – las acusaciones contendrán las infracciones calificadas por el o los legisladores interpelantes (uno por bloque), quienes podrán adjuntar pruebas. El trámite se encuentra detallado en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, no obstante, se destaca:

- La acusación recibida es remitida por el Presidente a la Comisión de Fiscalización y Control Político(tres días termino)
- Con la acusación, se corre traslado al respectivo funcionario.
- La Comisión tiene cinco días para efectuar el trámite correspondiente y se le da oportunidad a la defensa del acusado.

<sup>126</sup> H. SALGADO, Teoría... cit. p. 121

<sup>127</sup> Cfr. R. OYARTE "El juicio... cit. p.70

<sup>128</sup> Art.98, Ley orgánica de la función legislativa- título IV "Del control político "

- Se puede solicitar a la Comisión un término de cinco días para adicionar pruebas.
- La Comisión, al término de cinco días remite el expediente al Presidente del Congreso.

### **3.8 Para el caso del Presidente y Vicepresidente de la República<sup>129</sup>**

- La acusación debe contener las firmas de los legisladores (1/4 parte del total) además deben estar reconocidas judicial o notarialmente.
- La acusación se remite a la “Comisión *Especialísima*”, designada por el Congreso (un diputado por cada bloque)
- La Comisión emite un informe sobre la admisibilidad de la acusación.
- Se corre traslado; en el caso de ser admitida por la mayoría absoluta, al primero y segundo mandatario – quienes pueden actuar por interpuesta persona.
- Los acusadores cuentan con cinco días para otorgarse la censura – de no nominarse - el juicio político concluye.

#### **3.8.1 Moción de censura**

- La sesión que debatirá la censura debe efectuarse entre los 5 y 10 días desde que se planteo la moción de censura
- En el día y hora señalado, comparece personalmente , el acusado ante el Congreso – sus alegaciones pueden presentarse por 8 horas máximo.(excepto para el Presidente y el Vicepresidente que lo pueden hacer a través de delegados).
- Los acusadores sustentan sus puntos de vista hasta por dos horas cada uno.

---

<sup>129</sup> Art.98,99,100,101,102 – “Ley orgánica de la función legislativa”

- El acusado tiene derecho a la replica por cuatro horas – para el caso del primer y segundo mandatario, los legisladores que mocionaron la censura, deben designar tres diputados que sostengan los cargos.
- El Presidente declarará abierto el debate, en que pueden participar todos los congresistas hasta por 20 minutos.
- Se cierra el debate, y se procede a la votación nominal

### 3.8.2 Efectos

La censura (mayoría absoluta – mitad más uno) para la generalidad de los funcionarios y las dos terceras partes para Presidente y Vicepresidente de la República, tiene como efecto inmediato la destitución, aunque no conlleve la inhabilitación para desempeñar cargos públicos.

### 3.8.3 Ministros de Estado.

La Constitución de 1998 introduce la modificación de que a estos funcionarios públicos se exceptiona de la destitución.<sup>130</sup> Cuya permanencia en el cargo corresponderá decidir al Primer Mandatario.

Se ha expresado que constituye una forma de prevenir excesos de la legislatura impidiendo la consolidación del gabinete. Juristas como Hernán Salgado y Juan Larrea Holguín, se manifiestan partidarios de la introducción de la reforma constitucional según la cual la censura del Congreso, en el caso de los Ministros del Estado, no conllevaría necesariamente a su destitución quedando a criterio del Presidente de la República la decisión final.

En efecto Juan Larrea sostiene que : la Carta Política de 1929 que ensaya un régimen semi - parlamentario introdujo “ los votos de desconfianza”, contra los Ministros de Estado producto de este “juicio parlamentario político...”<sup>131</sup>

---

<sup>130</sup> CONSTITUCION POLITICA DEL ECUADOR, Art. 130 inciso 4 numeral 2 2. Elegir Presidente de la República en el caso del Art. 168, inciso segundo, y Vicepresidente, de la terna propuesta por el Presidente de la República, en caso de falta definitiva.

Lo que daba como consecuencia la inmediata cesación en las funciones del Secretario lo que evidenciaba “una intervención del Congreso en el ejecutivo, hasta el punto de depender dichos funcionarios, mas directamente del parlamento que del Presidente que los nombraba”, concluye expresando en cuanto a los Ministro de Estado que, la “Carta Política de 1998 ha innovado profundamente este punto , dejando en libertad al Presidente de la República de retener o despachar a dichas autoridades, de este modo se refuerza notablemente la posición del jefe de estado y se pretende facilitar su labor de gobierno”.

Por su parte SALGADO ”concuera con Juan Larrea, en el sentido de que el antecedente extremo esta identificado por la facultad del parlamento, en la Constitución de 1929, de la destitución de los Ministros a través del voto de desconfianza, lo cual obedece mas a un “régimen parlamentario extraño al sistema presidencial que rige en nuestro país”. Agrega que en la experiencia ecuatoriana, muy poco ha servido destituir ministros de estado pues el Presidente de la República no ha tomado en cuenta este hecho para cambiar de rumbo de determinadas políticas.”<sup>132</sup> Además de que esto ha creado polarizaciones y pugnas entre el ejecutivo y el legislativo, incluso utilizadas para compra de conciencias y votos.

Al contrario OYARTE es partidario de que no se debe conducir a la Constituyente a eliminar los efectos de la censura de un Ministro y atribuye los excesos de destituciones “al procedimiento del juicio político, en el que en muchos casos, su resultado se puede determinar aun antes de tomarles votación”.<sup>133</sup>

Desde mi punto de vista, la facultad del parlamento no puede suspenderse con la censura al funcionario, en este caso al Ministro. Coincido con la opinión del jurista OYARTE al expresar que el constituyente, en la Carta Política de

---

<sup>131</sup> J. HOLGUÍN, “Derecho Constitucional”, 2000, P. 112 y 119

<sup>132</sup> H. SALGADO, Temas de... cit. p.247 y siguientes

<sup>133</sup> R. OYARTE “El juicio... cit. p.54, 55 y 56

1998 , ha eliminado los efectos de la censura al conferir al Presidente la facultad de mantenerlo en el cargo, no obstante la evidencia de que este funcionario, en la rendición de cuentas, que en definitiva es el juicio político, se encuentre en ejercicio, sin embargo de la resolución contraria de la mayoría censurándolo.

No comparto el criterio de que el Presidente de la República no haya tomado en cuenta el hecho de la censura parlamentaria de un ministro y se empeñe en mantenerlo en su cargo, pues es precisamente la expresión del parlamento la que evidencia el ejercicio de una democracia representativa, bajo los principios de que en el estado de derecho el control de una función a la otra garantiza el funcionamiento de la democracia. Comparto la opinión de que, guardados estos principios, el proceso del juicio político contemplado en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, deberá ser mas ágil y lograr que reúna mas requisitos de un proceso jurídico antes que político, en que se respete sobre todo el debido proceso).

Se ha manifestado que la destitución de ministros ha contribuido a crear inestabilidad institucional, lo cual se evita con la facultad del ejecutivo de poder continuar con ese funcionario, no obstante, el voto de censura. Esta afirmación, desde el punto de vista de la realidad no es así, revisemos, solamente cuantos Secretarios de Estado se alternaron en los regímenes últimos incluso el actual, en que muchos, no fueron enjuiciados políticamente y otros aun siéndolo y mereciendo la censura, no han sido depuestos por el ejecutivo

Con la actual disposición contenida en el N° 9 del Art. 130 de la Constitución, la institución de la rendición de cuentas, pierde gran parte de su espíritu puesto que ante la evidencia de los hechos, el voto de censura debería ser motivo de destitución, dejando de tener sanción, y por lo tanto puede convertirse en impunidad, perdiendo consiguientemente su eficacia. No consideramos en este examen el caso del enjuiciamiento penal, pues sus requisitos, características y consecuencias son diferentes.

La cita que hace Salgado sobre el pensamiento de MONTESQUIEU respecto al peligro del fin de Estado, en el caso de que el “poder legislativo sea mas corrompido que el ejecutivo”, nos orienta a pensar que es necesario fortalecer al legislativo comenzando por una reforma constitucional que sea más selectiva para sus integrantes, en concordancia con las reformas que deben hacerse a sus conjuntos legales tales como la Ley Orgánica de la Función Legislativa y el Código de Ética.

Otro aspecto determinante es el fortalecimiento del respeto a la institucionalidad del Estado y sus organismos y órganos, conjuntamente con un trabajo modificador del sistema educativo encauzado hacia el cumplimiento de principios éticos y morales, como marco orientador de los ciudadanos.

Esto dará como resultado un mejor desempeño las funciones públicas o privadas que realicen, a fin de que la administración pública salga favorecida al momento de requerir el concurso de los habitantes, en cualquier ámbito en el que se los solicite.

## **CAPÍTULO IV**

### **PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL AL ART. 130 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1998**

#### **4.1 NOCIONES GENERALES**

Los Capítulos anteriores han constituido una referencia de los aspectos que orientan el motivo de este trabajo. El marco conceptual expuesto por entendidos en la materia, en lo que corresponde a la rendición de cuentas, sus raíces etimológicas, clasificación, actores, clases de control, etc., constituyeron el punto inicial para orientar este concepto que permite situar a esta institución hacia la vivencia del estado social de derecho, es decir que se imponga a la administración pública el sometimiento a la juridicidad, la responsabilidad, el vigilancia, la justicia social, la democracia.<sup>134</sup>. Aspectos

---

<sup>134</sup> M. MORALES – “El Control de la Administración y la Justicia Constitucional” –Corporación Editora Nacional, 2005 Págs. 54, 55

que influyen hacia el control político, a través de la aplicación de la institución denominada rendición de cuentas.

El estudio ha implicado necesariamente que se examine el tratamiento que los Estados de Colombia, Chile y España han dado al tema en mención y especialmente al juicio político, cuyos límites se establecen históricamente como se recordará, con la conformación del estado moderno que se desarrolla en Europa entre los siglos XVII y XIX.

“Las luchas que llevan al nacimiento del Estado, establecen límites precisos entre el poder político y los otros poderes sociales, entre ellos el poder ideológico o espiritual, y el poder económico”.<sup>135</sup>

En efecto, la rendición de cuentas lo que hace es limitar los excesos del poder, puesto que una aplicación descontrolada del mismo es limitación de la libertad.

El poder, en cuanto poder coercitivo, está intrínsecamente necesitado de legitimación, y esta surge del soberano según el pensamiento de los grandes entendidos. El problema existente desde la época de Platón es ¿Cómo hacer que el poder sea al mismo tiempo productor de orden pero inofensivo en lo que respecta a la seguridad y a la libertad de los asociados?

La respuesta ha estado orientada hacia la sumisión de este al derecho, en tal virtud, es el marco constitucional y legal, que regula el ejercicio del poder a través de la institución de rendición de cuentas.

La historia ha demostrado que cualquier forma de poder representa una amenaza para los derechos, que la Constitución moderna establece con los principios básicos que son: garantizar los derechos consagrados para los ciudadanos y de otro lado, la separación de las Funciones del Estado.

Se ha expresado que para defender los derechos constitucionales, no basta la potestad política, en consecuencia, tres son los principales guardianes de la Constitución de acuerdo con interpretaciones contemporáneas:<sup>136</sup>

---

135 P. Portinaro. “Poder ...”, cit, p. 29



- 1) Los ciudadanos que representan las bases de cualquier control de las leyes en nuestras sociedades.
- 2) Los intelectuales que desempeñan una función relevante en materia de formación de la “opinión pública”, y;
- 3) Los magistrados que adquieren en la democracia un poder central.

La democracia Constitucional no solo desea la división clásica de poderes en ejecutivo, legislativo y judicial, sino también limitar a otros ámbitos económicos o ideológicos.

Constitución y democracia son necesarias para evitar los riesgos de degeneración de las formas de gobierno, “la doctrina clásica de la división de poderes sostiene que solo con el estado de derecho es posible evitar lo que TOCQUEVILLE denominaba los riesgos evolutivos de la democracia” Sobre esta base, la Constitución moderna estableció el principio básico de garantizar los derechos consagrados y la separación de funciones. La Constitución contiene normas para la producción de derechos y reglas para el juicio político, resultado no solo de una cultura jurídica sino también de una cultura política muy particular. (En consecuencia, las Constituciones deben adecuarse a las innovaciones estructurales y a la aparición de nuevos actores, ofreciendo los instrumentos jurídicos que permiten hacer efectivo el interés de la comunidad).

(En concordancia con lo expuesto, soy del criterio de que es necesario que se fortalezca la labor de fiscalización del legislativo a fin de que cuando una política de gobierno sea rechazada por los legisladores y se resuelva la censura del funcionario en el juicio político, el gobierno cambie su rumbo en la materia cuestionada a fin de que no suceda que, a pesar de que el dignatario sea cambiado, el rumbo del Estado siga igual de todas formas. Cualquier fiscalización será ineficiente cuando al Congreso o Parlamento se sobreponen intereses grupales a los del Estado y la juridicidad), “la implementación de políticas involucra la consecución de la vida en democracia en la que los administrados participen en la toma de decisiones estatales; la juridicidad va mas allá

---

<sup>136</sup> S. BASTIDAS *Constitución* Facultad de Ciencias Sociales FLACSO, Fondo de Cultura, México 2000. p 145

inclusive del derecho, tiene que ver incluso con el derecho natural y con los valores sociales, significa que el poder no es arbitrario y que tiene que estar sometido a los cánones de la juridicidad”,<sup>137</sup> entendida ésta como la tendencia o criterio favorable al predominio de las soluciones de estricto derecho en los asuntos políticos y sociales.<sup>138</sup>

(La vivencia del estado social de derecho impone que la administración pública someta toda su actuación a la juridicidad, la responsabilidad, el control, la justicia social, la democracia, esto es que los actos que de ella emanen estén sujetos a la constitucionalidad y legalidad, lo que implica necesariamente que la actividad estatal asegure su autenticidad jurídica, en tanto cumpla con los principios citados).

(Como parte esencial de esos controles de rendición de cuentas, constituye la institución a la que pueden y deben concurrir los actores sociales en busca de la información y de la evidencia de las acciones que en nombre de los mandantes realiza el mandatario, el gobernante, ministro, funcionario público, o cualquier otra de las designaciones que asuma, como se ha expresado, el denominado juicio político que sirve para determinar la responsabilidad de los funcionarios superiores del Estado por actos realizados en el ejercicio de sus obligaciones. Tiene además limitadas características de un juicio que en rigor cumpla con las formalidades de un juicio en derecho, incumpliendo en algunas partes procesales con el tratamiento que de acuerdo al debido proceso, se debería cumplir, entre otras razones por la subjetividad que tiene por la libertad de valoración y la falta de una sanción *per se*.)

En razón del principio de constitucionalidad y del estado social de derecho, que caracteriza nuestro ordenamiento legal, sugiero:

---

<sup>137</sup> M. MORALES, *Descentralización, Administración Pública y Constitución* — 2005, p. 112

<sup>138</sup> *Ibidem*, p. 112

## **4.2 Propuesta de Reformas Al Art. 130 #9 de la Constitución Política de 1998.**

### **4.2.1 Texto Actual**

La censura producirá la inmediata destitución del funcionario salvo en el caso de los ministros de estado, cuya permanencia en el cargo corresponderá decidir al Presidente de la República.

### **4.2.2 Texto Propuesto**

La censura producirá la inmediata destitución del funcionario, además de la inhabilitación para el desempeño de cualquier función o cargo público por igual tiempo al desempeñado por esa autoridad. La destitución se efectuará cuando incurra en las mismas causales de destitución establecidas para el Presidente y Vicepresidente de la República.

### **4.2.3 Sustento**

(Considero que el desempeño óptimo de una función pública, es decir de cargos como de Ministros, y demás funcionarios de alto nivel citados en el inciso 1º del #9 del Art. 130, se impone, por la responsabilidad del manejo de la cosa pública; esto servirá como un motivo para que los requisitos que deban cumplir los ciudadanos designados, sean más exigentes, sobretodo determinará que el Presidente de la República busque colaboradores que estén orientados al servicio del bien común, y cuyas capacidades y características éticas y morales estén de acuerdo con los altos objetivos que el Estado ecuatoriano imponga, a través de los planes de gobierno que deben ser el eje orientador).

Por otra parte, se establece un procedimiento sancionador que es necesario.

2) Al Art. 96.- De la Ley Orgánica de Función Legislativa:

### **4.3 Texto Actual**

Art. 96 – Efectos de la censura – La censura aprobada por el Congreso Nacional surtirá los efectos señalados en el Art. 59, literal f) (actual 130, números 9, 10, 11) de la Constitución Política de la República, sin perjuicio de las acciones civiles o administrativas que se atenderán al procedimiento señalado en las leyes pertinentes. Si la acusación implicare responsabilidad penal del funcionario, después de juzgar su conducta oficial, ordenará que pase a conocimiento del juez o tribunal competente, en caso de hallar fundamento para ello.

#### **4.3.1 Texto Propuesto**

La censura aprobada por el Congreso Nacional surtirá los efectos señalados en el Art. 130 N° 9, 10, 11, reformado de la Constitución Política de la República sin perjuicio de acciones civiles o administrativas que se atenderán al procedimiento señalado en las leyes pertinentes. Si la acusación implicare responsabilidad penal del funcionario, después de juzgar su conducta oficial ordenará que pase a conocimiento del juez o tribunal competente, en caso de hallar fundamento para ello”.

#### **4.3.2 Sustento**

Guarda conformidad con el texto expresado en el 3° inciso reformado del # 9 Art. 130 de la Constitución Política.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### Conclusiones

1. La institución de la rendición de cuentas tiene una significación que es uniforme en los medios sociales, políticos, económicos dentro y fuera del país.
  2. El concepto de la rendición de cuentas tiene una equivalencia igual, en su sentido más trascendente, puede definirse coincidencialmente con MACLEAN como, “El requerimiento para que los representantes den cuenta sobre el uso de sus poderes y responsabilidades”, cuando se refiere al campo político en la actividad del gobierno.
  3. Existe una relación directa e incuestionable entre la rendición de cuentas y el ejercicio de los valores éticos y morales que todo ciudadano debe conocer y practicar.
  4. Existen varias clasificaciones de rendición de cuentas que ayudan a su comprensión, abarcan todo el campo del comportamiento humano dentro de la sociedad, ya sea político, legal, administrativo, público o profesional, para efectos del estudio efectuado, dentro de la política, considero que es
-

determinante el análisis de la rendición de cuentas horizontal (entre instituciones de mismo nivel) y el vertical (entre votantes y el elegido).

5. El modelo de rendición de cuentas vertical social mencionado por CASTILLO citando RAUBEN<sup>140</sup>, en su obra “Hacia un sistema de rendición de cuentas” considero que es el mas completo pues integra al marco legal, un ambiente regulatorio, los recursos o información y el comportamiento civil, como centro o eje regulador.
6. La rendición de cuentas dentro del contexto de lo público obliga a entender lo que es la política pública, que en definición de CASTILLO citando a GUADARRAMA<sup>141</sup> constituye el medio por el cual el Estado centrado en el bienestar de la población, logra sus fines.
7. Es necesario cultivar, concomitantemente con lo anterior, el conocimiento y estudio de la ciencia política, a fin de fomentar la cultura política, el Estado debe orientar su esfuerzo al involucramiento de la sociedad en el primero – el conocimiento -, en tanto que debe propiciar en el sistema educativo, el segundo – el estudio -, esto permitirá crear un ente colectivo en el que las decisiones que adopte se tomen con conocimiento y responsabilidad, en el arte del gobierno.
8. El contexto internacional de nuestros días determina una profunda interdependencia entre los Estados que los está conduciendo hacia la globalización, sobretudo en el campo social, económico y político en tal virtud, la transparencia de procedimientos, la ética y la responsabilidad social están relacionadas con el manejo que periódica y oportunamente debe hacer la sociedad, de la administración de la cosa pública, por parte de los gobernantes, lo cual será evidente en el campo internacional hacia lo que se denomina la Nueva Administración Pública (NAP).

---

<sup>140</sup> R. CASTILLO, “La Rendición... cit. p. 22

<sup>141</sup> Ibidem, p. 56

9. Una correcta aplicación de la rendición de cuentas, conduce a eliminar, disminuir y evitar que se extienda la corrupción que constituye una de las amenazas más graves en el campo nacional e internacional.
10. El objetivo de toda rendición de cuentas deberá superar la esfera de lo público y proyectarse a la esfera de lo privado con una concientización de nuestras propias actuaciones para que de llegar a ser servidores públicos podamos actuar de mejor manera administrando la cosa pública, y también a la esfera de lo social, de los medios de comunicación, es decir, debe ser total, porque todas estas esferas se hallan interconectadas.
11. La **información** que proporcionan los funcionarios públicos es importante para que se cumpla el proceso de rendición de cuentas, pero es trascendental que haya una **explicación** sobre sus decisiones, a fin de que se establezca lo que SCHEDLER denomina el “diálogo crítico” de tal manera que la rendición de cuentas no constituya únicamente un derecho de petición, sino un derecho a la crítica y al diálogo.
12. El juicio político, no es sino, un apéndice de la rendición de cuentas, más que generar datos y el intercambio de argumentos, debe contener elementos de coacción y de castigo. En tal razón, el denominado juicio político para que en alguna medida haga honor a esta terminología, debe acarrear no sólo la sanción moral pública, sino el castigo identificado con la destitución del cargo y el impedimento para desempeñar cualquier otra función pública, como he sugerido en este trabajo.
13. La imposición de un castigo, en el juicio político, ratificará la confianza en la sociedad, de que se hace valer la ley.
14. Evidentemente, no en todos los procesos de rendición de cuentas se llegará hasta la imposición de sanciones, pero sí dejará en claro en la sociedad que la impunidad no puede institucionalizarse con el pretexto de que se está velando por la continuidad en el ejercicio del poder o de que se está contribuyendo a la

gobernabilidad, pues mantener caprichosamente a un funcionario es contribuir a la ingobernabilidad.

15. La aplicación de sanciones hace que los abusos evidenciados por las autoridades al ser castigados, refuercen la credibilidad de la ciudadanía, en la rendición de cuentas y en definitiva en el estado de derecho y la democracia.
16. Si se ha producido una censura pública originada en el juicio político al funcionario gubernamental, a ésta se debería acompañar la destitución como sanción, a fin de que el factor correctivo y sancionador de la ley se cumpla.
17. Si la Constitución y la ley prevén que el Presidente y Vicepresidente de la República y otros funcionarios públicos, luego de la censura, sean sancionados con la destitución, con mayor razón deben serlo los Ministros de Estado.
18. La labor fiscalizadora del Congreso y la Legislatura se quedan incompletas cuando la primera se ve impedida de poder destituir de sus cargos a los Ministros de Estado, luego de la censura impuesta por el Congreso después del juicio político.
19. Las políticas de estado que nacen de los objetivos nacionales permanentes, no pueden ni deben truncarse con las decisiones coyunturales del Presidente de turno, deben continuar independientemente de ese gobierno de transición.

### **Recomendaciones**

1. Es necesario que se reforme la Constitución Política de la República del Ecuador, en el inciso 4º, número 9 del Art. 130, a fin de no mantener una condición de excepción para los Ministros de Estado, a diferencia de todos los demás funcionarios públicos a los que si se impone la destitución como corolario de un juicio político que los censuró. Mantener el texto presente es violentar el principio constitucional de rendir cuentas consagrado en todas las Constituciones del mundo y particularmente en la nuestra, Art.120.



2. Concomitante con lo anterior, a fin de fortalecer los valores éticos y morales la sanción de la destitución debe estar aparejada con la prohibición del desempeño del censurado y destituido, con la inhabilitación de este funcionario para el desempeño de cualquier cargo público por igual tiempo al de su ejercicio.
3. La Ley Orgánica de la Función Legislativa debe reformarse conforme lo propongo, a fin de que guarde relación con el texto Constitucional cuya reforma planteo.
4. Se deben fortalecer las Instituciones del Estado, a fin de que su funcionamiento no dependa del funcionario de turno.

## BIBLIOGRAFIA

1. ARAGÓN REYES MANUEL, *“El control Parlamentario como Control Político”*. México. 1988.
2. BORDEAU GEORGES, *Tratado de la ciencia política*, 1993. Editorial Aguilar
3. ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA, *Enciclopedia Jurídica Omeba, Editores Libreros Lavalle Argentina Tomo XIX, Director Bernardo Lerner, 1964.*
4. FAYT CARLOS, *Teoría de la Política en el siglo XXI*. BUENOS AIRES ARGENTINA, 2002
5. HELAD DAVID, *“Modelos de Democracia”* ALIANZA EDITORIAL, SEGUNDA EDICIÓN., ESPAÑA MADRID 1996
6. HOLGUÍN JUAN LARREA, *“Derecho constitucional”, Catedra, Volumen II Sexta edición actualizada, Quito-Ecuador 2000*
7. LAURA BACA OLAMENDI, JUDIT LIWERANT, FERNANDO CASTAÑEDA, ISIDRO CISNEROS, GERMAN FERNÁNDEZ., *“Léxico de la Política”*. FLACSO, México
8. LAVIE HUMBERTO QUIROGA *“Derecho Constitucional”, Editoriales De Palma Buenos Aires Argentina 1993.*
9. MARCO MORALES TOBAR, *Descentralización, Administración Pública y Constitución, Editora Nacional, Quito 2005.*
10. , RAFAEL OYARTE MARTÍNEZ *“El juicio político en la constitución ecuatoriana”*. *Revista Foro 200. p. 35*
11. PLAMENTAZ *“Hombre y sociedad “, Editorial Alianza 1999, p. 30 y siguientes*
12. PORTINARO PIER PAOLO. *“Léxico de la Política”* FLACSO- Fondo de Cultura. México. 2000.
13. RAFAEL OYARTE MARTÍNEZ, *“El juicio político en la constitución ecuatoriana”*. 2005
14. RAYMUNDO CASTILLO BAUTISTA, *“De la rendición de cuentas a la reforma cero, más allá de un gobierno ético”* en *Contribuciones a la Economía*, abril 2005. Texto completo en <http://www.eumed.net/ce>

15. SALGADO HERNÁN PESANTES, *“Temas de Derecho Constitucional” Artículo “Teoría y Práctica del Control Político”*. Ediciones Legales- 2003.
16. SABINO BASTIDAS COLINAS *“Constitución” Facultad de Ciencias Sociales FLACSO. Fondo de Cultura de México. 2000*
17. SCHEDLER ANDREAS *“Rendición de Cuentas”*, LIBRO EN VERSIÓN DIGITAL PDF. DISPONIBLE EN [WWW.PROGRAMAANTICORRUPCION.GOB.MX/REND\\_CTAS\\_IFAI.PDF](http://WWW.PROGRAMAANTICORRUPCION.GOB.MX/REND_CTAS_IFAI.PDF)
18. SÁNCHEZ GLORIA GUADARRAMA, *“Gerencia Pública y Política Social Latinoamericana”, 2003 Economía , sociedad y territorio”, Vol. IV No. 13*
19. UGUALDE LUIS CARLOS *“Rendición de cuentas y democracia, el caso México” – mexico 2002. Libro en versión digital PDF, Disponible en [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx).*

## CONSTITUCIONES

1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE CHILE, Chile, 1989. *Libro en versión digital PDF, Disponible en [WWW.CAMARA.CL/LEGIS/CONSTITUCION/CONTITUCION\\_POLITICA.PDF](http://WWW.CAMARA.CL/LEGIS/CONSTITUCION/CONTITUCION_POLITICA.PDF).*
2. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, 1991. *Libro en versión digital PDF, Disponible en [WWW.CNA.COM](http://WWW.CNA.COM).*
3. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE ESPAÑA, *España 1992. Libro en versión digital PDF, Disponible en [WWW.DAT.ETSIT.UPM.ES/MONJAS/POLITICA/CE.HTML](http://WWW.DAT.ETSIT.UPM.ES/MONJAS/POLITICA/CE.HTML).*
4. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE ECUADOR, Ecuador 1998, 1830, *Libro en versión digital PDF, Disponible en [WWW.ECUANEX.NET.EC/CONSTITUCION/](http://WWW.ECUANEX.NET.EC/CONSTITUCION/).*
5. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE ESTADOS UNIDOS, *Libro en versión digital PDF, Disponible en [www.elcato.org/node](http://www.elcato.org/node).*
6. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE MÉXICO, *Vigente al 1ro de abril de 2008, Libro en versión digital PDF, Disponible en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/>.*

## LEYES

1. LEY ORGÁNICA DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA. *Libro en versión Digital. Disponible en [www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2\\_ecu\\_anexo32.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_ecu_anexo32.pdf)*
2. CÓDIGO PENAL ECUATORIANO *Libro en versión Digital. Disponible en [www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2\\_ecu\\_anexo32.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_ecu_anexo32.pdf)*