

# LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN FRENTE A LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA DE JUICIO POLÍTICO EN EL ECUADOR<sup>1</sup>

## THE WRIT OF AMPARO AGAINST THE FINAL RESOLUTION OF IMPEACHMENT IN ECUADOR

Carla Tamayo-Guerrero<sup>2</sup>  
cdtg97@hotmail.com

### RESUMEN

La resolución definitiva de juicio político es el producto de la determinación de responsabilidad política de una autoridad por incumplir sus funciones en el cargo. En Ecuador, varias autoridades censuradas han presentado acciones de protección para impugnarla, generando debate sobre su procedencia. A partir de un análisis doctrinario y jurisprudencial se determina que, por ser un acto político, en principio, no es susceptible de ser impugnado por vía judicial, salvo puntuales excepciones en caso de falta de debido proceso.

**PALABRAS CLAVE:** Juicio Político; Acto Político; Resolución; Acción de Protección.

### ABSTRACT

The final resolution of impeachment is the product of the determination of political responsibility of an authority for failing to fulfill his functions in office. In Ecuador, several censored authorities have filed writs of amparo against it, generating debate about its provenance. Based on the doctrinal and jurisprudential analysis, it is determined that, since it is a political act, it is not susceptible of being challenged through the courts, with specific exceptions in case of lack of due process.

**KEYWORDS:** Impeachment; Political Act; Resolution; Writ of Amparo.

Fecha de lectura: 12 de mayo de 2020

### SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. – 2. EL JUICIO POLÍTICO EN EL ECUADOR – 2.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS. – 2.2. DEFINICIÓN Y FINALIDAD. – 2.3. NATURALEZA DEL JUICIO POLÍTICO. – 2.4. NATURALEZA DE LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA DEL JUICIO POLÍTICO. – 2.4.1. EFECTOS DE LA RESOLUCIÓN. – 2.5. EL JUICIO POLÍTICO Y SU RESOLUCIÓN SEGÚN LA PRÁCTICA JUDICIAL ECUATORIANA. – 3. LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN COMO MECANISMO DE IMPUGNACIÓN DE UN JUICIO POLÍTICO EN EL ECUADOR. – 3.1. QUE EXISTA UNA VIOLACIÓN DE UN DERECHO CONSTITUCIONAL. – 3.2. QUE LA VIOLACIÓN SE HAYA REALIZADO POR ACCIÓN U OMISIÓN DE UNA AUTORIDAD PÚBLICA. – 3.3. LA INEXISTENCIA DE OTRO MECANISMO JUDICIAL ADECUADO Y EFICAZ PARA PROTEGER EL DERECHO VIOLADO. – 4. CONCLUSIONES.

---

<sup>1</sup> Trabajo de titulación presentado como requisito para la obtención del título de Abogado. Colegio de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco de Quito. Dirigido por: Karla Andrade Quevedo.

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

## 1. INTRODUCCIÓN

En el Ecuador, el control político del gobierno se hace efectivo a través de la figura del juicio político, cuya finalidad es fiscalizar las actuaciones de ciertas autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones. La Constitución de la República del Ecuador establece que la Asamblea Nacional es el órgano competente para iniciar un juicio político, y la Ley Orgánica de la Función Legislativa (en adelante LOFL) estipula el procedimiento a seguir en contra de los dos primeros mandatarios o las máximas autoridades públicas determinadas en la Constitución. Sin embargo, se carece de delineamientos normativos suficientes respecto de la naturaleza de la figura y de los efectos de la resolución de censura y destitución cuando se determina la responsabilidad política de una autoridad.

Ante esta falta de certezas, en el último año se han presentado varias acciones de protección constitucional en contra de las resoluciones de censura emitidas por la Asamblea Nacional; y, los jueces encargados de conocer dichas causas han efectuado distintos pronunciamientos respecto a su procedencia, provocando división de criterios y discusión en la práctica judicial ecuatoriana. Por tal razón, resulta relevante determinar si la resolución de juicio político es susceptible de ser impugnada en la vía judicial a través de una acción de protección, a efectos de brindar certezas y seguridad jurídica para quienes sean sometidos a un juicio político.

El presente artículo busca esclarecer esta disyuntiva. Para ello, en consideración de que es un tema sobre el que no existe doctrina abundante, el marco teórico estará compuesto por una revisión referencial del origen normativo del juicio político; el análisis y postura de constitucionalistas nacionales e internacionales sobre la naturaleza de esta figura; y, la práctica jurisprudencial comparada y nacional respecto al caso de estudio. A partir de allí se abordará: Primero los antecedentes históricos del juicio político en el Ecuador a fin comprender su origen, desarrollo normativo en las diferentes constituciones y su finalidad en el país. Luego, desde un análisis doctrinario, se trata la naturaleza de esta figura, la resolución y sus efectos para determinar si es una institución netamente política; y se estudia la práctica judicial ecuatoriana a través de dos procesos judiciales recientes en los cuales los jueces se han pronunciado al respecto sobre la base de distintas concepciones de la naturaleza del juicio

político. Así también, se examina el objeto de la acción de protección y los requisitos de procedencia de esta garantía conforme a lo estipulado en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, para esclarecer la posibilidad de presentar esta acción jurisdiccional en contra de la resolución definitiva de juicio político.

De esta manera, se intentará demostrar que el juicio político es una figura netamente política, en la que la resolución definitiva de responsabilidad del funcionario acusado, por ser un acto político, no es susceptible de ser impugnado a través de esta garantía jurisdiccional, porque al establecer una censura ésta no acarrea una vulneración de derechos constitucionales. No obstante, esto no puede ser absoluto pues durante el proceso de juicio político debe existir un debido proceso mínimo que garantice el derecho a la defensa, mismo que debe ser velado por la justicia constitucional.

## **2. EL JUICIO POLÍTICO EN EL ECUADOR**

### **2.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS**

El juicio político es una figura inspirada en el *impeachment* desarrollado en Inglaterra en 1376<sup>3</sup>. El *impeachment* se basaba en la acusación que hacía la Cámara de los Comunes ante la Cámara de los Lores en contra de los funcionarios reales que cometían delitos o actos graves<sup>4</sup>. Este proceso tenía un carácter judicial que involucraba cuestiones penales. Sin embargo, a partir del siglo XVIII se modificó esta noción penal hacia una política. En palabras de Zúñiga, la “[...] ‘responsabilidad penal’ de los ministros y altos funcionarios evolucionaría hacia una ‘responsabilidad política’ de éstos y del Gabinete”<sup>5</sup>. De modo que

---

<sup>3</sup> Ver, Hernán Salgado Pesantes, “Teoría y práctica del control político. El juicio político en la Constitución ecuatoriana”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* (2004), 388 (El autor establece que el juicio político tiene su origen en Inglaterra); Francisco Zúñiga Urbina, “Acusación en juicio político: notas sobre la justicia política”, *Revista Chilena de Derecho* 20, 2 (1993), 706 (El autor ubica el inicio del *impeachment* en 1376 bajo el reinado de Eduardo III).

<sup>4</sup> El régimen parlamentario en Inglaterra es bicameral, por ello, en el *impeachment*, la Cámara de los Comunes estaba conformada por aquellos que acusaban a los funcionarios ante la Cámara de los Lores, encargada de juzgar. Ver, Mary Volcansek, “British Antecedents for U.S. Impeachment Practices: Continuity and Change”, *The Justice System Journal* (1990), 42 (traducción no oficial).

<sup>5</sup> Francisco Zúñiga Urbina, “Acusación en juicio político: notas sobre la justicia política”, *Revista Chilena de Derecho* 20, 2 (1993), 706.

pasó a resolver acusaciones en contra de las autoridades que habían cometido faltas no penales pero graves en el ejercicio de sus funciones.

La figura del *impeachment* se ha modificado en los diferentes países dependiendo del régimen político y el modelo constitucional que estos hayan acogido<sup>6</sup>. Un ejemplo claro es el caso de los Estados Unidos de América, nación que adaptó el *impeachment* inglés a su sistema; no obstante, a diferencia del modelo inglés, el Senado norteamericano no tiene atribuciones jurisdiccionales<sup>7</sup>. Esta misma línea siguió el juicio político ecuatoriano; aunque la figura fue modificada a lo largo de las diferentes constituciones ecuatorianas para adaptarla a su realidad, no dejó de lado la finalidad y naturaleza influenciada por el *impeachment* norteamericano.

Desde la Constitución Política del Ecuador de 1830 existe la noción del enjuiciamiento político. En esta se estableció que la acusación en casos de responsabilidad política debía presentarse por dos diputados en contra del presidente o vicepresidente y era el Congreso (cámara baja) el que resolvía su admisión o inadmisión; posteriormente, este órgano emitía una sentencia “sin concurrencia de los acusadores”<sup>8</sup>. Esta atribución, de iniciar el proceso político que pertenecía al Congreso Nacional, tenía sujetos pasivos específicos de enjuiciamiento, con ciertas características que aún siguen vigentes en la actualidad. La consecuencia de hallar responsabilidad política en los acusados era la suspensión del ejercicio de las funciones de éstos e inclusive se atribuía la potestad de juzgarlos por parte de un tribunal competente si es que la acusación se refería a delitos comunes<sup>9</sup>, distinguiendo así la responsabilidad política que busca el juicio político de cualquier responsabilidad penal.

En la Constitución de 1835, el Senado era el que resolvía la acusación iniciada por la Cámara de Diputados, pero no podía imponer otra sanción que la suspensión de sus funciones temporalmente o la inhabilidad para ejercer funciones públicas<sup>10</sup>. Estas consecuencias

---

<sup>6</sup> Ver, Aníbal Pérez Liñan, ¿“El juicio político o golpe legislativo? Sobre las crisis constitucionales en los años noventa”, *América Latina* 26 (2000), 68.

<sup>7</sup> Ver, Albert Broderick, “The politics in impeachment”, *American Bar Association Journal* 60 (1974), 554 (traducción no oficial).

<sup>8</sup> Artículo 31, Constitución Política del Año 1830, Diario de la Convención Nacional 1830, 14 de junio de 1830.

<sup>9</sup> Ver, Artículo 31, Constitución Política del Año 1830.

<sup>10</sup> Ver, Artículo 28, Constitución Política del Año 1835, Diario de la Convención Nacional 1835, 13 de agosto de 1835.

estuvieron en el ordenamiento jurídico ecuatoriano hasta la Constitución de 1998 como sanciones del juicio político. En la Constitución de 1835 también se amplió el control político para los consejeros de Gobierno y los miembros de la Corte Suprema. Años más tarde, en la Constitución de 1869, se determinó que el Senado solo se limitaría a autorizar o no el enjuiciamiento por la acusación basada en infracciones a la Constitución o a las leyes, y el tribunal competente se encargaría del proceso de enjuiciamiento<sup>11</sup>.

En la Constitución Política de 1929 se estableció el “voto de desconfianza o de censura”<sup>12</sup>, mediante el cual los ministros a quienes se les hubiera dado este voto cesarían en sus funciones<sup>13</sup>. Con esta modificación, se construyó un sistema distinto en cuanto al enjuiciamiento de los ministros de Estado, ya que se tomó este elemento del sistema parlamentario para cesarlos por iniciativa del Congreso Nacional –característica extraña al régimen presidencialista–. Estos votos de desconfianza se eliminaron en la Constitución de 1945, estableciéndose únicamente el “voto de censura”<sup>14</sup>, figura que implicaba que no se separaba a los ministros de sus funciones, pues era una decisión del presidente mantenerlos en el cargo –disposición que se modificó en la Constitución actual<sup>15</sup>–.

Posteriormente, la Constitución Política de 1998 modificó las disposiciones relativas al juicio político que se habían establecido en la Constitución 1978-79; la cual eliminó como posibles sujetos de imputación a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y especificó

---

<sup>11</sup> *Ver*, Artículo 23, Constitución Política del Año 1869, Diario de la Convención Nacional 1869, 28 de julio de 1869.

<sup>12</sup> El voto de desconfianza es una cuestión que involucra la falta de confianza en la actuación de una autoridad, por lo que se la sanciona de esta manera. Este era un método del régimen parlamentario, ajeno al presidencialista. El término “acusación constitucional” pertenecía al régimen presidencialista mientras que “juicio político” era parte de un régimen parlamentario. Sin embargo, en América se ha utilizado ambas terminologías, inclusive ha predominado esta última, confundiendo así los términos.

<sup>13</sup> Se ha utilizado diferente terminología para referirse al enjuiciamiento político de los ministros de Estado como “voto de desconfianza”, “voto de censura” e incluso “moción de censura”. Este último concepto permanece vigente en varias legislaciones como la de Colombia y hace referencia al acto mediante el cual, el Legislativo reprocha la conducta de los ministros; sin referirse al enjuiciamiento de los dos primeros mandatarios. *Ver*, Artículo 29, Ley 5 de 1992 [Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes]. Diario Oficial No. 40.483, 18 de junio de 1992.

<sup>14</sup> Artículo 34, Constitución Política del Año 1945, R.O. 228, 6 de marzo de 1945.

<sup>15</sup> En el artículo 131 de la Constitución del 2008, se establece que, para censurar y destituir a los ministros de Estado, es necesario los votos de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea. Constitución de la República del Ecuador, R.O. 449, 20 de octubre de 2008, reformada por última vez R.O. Suplemento 181 de 15 de febrero de 2018.

las causales para el enjuiciamiento a los primeros mandatarios<sup>16</sup>, particularidades que continúan en la Constitución del 2008 y que se analizarán más adelante.

## 2.2. DEFINICIÓN Y FINALIDAD

Como se ha visto, históricamente la figura de juicio político surgió con base en el principio de responsabilidad política, el cual instituye que los gobernantes son responsables políticamente de los actos que realicen ante el pueblo soberano<sup>17</sup>. Según Hernán Salgado, existen varios tipos de control a las autoridades públicas, entre las cuales se destacan los jurídicos y los políticos. El primero tiene relación con el control constitucional y la justicia; mientras que, en el segundo se encuentra el juicio político y las cuestiones de confianza<sup>18</sup>. Por tal motivo, para este doctrinario, es inadecuado hablar de “enjuiciamiento político”, ya que este proceso se concibe como un proceso jurisdiccional, aunque no es tal, creando así confusiones en cuanto a su naturaleza.

Las diferencias más importantes entre el control jurídico y el político recaen en el carácter, en el objeto y en los órganos que lo ejercen. El control jurídico tiene un carácter objetivo, debido a que se fundamenta con rigurosidad en las normas de Derecho y de esta manera, se limita la discrecionalidad del juzgador<sup>19</sup>. A diferencia de éste, el control político posee un carácter subjetivo debido a que este se basa en criterios de confianza, oportunidad y libre apreciación del órgano<sup>20</sup>. En cuanto al objeto –mientras que el control jurídico examina las producciones jurídicas<sup>21</sup>–; el control político analiza un acto específico o una actuación política general, fiscalizando de esta manera al órgano del que emanan estos

---

<sup>16</sup> Ver, Artículo 130, Constitución Política de la República del Ecuador, 1998, R.O. 1, 11 de agosto de 1998.

<sup>17</sup> Ver, Rafael Oyarte, “El juicio político en la Constitución ecuatoriana”, *FORO Revista de derecho* 4 (2005), 35.

<sup>18</sup> Ver, Hernán Salgado Pesantes, “Teoría y práctica del control político. El juicio político en la Constitución ecuatoriana”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* (2004), 383.

<sup>19</sup> *Id.*

<sup>20</sup> Ver, Karl Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, trad, Alfredo Gallego Anabitarte, (Barcelona:Ariel, 1979).

<sup>21</sup> Ver, Manuel Aragón Reyes, “El control parlamentario como control político”, *Revista de Derecho Político* 23 (1986), 14.

actos<sup>22</sup>. Finalmente, los jueces, por su conocimiento y preparación, son competentes para realizar el control jurídico; mientras que el segundo lo ejercen órganos políticos, en consideración de que representan al pueblo soberano y toman sus decisiones sobre la base de alianzas políticas.

De conformidad con lo previsto en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, el juicio político se encuentra establecido tanto en la Constitución de 2008 como en la LOFL; en esta última, bajo el Capítulo VIII denominado “De la Fiscalización y Control Político”<sup>23</sup>. Se establece, sin lugar a duda, que el control político se lo ejerce como mecanismo de fiscalización de la actuación del gobierno. Igualmente, se exponen características relevantes de esta figura: la Asamblea Nacional como único sujeto activo; las máximas autoridades de entidades públicas del país determinadas taxativamente en la Constitución como sujetos pasivos;<sup>24</sup> y, la censura y destitución como los efectos en caso de determinarles responsabilidad.

### 2.3. NATURALEZA DEL JUICIO POLÍTICO

Con respecto a la naturaleza de esta figura, parte de la doctrina española y argentina defienden que el control parlamentario es esencialmente jurídico<sup>25</sup> pues sostienen que esto responde al hecho de que la misma está regulada por el ordenamiento jurídico; entonces, en su opinión, “no parece tener fundamento [...] negar la naturaleza jurídica a fenómenos que

---

<sup>22</sup> Para Karl Loewenstein, se trataría de un control interorgánico el que ejerce la Asamblea en el juicio político, ya que es la posibilidad de ejercer control de un poder sobre otro como un control político. Ver, Karl Loewenstein, *Teoría de la Constitución*. trad, Alfredo Gallego Anabitarte, (Barcelona:Ariel, 1979).

<sup>23</sup> Capítulo VIII. De la Fiscalización y Control Político, Ley Orgánica de la Función Legislativa [LOFL]. R.O. Suplemento 642, 27 de julio de 2009.

<sup>24</sup> Conforme a los artículos 129 y 131 de la Constitución de 2008, los sujetos pasivos del juicio político pueden ser el Presidente, Vicepresidente de la República, así como los ministros de Estado y la máxima autoridad de las entidades establecidas en esta última norma. Igualmente, cabe mencionar que, la Corte Constitucional, atendiendo a la acción de interpretación constitucional que presentó la Asamblea Nacional, estableció que los funcionarios que ejercen funciones de rectoría de políticas públicas como secretarios nacionales, ministros sectoriales, y ministros coordinadores tienen responsabilidad política y, por ende, también pueden ser sujetos pasivos de enjuiciamiento político. Sentencia No. 1-11-IC/20, Corte Constitucional del Ecuador, 12 de marzo de 2020.

<sup>25</sup> Ver, Manuel Aragón Reyes, “El control parlamentario como control político”, *Revista de Derecho Político* 23 (1986), 20 [El autor analiza el control parlamentario sobre la base de doctrina española]. Ver, Artículo 59, Constitución de la Nación Argentina, Ley No. 24.430, 3 de enero de 1995.

encuentran su origen en normas jurídicas”<sup>26</sup>. No obstante, lo cierto es que, en un Estado de Derecho, los órganos y sus atribuciones se encuentran siempre reguladas en el ordenamiento jurídico. Así, el juicio político es “decidido por el parlamento y sus razones son políticas, aunque basadas en fundamentos de orden constitucional o legal”<sup>27</sup>. El derecho tiene un papel muy importante dentro del control político porque regula el procedimiento, es decir, establece los instrumentos a través de los cuales se lleva a cabo el mismo<sup>28</sup>. Sin embargo, esta regulación normativa de los procesos políticos no implica que las actividades políticas se conviertan en jurídicas.

Respecto a esto, Paulo Brossard realiza una recopilación de la doctrina dominante de los Estados Unidos, haciendo evidente que en este país desde los constitucionalistas de Filadelfia se estableció que el juicio político o *impeachment* es de naturaleza netamente política, ya que se pretende proteger al Estado; por lo cual, cuando se le ha encontrado responsable a la autoridad sometida a este proceso se la despoja de su capacidad política, persiguiendo así resultados políticos<sup>29</sup>.

En el contexto ecuatoriano, varios doctrinarios como Hernán Salgado y Rafael Oyarte, acertadamente señalan que este es un mecanismo puramente político que se basa en el principio de confianza que otorga el mandante a los mandatarios. Del análisis de Hernán Salgado se destaca dos características claves del enjuiciamiento como un proceso político: (i) la discrecionalidad del juzgador; y, (ii) el objeto analizado. La primera se vincula con la esencia del control político, pues dentro de esta figura existen términos vagos o genéricos en las causales de enjuiciamiento como “razones de política o de consciencia”<sup>30</sup> –conceptos que quedan a la libertad del órgano para su interpretación–. Respecto a la segunda, el objeto que se juzga en un juicio político es el desempeño de funciones de la autoridad acusada,

---

<sup>26</sup> Joaquín García Morillo. *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*. (Madrid: Congreso de los Diputados, 1985), 63.

<sup>27</sup> Berenice Pólit Montesdeoca. Control constitucional de los mecanismos de participación popular directa. En apuntes de Derecho Procesal Constitucional (Quito: Editor Juan Montaña, Cuadernos de trabajo 2012), 94.

<sup>28</sup> Ver, Manuel Aragón Reyes, “El control parlamentario como control político”, *Revista de Derecho Político* 23 (1986), 37.

<sup>29</sup> Ver, Paulo Brossard, *O impeachment: Aspectos da responsabilidade política do Presidente da República* (São Paulo: Saraiva, 1992), 77 (traducción no oficial).

<sup>30</sup> Artículo 129, Constitución de la República del Ecuador, 2008.



determinando si es que esta contravino el ordenamiento jurídico; por ejemplo, por “incumplimiento de las funciones que les asigna la Constitución”<sup>31</sup>, como en el caso de las máximas autoridades de las entidades públicas previstas en su artículo 131 de la Carta Magna. Por ende, en lo que respecta a la naturaleza de esta figura en el Ecuador, es claro que es puramente política y por consiguiente sus efectos para el censurado también lo son.

#### 2.4. NATURALEZA DE LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA DEL JUICIO POLÍTICO

Pese a que ya se ha establecido que el enjuiciamiento político tiene una naturaleza eminentemente política, la resolución definitiva que se emite cuando este proceso termina también requiere de análisis. Esto se debe a que no se evidencia la existencia de doctrina ecuatoriana que estipule explícitamente la naturaleza de la resolución que emite la Asamblea Nacional cuando censura a una autoridad y si esta es de aquellas que puede impugnarse. En este sentido, resulta importante estudiar de forma breve los actos políticos, sus características en el derecho ecuatoriano y derecho comparado; para así determinar la naturaleza de esta resolución con miras a entender si es susceptible de impugnación en la vía judicial.

El origen de los actos políticos se remota a los años del Consejo de Estado de Francia y se concibe como un acto distinto del administrativo<sup>32</sup>. Esta determinación del carácter político o administrativo del acto lo hacía el Alto Tribunal Administrativo, ya que decidía en el caso concreto su naturaleza<sup>33</sup>. Esta categoría de acto político responde “a vestigios de la razón de Estado más que a expresiones del Estado de Derecho”<sup>34</sup>. En este contexto, la doctrina ecuatoriana también diferencia el acto político del administrativo; sin embargo, la técnica legislativa parece no hacerlo. Por ello, es imprescindible establecer las características esenciales de los actos políticos:

---

<sup>31</sup> Ver, Hernán Salgado Pesantes, “Teoría y práctica del control político. El juicio político en la Constitución ecuatoriana”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* (2004), 390.

<sup>32</sup> Ver, José Luis Carro y Fernández- Valmayor, “La doctrina del acto político”, *Revista de Administración Pública* (1967), 84.

<sup>33</sup> *Id.*

<sup>34</sup> Miguel Malagón Pinzón, “La Revolución Francesa y el Derecho Administrativo Francés: La invención de la teoría del acto político o de gobierno y su ausencia de control judicial”, *Diálogos de saberes: investigaciones y ciencias sociales* 23 (2005), 181.

1) Ejecutan directamente la norma constitucional; 2) Son dictados en ejercicio de una actividad discrecional, indelegable, de los órganos ejecutivo y/o legislativo, sin límites jurídicos y por motivo de oportunidad o mérito; 3) Se vinculan a la propia "organización y subsistencia del Estado" y se justifican por una finalidad política vital para la seguridad, defensa y orden del Estado; 4) No inciden directa ni inmediatamente en la esfera jurídica del administrado, "cuyo status no se altera ante la emisión del acto político, de gobierno o institucional"; 5) Son unilaterales<sup>35</sup>.

Aunque parcialmente es posible considerar el criterio de Efraín Pérez, cuando señala las particularidades del acto político, cabe mencionar que, con respecto a la discrecionalidad del órgano legislativo no solamente es una distinción de este tipo de actos, pues los actos administrativos pueden ser también discrecionales<sup>36</sup>.

La doctrina colombiana y española también pueden aportar para tener más claridad respecto del acto político. En cuanto a la doctrina colombiana, Vladimiro Naranjo sostiene que los actos de gobierno son "actos discrecionales, libres, cuyo contenido no está determinado por ninguna norma"<sup>37</sup>, aunque, según este doctrinario, definir los actos políticos y los actos administrativos por su motivación deja al arbitrio del Estado calificar la naturaleza de estos actos. La doctrina española deja mucho más claro el concepto, pues García de Enterría sostiene que existen dos tipos de actos que son distintos de los actos administrativos: actos de relación internacional y actos de relación interconstitucional de órganos superiores como el Jefe de Estado o Ministros con el Parlamento<sup>38</sup>. Dentro de estos últimos actos se considera caben los actos políticos por juicio político, siendo una relación de control de poderes que hace la Asamblea Nacional a los primeros mandatarios u otros funcionarios de alto rango, según sea el caso.

A la par, doctrinarios como Paniagua manifiestan que como el proceso es meramente político por su finalidad y objetivos, entonces los actos emitidos por éste pueden ser

---

<sup>35</sup> Efraín Pérez. "La legalidad y la competencia: Los actos políticos", en *El poder ejecutivo: el Derecho Público y en la Constitución*. (Quito: Ediciones ESTADE, 1999).

<sup>36</sup> Ver, Francisco Porrúa Pérez, *Teoría del Estado* (México: Porrúa, 1962), 370.

<sup>37</sup> Vladimiro Naranjo Mesa, *Teoría constitucional e instituciones políticas* (Bogotá: TEMIS, 1994), 253.

<sup>38</sup> Ver, Eduardo García de Enterría. *La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho Administrativo (Poderes discrecionales, Poder de Gobierno, Poderes Normativos)* (Madrid: CIVITAS, 1983), 65.

únicamente de aquella índole<sup>39</sup>. Por su parte, José Dromi sostiene que son actos políticos el nombramiento y remoción de ciertos funcionarios<sup>40</sup>. Este acto se basa puramente en la aplicación de la responsabilidad política que se expresa por medio del representante del mandante –el Parlamento– cuando las medidas adoptadas por el Gobierno no convencen al pueblo, así como tampoco sus argumentos ni razones<sup>41</sup>.

Del análisis del derecho comparado se concluye entonces que la resolución definitiva por juicio político busca fiscalizar las funciones que estas autoridades realizan, tratando de que se haga efectivo el principio de responsabilidad “en todos los órdenes, siendo uno de ellos el político”<sup>42</sup>. Por ende, esta resolución es un acto político que, aunque nace y funciona bajo normas jurídicas, deviene de un proceso de esta índole.

#### 2.4.1. EFECTOS DE LA RESOLUCIÓN

Teniendo esto en mente, es preciso analizar que cuando se determina la responsabilidad del acusado existen sanciones como la censura, la cual conlleva la destitución del cargo. Cuando la LOFL menciona “moción de censura” parece referirse a una declaración de desaprobación de la conducta<sup>43</sup> de la autoridad para que cese en sus funciones. La Asamblea toma esta decisión en contra del acusado, mediante el “voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros” de la misma. Conjuntamente, se establece en la norma constitucional que, con este voto, se procede a la destitución como efecto inmediato de la moción de censura.

La destitución, en este caso, “es una sanción de carácter político”<sup>44</sup> que se impone al valorar que existió pérdida de confianza por parte del pueblo frente a este funcionario; por lo que, se lo debe remover del cargo, en el marco de que “la determinación del bien común no

---

<sup>39</sup> Ver, Valentín Paniagua Corza. “La justiciabilidad de los actos político-jurisdiccionales del Congreso”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 3 (1999), 184.

<sup>40</sup> Ver, José Roberto Dromi. *Instituciones de Derecho Administrativo*. (Buenos Aires: Astrea, 1983).

<sup>41</sup> Ver, Esther González Hernández, “El modelo de responsabilidad del Gobierno en la Constitución de 1978 o jugar a las siete y media”, *Revista de Derecho Político* 1 (2018), 188.

<sup>42</sup> Rafael Oyarte, “El juicio político en la Constitución ecuatoriana”, *FORO Revista de derecho* 4 (2005), 35.

<sup>43</sup> United States Senate, *Reference: Censure*, (consultada el 23 de marzo de 2020).

<sup>44</sup> Hernán Salgado Pesantes, “Teoría y práctica del control político. El juicio político en la Constitución ecuatoriana”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* (2004), 392.

puede ser obra de todos los hombres, ella se *confía* a una parte de ellos: los gobernantes”<sup>45</sup>. Este tipo de sanciones establecen la responsabilidad política en cuanto al desempeño en el cargo pues el funcionario ha infringido de manera grave el compromiso que adquirió al incumplir sus obligaciones constitucionales.

En consecuencia, como sostiene el académico Juan Pablo Albán, la resolución emitida por medio de la cual la Asamblea censura y destituye al funcionario de su cargo público no resuelve sobre derechos en estricto sentido. La censura, al ser la reprobación por parte de la Asamblea, se estima que es una sanción de naturaleza política, que no incide en la esfera de derechos del acusado, porque por sí sola constituye un reproche a la autoridad. Tanto es así que si no se aprueba esta moción de censura se archiva el juicio político sin tener consecuencias jurídicas para el acusado.

Igualmente, aunque se destituye del cargo al funcionario, esta no tiene afectación jurídica porque no se le prohíbe que ejerza su derecho de participación política, sino que solamente despoja anticipadamente a este funcionario del cargo por mal desempeño en sus funciones. Por ende, al establecer la censura y la destitución de la autoridad, la resolución tiene efectos también meramente políticos.

En relación con esto, es necesario precisar que actualmente la inhabilitación para ejercer cargos públicos ya no consta como una sanción por juicio político en la Constitución del 2008, contrario a lo que se estableció en la Constitución Política de la República del Ecuador, Codificación 1997<sup>46</sup>. Por ello, ya no se genera una afectación a los derechos de participación política de aquellas autoridades públicas censuradas.

## **2.5. NATURALEZA DEL JUICIO POLÍTICO Y SU RESOLUCIÓN SEGÚN LA PRÁCTICA JUDICIAL ECUATORIANA**

En la práctica judicial ecuatoriana la naturaleza y resolución del juicio político ha recibido poco análisis. En el último año, se han encontrado dos procesos relevantes en los

---

<sup>45</sup>*Id.*, 21. (énfasis añadido).

<sup>46</sup> *Ver.* Artículo 82, Constitución Política de la República del Ecuador, Codificación 1997. R.O. 2, 13 de febrero de 1997.

cuales los jueces han analizado esta figura política con poca profundidad generando sentencias dispares y poco esclarecedoras.

Por un lado, en las consideraciones jurídicas de la sentencia emitida en primera instancia del Caso de Chalá contra la Asamblea Nacional<sup>47</sup>, el juez estableció que este proceso “reviste el carácter de proceso administrativo sancionatorio pues puede concluir con la destitución de los enjuiciados”<sup>48</sup>, inclusive llegó a determinar que la resolución es un acto administrativo. Empero, no analizó la naturaleza del proceso ni del acto, simplemente hizo esta conclusión sin establecer la lógica argumentativa que lo llevó a esa conclusión. Parece ser que se guió por los simples efectos del proceso –como la destitución– para determinar la naturaleza administrativa del mismo. Como se estableció anteriormente, no se trata de un acto administrativo pues es una competencia política que ejerce la Asamblea, no de las que incumben a la Administración Pública. Así, tanto esta figura como su resolución son políticas porque resultan de un control de esta naturaleza respecto del incumplimiento de funciones de las autoridades o de la violación del ordenamiento jurídico, según sea el caso.

Además, el juzgador confundió la responsabilidad política y penal, determinando que existió un doble juzgamiento. Esto debido a que se había iniciado “una denuncia penal por incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente por lo que debió esperarse el resultado del proceso penal para el inicio del proceso administrativo”<sup>49</sup>. Sin embargo, para sustanciar el proceso penal no se necesita de un proceso político ni viceversa, porque ambos tienen una finalidad distinta; no siendo el uno requisito de procedencia del otro. Aunque esta sentencia se apeló, se rechazó dicho recurso; y el Tribunal de la Corte Provincial tampoco ahondó en la naturaleza del caso, sino que se limitó a mencionar el origen del *impeachment* y de la moción de censura.

---

<sup>47</sup> En el proceso No. 13315-2019-00580, el juzgador, mediante sentencia del 12 de diciembre de 2019, aceptó la acción de protección presentada Rosa Chalá en contra del Presidente de la Asamblea Nacional y 83 asambleístas que le siguieron juicio político por el incumplimiento de sus funciones. Esto sobre la base de que, a consideración del juzgador, se habían vulnerado derechos constitucionales como el derecho al debido proceso de la actora durante el juicio político. *Ver*, Causa No. 13315-2019-00580, Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Santa Ana, 12 de diciembre de 2019.

<sup>48</sup> Causa No. 13315-2019-00580. *Considerando Tercero: Análisis Jurisdiccional de la Acción de Protección Propuesta*.

<sup>49</sup> Causa No. 13315-2019-00580. *Considerando Quinto* [El juez analiza la existencia de vulneraciones de derechos constitucionales].

Por otro lado, en la sentencia emitida dentro del Caso del ex Procurador contra la Asamblea Nacional del Ecuador<sup>50</sup>, existió un poco más de discusión respecto de la naturaleza del juicio político y de su resolución, en comparación al anterior proceso analizado. Tanto el Procurador como el representante de la Asamblea Nacional argumentaron que el juicio político no es un juicio normal, siendo el primero un mecanismo de control político por el cual los gobernantes deben responder ante el pueblo soberano. En cuanto a la naturaleza del acto, el representante de la Asamblea Nacional utilizó la teoría del acto puramente político, estableciendo que al ser un juicio político no cabe que ningún órgano del Estado se inmiscuya en esta función, puesto a que es un control político el que realiza el mismo Poder Legislativo.

Sin embargo, la juzgadora argumentó que el juicio político “es un proceso de orden constitucional” ya que la “función jurisdiccional del juicio político es ejercida por la función legislativa”<sup>51</sup>. Esta afirmación no es correcta porque, como se ha sostenido en el análisis doctrinario, esta figura se enmarca en un proceso de determinación de responsabilidad política y nada alude a que la Asamblea tenga una función jurisdiccional. Como ya quedó establecido, la Asamblea Nacional realizó un control político de la actuación de los funcionarios con base en criterios de confianza, oportunidad y libre apreciación del órgano, diferenciándose claramente de un proceso judicial. Además, por principio de separación de poderes, la Función Legislativa no puede ostentar atribuciones de este tipo que solo le competen a la Función Judicial.

Asimismo, en esta sentencia, la administradora de justicia estableció que la vía constitucional no es pertinente para “suspender los efectos de resoluciones únicas adoptadas por el máximo organismo designado por la Constitución para fiscalizar la actividad de un funcionario”<sup>52</sup>, por lo que, sobre la base de esta argumentación, se negó la acción de

---

<sup>50</sup> En el proceso No. 17573-2019-00054, la juzgadora Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y la Familia, mediante sentencia emitida el 8 de marzo del 2019, negó la acción de protección con medida cautelar presentada por el ex Procurador General del Estado en contra de la Asamblea Nacional del Ecuador, ya que, a su consideración no se habían vulnerado derechos constitucionales en el juicio político tramitado en su contra. El juicio político se inició debido a que la Asamblea estimó que el funcionario había incurrido en incumplimiento de sus funciones como máxima autoridad de la Procuraduría General del Estado, estableciendo su responsabilidad y censurándolo. *Ver*, Causa No. 17573-2019-00054, Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y la Familia, Sala 3, 8 de marzo de 2019.

<sup>51</sup> Causa No. 17573-2019-00054. *Considerando Quinto* [La jueza se refiere al juicio político].

<sup>52</sup> Causa No. 17573-2019-00054. *Considerando Octavo* [La jueza analiza las pretensiones del recurrente].

protección. Esta decisión sí resulta apropiada porque la Asamblea Nacional es el órgano máximo, autorizado por la Constitución, y como tal ejerce esta facultad para fiscalizar la actuación de los funcionarios en los cargos que ostentan, siendo este el objeto del control político materializado en el enjuiciamiento de esta índole.

En segunda instancia, el Tribunal de la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Pichincha estableció que la pretensión del actor era un asunto de legalidad que debía resolverse en otras vías como la administrativa, pero no la constitucional. Por ello, el Tribunal sostuvo que “las resoluciones son las decisiones tomadas por los organismos correspondientes y constituyen actos administrativos”<sup>53</sup>. En este sentido, rechazó el recurso de apelación.

En resumen, los casos analizados demuestran que los juzgadores confundieron la naturaleza del proceso político con uno administrativo porque consideraron que proviene de la Administración Pública, aunque existe poca motivación respecto de sus posiciones. Esto es un problema práctico que necesita ser zanjado porque inclusive en uno de los casos se admitió una garantía jurisdiccional sin que exista argumentación y sustento jurídico suficiente. Es menester que desde el ámbito legislativo, judicial e incluso doctrinario se esclarezca esta falta de comprensión que existe entorno al juicio político, a su finalidad, naturaleza y efectos, pues de lo contrario no existe seguridad jurídica ni certezas respecto al mismo.

### **3. LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN COMO MECANISMO DE IMPUGNACIÓN DE UN JUICIO POLÍTICO EN EL ECUADOR**

Como ya quedó evidenciado, en el 2019 se presentaron varias acciones de protección impugnando las resoluciones de juicios políticos efectuados por la Asamblea Nacional. En esta sección, se abordará si es que el acto de la Asamblea Nacional es susceptible de impugnación a través de una acción de protección, ya que dentro del enjuiciamiento político no se ha establecido expresamente mecanismos ordinarios o extraordinarios de impugnación.

---

<sup>53</sup> Causa No. 17573-2019-00054. *Considerando Séptimo: Análisis del Tribunal como juez constitucional.*

La acción de protección es una garantía jurisdiccional que tiene por objeto “el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución”<sup>54</sup>. Esta acción tiene rango constitucional y carácter subsidiario, puesto que se la utiliza cuando no existen otros mecanismos judiciales adecuados para la defensa de derechos. Un aspecto significativo de la acción de protección es que limita el ejercicio del poder público, evitando las arbitrariedades y los abusos de poder<sup>55</sup> de los actos de autoridad pública no judicial (entre otros) que emanan de las entidades del Estado.

Para verificar si es posible acudir a una acción de protección para impugnar la resolución de un juicio político se analizarán los tres requisitos a cumplir para su procedencia, establecidos en el artículo 40 la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; es decir: (i) que exista violación de un derecho constitucional; (ii) que la violación se haya realizado por acción u omisión de autoridad pública o de un particular; y, (iii) la inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado<sup>56</sup>.

### **3.1. QUE EXISTA UNA VIOLACIÓN DE UN DERECHO CONSTITUCIONAL**

Respecto al primer requisito, cabe hacer ciertas precisiones sobre las presuntas violaciones de derechos dentro de un juicio político. Por un lado, como ya quedó establecido con anterioridad, la resolución definitiva de un juicio político *per se* no viola ningún derecho constitucional. Ésta, al establecer la censura y destitución del cargo, no compromete derechos, sino que se busca sancionar una conducta políticamente incorrecta que va en contra de la “dignidad del cargo que se ostenta”<sup>57</sup>. De ninguna manera se le prohíbe al funcionario

---

<sup>54</sup> Artículo 88, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

<sup>55</sup> Ver, María Gracia Naranjo. “La regulación de la acción de protección por medio de una enmienda constitucional”, *USFQ Law Review* 2, (2015), 25.

<sup>56</sup> Ver, Artículo 40, Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, [LOGJYCC], Registro Oficial Suplemento 52, 22 de octubre de 2009.

<sup>57</sup> Abraham García. Acusación constitucional, juicio político y antejuicio. Desarrollo teórico y tratamiento jurisprudencial. (Lima: Departamento Académico de Derecho Pontificia Universidad Católica de Perú, Cuaderno de trabajo, 2008), 21.



ejercer un cargo público en un futuro; dejando así abierta esta posibilidad de retornar a puestos de autoridad dentro del Estado.

Inclusive, al sancionarlos no existe vulneración de derechos en cuanto a la estabilidad de los funcionarios públicos establecidos como sujetos pasivos del enjuiciamiento político. Esto se debe a que ellos no gozan de la misma dado que sus cargos ejercen rectoría política que dependen de la confianza depositada en ellos. En consecuencia, al no estar involucrados derechos constitucionales vulnerados, no se cumple con el primer requisito de procedencia, por lo que la decisión no es susceptible de acción de protección.

Por otro lado, en cuanto a las vulneraciones a derechos constitucionales que podrían producirse durante el proceso de juicio político, debe considerarse que la Constitución exige que en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones es necesario asegurar el debido proceso<sup>58</sup>. Dentro de este proceso, no se determinan derechos ni obligaciones del acusado. En este caso, se persigue la responsabilidad por una obligación o función dentro de un determinado cargo<sup>59</sup> que no se desempeñó de manera correcta o simplemente no se realizó, pero esto no implica imposición de obligaciones.

Aunque no se establecen derechos ni obligaciones como tal, no cabe duda de que es un proceso que al fiscalizar la actuación de las autoridades puede imponer una sanción política a la persona de ser hallada culpable. Sobre este punto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos determina que en todo proceso en el que el Estado ejerza su poder sancionatorio debe observarse el debido proceso<sup>60</sup>. Ahora bien, es necesario hacer una distinción entre el juicio político y proceso judicial. La Asamblea Nacional sanciona el matiz político que tiene cada cargo y no se inmiscuye en un ámbito jurídico. Por lo que, al tratarse de una determinación de responsabilidad política, se estima que el estándar del debido proceso es diferente y más flexible que un proceso judicial, aunque sí se debe garantizar parámetros mínimos de este derecho<sup>61</sup>.

---

<sup>58</sup> Ver, Artículo 76, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

<sup>59</sup> Ver, Carlos Santiago Nino, *Introducción al análisis del derecho* (Buenos Aires: Editorial Astrea, 2003), 185.

<sup>60</sup> Ver, Caso del Tribunal Constitucional vs Perú, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Fondo, Reparaciones y Costas, 31 de enero de 2001, párr. 68.

<sup>61</sup> En el presente artículo, no se analizará los parámetros y alcances del debido proceso en su totalidad por no ser propio del tema de este trabajo.

En la LOFL se encuentra expresamente previsto el derecho a la defensa<sup>62</sup>, la notificación a la autoridad pública y los términos que se deben cumplir, para que se pueda escuchar al acusado sin que sea dejado en indefensión. Si se desprende que se vulneró este derecho a lo largo del enjuiciamiento y eso probablemente vició la decisión, entonces parece posible que en estos casos la impugnación por vía judicial sea procedente. Pues más allá de la naturaleza del proceso le corresponde a la Asamblea Nacional ejecutar un procedimiento transparente en el que se otorgue al menos parámetros mínimos de debido proceso para garantizar el derecho a la defensa. Esto se basa en que, si bien éste es un proceso político, el mismo se encuentra establecido en la Constitución y como todo acto dentro en un Estado Constitucional debe encontrar su límite en los derechos constitucionales y la supremacía de la Carta Fundamental.

Por ello, se estima procedente y necesario que si se vulnera el debido proceso en la garantía del derecho a la defensa dentro de un juicio político, y aquello produce una afectación en el resultado del proceso, el acusado podría acudir a la vía constitucional a través de una acción de protección para que esta tutele el desarrollo del proceso dentro de la Asamblea Nacional, a fin de que se llegue a término con un procedimiento que garantice los derechos constitucionales de los acusados. Esto, sin embargo, no implica que la resolución sea susceptible de revisión judicial y la reparación que correspondería sería únicamente brindarle a la autoridad acusada garantías de defensa durante el proceso de juicio político. De este modo, no existe justificación jurídica para que el proceso en su totalidad esté fuera del control, puesto que implicaría que la Administración Pública tenga la capacidad de actuar sin limitaciones constitucionales y legales<sup>63</sup>, incluso si éstas llegasen a afectar los más elementales derechos, como es el debido proceso.

Ahora bien, respecto a la práctica judicial ecuatoriana, específicamente en los casos de estudio, se evidenció que abarcaron este escenario de presuntas vulneraciones del debido proceso dentro del enjuiciamiento político.

---

<sup>62</sup> Ver, Artículos 84 y 93, LOFL.

<sup>63</sup> Ver, Eduardo García de Enterría. *La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho Administrativo (Poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)*, 186.

Por un lado, en el Caso de Chalá contra la Asamblea Nacional, el juzgador admitió la acción de protección presentada en contra del Presidente de la Asamblea Nacional y 83 asambleístas<sup>64</sup>. Respecto al debido proceso, el juez estableció que dentro de este enjuiciamiento político se debió cumplir las garantías del mencionado derecho estrictamente como se lo haría en un proceso judicial. Bajo esta premisa el juez consideró que se inició un juicio político sin causas específicas, aspecto que a su parecer constituiría una “medida restrictiva de un derecho político y ello estar asociado con violaciones al derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso”<sup>65</sup>.

Así, el juez no tomó en cuenta que el “juicio” político, aunque debe cumplir unas garantías mínimas de defensa, no tiene las características de un proceso judicial normal. En este contexto, se considera que no procedía la acción de protección en contra de la resolución definitiva de juicio político porque tanto en el enjuiciamiento como en el acto político no existió vulneración de ningún derecho constitucional que amerite utilizar la vía judicial, pues en ningún momento la actora estuvo en indefensión. Esta decisión se apeló ante la Corte Provincial y respecto al debido proceso se determinó que efectivamente no se vulneró al derecho a la defensa, pues a su parecer no se evidenció una afectación por la acumulación de juicios políticos con otros funcionarios del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social –José Tuárez, Walter Gómez y Victoria Desintonio– y, además, se estableció que esta acumulación de expedientes no está prohibida en la ley<sup>66</sup>.

Por otra parte, en la sentencia emitida dentro del Caso del ex Procurador contra la Asamblea Nacional, la jueza argumentó que no se generó ninguna violación a los derechos del accionante respecto del debido proceso en la garantía del derecho de defensa y que el acto de censurar al actor tampoco vulneró derechos constitucionales, pues solamente se estaba

---

<sup>64</sup> Esto al haber votado a favor de la creación de una comisión para revisar el concurso de la elección de los actuales jueces constitucionales, a pesar de que la Corte Constitucional había emitido una sentencia interpretativa en la cual establecía que las decisiones adoptadas por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social no podían ser revisadas ni derogadas. *Ver*, Sentencia No. 02-19-IC/19, Corte Constitucional del Ecuador, 7 de mayo de 2019, sin página.

<sup>65</sup> Causa No. 13315-2019-00580, Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Santa Ana, 12 de diciembre de 2019. *Considerando Tercero: Análisis Jurisdiccional de Acción de Protección.*

<sup>66</sup> Causa No. 13315-2019-00580. *Considerando Sexto: Análisis sobre la procedencia de la acción de protección.*

sometiendo al ex Procurador a justicia política<sup>67</sup>. Esta administradora de justicia mencionó que el actor confundió la acción de protección con una instancia más que tiene un proceso legal, no siendo esta la adecuada para impugnar una decisión en materia política pues se pretendía analizar la legalidad de la resolución más no la vulneración de derechos; sin embargo, no se especificó estos mecanismos adecuados según la juzgadora.

En apelación, el Tribunal de la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Pichincha sostuvo que se cumplió con notificar la solicitud de enjuiciamiento político al accionante para que ejerza su derecho a la defensa, se lo escuchó de manera oportuna, por lo que tampoco existieron vulneraciones a derechos, aunque se lo haya sancionado. Por ello, se estimó improcedente la acción puesto a que si no existen derechos involucrados con esta garantía se trataría de revisar una resolución de determinación política, cuya competencia radica en la Asamblea Nacional por ser el órgano encargado de ello constitucionalmente.

En consecuencia, una vez más, se encuentra que en ambos casos los juzgadores no conocen cómo evaluar el debido proceso, en especial en la garantía del derecho a la defensa, y las posibles vulneraciones de éste dentro de un juicio político. Más aún teniendo en cuenta que, por la naturaleza y funcionamiento de este último, el estándar debe ser menos riguroso a como se lo haría en un proceso judicial. A su vez, esta falta de entendimiento respecto del juicio político provocó que en el primer proceso se admita la acción y en el segundo se inadmita la garantía por supuestas violaciones de derechos, generando así inseguridad jurídica.

### **3.2 QUE LA VIOLACIÓN SE HAYA REALIZADO POR ACCIÓN U OMISIÓN DE UNA AUTORIDAD PÚBLICA**

La autoridad pública se define como el órgano o entidad estatal que tiene poder atribuido legalmente<sup>68</sup>. En el juicio político, la Asamblea Nacional es el órgano competente

---

<sup>67</sup> Causa No. 17573-2019-00054, Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y la Familia, Sala 3, 8 de marzo de 2019. *Considerando Cuarto*.

<sup>68</sup> El concepto de autoridad pública lo establece el Diccionario Jurídico Mexicano. *Ver, Diccionario Jurídico Mexicano* (México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1994), s/n.

para llevar a cabo este proceso de fiscalización y determinar responsabilidad por incumplimiento de sus funciones. Así, se entiende que la Asamblea es una autoridad pública no judicial, pues como ya se ha establecido, por medio de esta figura política, la Función Legislativa no ejerce competencias jurisdiccionales<sup>69</sup>. En este ámbito, la decisión por la cual se determina la responsabilidad política se expresa en la resolución definitiva, siendo esta un acto netamente de índole política. De esta manera, como dicho acto es una manifestación de la decisión de la Asamblea Nacional, estaría comprendido como un acto de autoridades públicas no judiciales susceptible de impugnación mediante acción de protección.

Este requisito podría cobrar relevancia solo en caso de una afectación al debido proceso en la garantía de la defensa, pues respecto de los demás derechos ya quedó establecido que la resolución *per se* no afecta derechos constitucionales.

### **3.3 LA INEXISTENCIA DE OTRO MECANISMO JUDICIAL ADECUADO Y EFICAZ PARA PROTEGER EL DERECHO VIOLADO**

Finalmente, en cuanto al tercer requisito –la inexistencia de otro mecanismo judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho vulnerado–, según Karla Andrade “el derecho que reclama no debe estar amparado por alguna de las otras seis garantías jurisdiccionales [...] o mediante acciones específicas en la vía judicial ordinaria”<sup>70</sup>.

Este requisito es importante solo en relación con una posible vulneración del debido proceso durante la tramitación del juicio político. Al tratarse del derecho a la defensa, afectado por un acto de autoridad pública no judicial, no existen otras garantías jurisdiccionales u otras vías adecuadas o eficaces que amparen dicha violación y no se puede dejar desamparado este derecho. Por lo que, respecto a la garantía del derecho a la defensa,

---

<sup>69</sup> El principio de separación de poderes impide que la Asamblea ostente funciones jurisdiccionales, aquellas que le competen únicamente a la Función Judicial. *Ver*, Hernán Salgado Pesantes, “Teoría y práctica del control político. El juicio político en la Constitución ecuatoriana”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* (2004), 389.

<sup>70</sup> Karla Andrade Quevedo, “La acción de protección desde la jurisprudencia constitucional”, en *Manual de justicia constitucional ecuatoriana* (Quito: Corte Constitucional del Ecuador, Cuadernos de trabajo, 2013), 114.

como parte del debido proceso, la acción de protección sería el único mecanismo judicial adecuado y eficaz para garantizarlo y repararlo.

#### 4. CONCLUSIONES

La naturaleza del juicio político ecuatoriano es meramente política porque, si bien el ordenamiento jurídico regula su procedimiento, la Asamblea juzga a los funcionarios con base en razones políticas, que quedan a libre apreciación del órgano encargado. Por consiguiente, la resolución definitiva al hacer efectivo el principio de responsabilidad es un acto político y sus efectos, la censura y destitución, también lo son.

Dicha resolución emitida por la Asamblea al destituir a la autoridad de su cargo no resuelve sobre derechos en estricto sentido, pues es una suerte de reprobación respecto de la conducta de ésta que se materializa en una sanción de naturaleza política, sin incidir en su esfera de derechos. De esta manera, solamente se pone fin a su cargo de rectoría política porque no existe confianza para que lo ostente, mas no se le está prohibiendo ejercer su derecho de participación política.

De los requisitos de procedencia analizados, se debe hacer una distinción importante en cuanto al tipo y momento de una posible violación de derechos constitucionales. Por un lado, como ya se mencionó, la resolución *per se* no vulnera ningún derecho; pero, por otro lado, pueden producirse vulneraciones a derechos constitucionales durante el proceso de juicio político, en el cual, es menester garantizar el debido proceso. Aún cuando no se puede imponer toda la rigurosidad de éste último en un juicio político, deben tener parámetros mínimos como los determinados en la Ley Orgánica de la Función Legislativa que incluyen el derecho a la defensa.

Solo bajo esta segunda premisa se evidencia que sí procede la acción de protección pues se cumplen todos los requisitos de procedencia: la afectación a derechos constitucionales; por autoridad pública no judicial; y, la inexistencia de otras vías adecuadas y eficaces que amparen la vulneración de derechos.

Finalmente, se evidencia que tanto doctrinarios, asambleístas, autoridades y juzgadores no tienen clara la naturaleza política del juicio político. Las autoridades judiciales, en los

casos estudiados, han tratado este tema superficialmente, generando sentencias dispares en cuanto a la admisión de la acción de protección porque confunden la naturaleza de esta figura. Tanto es así que inclusive se admite una garantía jurisdiccional sobre la base de una argumentación poco sustentada en la cual no se evidencia derechos vulnerados.

Esto demuestra la necesidad de un pronunciamiento del órgano máximo de interpretación constitucional, la Corte Constitucional. Para el efecto, existen dos vías posibles: la interpretación constitucional o la jurisprudencia vinculante a través de la revisión. En relación con la primera<sup>71</sup>, debido a que la competencia de la Asamblea Nacional para iniciar juicio político se encuentra en la parte orgánica de la Carta Magna y ya que la LOFL no desarrolla la naturaleza de esta figura, la Corte Constitucional, a través de la interpretación del artículo 131 puede establecer la naturaleza y alcance de los efectos que produce la censura y destitución de un funcionario. Con este dictamen interpretativo, de carácter vinculante general, se tendría un panorama más claro en torno al juicio político.

En cuanto a la segunda vía, dado que se han presentado acciones de protección frente a juicios políticos, se recomienda su selección para que a través de una sentencia de revisión se emita jurisprudencia vinculante en la que, evaluando la actuación de los jueces y un caso en particular, se determine la naturaleza del juicio político. También la Corte Constitucional debería analizar si en efecto cabe o no la acción de protección como mecanismo de impugnación de la resolución definitiva de un juicio político; así como concluir respecto de la posible vulneración del debido proceso a lo largo del proceso. De esta manera, existiría un pronunciamiento vinculante del órgano máximo de control e interpretación constitucional que constituya una guía para futuros casos, con el fin de evitar sentencias judiciales contradictorias y resguardar la seguridad jurídica en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

---

<sup>71</sup> Conforme a la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la acción de interpretación tiene como objeto interpretar la parte orgánica de la Constitución con la finalidad de esclarecer el alcance de estas normas jurídicas. *Ver*, Artículo 154, LOGJYCC.