



# FORTALECIMIENTO DE LAS **CAPACIDADES DE CONTROL PARLAMENTARIO** DE LA ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR





OBSERVATORIO  
LEGISLATIVO

  
NDI  
ECUADOR

**FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES DE CONTROL PARLAMENTARIO DE LA  
ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR**

Quito, noviembre de 2022



## CRÉDITOS

### Fundación Ciudadanía y Desarrollo - Observatorio Legislativo:

- ◆ Mauricio Alarcón- Salvador, Director Ejecutivo de la Fundación Ciudadanía y Desarrollo.
- ◆ Marcelo Espinel Vallejo, Subdirector de la Fundación Ciudadanía y Desarrollo.
- ◆ Roger Celi, Coordinador del Observatorio Legislativo.
- ◆ Andrés Reyes, colaborador del área legislativa de la Fundación Ciudadanía y Desarrollo.

### Consultoría a cargo de Benavides & Villacís Abogados

- ◆ André Benavides, Consultor.
- ◆ Shande Belalcazar, investigador.
- ◆ Bryan Caiza, investigador.
- ◆ Kathye Herrera, investigadora.

### Agradecimientos

- ◆ Henry Cucalón Camacho, ex Asambleísta Nacional.
- ◆ Ana Belén Cordero, Asambleísta Nacional y Vicepresidenta de la Comisión de Fiscalización y Control Político.
- ◆ Paulo César Gaibor, ex Coordinador de la Unidad de Técnica Legislativa de la Asamblea Nacional
- ◆ Libia Rivas, ex Secretaria de la Asamblea Nacional y Presidenta del Instituto Ecuatoriano de Estudios Legislativo.
- ◆ Luis Fernando Torres, ex Diputado y Asambleísta Nacional.
- ◆ Fabricio Vela, periodista con amplia trayectoria en cobertura legislativa.



## RESUMEN EJECUTIVO

El presente informe tiene por finalidad identificar buenas prácticas parlamentarias a partir de las experiencias de otras legislaturas, instancias internacionales y criterios de expertos en la materia que permitan fortalecer los procesos de control político y de fiscalización de la Asamblea Nacional del Ecuador.

En tal virtud, se ha analizado la regulación normativa de países de Latinoamérica y de Europa que han logrado garantizar la eficacia de los procesos de control político a través del acceso a la información pública, la transparencia, respeto al debido proceso y la participación ciudadana, mismos que nos han servido de guía para evaluar la pertinencia de su implementación en el contexto ecuatoriano.

Adicionalmente, en este informe se han revisado las actuaciones que ha tenido la Asamblea Nacional del Ecuador en los períodos legislativos 2009-2013, 2013-2017 y 2017-2021, respecto a requerimientos de información, fiscalización y juicios políticos, a efectos de determinar posibles deficiencias, vacíos, contradicciones y ambigüedades normativas que no permitan un adecuado ejercicio de sus atribuciones y comprometan los derechos de participación de los ciudadanos y de funcionarios públicos investigados, acusados y procesados políticamente.

Finalmente, a partir de los aspectos antes descritos se desarrollan un conjunto de propuestas para mejorar la fiscalización y el control político de la Asamblea Nacional de cara a una verdadera consecución del Estado constitucional de derechos y justicia.



## ÍNDICE

<b>1. INTRODUCCIÓN</b>	<b>7</b>
<b>2. OBJETIVOS</b>	<b>10</b>
<b>3. METODOLOGÍA</b>	<b>10</b>
<b>4. BUENAS PRÁCTICAS INTERNACIONALES EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN Y CONTROL POLÍTICO</b>	<b>13</b>
<b>4.1 ALEMANIA:</b>	<b>13</b>
4.1.1 Interpelaciones en el Bundestag de Alemania	13
4.1.2 Comisión de Peticiones	14
<b>4.2 ARGENTINA:</b>	<b>15</b>
4.2.1 Suspensión de derechos políticos	15
4.2.2 Posibilidad de que cualquier ciudadano pueda acusar a funcionarios ante la Cámara de Diputados.	16
4.2.3 Derecho a la defensa a través de un apoderado	17
4.2.4 A falta de presencia del acusado será procesado en rebeldía y se le designará un defensor de oficio	17
<b>4.3 COLOMBIA:</b>	<b>18</b>
4.3.1 Aplazamiento de audiencia pública debido a la ausencia de prueba de descargo	18
<b>4.4 CHIPRE:</b>	<b>19</b>
4.4.1 Derecho de un ciudadano a expresar una idea, detalle u opinión sobre un asunto relacionado a la investigación de la Comisión	19
<b>4.5 PERÚ</b>	<b>20</b>
4.5.1 Publicación del incumplimiento de respuesta a pedidos de información:	20
<b>4.6 RUMANIA</b>	<b>20</b>
4.6.1 Participación de representantes de organizaciones no gubernamentales y expertos pueden entregar información en asuntos que están siendo sometidos a debate en la Comisión.	20
<b>5. FISCALIZACIÓN Y CONTROL POLÍTICO EN EL ECUADOR Y SUS CAPACIDADES EN LOS ÚLTIMOS TRES PERÍODOS LEGISLATIVOS.</b>	<b>22</b>
<b>5.1 JUICIOS POLÍTICOS EN EL ECUADOR</b>	<b>23</b>
5.1.1 Período Legislativo 2009 – 2013	23
5.1.2 Período Legislativo 2013-2017	24
	4



5.1.3 Período Legislativo 2017-2021	25
5.1.4 Principales hallazgos del análisis realizado a los procesos de enjuiciamiento político	32
<b>5.2 PEDIDOS DE INFORMACIÓN</b>	<b>36</b>
5.2.1 Principales hallazgos en materia de requerimientos de información	38
<b>6. PROPUESTAS PARA IMPLEMENTAR BUENAS PRÁCTICAS PARLAMENTARIAS Y REFORMAS NORMATIVAS QUE MEJOREN LA FISCALIZACIÓN Y CONTROL POLÍTICO EN LA ASAMBLEA NACIONAL DE ECUADOR</b>	<b>40</b>
<b>6.1 Eje de transparencia y acceso a la información pública</b>	<b>40</b>
6.1.1 Acceso a la información pública y principio de transparencia en los procesos de control político y fiscalización.	40
<b>6.2 Eje de eficiencia en la gestión legislativa</b>	<b>40</b>
6.2.1 Articulación y coordinación institucional para mejorar los procesos de fiscalización y control político	40
<b>6.3 Eje de garantía del debido proceso en el control parlamentario</b>	<b>41</b>
6.3.1 Fortalecimiento del principio de oportunidad política y priorización del trámite de solicitudes de juicio político	41
6.3.2 Derecho a la defensa en procesos de enjuiciamiento político a través de procurador judicial o defensa técnica	42
6.3.3 Enjuiciamiento político en ausencia o rebeldía	43
6.3.4 Suspensión o diferimiento de la práctica de prueba solicitada u oficiosa en los procesos de enjuiciamiento político	44
6.3.5 Vigilancia del debido proceso a través de la Defensoría del Pueblo	44
<b>6.4 Eje sancionatorio</b>	<b>45</b>
6.4.1 Sanciones accesorias a la censura y destitución en procesos de enjuiciamiento político por mal manejo de recursos o bienes públicos	45
6.4.2 Sanción para el incumplimiento de plazos	46
<b>6.5 Eje de participación ciudadana en los procesos de control político</b>	<b>46</b>
6.5.1 Denuncia para la presentación de solicitud de juicio político como mecanismo de participación ciudadana	46
6.5.2 Amicus curiae en los trámites de enjuiciamiento político y fiscalización como mecanismo de participación ciudadana	47
6.5.3 Derecho de petición a través de las Comisiones Especializadas Permanentes	48
<b>7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PARA MEJORAR LAS CAPACIDADES DE FISCALIZACIÓN Y CONTROL POLÍTICO EN LA ASAMBLEA NACIONAL.</b>	<b>50</b>
7.1 Conclusiones	50
	5



7.2 Recomendaciones	51
<b>8. REFERENCIAS</b>	<b>53</b>
<b>9. ANEXOS</b>	<b>55</b>



## 1. INTRODUCCIÓN

La organización del poder político en un Estado democrático exige la separación y el equilibrio de poderes para evitar arbitrariedades y excesos de los funcionarios públicos y garantizar los derechos de los ciudadanos (Guastini, 2016). En dicho sentido, el constituyente ha definido dos cuestiones básicas para su funcionamiento: las competencias que tendrán los diferentes poderes del Estado y el equilibrio, balanceo o el sistema de pesos y contrapesos (*check and balances*), que determinarán a cada poder el ejercicio de su potestad pública en el marco de sus atribuciones constitucionales y, en caso de abuso, exista otro poder que lo contraponga para salvaguardar el correcto funcionamiento del Estado. Es así, que existen a nivel constitucional dos formas de control: el jurídico, que es efectuado por los tribunales y cortes del Estado; y, el político, que corresponde a los órganos legislativos (Guastini, 2016).

El control político que ejercen los Parlamentos, Congresos o Asambleas, es consecuencia inmediata de la representatividad que ha sido depositada por los ciudadanos a los legisladores para que puedan preguntar, informar, proponer, interpelar, censurar o presentar mociones de fiscalización dirigidas a las autoridades de gobierno u otras (Caminal, 2001).

Complementando lo expuesto, (Llorente, 2012) indica que: “[...] la finalidad del control sí es la de someter la actuación del órgano controlado a la decisión de una voluntad superior, la del pueblo [...]”.

A nivel mundial existen dos clases de control político según la forma de gobierno. En el caso de los regímenes parlamentarios la separación de poderes no se expresa bajo una relación de igualdad y coordinación entre estos, sino, a través de una relación de supra y subordinación, en la que la supremacía le corresponde al Parlamento, cuya voluntad no solo es necesaria para expedir leyes, sino para la investidura y el mantenimiento del Gobierno que es designado por este, y que deberá dejar su función cuando las Cámaras le retiran su confianza (Llorente, 2012). Por su parte, en los regímenes presidencialistas, no existe esta subordinación entre el órgano controlado y el órgano controlante, sino de igualdad, considerando que el Ejecutivo y los miembros del Legislativo han sido electos a través de votación popular; de ahí que, el primer y segundo mandatario podrán ser censurados y destituidos bajo las causales y procedimientos previstos en la constitución de cada Estado.

Ahora bien, en el caso ecuatoriano existen dos formas de control que puede realizar la Asamblea Nacional: juicio político (*impeachment*) y la fiscalización, conforme lo prescriben los artículos 120 numerales 4 y 9, 129, 130 y 131 de la Constitución de la República del Ecuador.



En la primera forma, que es el de juicio político o control político, el constituyente de 2008 o de Montecristi ha establecido un tratamiento diferente para enjuiciar políticamente al Presidente y Vicepresidente de la República respecto a otros altos funcionarios del Estado. Es así, que de acuerdo con el artículo 129 de la Constitución de la República, la Asamblea Nacional podrá seguir este proceso en contra del primer o segundo mandatario, cuando estos hayan cometido delitos en contra de la seguridad del Estado, delitos de concusión, cohecho, peculado o enriquecimiento ilícito y por delitos de genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, secuestro u homicidio por razones políticas o de conciencia.

Es necesario indicar que el constituyente en el artículo 130 de la Constitución de la República ha prescrito la figura de destitución directa del Presidente de la República, ya que no se requiere del trámite de enjuiciamiento político que se sustancia en la Comisión de Fiscalización y Control Político, sino que va a conocimiento y resolución inmediata del Pleno de la Asamblea Nacional. Este mecanismo puede ser ejercido por solicitud de la tercera parte de los miembros de la Asamblea Nacional,<sup>1</sup> por una sola vez durante el período legislativo en los tres primeros años y bajo las causales de arrogación de funciones que no le corresponden al Presidente de la República previo dictamen de la Corte Constitucional y por grave crisis política y conmoción interna. Para proceder a la destitución se necesita del voto favorable de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional. La consecuencia jurídica y política de esta destitución es la convocatoria en un plazo máximo de siete días a elecciones presidenciales y legislativas anticipadas para completar los respectivos períodos, lo que se ha conocido como “muerte cruzada”.

Ahora bien, respecto de las otras autoridades previstas en el artículo 131 de la Constitución de la República: ministros de Estado, máxima autoridad de la Procuraduría General del Estado, Contraloría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública General, Superintendencias y miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral, Consejo de la Judicatura y Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, no existen causales taxativas para solicitar su enjuiciamiento político ya que el artículo *ibídem* se limita a establecer como causal el incumplimiento de las funciones que les asignan la Constitución y la ley, es por ello que en caso de que se quiera iniciar un juicio político en contra de algún funcionario antes detallado se tendrá que revisar la normativa específica que establece las funciones de cada uno de ellos.

---

<sup>1</sup> La Constitución de la República no ha previsto el número de asambleístas que se requieren para solicitar la destitución directa del Presidente de la República; sin embargo, la Ley Orgánica de la Función Legislativa en su artículo 51 establece que será por petición de la tercera parte de los integrantes de la Asamblea Nacional.



La segunda forma de control que puede ejercer la Asamblea Nacional es la de fiscalización e interpellación documental, conforme lo disponen el artículo 120 numeral 9 de la Constitución de la República y la Sección II del Capítulo VIII de la Ley Orgánica de la Función Legislativa. Los legisladores tienen la atribución de solicitar información a los funcionarios detallados en los artículos 120 numeral 9, 225 y 131 de la Constitución, la misma que deberá ser atendida en el plazo de diez días.

La ejecución y la eficacia de los procesos de control político y de fiscalización en la Asamblea Nacional no dependen solo del respeto de la Constitución y de la ley, sino, de buenas prácticas parlamentarias que permitan a los legisladores y a los ciudadanos, poder ser actores de procesos transparentes, abiertos y en los que exista su participación, según lo determinan los artículos 61 y 95 de la Constitución de la República del Ecuador.

Es así, que una buena práctica es un mecanismo que promociona la eficiente utilización de un proceso o tarea; por lo cual, se busca tenerlas cuando se evidencia el mal funcionamiento dentro de una actividad y se quiere lograr mejorarla con estas; además, la doctrina define su objetivo como: *"hacer que lo que se esté aplicando funcione mejor, más rápido y de manera eficiente con menos problemas y errores"* (Montoro, 2020). Por lo tanto, es clara la favorabilidad de buscar estas alternativas y más para un futuro en el que el control político y la fiscalización permitan la consecución del Estado constitucional de derechos y justicia a través del ejercicio de las atribuciones de la Asamblea Nacional del Ecuador.

En dicho sentido, en este informe vamos a identificar aquellas prácticas parlamentarias que pueden ser implementadas en el contexto ecuatoriano con la finalidad de mejorar las capacidades y oportunidades de control político y de fiscalización de la Asamblea Nacional; para el efecto, revisaremos la experiencia de varios países de la región y de Europa, así también, lo ocurrido en los últimos tres períodos legislativos en materia de fiscalización y control político en la Asamblea Nacional, con el objetivo de proponer mejores prácticas parlamentarias y suplir las deficiencias con soluciones que permitan lograr aquello.

Como resultado final de esta consultoría, propondremos cambios normativos y de política legislativa a efectos de mejorar las capacidades de control político y de fiscalización de la Asamblea Nacional conforme a la experiencia de otros países y las modificaciones normativas que se puedan plantear en la Ley Orgánica de la Función Legislativa.



## 2. OBJETIVOS

### General:

Identificar y proponer prácticas parlamentarias que permitan fortalecer las capacidades de control político y de fiscalización en la Asamblea Nacional del Ecuador.

### Específicos:

- a. Determinar qué prácticas parlamentarias de otros países pueden ser implementadas en el contexto ecuatoriano a efectos de mejorar las capacidades de control político y de fiscalización de la Asamblea Nacional.
- b. Analizar las capacidades de control político y de fiscalización de la Asamblea Nacional en los últimos tres períodos legislativos e identificar sus deficiencias.
- c. Proponer cambios normativos y de política legislativa a efectos de mejorar las capacidades de control político y de fiscalización de la Asamblea Nacional conforme a la experiencia de otros países.

## 3. METODOLOGÍA

En el Estado constitucional el legislador con motivo de hacer realidad la garantía normativa y el desarrollo progresivo de los derechos, previstos en los artículos 11 numeral 8 y 84 de la Constitución de la República –respectivamente–,<sup>2</sup> está obligado a adecuar formal y materialmente el ordenamiento jurídico a los principios prescritos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos.

En dicho contexto, el legislador en ejercicio de su libertad de configuración normativa deberá determinar la opción adecuada, idónea, necesaria y proporcional que permita ejercer las garantías del debido proceso y los derechos a la transparencia, participación ciudadana,

---

<sup>2</sup> Art. 11, núm. 8.- El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio.

Art. 84.- La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades(...)



seguridad jurídica y acceso a la información pública en el marco de los procesos de control político y de fiscalización que se llevan a cabo en la Asamblea Nacional hacia las autoridades detalladas en los artículos 129 y 131 de la Constitución de la República del Ecuador.

Como primera aproximación a nuestra metodología de investigación debemos indicar que dentro del paradigma jurídico que corresponde al objeto de estudio de este trabajo será el ius positivismo, en el cual el derecho es un sistema de intereses, deseos o demandas sociales consensuadas mediante el diálogo, consenso, pactos, entre otros, impuestos por la voluntad de quien tiene el poder (Salamanca A. , 2015). En ese orden de cosas, considerando que la voluntad del legislador será la que se imponga al momento de iniciar e impulsar los procesos de control político en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, es el ius positivismo el que mejor lo podría abordar.

De esta forma, este informe se dividirá en tres momentos: el primero, está orientado en determinar buenas prácticas parlamentarias que propicien eficiencia, respeto al debido proceso, transparencia y participación del ciudadano en los procesos de control político y de fiscalización, mediante el análisis del marco normativo de países tanto de América Latina, Europa y propuestas de expertos en la materia; el segundo momento, tiene que ver con las facultades empleadas en los últimos tres períodos legislativos por parte de la Asamblea Nacional del Ecuador, en dicho sentido, se tendrá en cuenta las deficiencias que pudieron ocasionar la no efectividad de un proceso de fiscalización o de control político en el Ecuador tanto en la práctica como en su regulación normativa; tercero y último, conociendo los defectos del control parlamentario en el Ecuador y las experiencias de otros países, se analizará la pertinencia de que las buenas prácticas internacionales puedan ser incluidas y aplicadas en el contexto normativo ecuatoriano, con la finalidad de alcanzar procesos eficaces de control parlamentario, teniendo como principales características la transparencia, acceso a la información pública, debido proceso, derecho a la defensa y la participación ciudadana.

Como enfoque de este trabajo podemos advertir que este será de naturaleza cualitativa, toda vez que valoraremos de manera crítica tres aspectos fundamentales: el trámite de los procesos de control político y de fiscalización realizados en los últimos tres períodos legislativos; los vacíos, deficiencias y ambigüedades presentes en la ley; y, la normativa regional en materia de control político, principalmente, en aquellos aspectos relativos a las buenas prácticas internacionales en la sustanciación de estos procesos.

Por otra parte, como método de investigación, emplearemos el deductivo, inductivo y todos aquellos que corresponden a la hermenéutica jurídica para comprender el sentido y alcance de la Constitución, Ley Orgánica de la Función Legislativa, informes de la Comisión de



Fiscalización y Control Político, Resoluciones de la Asamblea Nacional, normativa internacional y jurisprudencia sobre la materia.

Finalmente, como técnica de investigación del modo antes referido, utilizaremos principalmente la identificación documental normativa, sin perjuicio de otros que puedan ser aplicados, como es el caso de entrevistas a los actores principales de los procesos de control político, como es el caso de asambleístas y asesores de la Comisión de Fiscalización y Control Político de la Asamblea Nacional, así también, periodistas y expertos parlamentarios de Ecuador.



## 4. BUENAS PRÁCTICAS INTERNACIONALES EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN Y CONTROL POLÍTICO

### 4.1 ALEMANIA:

#### 4.1.1 Interpelaciones en el Bundestag de Alemania

En los Reglamentos del Bundestag Alemán y de la Comisión Mixta se encuentra reglada la interpelación, misma se puede clasificar de mayor y menor importancia:

En el caso de la primera, consiste en realizar pedidos formales de información o de aclaración por parte del Bundestag al Gobierno Federal, estas interpelaciones deben ser presentadas al presidente del Bundestag, siendo este funcionario el encargado de informar de dicha solicitud al Gobierno Federal. Una vez conocida la interpelación, el Gobierno puede decidir contestarla o no. En el primer caso, el Bundestag al recibir una contestación favorable a la interpelación es incluida en el orden del día y se discutirá en el pleno, mientras que en el segundo caso al rehusarse, el Bundestag tiene la facultad de incorporarla en el orden del día. Cabe destacar que, en ambos casos, la interpelación podrá ser puesta en debate siempre y cuando lo solicite un grupo parlamentario o el cinco por ciento de todos los miembros que conforman el Bundestag, procedimiento relativamente similar al previsto en el artículo 9 numeral 21 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa de Ecuador.

El artículo 101 del [Reglamento del Bundestag de Alemania](#) indica lo siguiente:

El presidente del Bundestag trasladará la interpelación al Gobierno Federal y le instará a que comunique si tiene intención de contestar y, en caso afirmativo, cuando tiene previsto hacerlo. Una vez recibida la contestación, la interpelación será incluida en el orden del día. Deberá ser debatida si así lo exige un grupo parlamentario o el cinco por ciento de los miembros del Bundestag.

Respecto a la segunda modalidad, las interpelaciones de menor importancia, estas se llevan a cabo mediante preguntas en donde se puede obtener información del Gobierno Federal acerca de ámbitos delimitados, su procedimiento radica en que, las preguntas se las tiene que hacer llegar al presidente del órgano parlamentario, las cuales, tienen la opción de ir acompañadas con la exposición de sus motivos, una vez conocidas las preguntas el Gobierno Federal tiene el plazo de catorce días para contestarlas de forma escrita.

Un aspecto interesante que puede trascender en el control político ecuatoriano tiene que ver con la priorización de estas interpelaciones, justamente para garantizar la importancia y el principio de oportunidad política de estas. En ese sentido, [Reglamento del Bundestag de Alemania](#) señala lo siguiente:



Cuando las interpelaciones sean tan numerosas que pongan en peligro el normal despacho de los asuntos, el Bundestag podrá limitar provisionalmente los debates sobre las mismas a una determinada jornada de sesiones por semana. Incluso en tal caso el Bundestag podrá acordar que determinadas interpelaciones sean debatidas en otra jornada de sesiones.

Por lo tanto, la priorización de las interpelaciones no solo documentales, sino de enjuiciamiento político será propuesta y analizada en el contexto ecuatoriano en el numeral 6.2.1. de este informe, toda vez que existe en la actualidad, conforme será expuesto más adelante, una disvalor del principio de oportunidad política.

#### 4.1.2 Comisión de Peticiones

La Comisión de Peticiones tiene por finalidad examinar las quejas de las personas orientadas al Bundestag y se encuentra regulada por la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania y por el Reglamento del Bundestag Alemán y el Reglamento de la Comisión Mixta. En Alemania el derecho de petición, consiste en que todas las personas o colectivos tengan el derecho de presentar reclamos a los diferentes órganos que representan al pueblo, es aquí en donde interviene esta Comisión, dado que es la competente de tramitar dichas inconformidades de las personas hacia el Bundestag. La Comisión presentará un informe en donde se detallen las peticiones examinadas junto a una propuesta de acuerdo y deberán ser presentados al órgano legislativo de forma mensual, asimismo, los peticionarios de las quejas tienen el derecho de recibir información del proceso de sus peticiones las cuales deben ser motivadas. Finalmente, esta comisión tiene la obligación de realizar un informe anual hacia el Bundestag acerca de todas sus actividades.

El derecho de petición está reconocido en el artículo 17 de la [Ley Fundamental de Alemania](#), que señala que: *"Toda persona tiene el derecho de presentar individual o colectivamente, por escrito, peticiones o reclamaciones a las autoridades competentes y a los órganos de representación del pueblo"*. En concordancia con esto, el numeral 1 del artículo 45c *ibidem*, prescribe lo siguiente: *"El Bundestag designará una Comisión de Peticiones encargada de examinar las peticiones y quejas dirigidas al Bundestag en virtud del artículo 17"*; así también, el [Reglamento del Bundestag](#) prescribe sobre este mecanismo de participación ciudadana:

La Comisión de Peticiones que habrá de constituir el Bundestag con arreglo a lo establecido en el Artículo 45c de la Ley Fundamental será competente para tramitar las peticiones y quejas dirigidas al Bundestag conforme al Artículo 17 de la Ley Fundamental. Quedan a salvo las atribuciones y competencias del Delegado Parlamentario para las Fuerzas Armadas.



Como podemos ver, la fiscalización en el Budestag Alemán no proviene exclusivamente de la iniciativa de los parlamentarios, sino, que realizan un control respecto de las peticiones, denuncias y quejas que realizan los ciudadanos al Estado, este punto será analizado de mejor forma en la propuesta constante en el numeral 6.4.3. de este informe a efectos de fortalecer los procedimientos de participación ciudadana en el control político de la Asamblea Nacional de Ecuador.

#### 4.2 ARGENTINA:

##### 4.2.1 Suspensión de derechos políticos

Dentro de las facultades que le es otorgada al Senado por parte de la Constitución de la Nación Argentina, se encuentra la de juzgar a todos los funcionarios que han sido acusados por parte de la Cámara de Diputados, dicho juzgamiento deberá ser público, esto quiere decir que su desarrollo deberá ante todo el Senado, dado que, es el lugar donde están representadas todas las provincias y la capital Federal Argentina.

En la mayoría de los casos, los juicios políticos serán presididos por parte del Vicepresidente de la Nación ya que, la Constitución Argentina establece que dicho funcionario será el presidente del Senado; sin embargo, existe una excepción y esta se establece cuando el acusado por parte de la Cámara de Diputados es el Presidente de la Nación, en este caso quien preside el Senado es el presidente de la Corte Suprema de Argentina.

Es importante indicar que la resolución que tome el Senado tiene únicamente dos efectos, el primero hace referencia a la separación del acusado de su cargo y el segundo de suspender determinados derechos políticos, siempre y cuando se cumpla con los requisitos establecidos en la misma Constitución y la ley.

El artículo 60 de la [Constitución de la Nación Argentina](#) indica lo siguiente: "*Su fallo no tendrá más efecto que destituir al acusado, y aun declararle incapaz de ocupar ningún empleo de honor, de confianza o a sueldo en la Nación. Pero la parte condenada quedará, no obstante, sujeta a acusación, juicio y castigo conforme a las leyes ante los tribunales ordinarios*".

Como podemos evidenciar, en el caso argentino la inhabilitación para ejercer un cargo público es perpetua en caso de destitución de un cargo público por parte del órgano parlamentario, lo que será analizado de mejor forma en el numeral 6.3.1 de este Informe a efectos de su posible implementación en el caso ecuatoriano, principalmente en aquellos



casos de corrupción y mal manejo de recursos públicos y adecuarlo con lo reglado en la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP).

#### **4.2.2 Posibilidad de que cualquier ciudadano pueda acusar a funcionarios ante la Cámara de Diputados.**

En la provincia de Córdoba, Argentina, los procedimientos de los juicios políticos por parte de la Cámara de Diputados están regulados por medio de su [Ley de Juicio Político](#). Dentro de esta normativa cabe la posibilidad de que cualquier ciudadano pueda ser legitimado activo y pueda acusar ante la Cámara de Diputados a los funcionarios sometidos a juicio político, siempre y cuando estos incurran en una causal de destitución o inhabilitación. Para que el procedimiento de juicio político inicie, se debe presentar un pedido de antequicio o por medio de una denuncia y todas estas solicitudes deberán ser presentadas al presidente de la Cámara de Diputados.

En el artículo 3 de la precitada ley, se lo establece en los siguientes términos: *“CUALQUIER ciudadano que tenga noticia de una causal de destitución o inhabilitación de los funcionarios sometidos a Juicio Político, podrá denunciarlo a la Cámara de Diputados”*.

En concordancia con esto, a partir del artículo 5 de esta ley, se determinan los requisitos que debe contener esta solicitud, como son los generales de ley, la relación circunstanciada de los hechos por la que se funda y el derecho aplicable, las pruebas de cargo, principalmente de carácter documental y en lo que tiene que ver con el impulso por parte de un particular signa lo siguiente: *“Cuando la denuncia fuere planteada por un particular, además de cumplir con los recaudos anteriores, deberá consignar sus datos personales, acreditar la identidad, indicar domicilio real y fijar un domicilio especial dentro de los límites de la Capital”*.

Podemos advertir que es un mecanismo importante de control social hacia las autoridades que son sujetos pasivos de enjuiciamiento político, toda vez que existen demandas sociales imposergables que muchas veces no son fiscalizadas por los órganos legislativos debido a agendas políticas preestablecidas o por su importancia no mediática. Para mayor detalle de esta propuesta en el contexto ecuatoriano lo abordaremos en el numeral 6.4.1. de este documento.



#### 4.2.3 Derecho a la defensa a través de un apoderado

La Comisión Acusadora de la Cámara de Diputados de Córdoba, tiene la obligación de dar a conocer al Senado las acusaciones de juicios políticos, una vez que sea escuchada la acusación, esta será trasladada hacia el acusado con una copia de esta y junto a las pruebas documentales en las que se funda. El acusado tiene el término de 10 días para presentar su defensa la cual puede ser ofrecida por él o por medio de un apoderado junto a todas las pruebas documentales que haya podido recolectar, misma que puede ser presentada de forma escrita; sin embargo, existe la posibilidad de que si el acusado lo requiere pueda solicitar ampliarla de forma oral ante el Senado, la cual tendrá lugar tres días después de haber recibida la petición.

El artículo 22 de la [Ley de Juicio Político](#) de la provincia de Córdoba, Argentina, indica lo siguiente sobre esta posibilidad:

ARTICULO 22.- EL acusado presentará la defensa por sí o por apoderado. Las pruebas serán ofrecidas juntamente con el escrito de defensa, debiendo acompañar toda la documental que tuviere en su poder.

Si no la tuviere a su disposición la individualizará, indicando su contenido y el lugar o persona en cuyo poder se encuentren. La defensa se presentará por escrito, sin perjuicio de que el acusado, si lo solicita en el término del Artículo 21, pueda ampliarla en forma oral ante el Senado. A tal efecto el Senado fijará Audiencia dentro del término de tres (3) días de recibida la petición.

La oportunidad de ejercer el derecho a la defensa mediante apoderado o un tercero permite garantizar los mínimos del debido proceso y evitar vicios en el procedimiento. Esta práctica será expuesta en el caso ecuatoriano en el numeral 6.2.2. de este documento debido a efectos de evitar indefensión a los sujetos pasivos de enjuiciamiento político.

#### 4.2.4 A falta de presencia del acusado será procesado en rebeldía y se le designará un defensor de oficio

Dentro de un proceso de acusación política, al momento de notificar por medio de la Comisión Acusadora de la Cámara de Diputados al enjuiciado políticamente sobre el proceso que hay en su contra, este deberá responderla en el término máximo de 10 días, si no fuese así, es declarado rebelde y se le designa un defensor de oficio, el cual, es sorteado de la lista de conjueces del Tribunal Superior de Justicia de Argentina.

El artículo 23 de la [Ley de Juicio Político](#) de la Provincia de Córdoba establece lo siguiente:

ARTICULO 23.- SI el acusado no se presente por sí o por apoderado a contestar la acusación en el plazo indicado en el Artículo 21, será declarado rebelde por simple



mayoría de votos, e inmediatamente se procederá a designarle un defensor de oficio sorteado de la lista de conjueces del Tribunal Superior de Justicia.

Se notificará al acusado la declaración de rebeldía en la forma dispuesta por el Artículo 21, y si compareciere a juicio antes de la sentencia será oído, pero tomando la causa en el estado en que se hallare.

En la experiencia de la provincia de Córdoba podemos ver la consecución de dos finalidades, por un lado la posibilidad de que el enjuiciado político sea procesado en rebeldía y no se trabe el proceso de control político y, por otro, la designación de un defensor de oficio permite garantizar el derecho a la defensa y debido proceso en caso de ausencia. Este tema será contrastado dentro del numeral 6.2.3. de este informe en el caso ecuatoriano, tomando en cuenta que en los tres períodos legislativos varios funcionarios fueron juzgados políticamente en ausencia, conforme será expuesto más adelante.

#### 4.3 COLOMBIA:

##### 4.3.1 Aplazamiento de audiencia pública debido a la ausencia de prueba de descargo

Dentro del transcurso del proceso, se podrá aplazar la audiencia con un tiempo máximo de 20 días, debido a un caso totalmente ajeno por el cual una de las partes procesales no pueda practicar su material probatorio, y que hasta ese momento fue oportuno solicitarlo; por lo cual, acompañado con la petición de la parte afectada, podrá el Senado designar una nueva fecha para la continuación del proceso a través de audiencia pública. Se encuentra determinada esta excusa procesal en el artículo 356 del [Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes](#) bajo los siguientes señalamientos:

ARTÍCULO 356. APLAZAMIENTO DE LA AUDIENCIA. Si las pruebas no pudieren practicarse por circunstancia ocurrida, ajena a quien las hubiere solicitado oportunamente, podrá el Senado, a petición de la misma parte, señalar nueva fecha para la celebración de la audiencia pública que no podrá exceder de veinte (20) días.

Muchas veces la prueba que se va a aportar en un proceso de control político requiere de elementos técnicos de las instituciones del Estado que no pueden ser entregados en los términos y plazos que establece la normativa; sin embargo, para garantizar el derecho al debido proceso, resulta interesante que se de esta opción para que el funcionario enjuiciado no quede en estado de indefensión, propuesta que será expuesta con mayor detenimiento en el numeral 6.2.4 de este documento.



#### 4.4 CHIPRE:

##### **4.4.1 Derecho de un ciudadano a expresar una idea, detalle u opinión sobre un asunto relacionado a la investigación de la Comisión**

Según el Reglamento de la Cámara de Representantes de la República de Chipre, todo Comité Parlamentario tiene la facultad de invitar a autoridades, organizaciones, gremios, personas físicas o jurídicas por medio de su representante legal que estén interesados en otorgar información, datos o ideas sobre los temas que se esté tratando el comité. Para poder realizar esta actuación la persona u organización tiene que dirigir una solicitud escrita al Presidente del Comité en el que quiere participar, esto por medio del Director del Servicio de Comités Parlamentarios, una vez aceptada la solicitud la Comisión tiene la libre atribución de decidir el procedimiento individual que llevará a cabo para obtener esa información.

El artículo 42 del [Reglamento de la Cámara de Representantes](#), específicamente, su numeral 6 establece lo siguiente sobre esta forma en la cual la ciudadanía puede empoderarse y participar de los procesos de control político a través de sus comparecencias en el Comité instructor:

[...]

(3) Los ministros pueden asistir a los debates de los Comités Parlamentarios y expresar sus opiniones.

(4) Todo Comité Parlamentario tiene derecho a invitar a cualquier organismo, autoridad, organización, asociación, asociación de personas, gremio o persona física o jurídica interesada a proporcionar información y datos o a expresar y desarrollar puntos de vista u opiniones sobre cualquier proyecto de ley en discusión o tema.

(5) A los efectos de su procedimiento, las Comisiones Parlamentarias tendrán en cuenta los datos y la información que les sean presentados siguiendo su propia decisión o como resultado de las representaciones que se les hayan hecho o invocando la legislación aplicable sobre el envío de datos e información en el Cámara de Diputados y en las Comisiones Parlamentarias.

(6) Cuando una persona desee expresar o desarrollar puntos de vista u opiniones sobre un asunto, lo solicitará por escrito dirigido al Presidente de la Comisión a través del Director del Servicio de Comisiones Parlamentarias. (Subrayado por fuera del texto).

Esta experiencia que es muy acertada en Chipre abre la puerta para proponer mecanismos de participación a favor de los ciudadanos en los procesos de control político y de fiscalización que se llevan a cabo en la Asamblea Nacional del Ecuador, para el efecto, propondremos alternativas en el numeral 6.4 de este documento con tres mecanismos a ser implementados.



## 4.5 PERÚ

### 4.5.1 Publicación del incumplimiento de respuesta a pedidos de información:

El Congreso podrá solicitar información sobre el actuar de un funcionario público, mediante un pedido de información, el que deberá hacerse por escrito y con su debida motivación, el cual, si no es contestado dentro de los 15 días siguientes a la entrega del pedido, se reiterará la petición; posterior a ello, si no ha respondido en los 7 días siguientes a la reiteración, tendrá la obligación de responder presencialmente ante el Pleno, la Comisión o el Consejo Directivo. Como resultado de esta falta de contestación de forma mensual se publicará en la página oficial del Congreso, los funcionarios del sector público que incumplieron con responder.

Lo referido está previsto en el segundo inciso del artículo 87 del [Reglamento del Congreso de la República de Perú](#) que signa lo siguiente:

El pedido se hace por escrito fundamentado y preciso. El Congresista obligatoriamente debe dirigir copia del oficio contenido el pedido a la Mesa Directiva. Si dentro de los quince días posteriores el Ministro no responde, la Mesa Directiva procede a la reiteración del pedido. Transcurridos siete días después de la reiteración, el Ministro o el funcionario requerido está obligado a responder personalmente, según corresponda y lo determine el Consejo Directivo, ante el Pleno o ante la comisión ordinaria, vinculada con el asunto motivo del pedido. Mensualmente, se publica la relación de los Ministerios o entidades de la administración que hubieren incumplido con responder. (Subrayado por fuera del texto).

Este tema se profundizará en el numeral 6.1 de este Informe, el cual versa sobre el acceso a la información pública y principio de transparencia en los procesos de control político y fiscalización en el caso ecuatoriano, mismos que cuentan con varias deficiencias, conforme será expuesto en las siguientes páginas.

## 4.6 RUMANIA

### 4.6.1 Participación de representantes de organizaciones no gubernamentales y expertos pueden entregar información en asuntos que están siendo sometidos a debate en la Comisión.

Rumanía dentro de su legislación cuenta con el Reglamento de Cámara de Diputados, en donde se determina que si fuera necesario las comisiones pueden invitar a representantes



de organizaciones no gubernamentales, especialistas de autoridades públicas o expertos, quienes pueden pronunciarse respecto de asuntos que están siendo sometidos a debate en la Comisión o pueden entregar al Presidente de la comisión documentos sobre las cuestiones objeto de debate, teniendo en cuenta que ninguno de ellos tiene voto en los trabajos del comité, ya que, esta es una facultad exclusiva de los diputados, de igual forma, tienen autorización de intervenir únicamente del tema que está tratando el comité por lo que bajo ningún concepto pueden referirse a otro tipo de temas que no estén planteados anteriormente en el debate.

En los numerales 2 y 4 del artículo 57 del [Reglamento de la Cámara de Diputados de Rumania](#) podemos verificar como está reglada esta posibilidad:

- (2) Las comisiones pueden invitar a participar en los trabajos a personas interesadas, representantes de organizaciones no gubernamentales y especialistas de autoridades públicas, colegios profesionales u otras instituciones especializadas. Representantes de organizaciones no gubernamentales y especialistas invitados, previa solicitud, pueden presentar sus opiniones sobre los temas tratados en la comisión o entregar al presidente de la comisión documentación relacionada con el tema en discusión. [...]
- (4) La comisión puede decidir, a propuesta de la oficina de la comisión, del presidente o de un diputado, limitar la duración de los discursos. Los diputados, senadores e invitados están obligados a referirse exclusivamente al asunto en debate. En caso contrario, el presidente puede retirar la palabra. Nadie puede hablar a menos que se lo dé el presidente.

La forma como se lleva a cabo las opiniones y criterios de profesionales y expertos en la materia son una suerte de *amicus curiae* que permitirá tener aquellos insumos que coadyuven a tomar una decisión adecuada a los legisladores en aquellos ámbitos donde se requiere de un sustento técnico o científico. Esta interesante práctica la abordaremos con mayor detalle en el numeral 6.4.2. de este documento en función de la realidad parlamentaria de Ecuador.



## 5. FISCALIZACIÓN Y CONTROL POLÍTICO EN EL ECUADOR Y SUS CAPACIDADES EN LOS ÚLTIMOS TRES PERÍODOS LEGISLATIVOS.

Dentro de la arquitectura institucional y en el marco del sistema de pesos y contrapesos que existe en nuestro país, la fiscalización y control político que ejerce la Asamblea Nacional ocupa un lugar relevante; en dicho de sentido, y en el marco de esta investigación, es necesario analizar su regulación normativa tanto en la Constitución como en la Ley Orgánica de la Función Legislativa (LOFL) a través de los procesos llevados a cabo en los últimos períodos legislativos, a efectos de vislumbrar de qué forma la Asamblea Nacional emplea estas facultades y qué deficiencias existen, para posteriormente, presentar propuestas y soluciones que permitan superar aquello con las experiencias y buenas prácticas parlamentarias de otros países.

Ahora bien, en Ecuador el control parlamentario que puede realizar la Asamblea Nacional es de dos formas: el juicio político que tiene como consecuencia la censura, destitución e inhabilitación para ejercer cargo público del funcionario acusado y la fiscalización a través de la rendición de cuentas y requerimientos de información o interpellación como se conoce en otras latitudes.

En ese orden de cosas, en los próximos acápite expondremos los indicadores y los juicios políticos más relevantes dentro del contexto ecuatoriano, para que de esta forma se puede precisar lo que puede considerarse como una deficiencia existente en el proceso, mediante la recolección de datos realizada de los últimos tres períodos legislativos, donde se han llevado a cabo los procesos, esto juntando tanto juicios, como solicitudes y que en ocasiones no han sido llevadas a trámite por el Consejo de Administración Legislativa (CAL) o archivadas por la Comisión de Fiscalización y Control Político o por el mismo Pleno de la Asamblea Nacional, debido al no cumplimiento de ciertos requisitos que establece la ley o la falta de votos en la fase de deliberación; además, revisaremos el esquema actual de los requerimientos de información en el marco de los principios que debe contener un parlamento abierto y el ejercicio de los derechos de transparencia, acceso a la información pública y participación ciudadana.



## 5.1 JUICIOS POLÍTICOS EN EL ECUADOR

### 5.1.1 Período Legislativo 2009 – 2013

Para empezar, este periodo estuvo marcado por la escasa presentación de solicitudes de enjuiciamiento político, dado que, en este lapso, solo se llevaron a cabo tres, y que quedan evidenciadas en la tabla presentada, con el asambleísta proponente y su resultado, ya sea en la Comisión o en el Pleno de la Asamblea Nacional.

SOLICITUDES DE JUICIOS POLÍTICOS PRESENTADOS EN EL PERÍODO LEGISLATIVO 2009-2013			
NO.	PROPONENTES	INTERPELADOS	RESULTADO
1	Rolando Panchana	Gloria Sabando Ex Superintendenta de Bancos	Censura por el Pleno de la Asamblea Nacional
2	María Paula Romo	Washington Pesáñez Ex Fiscal General del Estado	Archivado por la Comisión de Fiscalización y Control Político
3	Mauro Andino	Consejo de la Judicatura. Benjamin Cevallos	No prosperó en el Pleno de la Asamblea Nacional por falta de votos.

De acuerdo con la metodología planteada, y para una mejor comprensión e identificación de las deficiencias en los procesos de enjuiciamiento político en el Ecuador, se tomaron en consideración los más relevantes de este período legislativo, es así como se destacan el dirigido en contra de la ex Superintendenta de Bancos Gloria Sabando por parte del ex Asambleísta Rolando Panchana. Es importante indicar que este juicio político es consecuencia de un proceso de requerimiento de información en el cual la funcionaria no pudo comparecer a la Comisión de Régimen Económico y Tributario para ampliar lo informado y, debido aquello, se inició el trámite de control político correspondiente, lo cual pudo haber afectado presuntamente su derecho al debido proceso y derecho a la defensa, previstos en el artículo 76 de la Constitución de la República.

De acuerdo con la nota de Diario La Hora de 15 de diciembre de 2010 lo indicado se relató en los siguientes términos:

Sabando se excusó de asistir por encontrarse mal de salud, en un oficio enviado por el secretario de la Superintendencia, Santiago Peña, en el que pedía que se fijara una



nueva fecha y hora para la convocatoria [...] Lo cual no fue razón suficiente para la comisión y basándose en el artículo 76 de la LOFL podrá, con la mayoría de sus miembros, solicitar al Presidente de la Asamblea el inicio del juicio político correspondiente. [...] Ramiro Terán, miembro de la Comisión de Fiscalización, sostuvo que el oficialismo es el que no permite que se fiscalice y que, al tener la mayoría en la Comisión, los gobiernistas deciden si se archiva o se procede [...], por lo que hay que esperar que se cumpla el debido proceso.

Del mismo modo, se tiene que mencionar que en este periodo legislativo se presentaron solicitudes de juicio político en contra del ex Fiscal General del Estado Washington Pesáñez Muñoz en marzo de 2010 por parte de la ex Asambleísta María Paula Romo y otra en contra del Consejo de la judicatura por el ex legislador Mauro Andino Reinoso; sin embargo, ninguno de estos procesos prosperó.

En el caso de Pesáñez ante la ausencia de una mayoría absoluta de votos en la Comisión de Fiscalización y Control Político, y en virtud de los vacíos de la Ley Orgánica de la Función Legislativa de 2009 y del Reglamento de comisiones no hubo recomendación de juicio o archivo. Esta estratagema posteriormente fue utilizada en el período legislativo 2017-2021 y determinó que la Comisión sea denominada como “del limbo” (El Comercio, 2020), además, de impulsar las reformas a la Ley en el año 2020 para evitar estos escenarios que no permitían finalizar los procedimientos.<sup>3</sup>

Respecto al juicio político en contra de los vocales del Consejo de la Judicatura, la moción de censura y destitución en el Pleno de la Asamblea Nacional, alcanzó 62 votos a favor, 5 en contra y 45 abstenciones, no logrando la mayoría calificada de 83 votos respecto del número total de integrantes de ese período legislativo.

Cabe destacar que dentro de la página oficial de la Asamblea Nacional no se encuentran registros de estos procesos durante el periodo legislativo 2009-2013, así tampoco, existen informes de rendición de cuentas que transparenten esta información.

### 5.1.2 Período Legislativo 2013-2017

Continuando con el análisis de los diferentes juicios políticos que se presentaron en este segundo periodo,<sup>4</sup> se pudo determinar que se llevó a cabo una sola solicitud de juicio

<sup>3</sup> “La Asamblea Nacional aprobó la noche de este 5 de octubre de 2020 las reformas a la Ley Orgánica de la Función Legislativa, que llevaban más de tres años en trámite. Este es el tercer intento del Legislativo de reformar su propia normativa, pues dos anteriores fueron vetados totalmente por el Ejecutivo (...) La Ley no ha cambiado desde 2009. Y aún para que entre en vigencia falta el veto del Ejecutivo, que puede llegar hasta en 30 días” (Celi, Tercer intento de reforma a la Ley de la Función Legislativa , 2020).

<sup>4</sup> “Desde el 14 de mayo de 2013 en la Asamblea Nacional se registró una (1) solicitud de juicio político en contra del entonces ministro de Educación, Augusto Espinosa. Después de tres años,



político, que se destaca en la tabla con su proponente y resultado en la Comisión de Fiscalización y Control Político.

SOLICITUDES DE JUICIOS POLÍTICOS PRESENTADOS EN EL PERÍODO LEGISLATIVO 2013-2017			
NO.	PROPONENTE	INTERPELADOS	RESULTADO
1	Byron Pacheco	Augusto Espinosa Ex Ministro de Educación	Archivado por la Comisión de Fiscalización y Control Político.

Se subraya como relevante en base a los acontecimientos presentados en su proceso, el dirigido al ex ministro de Educación Augusto Espinosa,<sup>5</sup> por no haber asegurado la infraestructura de diferentes planteles educativos los cuales fueron afectados por el terremoto del año 2016, dicha solicitud fue calificada por la Comisión de Fiscalización y Control Político, sin embargo, en agosto del mismo año se aprobó un informe de archivo de ese caso.<sup>6</sup>

Si bien en estos períodos legislativos existen informes de rendición de cuentas donde se detalla esta información, debemos manifestar que no existe acceso a las principales piezas procesales de este juicio político, como son: solicitud, admisión, calificación y archivo.

### 5.1.3 Período Legislativo 2017-2021

En este período legislativo se presentaron 34 solicitudes de juicio político, de las cuales 15 lograron pasar al Pleno de la Asamblea Nacional en donde se dio el resultado de censura, destitución o ambas del funcionario llevado a esa instancia y las restantes no prosperaron en alguna de las etapas del proceso por no haber cumplido con los requisitos que establece la Ley Orgánica de la Función Legislativa, es decir, no se calificaron o se archivaron o quedaron “en el limbo” por falta de votos en la Comisión de Fiscalización y Control Político.

---

precisamente el 20 de julio de 2016 la Comisión de Fiscalización y Control Político de la Asamblea Nacional, aceptó la solicitud por unanimidad, sin olvidar que con 9 votos a favor tres en contra, se aprobó un informe de archivo del caso” (Observatorio Legislativo, 2017) (Pág. 29).

<sup>5</sup> “La aprobación del informe tardó cerca de cinco horas, por cuestiones de forma. La propuesta inicial contenía ya la moción de archivo. Sin embargo, se cambiaron varios artículos en cuanto al debido proceso y se corrigieron cuestiones de estilo y ortografía” (El comercio, 2016).

<sup>6</sup> “No tiene méritos ni elementos de convicción suficientes para la determinación de una responsabilidad política respecto de las consideraciones puestas en conocimiento de esta comisión, se indicó en la lectura del informe” (El universo, 2016).



**SOLICITUDES DE JUICIOS POLÍTICOS PRESENTADOS  
EN EL PERÍODO LEGISLATIVO 2017-2021**

N	PROPONENTES	INTERPELADOS	RESULTADO
1	Daniel Mendoza	Carlos Pólit Faggioni Ex-Contralor General del Estado	Censura por el Pleno de la Asamblea Nacional
2	Jeannine Cruz	Augusto Espinosa Ex-Ministro de Educación	Archivado por el CAL
3	Raúl Tello	Christian Cruz Ex-Superintendente de Bancos	Sin resolución de la Comisión de Fiscalización y Control Político
4	Lourdes Cuesta Fabricio Villamar	Carlos Ochoa Ex-Superintendente de Información y Comunicación	Censura y destitución por el Pleno de la Asamblea Nacional
5	Tanly Vera Rina Campain	Carlos de la Torre Ex-Ministro de Economía y Finanzas	Archivado por el Pleno de la Asamblea Nacional
6	Henry Cucalón	Carlos Baca Mancheno Ex-Fiscal General del Estado	Censura y destitución por el Pleno de la Asamblea Nacional
7	Roberto Gómez	Jorge Glas Ex-Vicepresidente de la República (Primera Solicitud)	Archivado por el CAL
8	Roberto Gómez	Jorge Glas Ex-Vicepresidente de la República (Segunda solicitud)	Sin resolución de la Comisión de Fiscalización y Control Político
9	Esteban Bernal Raúl Tello	Gustavo Jalkh Ex-Presidente del Consejo de la Judicatura y sus cuatro vocales (Primera Solicitud)	Sin resolución de la Comisión de Fiscalización y Control Político
10	Lira Villalva	Marcelo Merlo Ex -Presidente del Consejo de la Judicatura y sus cuatro vocales (Segunda Solicitud)	Archivado por la Comisión de Fiscalización y Control Político
11	Cristina Reyes Fernando Flores	María Fernanda Espinosa Ex ministra de Relaciones Exteriores	Archivado por el Pleno de la Asamblea Nacional



<b>12</b>	Mae Montaño	Diego García Ex- Procurador General del Estado	Censura por el Pleno de la Asamblea Nacional
<b>13</b>	Fernando Burbano Verónica Guevara	Rubén Flores Ex – Ministro de Agricultura y Ganadería	Sin resolución de la Comisión de Fiscalización y Control Político
<b>14</b>	Yofre Poma	Richard Martinez Ex-Ministro de Finanzas y Economía (Primera solicitud)	Sin resolución de la Comisión de Fiscalización y Control Político
<b>15</b>	Raúl Tello	Richard Martinez Ex-Ministro de Finanzas y Economía (Segunda solicitud)	Sin resolución de la Comisión de Fiscalización y Control Político
<b>16</b>	Juan Cristóbal Lloret	Richard Martinez Ex-Ministro de Finanzas y Economía (Tercera solicitud)	Sin resolución de la Comisión de Fiscalización y Control Político
<b>17</b>	Jimmy Candell	Richard Martinez Ex-Ministro de Finanzas y Economía (Cuarta solicitud)	Sin resolución de la Comisión de Fiscalización y Control Político
<b>18</b>	Vicente Taiano	Richard Martinez Ex-Ministro de Finanzas y Economía (Quinta solicitud)	Sin resolución de la Comisión de Fiscalización y Control Político
<b>19</b>	Roberto Gómez Lourdes Cuesta	María Paula Romo Ex – Ministra de Gobierno (Primera solicitud)	Sin resolución de la Comisión de Fiscalización y Control Político
<b>20</b>	Amapola Naranjo	María Paula Romo Ex – Ministra de Gobierno (Segunda solicitud)	Sin resolución de la Comisión de Fiscalización y Control Político
<b>21</b>	Roberto Gómez Lourdes Cuesta	María Paula Romo Ex – Ministra de Gobierno (Tercera solicitud)	Censura y destitución por el Pleno de la Asamblea Nacional
<b>22</b>	Roberto Gómez Amapola Naranjo	María Paula Romo Ex – Ministra de Gobierno	Sin resolución de la Comisión de



		(Cuarta solicitud)	Fiscalización y Control Político
23	Juan Cristóbal Lloret	Raúl Pérez Torres Ex- Ministro de Cultura y Patrimonio	Archivado por el Pleno de la Asamblea Nacional
24	Henry Krofle	Christian Cruz Ex - Presidente Consejo de Participación Ciudadana	Censura y destitución por el Pleno de la Asamblea Nacional
25	Mae Montaño Raúl Tello	Verónica Espinosa Ex – Ministra de Salud	Censura por el Pleno de la Asamblea Nacional
26	Marcela Aguiñaga Marcela Holguín	Andrés Isch Ministro de trabajo	Archivado por el Pleno de la Asamblea Nacional
27	Fabricio Villamar	José Carlos Tuarez Ex - Presidente del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y tres consejeros (Primera solicitud)	Censura y destitución por el Pleno de la Asamblea Nacional
28	Jeannine Cruz	José Carlos Tuarez Ex - Presidente del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y tres consejeros (Segunda solicitud)	Censura y destitución por el Pleno de la Asamblea Nacional
29	Raúl Tello	José Carlos Tuarez Ex - Presidente del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y tres consejeros (Tercera solicitud)	Archivado por la Comisión de Fiscalización y Control Político
30	Jeannine Cruz Rául Tello	Diana Atamaint Presidenta del Consejo Nacional Electoral	Archivado por la Comisión de Fiscalización y Control Político
31	Ángel Sinmaleza	Juan Carlos Zevallos Ex –Ministro de Salud (Primera solicitud)	Censura por el Pleno de la Asamblea Nacional
32	Pabel Muñoz	Juan Carlos Zevallos Ex –Ministro de Salud (Segunda solicitud)	Censura por el Pleno de la Asamblea Nacional
33	Dennis Marín Mercedes Serrano	Rene Ortiz Ex -Ministro de Energía y Recursos No Renovables	Archivado por el Pleno de la Asamblea Nacional
34	Juan Cristóbal	Pablo Celi De la Torre	Censura por el Pleno



	Lloret	Ex -Contralor General Subrogante	de la Asamblea Nacional
--	--------	----------------------------------	----------------------------

Entre los casos más relevantes, según la metodología con la que se realizó este informe, se pueden destacar los siguientes:

Juicio político en contra del Ex -Contralor General del Estado Carlos Pólit, quien fue acusado por no cumplir con sus funciones al no haber denunciado actos de corrupción relacionados al caso Odebrecht. Su solicitud fue presentada en enero de 2017 y en julio del mismo año, el pleno de la Asamblea Nacional aprobó su censura con 132 votos a favor y una abstención,<sup>7</sup> cabe destacar que fue juzgado en ausencia.<sup>8</sup> Es importante indicar que ni la Constitución de la República ni la Ley Orgánica de la Función Legislativa permiten el enjuiciamiento político en ausencia o rebeldía.

En octubre del año 2017, se presentó una nueva solicitud de juicio político en contra del Ex Ministro de Educación y asambleísta de Revolución Ciudadana Augusto Espinosa. Los motivos tenían que ver con el abuso sexual presente en las instituciones educativas, además, de la persecución a docentes y la parcialidad al elegir rectores. En la Comisión ocasional de la Asamblea Nacional, cuya denominación fue “AAMPETRA”, se elaboraron dos informes de fiscalización, los cuales fueron el sustento para presentar las solicitudes de juicio político en contra de Espinosa.<sup>9</sup> Hay que recalcar que se archivó la solicitud de juicio político por parte del Consejo de Administración Legislativa.<sup>10</sup> De acuerdo al portal web La República, el Presidente de la Asamblea Nacional José Serrano, indicó lo siguiente respecto al no trámite de dicha solicitud: “[...] *el juicio político no prosperó, porque no cumple con los requisitos de ley, y por cuanto la documentación y la argumentación no guardan relación con las causales invocadas*” (2017). De esta afirmación, podemos dar cuenta que el CAL se arrojó funciones de Comisión e inclusive de Pleno, toda vez que conoció el fondo del asunto bajo aspectos de mera formalidad,

<sup>7</sup> “La Asamblea Nacional de Ecuador aprobó el pedido de moción de censura contra el excontralor Carlos Pólit Faggioni. Tras un largo debate, en una sesión que se prolongó por más de siete horas, se cumplió un proceso contra el funcionario que ya había enviado su renuncia irrevocable” (El Comercio, 2017).

<sup>8</sup> “Pasadas las 15:30, por unanimidad, con el voto de 133 asambleístas registrados, la Asamblea Nacional dio inicio al juicio político del excontralor Carlos Pólit, en ausencia” (El Universo, 2017).

<sup>9</sup> “La mesa hizo dos informes: uno sobre los detalles de los centros educativos y los casos de violación; otro sobre el control político al Ministerio de Educación respecto a su actuación para combatir la violencia sexual contra niños y adolescentes en unidades educativas (...) Ningún informe estuvo listo para presentar al Consejo de Administración Legislativa (CAL) que tenía el pedido de juicio político a Espinosa, presentado por Jeannine Cruz” (El telégrafo ).

<sup>10</sup> Jeannie Cruz, señaló: “El CAL no consideró argumentos ni hechos, su decisión ha sido política de respaldo” a Espinosa. “Para la población Augusto Espinosa es responsable”, agregó (El Universo, 2017).



cuestión, que no estaba contenido en el artículo 80 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa de 2009:

Art. 80.- Trámite.- La Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional pondrá en conocimiento del Consejo de Administración Legislativa la solicitud de enjuiciamiento político. Una vez conocida la solicitud, el Consejo de Administración Legislativa, en un plazo máximo de tres días, verificará el cumplimiento de los requisitos y dará inicio al trámite que se detalla a continuación.

La Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional remitirá, a través de la Secretaría General de la Asamblea Nacional, la solicitud de enjuiciamiento político junto con la documentación de sustento, a la Presidenta o Presidente de la Comisión de Fiscalización y Control Político para que avoque conocimiento y sustancie el trámite.

Por otro lado, en el año 2017 se presentaron dos solicitudes de juicio político en contra del Ex –vicepresidente de la República Jorge Glas, estas estaban relacionados a los casos de corrupción con la empresa Odebrecht y fueron impulsadas por el ex -asambleísta Roberto Gómez, aunque ninguna de ellas progresaría dado que la primera fue archivada por el Consejo de Administración Legislativa<sup>11</sup> y la segunda, no tuvo resolución por parte de la Comisión de fiscalización, toda vez que se determinó el abandono del cargo del Vicepresidente, lo cual interrumpe la prosecución del juicio político, toda vez que el artículo 129 de la Constitución de la República establece que el primer y el segundo mandatario pueden ser enjuiciados en ejercicio de funciones, a diferencia de lo que ocurre con las autoridades detalladas en el artículo 131 de la Constitución.<sup>12</sup>

En lo que tiene que ver con el juicio político en contra la Ex -Ministra del Interior María Paula Romo, enfrentó entre los años 2019 y 2020 diferentes acusaciones debido a su responsabilidad en la crisis carcelaria, abuso de bienes públicos, inseguridad ciudadana, su manejo de la crisis de octubre de 2019 y por supuestamente haber participado en el reparto de hospitales en el año 2020. Es preciso indicar que tres de estas solicitudes no tuvieron resolución por parte de la Comisión de Fiscalización, a excepción de la solicitud que estaba relacionada a su actuación en las protestas de octubre de 2019, lo que generaría que el día 24 de noviembre de 2020 fuera censurada y destituida de su cargo por parte de la Asamblea Nacional por incumplimiento de funciones.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> “Serrano explicó que ninguna de las 28 pruebas presentadas en contra de Glas reúne los requisitos que exige la Constitución para la apertura de juicios políticos contra la figura del presidente y vicepresidente” (El Universo, 2017).

<sup>12</sup> “La Constitución del 2008 no prevé ni en sus artículos 129 ni en el 131 la posibilidad de que un mandatario pueda ser enjuiciado hasta un año después de sus funciones, como sí lo contempla para ministros de Estado y otros funcionarios” (El Universo , 2017).

<sup>13</sup> “El trámite del juicio político se dio en modalidad virtual y tomó poco más de nueve horas” (Velez, 2020).



También se puede precisar el caso del Ex -Ministro de Economía y Finanzas Richard Martínez, dado que en su contra se presentaron cinco solicitudes de juicio político esto en base al incumplimiento de la Ley Amazónica, falta de pago a los docentes jubilados, incumplimiento al Reglamento de la Ley Orgánica de Cultura y por incumplimiento de la Ley de Desarrollo Fronterizo, recorte al presupuesto de educación, manejo irregular de la deuda externa, entre otros. A pesar de la presentación de las solicitudes no se obtuvo una resolución por parte de la Comisión de Fiscalización por falta de votos que permitan aprobar un informe que recomiende el archivo o recomendación de juicio político,<sup>14</sup> por lo que no recibió ningún tipo de sanción por el incumplimiento de sus funciones.<sup>15</sup>

Asimismo, se llevó a cabo un juicio político en contra del Ex -Contralor General del Estado Pablo Celi de la Torre, el mismo que fue activado el 5 de mayo de 2021 por parte del legislador Juan Cristóbal Lloret, cuyos motivos estaban vinculados al incumplimiento de funciones en la defensa del Estado en el caso de Odebrecht, por injerencia en el proceso electoral y por estar relacionado a delincuencia organizada, por lo que, el día 16 de agosto de 2021 fue censurado de su cargo por parte de la nueva legislatura 2021-2025. En ese sentido, no existe remedio jurídico respecto al interín entre períodos legislativos, lo propio pasó con René Ortiz.<sup>16</sup> Cabe destacar que Pablo Celi mencionó irregularidades dentro de su juicio político por presunta falta de imparcialidad de los legisladores.<sup>17</sup>

En el año 2021 se llevó a cabo el juicio político en contra del ex Ministro de Salud Juan Carlos Zevallos, quien renunció a su cargo un año atrás por lo que se encontraba fuera del país. Su juicio estaba relacionado al incumplimiento de funciones las que se concentraron en las irregularidades del manejo de la pandemia del COVID-19, el caso de corrupción referente a los carnets de discapacidad otorgados de forma fraudulenta a funcionarios públicos y la falta de entrega de nombramientos a personal de la salud. Por lo que, llevada la sesión de manera telemática el día 5 de mayo del año 2021 y tras nueve horas de debate el Pleno de la Asamblea Nacional con 129 votos a favor decidió censurarlo a pesar de que el ex Ministro no compareció

<sup>14</sup> “Lo que llama la atención es que la respuesta llega justo tres días antes de que termine el plazo constitucional para que este exministro sea interpelado” (Alban, 2021).

<sup>15</sup> “El juicio político contra Martínez ni siquiera llegará a conocimiento de la Comisión de Fiscalización, puesto que la mesa legislativa ya está conociendo la interpelación al exministro de Energía y Recursos Naturales No Renovables, René Ortiz. Las reformas a la Ley de la Función Legislativa impiden que la Comisión conozca dos procesos de interpelación a la vez” (Alban, 2021).

<sup>16</sup> “El funcionario deberá enfrentar las acusaciones por un supuesto incumplimiento de funciones, que podrían terminar en su censura y destitución” (Celi, El contralor Pablo Celi enfrentará seis acusaciones en la Asamblea , 2021).

<sup>17</sup> “El ex contralor reclamó que su alegato escrito, describiendo las supuestas irregularidades en el proceso político, fue entregado a los legisladores después de que sesionaron para decidir enjuiciarlo y no antes, como se debía” (Celi, El contralor Pablo Celi enfrentará seis acusaciones en la Asamblea , 2021).



para ejercer su derecho a la defensa.<sup>18</sup> En ese contexto, podemos evidenciar un nuevo caso de un funcionario que fue enjuiciado políticamente en ausencia, a pesar de que no exista regulación en la Ley Orgánica de la Función Legislativa que permita aquello.

El día 21 de abril del año 2021, se realizó el pedido de juicio político en contra del exministro de Energía René Ortiz, por parte de la ex asambleísta Mercedes Pacheco, por el incumplimiento de la ley en contra de trabajadores y jubilados de la Corporación Nacional de Electricidad (CNEL), dicha solicitud paso el proceso correspondiente y la noche del 1 de julio, el Pleno de la Asamblea Nacional decidió archivar el caso con 132 votos a favor.<sup>19</sup> Sin embargo, ese no sería el único caso en el que se vería envuelto el exministro de Energía René Ortiz, dado que en septiembre del mismo año se presentaría un nuevo juicio político en su contra por parte de los asambleístas Luis Almeida y Salvador Quishpe, por temas relacionados a los diversos problemas en los cobros de las facturas del consumo de energía las cuales se presentaron en el anterior Gobierno y por los efectos que se originaron por la eliminación de los subsidios del combustible. Por lo que, en la noche del 26 de octubre de 2021 el Pleno de la Asamblea Nacional decidió censurarlo (Observatorio Legislativo, 2021).

Es necesario indicar que las solicitudes de juicio político en contra de Christian Cruz, ex Superintendente de Bancos, Gustavo Jalkh y otros ex vocales del Consejo de la Judicatura y de Rubén Flores, ex Ministro de Agricultura no tuvieron recomendación de juicio político o archivo, debido a la falta de la mayoría absoluta de votos en la Comisión de Fiscalización y Control Político de la Asamblea Nacional.<sup>20</sup>

#### **5.1.4 Principales hallazgos del análisis realizado a los procesos de enjuiciamiento político**

Dentro de la investigación realizada se pudo determinar que en los períodos legislativos 2009-2013, 2013-2017 y 2017-2021, existieron varias deficiencias durante los

---

<sup>18</sup> “Zevallos no asistió a la sesión del Pleno para presentar sus argumentos de defensa. Ante esto, los legisladores certificaron que sí fue notificado, pero nunca se conectó a la sesión, que se llevó de forma virtual” (Redacción Primicias , 2021).

<sup>19</sup> “El Pleno de la Asamblea Nacional resolvió la noche de este 1 de julio de 2021 archivar el juicio político en contra del exministro de Energía, René Ortiz, para dar paso al proceso de fiscalización en contra del contralor Pablo Celi” (Redacción Primicias , 2021).

<sup>20</sup> “Dos asambleístas presentaron un pedido de juicio político contra el presidente del Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ), Gustavo Jalkh, y los vocales del organismo. Para el 4 de octubre, el Consejo Administrativo de la Legislatura (CAL) había negado y archivado el pedido” (Redacción Plan V , 2017).



procesos de control político y fiscalización realizados por la Asamblea Nacional ya sea por una indebida aplicación de la ley o por falta de regulación por parte del legislador en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, los cuales van a servir de guía en función de las propuestas que se van a presentar en las próximas páginas, es por ello que, a continuación, se presentan los siguientes hallazgos:

**A. Incumplimiento de plazos:** Demora en el trámite de calificación, instrucción y enjuiciamiento político. Si bien esto ya fue corregido en las reformas de 2020, aún no se regula la sanción en caso de incumplimiento por parte de los legisladores, específicamente, de la Comisión de Fiscalización y Control Político.

**B. Acceso a la información documental:** En la página web de la Asamblea Nacional no consta en la pestaña denominada “Fiscalización” los procesos de control político que se han seguido o se tramitan en contra de las autoridades detalladas en los artículos 129 y 131 de la Constitución de la República, como son: solicitud de juicio político, resolución del CAL respecto a su admisibilidad, calificación de la Comisión de Fiscalización y Control Político, informe que recomienda el enjuiciamiento o archivo de la solicitud, informe de posturas en casos de falta de deliberación, actas y Resolución adoptada en el Pleno de la Asamblea Nacional.

**C. Tramitación cronológica de juicios políticos:** Si bien es necesario que los procesos de juicio político avancen en la Comisión en orden de prelación, no es menos cierto que en la actual legislatura, conforme a los criterios de Henry Cucalón y Fabricio Vela, han minimizado la oportunidad que tiene la Asamblea Nacional para realizar control político a aquellos funcionarios que con sus actuaciones e incumplimientos han generado grave preocupación en la ciudadanía y exigen respuesta por parte del primer poder del Estado, más aún, cuando esos procesos van a llegar a trámite en la Comisión de Fiscalización y Control Político después de 2 o 4 meses en el mejor de los casos, cuando la demanda ciudadana es impostergable y urgente a efectos de garantizar sus derechos, la institucionalidad y la gestión de gobierno. En el caso del Bundestag alemán, existe esta posibilidad de priorizar los procesos de interpelación, aspecto que se podría acoger en el trámite de los juicios políticos.

**D. Tratamiento concurrente de solicitudes de enjuiciamiento político:** De la práctica legislativa de la Asamblea Nacional se ha realizado una interpretación restrictiva del número de procesos de juicio político que se pueden tramitar, siendo este uno a la vez, lo cual limita el principio de oportunidad política. Esto lo pudimos detectar al inicio de la legislatura 2021-2025 en el cual se resolvió en la Asamblea Nacional dar trámite al juicio político de René Ortiz, ex Ministro de Energía en lugar del juicio político en contra del ex Contralor General del



Estado subrogante Pablo Celi. Ahora bien, es necesario indicar que en el período legislativo 2017-2021 se tramitaron varias solicitudes de enjuiciamiento político de forma simultánea y no existieron reparos por parte de los legisladores.

**E. Derecho a la defensa en procesos de control político:** Actualmente, en los procesos de destitución en contra del Presidente y Vicepresidente de la República estos pueden ejercer el derecho a la defensa en la fase de instrucción a través de interpuesta persona, delegados o procuradores, conforme lo establece el artículo 90 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.<sup>21</sup> Sin embargo, en el caso de las autoridades detalladas en el artículo 131 de la Constitución no existe esa posibilidad en el artículo 81 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa. Por otra parte, en lo que tiene que ver con los procesos de remoción en contra de los miembros de la Junta de la Política y Regulación Financiera y de la Junta de Política y Regulación Monetaria, el artículo 95.2 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa tampoco establece esa posibilidad. En ese orden de cosas, por principio de igualdad formal previsto en el artículo 66 numeral 4 de la Constitución de la República; así también, para garantizar los derechos al debido proceso y defensa prescritos en el artículo 76 *ibidem*; y, conforme a los criterios vertidos por las personas entrevistas que por unanimidad consideraron necesaria esta posibilidad, es pertinente que se incluya en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, con una única salvedad, que la comparecencia a través de abogado o procurador judicial sea solo hasta la fase de instrucción o sustanciación, más no, de interpellación, enjuiciamiento o remoción en el Pleno de la Asamblea Nacional.

**F. Juzgamiento político en ausencia o rebeldía:** En los últimos períodos legislativos se han llevado a cabo juicios políticos en ausencia de la autoridad acusada, como es el caso de Carlos Polit, ex Contralor General del Estado, Juan Carlos Zevallos, ex Ministro de Salud, entre otros; no obstante, la Asamblea Nacional a pesar de que la Ley Orgánica de la Función Legislativa no establece una regla o una solución jurídica en este tipo de situaciones ha proseguido con los trámites correspondientes, lo cual puede afectar los derechos al debido proceso y defensa. En el caso de destitución directa en contra del Presidente de la República se lo puede hacer, por lo tanto, de acuerdo al principio de igualdad formal y a efectos de garantizar

<sup>21</sup> **Art. 90.- Avocó conocimiento.-** La Comisión de Fiscalización y Control Político avocará de inmediato, conocimiento del inicio del trámite y notificará a la Presidenta o al Presidente, a la Vicepresidenta o al Vicepresidente de la República sobre el inicio del mismo. Acompañará a la solicitud, la documentación de sustento y la resolución de admisibilidad de la Corte Constitucional, a fin de que, por sí o por interpuesta persona de uno o más delegados o procuradores en el plazo de diez días. (Subrayado por fuera del texto).



el debido proceso y la confianza de los ciudadanos en la Asamblea Nacional se puede proponer aquello a través de una reforma a la LOFL.

**G. Práctica de prueba:** En el artículo 81 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa se establece que los funcionarios públicos procesados políticamente presenten su contestación a las acusaciones realizadas y presenten las pruebas de descargo, así también, prescribe que la Comisión podrá por mayoría simple de sus integrantes solicitar pruebas de oficio. Ahora bien, hay varios aspectos preocupantes de esta redacción que pueden perjudicar el ejercicio del derecho a la defensa de la persona acusada políticamente, ya que existe prueba que no puede ser presentada porque depende de otras instituciones o entidades del Estado o que por su complejidad no puede ser producida cuando se lleve a cabo la práctica o actuación de las pruebas de descargo, lo cual puede generar una situación de indefensión; por otro lado, en lo que tiene que ver con las pruebas de oficio que son solicitadas por la Comisión, por principio de igualdad de armas, contradicción y ejercicio del derecho a la defensa estas tienen que ser puestas en conocimiento del solicitante y acusado políticamente para que puedan actuarlas en la comparecencia correspondiente.

**H. Sanciones adicionales hacia funcionarios públicos censurados y destituidos:** La Constitución de la República en sus artículos 129 y 131 establece como consecuencia jurídica de los procesos de enjuiciamiento político la censura y destitución del Presidente y Vicepresidente de la República, así también, Ministros de Estado, Fiscal General del Estado, Contralor General del Estado, Superintendentes, Consejo de la Judicatura, Tribunal Contencioso Electoral, entre otros; sin embargo, en las reformas que se realizaron a la Ley Orgánica de la Función Legislativa de 2020, se estableció una sanción o pena adicional de inhabilitación para el ejercicio de cargo público por dos años, toda vez que, varios de los funcionarios cesados, eran considerados por los gobiernos para ejercer cargos públicos de menor relevancia a pesar de haber sido destituidos. Esta sanción tuvo como fundamento lo previsto en el artículo 15 de la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP);<sup>22</sup> sin embargo, también la propia LOSEP en su artículo 49, establece una inhabilidad especial para ejercicio de cargos públicos cuando el funcionario haya sido destituido por una indebida administración, manejo, custodia o depósito de recursos o bienes públicos y delitos relacionados a estos.<sup>23</sup> En

<sup>22</sup> Art. 15.- Del reingreso de la servidora o servidor público destituido. - La servidora o servidor público legalmente destituido no podrá reingresar al sector público en un periodo de dos años, contados desde la fecha de su destitución, pero su reingreso no podrá darse a la institución del Estado, de la que fue destituido.

<sup>23</sup> Art. 49.- Inhabilidad especial para el ejercicio de puestos públicos por sanciones disciplinarias. - Sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal a que hubiere lugar, quien hubiere sido destituido luego del correspondiente sumario administrativo por asuntos relacionados con una indebida administración, manejo,



ese sentido, estamos frente a una inhabilidad perpetua para este tipo de casos que afectan al normal desenvolvimiento del Estado y su manejo de recursos económicos; no obstante, en el caso de procesos de enjuiciamiento político, que en su naturaleza también son disciplinarios no ocurre aquello.

## 5.2 PEDIDOS DE INFORMACIÓN

Respecto a este acápite cabe mencionar que, dentro de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, se establece como deberes y atribuciones de los asambleístas solicitar directamente la información a los servidores públicos y para ello pueden hacerlo sin la necesidad de una autorización previa del Presidente o la Presidenta de la Asamblea Nacional.

Dicho lo anterior, respecto al periodo legislativo 2009-2013 no existe información sobre los pedidos de información dentro de la página oficial de la Asamblea Nacional, lo que da cuenta de la falta de transparencia y acceso a la información pública.

En el siguiente periodo legislativo 2013-2017, se realizaron un total de 5631 solicitudes de información de las cuales 5001 fueron contestadas, la ex presidenta de la Asamblea Nacional Rivadeneira Burbano Gabriela Alejandra fue quien más peticiones llevó a cabo con un total de 490 solicitudes, respecto al partido político que más solicitudes efectuó se encuentra el Movimiento Patria Altiva I Soberana con un total de 3700 solicitudes. De igual forma, las entidades a las que más solicitudes de información se realizaron durante esos años fueron al Ministerio de Educación y al Ministerio de Trabajo con un total de 332 y 393 solicitudes de información, respectivamente. Finalmente, es necesario dar a conocer que no existe información de las solicitudes de los pedidos de información realizadas por los ex asambleístas, dentro de la página oficial de la Asamblea Nacional.

Finalmente, en el periodo legislativo 2017-2021, la cantidad de solicitudes de información disminuyeron en comparación al periodo anterior, dado que, en estos años se realizó un total de 3873 solicitudes, de las cuales, 3105 tuvieron respuesta. La ex asambleísta Cruz Vaca Jeannine del Cisne, fue quien más pedidos de solicitudes de información realizó con un total de 252, de igual modo, la Alianza CREO-SUMA fue la organización política llevó a cabo 1056 solicitudes y las entidades a las que más solicitudes se le realizaron en esos años fue al Ministerio de Salud con 293 requerimientos y el Ministerio de Trabajo con 210 solicitudes de información. Por último, cabe señalar que, dentro de la página oficial de la Asamblea Nacional

---

custodia o depósito de recursos públicos, bienes públicos o por delitos relacionados con estos asuntos, quedará inhabilitado para el desempeño de un puesto público.



existe información detallada sobre las solicitudes de información que los ex asambleístas realizaron, sin embargo, no se puede visualizar las respuestas a cada una de ellas.

De las entrevistas realizadas a ex funcionarios legislativos, asambleístas y expertos en la materia, nos indican que existe un abuso de los requerimientos de información por parte de los asambleístas, a tal punto, que la Vicepresidenta de la Comisión de Fiscalización y Control Político nos ha manifestado que esto ha servido como un presunto mecanismo de chantaje y extorsión a funcionarios públicos, por otro lado, también advirtió la necesidad de evitar la fiscalización de autoridades de Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs), como es el caso de prefecturas y municipios, toda vez que no es competencia de la Asamblea Nacional el de fiscalizar a los Ejecutivos de los GADs, ya que esta es una atribución de los Consejos Provinciales y Concejos Municipales, respectivamente, así también, indicó que la Ley Orgánica de la Función Legislativa no regula una consecuencia jurídica en caso de detectar un incumplimiento, ya que la legislatura no puede censurar y peor aún destituir a estas autoridades locales. Esta posición también es respaldada por Libia Rivas, ex Secretaria General de la Asamblea Nacional.

Paulo César Gaibor, ex Coordinador de la Unidad de Técnica Legislativa de la Asamblea Nacional, manifestó en entrevista que se deben fortalecer los procesos de requerimientos de información, ya que existe duplicidad en la contestación por parte de las autoridades y entidades requeridas; por otro lado, sugirió la creación de una instancia legislativa que permita coordinar y articular de mejor forma estos mecanismos de fiscalización para optimizar el trabajo en la Asamblea Nacional.

Fabricio Vela, periodista con amplia trayectoria en temas legislativos, manifestó su preocupación respecto a la información que es publicada, toda vez que mucha de esta no está completa o no se puede verificar la contestación por parte de las autoridades, además, advierte que las resoluciones del CAL, los informes de fiscalización de las Comisiones, así también, la información relativa a los procesos de enjuiciamiento político no constan en la web de la Asamblea Nacional, lo cual afecta el acceso a los ciudadanos y a los comunicadores que informan sobre el quehacer legislativo.

Por otro lado, conforme lo hemos advertido a lo largo de este informe, en el ámbito de control parlamentario es necesario acoger las buenas experiencias y prácticas de otros países.

Como se ha podido evidenciar en estos últimos tres períodos legislativos la presentación de diferentes falencias en el control parlamentario del Ecuador ha sido notoria, lo cual también se puede corroborar por medio de las entrevistas realizadas dado que, por medio de estas los profesionales y políticos entrevistados llegaron a la conclusión de que



efectivamente existe varias deficiencias dentro del proceso de control político y de fiscalización que es realizado por la Asamblea Nacional.

De igual forma, se presentan los casos en donde los legisladores comparecen a los juicios políticos con una postura ya determinada sobre el procesado, sumando a esto, el informe de fiscalización que efectúa la Comisión de Fiscalización y Control Político no tiene valor alguno porque hoy en día la decisión final acerca del proceso se encuentra en manos de la Asamblea Nacional independientemente de lo que establezca esta Comisión, es decir se pierde totalmente su razón de haber sido creada.

Finalmente, según la opinión de cada uno de los entrevistados se debe recalcar que la falta de transparencia y acceso a la información pública es la deficiencia más notoria que se encuentra en el control parlamentario del país, teniendo como consecuencia que en diferentes situaciones se produzca una mala opinión pública al no existir información completa de la rendición de cuentas del Legislativo, por lo tanto, debería existir un fortalecimiento en este ámbito para lograr el respeto a mínimos constitucionales y una mayor confianza por parte de la ciudadanía.

### **5.2.1 Principales hallazgos en materia de requerimientos de información**

A. **Desnaturalización de las facultades de requerimiento de información:** Las solicitudes de requerimiento de información por parte de ciertos legisladores y, conforme ha sido advertido por las personas entrevistas ha sido mal empleada por los Asambleístas, debido a la fiscalización de entidades que no están sujetas al control político de la Asamblea Nacional, como es el caso de los GADs.

B. **Falta de acceso a la información pública:** La información producto de los requerimientos de información no es completa en los diferentes portales web de la Asamblea Nacional, razón por la cual no se puede hacer un correcto seguimiento y respuesta por parte de las autoridades correspondientes. Es necesario que se fortalezcan las políticas de parlamento abierto conforme a los principios y reglas previstas en la Ley Orgánica de la Función Legislativa a partir de las reformas de 2020.

C. **Participación ciudadana:** El artículo 157 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa establece que la Asamblea Nacional implementará mecanismos de participación ciudadana en las diferentes etapas de los procesos de fiscalización y control político, siendo estos “La recepción de sugerencias y observaciones, foros de consulta y mesas itinerantes a diversos lugares del territorio nacional”. Ahora bien, conforme lo indicamos en el numeral 4.1.2 de este informe, en el Bundestag alemán existe una comisión de peticiones que tiene por



finalidad examinar las quejas de las personas orientadas al Bundestag. En Alemania el derecho de petición consiste en que todas las personas o colectivos tienen el derecho de presentar reclamos a los diferentes órganos que representan al pueblo, es aquí en donde interviene esta Comisión, dado que es la competente de tramitar dichas inconformidades de las personas hacia el Bundestag. La Comisión presentará un informe en donde se detallen las peticiones examinadas junto a una propuesta de acuerdo y deberán ser presentados al órgano legislativo de forma mensual, asimismo, los peticionarios de las quejas tienen el derecho de recibir información del proceso de sus peticiones las cuales deben ser motivadas. En ese contexto, se puede plantear una propuesta que permita que las peticiones que no han sido atendidas hacia los ciudadanos y que puedan subsumirse en causal de incumplimiento de funciones pueda activar procesos de fiscalización en la Asamblea Nacional.

**D. Eficiencia en la gestión legislativa:** Una de las principales deficiencias es la incapacidad de coordinación y articulación de los requerimientos de información, toda vez que existen en la Asamblea Nacional duplicidad de solicitudes, lo cual merma las facultades de fiscalización que tiene la legislatura, además, del seguimiento que se puedan realizar a estos petitorios.

**E. Consecuencia jurídica de los requerimientos de información:** Es imperativo, conforme señalaron varias de las personas, que la consecuencia de un proceso de fiscalización tenga como resultado un informe que pueda determinar responsabilidades de orden político.



## 6. PROPUESTAS PARA IMPLEMENTAR BUENAS PRÁCTICAS PARLAMENTARIAS Y REFORMAS NORMATIVAS QUE MEJOREN LA FISCALIZACIÓN Y CONTROL POLÍTICO EN LA ASAMBLEA NACIONAL DE ECUADOR

### 6.1 Eje de transparencia y acceso a la información pública

#### 6.1.1 Acceso a la información pública y principio de transparencia en los procesos de control político y fiscalización.

De acuerdo con el numeral 4 del artículo 100 de la Constitución de la República del Ecuador, el Estado a través de los diferentes niveles de gobierno debe “*Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social*”; así también, los artículos 152 y subsiguientes y el 157.1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa establecen diversos medios de transparencia y acceso a la información pública como son el Sistema de Información Legislativa y el Modelo de Gestión y Parlamento Abierto; y, la Declaración sobre la transparencia parlamentaria establece varios mecanismos para su realización; sin embargo, de la revisión del portal web en materia de fiscalización y control político y de las entrevistas realizadas a los expertos consideramos que los medios empleados son insuficientes.

Por lo tanto, se recomienda lo siguiente:

**PROPIUESTA:** La base de datos de fiscalización y control político del Sistema de Información Legislativa a través de la página web de la Asamblea Nacional debe incluir acceso a la documentación y procesos sobre: juicios políticos, requerimientos de información y su seguimiento que pueda devenir en procesos en las Comisiones, conforme a los elementos detallados en el numeral 5.1.4 de este informe.

### 6.2 Eje de eficiencia en la gestión legislativa

#### 6.2.1 Articulación y coordinación institucional para mejorar los procesos de fiscalización y control político

De los hallazgos tanto en los procesos de fiscalización, control político y requerimientos de información hacia autoridades, pudimos dar cuenta que es necesario que la gestión de la Asamblea Nacional sean desarrollados a través de la articulación y coordinación de las unidades y dependencias competentes, toda vez que esta ausencia ha generado, por ejemplo,



duplicidad en los requerimientos de información; por otro lado, existe un desconocimiento de las atribuciones y facultades que tienen los legisladores, causando que los esfuerzos tanto en el trámite de proyectos de ley y la fiscalización hacia las autoridades se vean interrumpidos y no se logren los objetivos que requiere la ciudadanía, tomando en cuenta el caso de autoridades de GADs en los cuales no se puede establecer una responsabilidad política por parte de la Asamblea Nacional.

En tal virtud, se propone lo siguiente:

**PROPUESTA:** El CAL a través de Resolución conforme a sus atribuciones previstas en el artículo 14 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, deberá establecer dentro de la estructura orgánica funcional de la Asamblea Nacional una instancia que coordine y articule los requerimientos de información hacia las autoridades a efectos de evitar su duplicidad, sin que esto suponga limitación de su ejercicio, procurando un manejo objetivo y transparente de la información.

La Unidad de Técnica Legislativa debe realizar procesos permanentes de capacitación a Asambleístas y asesores respecto al ejercicio de sus competencias y atribuciones constitucionales para no fiscalizar a los niveles ejecutivos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, toda vez que no existe en la Ley Orgánica de la Función Legislativa la consecuencia jurídica de incumplimiento, como es el caso de una censura o destitución; además, se puede pensar en una reforma al artículo 75 *ibidem* y eliminar la referencia al artículo 225 de la Constitución respecto al alcance del sector público, ya que esto ha abierto la puerta para que se requiera información a GADs e inclusive a autoridades judiciales, lo cual podría generar una intromisión en funciones del Estado.

### 6.3 Eje de garantía del debido proceso en el control parlamentario

#### 6.3.1 Fortalecimiento del principio de oportunidad política y priorización del trámite de solicitudes de juicio político

En función de lo dispuesto por el artículo 81 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa que reza lo siguiente: *"Si durante el proceso de sustanciación de un juicio político, el Consejo de Administración Legislativa remitiera una nueva solicitud de juicio político, su plazo para avocar conocimiento correrá a partir de la finalización del proceso en curso al interior de la Comisión"* ha generado limitaciones importantes que afectan al principio de oportunidad política, que son, de acuerdo a Sidney Tarrow, citado por Huete García (García,



2002)<sup>24</sup> “dimensiones congruentes (aunque no necesariamente formales o permanentes) del entorno político que ofrecen incentivos para que la gente participe en acciones colectivas al afectar a sus expectativas de éxito o fracaso). Dentro de las dimensiones que advierte Tarrow se encuentra el de apertura del sistema político institucionalizado, como es el caso del proceso de control político en la Asamblea Nacional.

De los hallazgos expuestos en el numeral 5.1.4 de este informe, se plantean las siguientes alternativas para superar aquello:

**PROPUESTA:** Reforma a los artículos 80 y 81 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa para que el Pleno de la Asamblea Nacional mediante resolución aprobada con mayoría simple de sus integrantes disponga la priorización de la solicitud de enjuiciamiento político y de manera concurrente pueda ser tramitada con la que se encuentra en curso, de esta forma, no se afecta el orden cronológico ni se suspende el trámite de la otra que podría generar sendas violaciones a garantías al debido proceso, como la prevista en el artículo 76 numeral 3 de la Constitución de la República, que tiene que ver con el respeto y observancia al trámite propio de los procedimientos: “Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento”.

Además, se podría establecer una limitante para que esta priorización y concurrencia pueda ser respecto de un solo juicio político para no abusar de esta excepción.

### 6.3.2 Derecho a la defensa en procesos de enjuiciamiento político a través de procurador judicial o defensa técnica

El derecho a la defensa está previsto en el numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República, el cual está compuesto por varias garantías, como las establecidas en los literales a), b) y c), que consisten en no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento, contar con el tiempo y con los medios adecuados para la presentación de la defensa y ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones. El constituyente de Montecristi cuando estableció el derecho al debido proceso en el artículo 76, indicó que estas garantías no son exclusivamente aplicables en los procesos judiciales o administrativos, sino en todos aquellos en los cuales se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, como es el caso de los procesos de control político y de fiscalización.

---

<sup>24</sup> La estructura de oportunidades políticas para la acción de las ONG: El caso de Pro Búsqueda (García, 2002).



Actualmente, conforme lo detallamos en el numeral 5.1.4 no se garantiza de manera adecuada el derecho a la defensa, lo cual puede causar violaciones al debido proceso y situaciones de indefensión para funcionarios y otras autoridades.

Por las razones expuestas, se propone esta alternativa:

**PROPUESTA:** Reformar los artículos 81 y 95.2 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa a efectos de que los sujetos pasivos de enjuiciamiento político y de remoción puedan ejercer su derecho a la defensa a través de abogado o procurador judicial, así también, señalar que la fase que corresponde al Pleno de la Asamblea Nacional es de carácter personal.

### 6.3.3 Enjuiciamiento político en ausencia o rebeldía

En varios procesos se ha podido identificar que varios funcionarios fueron juzgados en ausencia a pesar de que la ley no permitía esa posibilidad, lo cual pudo comprometer el derecho a la defensa y debido proceso de los funcionarios enjuiciados políticamente. Sin embargo, de la revisión de la LOFL, en el caso de destitución directa en contra del Presidente de la República se puede efectuar esta posibilidad.

Adicionalmente, el artículo 11 numeral 3 de la Constitución de la República prescribe que: “*No podrá alegarse falta de norma jurídica para justificar su violación o desconocimiento, para desechar la acción por esos hechos ni para negar su reconocimiento*”, fenómeno que se ha presentado en varios procesos de control político.

En ese sentido, se hace la siguiente propuesta:

**PROPUESTA:** Reformar las secciones 3, 4 y 5 del Capítulo VIII de la Ley Orgánica de la Función Legislativa para que se establezcan las siguientes reglas:

En caso de no comparecencia del funcionario acusado o de su abogado o procurador judicial debidamente notificados y sentada razón del Secretario de la Comisión, la fase de sustanciación en la Comisión de Fiscalización y Control Político debe proseguir en ausencia; y, en caso de no comparecencia del funcionario enjuiciado políticamente al Pleno de la Asamblea Nacional el trámite debe proseguir en ausencia siempre que se verifique que fue debidamente notificado a través de razón sentada por el Secretario General de la legislatura.



#### **6.3.4 Suspensión o diferimiento de la práctica de prueba solicitada u oficiosa en los procesos de enjuiciamiento político**

En el artículo 81 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa se establece que los funcionarios públicos procesados políticamente presenten su contestación a las acusaciones realizadas y presenten las pruebas de descargo, así también, prescribe que la Comisión podrá por mayoría simple de sus integrantes solicitar pruebas de oficio; no obstante, existen casos en los cuales la prueba no puede ser accesible o por su grado de complejidad no puede ser evacuada por las instituciones del Estado competentes.

Estos fallos, pueden ocasionar varias violaciones a la garantía del derecho a la defensa, por lo cual, es necesario modificar aquello.

En ese sentido, se hace la siguiente propuesta:

**PROPUESTA:** Reforma a las secciones 3, 4 y 5 del Capítulo VIII de la Ley Orgánica de la Función Legislativa para que se establezcan las siguientes reglas: Se suspenderán los plazos por un plazo máximo de 10 días cuando la prueba solicitada por el acusado político no haya sido despachada antes de la comparecencia ante la Comisión de Fiscalización y Control Político; así también, la que tiene que ver con la prueba de oficio solicitada; por otro lado, es necesario que la prueba solicitada y oficiada sea puesta en conocimiento de las partes procesales al menos con 2 días de anticipación para que puedan ejercer su derecho a la defensa y contradicción.

#### **6.3.5 Vigilancia del debido proceso a través de la Defensoría del Pueblo**

De acuerdo con el artículo 215 de la Constitución de la República, la Defensoría del Pueblo tiene competencia constitucional para “*4. Ejercer y promover la vigilancia del debido proceso, y prevenir, e impedir de inmediato la tortura, el trato cruel, inhumano y degradante en todas sus formas.*”

Conforme ya lo hemos expuesto a lo largo de esta investigación, en los procesos de control político y de fiscalización se debe garantizar el derecho al debido proceso conforme lo establece el artículo 76 de la Constitución de la República. Si bien es cierto que estos trámites tienen un basamento de oportunidad y conveniencia política, no es menos cierto que estos deben garantizar mínimos constitucionales para evitar violaciones a derechos, en ese sentido, se puede solicitar la vigilancia por esta instancia de promoción y protección de derechos humanos, ya que también estos trámites podrían generar violaciones políticas de género que puedan ser detectadas y denunciadas de ser el caso.



En ese sentido, se hace la siguiente propuesta:

**PROPUESTA:** Incluir en las secciones 3, 4 y 5 del Capítulo VIII de la Ley Orgánica de la Función Legislativa la posibilidad de que el funcionario procesado políticamente tenga la posibilidad de solicitar la vigilancia del debido proceso por parte de la Defensoría del Pueblo, a efectos de que se eviten o se puedan identificar violaciones a derechos constitucionales en el trámite; así también, es indispensable incluir una regla para que este informe sea puesto en conocimiento de los asambleístas una vez concluido el proceso correspondiente a través de la moción de archivo o de censura y destitución.

#### 6.4 Eje sancionatorio

##### 6.4.1 Sanciones accesorias a la censura y destitución en procesos de enjuiciamiento político por mal manejo de recursos o bienes públicos

Conforme lo hemos expuesto, existe una aparente antinomia entre el artículo 85 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa y el artículo 49 de la LOSEP respecto al juzgamiento y sanción para los casos en los cuales se haya cometido acciones u omisiones que supongan un mal manejo de recursos o bienes públicos, toda vez que al funcionario destituido se le aplicará el régimen legislativo, más no, el ordinario de la LOSEP a efectos de ejercer un cargo público. En dicho sentido, es preciso superar aquello y también acoger la experiencia de la Nación Argentina expuesta en los acápite precedentes.

En ese contexto, se plantean las siguientes propuestas:

**PROPUESTA:** De acuerdo con el artículo 64 de la Constitución de la República a través de ley se pueden suspender el ejercicio de los derechos políticos, por lo tanto, a través de una reforma al artículo 85 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, podría establecer como pena accesoria a la censura y destitución la suspensión de los derechos políticos al funcionario que ha sido destituido por mal manejo de recursos públicos y bienes del Estado. El legislador podría establecer en ejercicio de su libertad de configuración normativa el plazo de esta suspensión que puede ser de 10, 15 o 20 años, tomando en cuenta que se suspenden todos los derechos previstos en el artículo 61 de la Constitución.

Otra alternativa, puede ser una reforma al artículo 85 de la ley Orgánica de la Función Legislativa que establezca la inhabilidad perpetua en las situaciones antes descritas, de esta forma, el legislador dispondría una sanción más agravada en la misma resolución en la que se resuelve la censura y destitución del funcionario enjuiciado políticamente.



#### 6.4.2 Sanción para el incumplimiento de plazos

De acuerdo con lo que se ha expuesto dentro de este informe, cada proceso de enjuiciamiento político y de fiscalización debe realizarse en los plazos determinados conforme lo prescribe la Constitución de la República y la Ley Orgánica de la Función Legislativa: no obstante, el incumplimiento del procedimiento y los plazos no tiene consecuencia jurídica para los legisladores omisos, que muchas veces pueden favorecer a los funcionarios de turno para que no sean censurados o destituidos, lo cual puede generar una situación de impunidad y de debilitamiento de los procesos de control político en la Asamblea Nacional.

En ese orden de cosas, se propone lo siguiente:

**PROPUESTA:** Se recomienda reformar el artículo 170 numeral 4 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, para que el incumplimiento de los plazos en los procesos de control político sea sancionado como una falta grave, que tiene como pena la suspensión sin remuneración de nueve a treinta días.

### 6.5 Eje de participación ciudadana en los procesos de control político

#### 6.5.1 Denuncia para la presentación de solicitud de juicio político como mecanismo de participación ciudadana

Conforme lo expusimos en esta investigación, en la Provincia de Córdoba, Argentina, el artículo 3 de la Ley de Juicio Político permite que cualquier ciudadano que tenga noticia de una causal de destitución de un funcionario público podrá denunciarlo ante la Cámara de Diputados.

Ahora bien, en el caso ecuatoriano, existen mecanismos de participación ciudadana que permiten la cesación o remoción de autoridades de elección popular a través de procesos de control político, como es el caso de alcaldes, prefectos y concejales, ejemplo de aquello es lo previsto en el artículo 336 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD):

Cualquier persona que considere que existe causal de remoción de cualquier autoridad de elección popular de los gobiernos autónomos descentralizados presentará por escrito, la denuncia con su firma de responsabilidad reconocida ante autoridad competente, a la secretaría del órgano legislativo del Gobierno Autónomo



Descentralizado respectivo, acompañando los documentos de respaldo pertinentes, la determinación de su domicilio y el correo electrónico para futuras notificaciones.

En el ámbito legislativo no podríamos adoptar este mecanismo de los GADs, porque la propia Constitución en su artículo 131 establece que el proceso se activa con la presentación de la solicitud de enjuiciamiento político con el respaldo de al menos la cuarta parte de sus miembros y en el caso del Presidente y Vicepresidente de la República con la cuarta parte de sus integrantes conforme el artículo 129 de la Constitución; sin embargo, siguiendo la experiencia del Congreso de Córdoba, se podría establecer un procedimiento que permita a los ciudadanos denunciar actos y omisiones de los sujetos pasivos de enjuiciamiento político para conocimiento de los asambleístas.

En ese orden de cosas se realiza la siguiente propuesta:

**PROUESTA:** En la sección tercera del Capítulo VIII de la Ley Orgánica de la Función Legislativa establecer un procedimiento o canal de recepción de denuncias ciudadanas para la presentación de solicitudes de juicio político en el cual se expondrá: el nombre del funcionario, el incumplimiento que es objeto de enjuiciamiento político, la relación circunstanciada de los hechos, las pruebas y los datos generales de ley, para que esta sea puesta en conocimiento por parte del CAL y se sociabilice con los 137 asambleístas a efectos de que uno de sus integrantes o varios patrocinen este procedimiento, lo cual será comunicado a los legisladores para que no exista duplicidad de solicitudes; por otro lado, el ciudadano o representante de ciudadanos, comparecerá tanto en la sustanciación en la Comisión de Fiscalización y Control Político como en la fase de enjuiciamiento político en el Pleno de la Asamblea Nacional como tercero interesado quien tendrá voz, más no voto, a través de los procedimientos que se detallen en la reforma normativa.

Se recomienda revisar la experiencia de la silla vacía del Concejo Metropolitano de Quito y aquellos aspectos que se puedan acoger en lo que tiene que ver con inhabilidades y prohibiciones para ser candidato del CPCCS para evitar conflicto de intereses.

#### **6.5.2 *Amicus curiae* en los trámites de enjuiciamiento político y fiscalización como mecanismo de participación ciudadana**

Tal como lo ha establecido la doctrina y la jurisprudencia constitucional, el *amicus curiae* es un mecanismo de participación ciudadana,<sup>25</sup> el mismo que podría ser empleado en los

---

<sup>25</sup> En materia de garantías jurisdiccionales conforme lo establece el artículo 12 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, cualquier persona o grupo de personas podrán presentar previo a la resolución de una causa constitucional un *amicus curiae*. Parafraseando a



procesos de fiscalización y control político en la Asamblea Nacional, a efectos de que los integrantes de las Comisiones puedan tener elementos técnicos, jurídicos y de opinión ciudadana al momento de llevar a cabo estos trámites. Es importante indicar, que estas comparecencias son a petición de parte y deben tener el respaldo de un documento en el cual se plasma la opinión o criterio respecto al trámite que se está conociendo; así también, conforme ocurre en la justicia constitucional, el juez político en la fase de instrucción o sustanciación puede admitir o no admitir que el ciudadano sea escuchado o simplemente se limita a revisar la documentación para llevar a cabo su resolución que puede ser el archivo o recomendación de juicio político del funcionario acusado.

De lo dicho se plantea la siguiente propuesta:

**PROUESTA:** Reformar las secciones 3, 4 y 5 del Capítulo VIII y artículo 157 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa para que cualquier persona o grupo de personas que tenga interés en el proceso de fiscalización o control político presenten un escrito de *amicus curiae* que será admitido al expediente para mejor resolver hasta antes del informe y de creerlo necesario, los integrantes de la Comisión podrán escuchar en audiencia pública a la persona o grupo interesado.

#### **6.5.3 Derecho de petición a través de las Comisiones Especializadas Permanentes**

Existen cierto tipo de peticiones que los ecuatorianos en ejercicio de su derecho previsto en el artículo 66 numeral 23 de la Constitución de la República dirigen a las autoridades que son sujetas a fiscalización y control político por parte de la Asamblea Nacional: “*23. El derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas. No se podrá dirigir peticiones a nombre del pueblo*”.

En tal virtud, esta participación ciudadana no puede limitarse a recibir sugerencias y recomendaciones de la ciudadanía, sino, ayudar a que sus problemas y de la colectividad sean

---

Víctor Bazán, la figura del amicus curiae tiene por finalidad ser un instrumento de participación ciudadana que permita a las instancias jurisdiccionales la resolución ponderada y razonable de cuestiones con alto grado de complejidad mediante la proporción de consideraciones que estarán fundamentadas en la experiencia, la doctrina, la jurisprudencia y el derecho comparado. Conforme lo ha dispuesto la Corte Constitucional del Ecuador en la Sentencia No. 177-15-SEP-CC de 3 de junio de 2015 para resolver el caso No. 0278-12-EP, el amicus curiae “(...) no aporta de forma imparcial al tema de la controversia, sino más bien tiene una posición respecto a lo que puede resolverse de una u otra parte” (177-15-SEP-CC, 2015). En ese sentido, se puede plantear una propuesta de estas características que permita una mejor y más amplia participación ciudadana.



atendidos y se lo puede hacer a través de los requerimientos de información como atribución que tienen los legisladores y, de ser el caso, activar procesos de enjuiciamiento político.

Por las razones expuestas se propone la siguiente alternativa:

**PROPUESTA:** Reformar el artículo 157 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa para que los ciudadanos puedan presentar denuncias sobre las peticiones que han realizado a las autoridades del Estado que son susceptibles de control político y que no han sido atendidas, con la finalidad de que se active el procedimiento de requerimiento de información y se puedan fiscalizar los actos y omisiones del poder público.

Además, es imperativo regular un procedimiento a lo interno de la comisión para calificar dichas denuncias que requieran tratamiento por la Comisión al menos una vez cada mes y presentar un informe en los primeros cinco días del mes subsiguiente para evidenciar los resultados y respuestas, además, de los otros procesos a ser activados en caso de omisión o insuficiente contestación.



## 7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PARA MEJORAR LAS CAPACIDADES DE FISCALIZACIÓN Y CONTROL POLÍTICO EN LA ASAMBLEA NACIONAL.

### 7.1 Conclusiones

En el marco de esta investigación en la cual se han analizado buenas prácticas internacionales en materia de fiscalización y control político, el marco jurídico interno y el intercambio de opiniones y criterios con expertos en la materia, llegamos a las siguientes conclusiones:

**Primera:** La Asamblea Nacional del Ecuador ha realizado esfuerzos importantes para que este sea un parlamento abierto en el cual se garanticen los principios y derechos de transparencia, acceso a la información pública y participación ciudadana; sin embargo, existen deficiencias en la información y documentación de requerimientos de información, juicios políticos y procesos de fiscalización, toda vez que en el primer caso la información es incompleta y en los dos últimos es inexistente a pesar de haber un Sistema de Información Legislativa y políticas de parlamento abierto en el que no hay las principales piezas procesales o documentales como solicitud, calificación, informes, actas y resolución para disposición de la ciudadanía.

**Segunda:** Dentro los procesos de fiscalización y control político no existen mecanismos reales de participación ciudadana, a diferencia de lo que ocurre en otros países como Argentina, Chipre y Rumania en los cuales esta no depende exclusivamente de la voluntad de los legisladores, sino, que pueden ser protagonistas de la formación de la voluntad y decisión política. No basta que las sesiones sean abiertas y exista la figura de asambleísta por un día.

**Tercera:** La regulación vigente en el trámite de juicios políticos y procesos de remoción en la Ley Orgánica de la Función Legislativa tiene varios vacíos normativos que pueden violentar garantías de los derechos al debido proceso, principalmente con la práctica de prueba, defensa técnica a través de procurador judicial o abogado, suspensión de plazos y juzgamiento en ausencia, respecto de este último caso, existen juicios políticos que se tramitaron y se resolvió la censura y destitución sin la presencia del funcionario interpelado.

**Cuarta:** La sanción para funcionarios públicos que son sujetos pasivos de enjuiciamiento político por actos de corrupción, mal manejo de recursos o bienes públicos no corresponde a la gravedad de la infracción y la causal de incumplimiento de funciones, ya que esta se limita a la censura y/o destitución e inhabilitación para el ejercicio de cargo público de



dos años, cuando en la Ley Orgánica de Servicio Público establece la inhabilitación perpetua, conforme lo hemos advertido en este informe.

**Quinta:** El principio de oportunidad política se ha restringido en el trámite de solicitudes de juicios políticos, debido a la imposibilidad de tramitar dos o más pedidos de manera simultánea, a diferencia de lo que se realizaba en el periodo legislativo 2017-2021; además, la Ley Orgánica de la Función Legislativa no permite priorizar los juicios políticos y excluir de forma extraordinaria el orden de prelación cuando la necesidad política, ciudadana y social lo exijan.

**Sexta:** De la revisión de las solicitudes de requerimiento de información debemos señalar que la información es incompleta, existe duplicidad de peticiones, no existe articulación y coordinación y los asambleístas se arrogan funciones de órganos legislativos seccionales para fiscalizar a las autoridades ejecutivas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y provinciales.

**Séptima:** En lo que tiene que ver con los procesos de fiscalización y comparecencias no existe información relativa a estos trámites como actas, informes , resoluciones y seguimiento de los resultados.

**Octava:** La falta de acceso a la documentación de los procesos de fiscalización y control político limita el derecho a la información de los ciudadanos prevista en la Constitución y en la Convención Americana de Derechos Humanos, toda vez que los medios de comunicación no pueden informar sobre los trámites que se ejecutan en las Comisiones y otras instancias legislativas como el caso del Consejo de Administración Legislativa que no publica sus órdenes del día, resoluciones y actas.

## 7.2 Recomendaciones

**Primera:** La Asamblea Nacional debe fortalecer el Sistema de Información Legislativa y políticas de parlamento abierto con el acceso y transparencia de la documentación de los procesos de control político y de fiscalización que actualmente es insuficiente en algunos casos e inexistente en otros en su página web, conforme a la experiencia de otros países y las buenas prácticas internacionales.

**Segunda:** Es imperativo que se creen otros mecanismos de participación ciudadana en el trámite de los juicios políticos como la figura de *amicus curiae* a través de criterios técnicos de la propia ciudadanía que puede presentar y comparecer; además, para garantizar el derecho de petición de los ciudadanos la legislatura puede fiscalizar las solicitudes que no han sido



atendidas y, a partir de ahí, proseguir con procesos de control político en contra de los sujetos pasivos de enjuiciamiento político o de fiscalización.

**Tercera:** La Asamblea Nacional debe trabajar en reformas puntuales a la Ley Orgánica de la Función Legislativa que garanticen mínimos constitucionales del derecho al debido proceso y garantías del derecho a la defensa, además, de superar la contradicción entre trámites y consecuencias jurídicas entre autoridades.

**Cuarta:** Socializar las propuestas que se han presentado en este informe hacia los integrantes de la Comisión de Fiscalización y Control Político e integrantes del Consejo de Administración Legislativa para que se tomen los correctivos necesarios y se impulsen reformas correspondientes.

**Quinta:** Generar espacios de intercambio de experiencias con otros países y recibir asesoría de organizaciones no gubernamentales que puedan coadyuvar en la consecución de los objetivos y propuestas que sean plasmado y expuesto en esta investigación.



## 8. REFERENCIAS

- Alban, A. (5 de Octubre de 2021). El juicio político a Richard Martínez se archivó en la oficina de Guadalupe Llori. *Expreso*.
- Alemán, B. (2020). *Reglamento del Bundestag Alemán y Reglamento de la Comisión Mixta*. Berlín: Bundestag Alemán .
- Asamblea Nacional. (s.f.). *Asamblea Nacional de la República del Ecuador*. Obtenido de <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/contenido/coordinacion-general-de-relaciones-interinstitucionales>
- Asamblea Nacional del Ecuador . (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Quito : Registro Ofiginal N° 303 .
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). *Control de la acción de gobierno*. Quito: Registro Oficial Nro, 449.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2009). *LEY ORGANICA DE LA FUNCION LEGISLATIVA*. Quito: Registro Oficial, 642.
- Caminal, M. (2001). "La representación y el Parlamento" en *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Tecnos.
- Celi, E. (5 de Octubre de 2020). Tercer intento de reforma a la Ley de la Función Legislativa . *Primicias*. Obtenido de <https://www.primicias.ec/noticias/politica/reforma-legislativa-aprobada-tras-mas-de-10-anos/>
- Celi, E. (1 de Julio de 2021). El contralor Pablo Celi enfrentará seis acusaciones en la Asamblea . *Primicias* .
- Colombia, C. d. (1992). *Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes* . Diario Oficial No. 40.483.
- Constituyente, C. G. (1853). *Constitución de la Nación Argentina* . Santa Fe : Imprenta Nacional .
- Córdoba, L. C. (1999). *Ley de Juicio Político* . Córdoba : Boletín Oficial, 20 de octubre de 1999.
- Diputados, C. d. (1994). *Reglamento de la Cámara de Diputados*. Bucarest: Boletín Oficial de Rumania, Parte I, no. 778.
- El comercio. (20 de Julio de 2016). Pedido de juicio político contra el Ministro de Educación fue aprobado en la Comisión de Fisicalización. *El comercio*. Obtenido de <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/ministro-educacion-juicio-politico-augustoespinosa.html>
- El Comercio. (2 de Julio de 2017). Siete horas duró el juicio al excontralor Carlos Pólit, fue censurado. *El Comercio*.
- El telégrafo . (s.f.). Aampetra y el juicio político fallido . *El telégrafo* .



El universo . (10 de Agosto de 2016). Comisión de Fiscalización archiva juicio político a ministro Augusto Espinosa. *El Universo*.

El Universo . (21 de Diciembre de 2017). Juicio político a Jorge Glass en riesgo si se declara antes abandono de su cargo. *El Universo* .

El Universo. (2 de Julio de 2017). Asamblea Nacional aprueba moción de censura contra excontralor Carlos Pólit. *El Universo*.

El Universo. (13 de Noviembre de 2017). CAL archiva el juicio político contra exministro Augusto Espinosa . *El Universo*.

El Universo. (2017). CAL ratificó archivo de juicio político a Jorge Glas, según asambleísta Patricio Donoso. *El Universo*.

García, M. Á. (2002). La estructura de oportunidades políticas para la acción de las ONG: El caso de Pro Búsqueda. En M. Á. Górcio, *La estructura de oportunidades políticas para la acción de las ONG* (pág. 193). Salamanca: Universidad de Salamanca.

Guastini, R. (2016). *La sintaxis del derecho*. Madrid: Marcial Pons.

Guastini, R. (2016). *La sintaxis del derecho*. Madrid: Marcial Pons.

Llorente, F. R. (2012). *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución* (Vol. II). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Llorente, F. R. (2012). *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución* (Vol. II). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Manuel José Gandarillas, M. E. (2005). *Constitución Política de la República Chilena* . Santiago .

Montoro, M. (27 de Enero de 2020). *ATS Buenas Prácticas* . Obtenido de <https://www.ats.edu.uy/buenas-practicas/>

Observatorio Legislativo. (2017). *INFORME GESTIÓN Y TRANSPARENCIA DE LA ASAMBLEA NACIONAL 2013 - 2017*. Quito.

Observatorio Legislativo. (2022). *INFORME GESTIÓN Y TRANSPARENCIA DE LA ASAMBLEA NACIONAL 2021-2025*. Quito.

OpeningParliament.org. (2012). *Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria* . Washington D.C.

Redacción Plan V . (4 de Diciembre de 2017). El expediente Jalkh. *Plan V* .

Redacción Primicias . (2 de Julio de 2021). Asamblea archiva oficialmente juicio político contra exministro René Ortiz. *Primicias* .

Redacción Primicias . (5 de Mayo de 2021). Exministro de Salud, Juan Carlos Zevallos, es censurado por la asamblea . *Primicias* .

Representantes, L. C. (1980). *Regla de la Cámara de Representantes de la República de Chipre* .

República, C. d. (1995). *Reglamento del Congreso de la República*. Lima .

Salamanca, A. (2015). *La investigación Jurídica Intercultural e Interdisciplinar*. Sevilla: Redhes.



Salamanca, A. (2015). *La Investigación Jurídica Intercultural e Interdisciplinar*. Sevilla: Redhes.

Se cocina primer juicio político en la Asamblea . (15 de Diciembre de 2010). *Diario La Hora* , págs. 10-11.

Velez, R. (24 de Noviembre de 2020). Asamblea censura a María Paula Romo y queda destituida de su cargo. *El Comercio*.

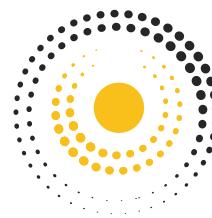
## 9. ANEXOS

### ENTREVISTAS A EXPERTOS EN LA MATERIA:

[https://1drv.ms/u/s!AmxynOSMjG9jg2o3EzYS36OxKL\\_a?e=dVluwf](https://1drv.ms/u/s!AmxynOSMjG9jg2o3EzYS36OxKL_a?e=dVluwf)



Ciudadanía  
y Desarrollo



OBSERVATORIO  
LEGISLATIVO

**[www.observatoriolegislativo.ec](http://www.observatoriolegislativo.ec)**

 OjoALaAsamblea  @OjoALaAsamblea  @fcd\_ecuador