

EL JUICIO POLITICO AL VICEPRESIDENTE DEL ECUADOR DENTRO DE LA NORMATIVA CONSTITUCIONAL (ACCION DE QUEJA ANTE EL T.G.C.)

Per: Dr. Jora. Zavala Egas

SEÑOR PRESIDENTE DEL TRIBUNAL DE GARANTIAS CONSTITUCIONALES:

Nosotros, Legisladores de la República, a usted y, por su intermedio al Tribunal en Pleno, decimos:

ANTECEDENTES

- 1.1.- **Durante los meses** de abril y mayo de 1991 ciertos diputados pertenecientes a los partidos políticos propusieron tres acusaciones, una por **organización** política, ante el Presidente del H. Congreso Nacional, **imputando** una serie de actos al señor Vicepresidente de la República, que, **al decir** de aquellas, constituyen "infracciones que afectan gravemente al honor nacional" y, **en base a esta argumentación, proponían el respectivo enjuiciamiento político al funcionario en mención**, con basamento en lo que estipula el artículo 59, literal f) de la Constitución de la República.
- 1.2.- El Presidente **del H. Congreso Nacional de** conformidad con las facultades que le concede el **Art. 64 de** la Constitución Política y el artículo 16, numeral 4 del Reglamento Interno del H. Congreso Nacional convocó a un período extraordinario de sesiones a partir del día martes 4 de junio de 1991 a las 16h00 para conocer exclusivamente, entre otros temas: "13.- Trámite de las acusaciones presentadas en contra del señor Vicepresidente Constitucional de la República. (Art. 59 literal O de la Constitución Política. 150 y 151 del Reglamento Interno del Congreso Nacional".
- 1.3.- En la sesión del día 5 de junio de 1991 una mayoría de diputados del Congreso Nacional aprobó una moción del H. por la cual se autorizó al Presidente del Organismo para que proceda a efectuar el reconocimiento de firmas de los diputados acusadores y para que éstos designen una comisión de fiscales que deben presentar un dictamen al Congreso Nado-

nal hasta el día 8 de Julio de 1991, todo en aplicación del artículo 151 del Reglamento Interno del Congreso Nacional.

1.4.- En efecto, en diversas fechas los acusadores reconocieron sus firmas ante el Presidente del Congreso y se procedió a la designación de la **comisión de fiscales compuesta por tres diputados acusadores.**

1.5.- El Vicepresidente de la República mediante comunicación de 13 de junio de 1991, dirigida a los diputados que suscriben este escrito los comisionó y autorizó para que: "EN VISTA DE QUE UN CONJUNTO DE DIPUTADOS, IRRESPECTANDO LA CONSTITUCION Y LAS LEYES DE NUESTRO PAIS, DECIDIERON DESIGNAR UNA COMISION DE SUPUESTOS FISCALES CON EL INUTIL INTENTO DE INDAGAR PRUEBAS SOBRE DELITOS INEXISTENTES QUE MALICIOSAMENTE QUIERE HACER APARECER HAN SIDO COMETIDOS POR EL VICEPRESIDENTE DE LA REPUBLICA, Y CONVENCIDO QUE EN ESTE PROCESO SEGUIRÁN ENCONTRANDO LA FORMA DE INSULTARME Y CALUMNIARME PERMANENTEMENTE, AUTORIZO A Uds. PARA QUE EN LA TRIBUNA POLITICA QUE SEA, DENUNCIEN A QUIENES PRETENDAN MANCILLAR MI HONOR Y EL DEL CARGO QUE OCUPO. ESTA ACTIVIDAD LES PIDO, COMEDIDAMENTE, QUE LA LLEVEN A CABO Uds. DURANTE TODO ESTE PROCEDIMIENTO INCONSTITUCIONAL, INJURIDICO Y ARBITRARIO QUE SE PRETENDE DESARROLLAR, EN MI CONTRA, EN EL H. CONGRESO NACIONAL . ."

1.6.- El mencionado documento, debidamente protocolizado, fue entregado al Presidente del H. Congreso Nacional por nosotros el mismo día 13 de junio a las 11h00.

1.7.- El día 19 de junio de 1991 el Vicepresidente de la República del Ecuador fue notificado con un oficio suscrito por el Secretario del H. Congreso Nacional en el cual, básicamente, le comunicaba que por petición de la comisión de fiscales el Presidente del Organismo había dispuesto que el segundo mandatario del País envíe documentación de descargo en un plazo de ocho días.

Estos son los antecedentes que sirven de sustento a nuestra comparecencia ante usted para los objetivos que más adelante señalamos.

EL JUICIO POLITICO AL VICEPRESIDENTE DEL ECUADOR DENTRO DE LA NORMATIVA CONSTITUCIONAL

- II.1 No es posible realizar un análisis sistemático de la institución parlamentaria del "juicio político", en su concreción como norma positiva, sin antes sentar una premisa que le otorga la base estructural de su esencia jurídico-constitucional y ella es la de reconocer que el Ecuador tiene como sistema político el democrático y su forma de gobierno es republicano y presidencialista, así lo establece el Art. 1 de la Carta Fundamental.
- 11.2.- Cada una de las características señaladas tiene su propia significación y así el establecimiento de un sistema democrático implica el que la soberanía se radique en el pueblo, que una forma de gobierno republicano exija la más radical separación del poder del Estado en tres Funciones autónomas y, por ende, independientes entre sí y, finalmente, que si ese sistema democrático y republicano es, también, presidencialista sea su titular, el Presidente de la República, el único responsable de la conducción política del Estado y quien lo representa, tal cual lo señala nuestra Constitución en el artículo 73.
- 11.3.- Lo expresado no admite limitación de ninguna clase sin que tal realidad conlleve la afirmación de que no existen los controles sobre los actos de cada una de las Funciones, siendo uno de ellos el denominado "juicio político".
- 11.4.- La expresión que escogieron nuestros constituyentes de "juicio político" ha llevado a muchos a la falsa conceptualización de tal institución, pues afirman que el Congreso tiene la facultad de controlar, fiscalizar o enjuiciar la política del Ejecutivo, esto es, su programa de gobierno, teniendo como objeto los actos que lo ejecutan o desarrollan. Esta tesis de ser verdadera -que no lo es- conduce a negar la forma de gobierno presidencialista y, consecuentemente, a contradecir la norma constitucional que impone esa forma de gobierno. Dicho de otra forma, la responsabilidad de la política del gobierno presidencial es exclusiva del Ejecutivo y no es objeto de control alguno por parte de ninguna otra Función del Estado.
- 11.5.- Y es que el adjetivo "político" con el que se califica al juicio previsto en el artículo 59, literal f) de la Constitución no se refiere al objeto del mismo ni tampoco al procedimiento, se refiere al sujeto juzgador que es un ente esencialmente político, vale decir, el Congreso Nacional. Ese

juez político juzga, pero lo hace a través de procedimiento jurídico y con base en un elemento jurídico que constituye, a su vez, el objeto del mismo.

- 11.6.- Concretamente, la norma constitucional que establece el "juicio político" es una norma de competencia, pues concede al Congreso Nacional la atribución de su ejercicio, pero limita tal competencia y atribución con normas precisas y categóricas y así tratándose del enjuiciamiento al Presidente y Vicepresidente de la República se señalan varios presupuestos jurídicos imprescindibles de cumplir para su procedencia.
- 11.7.- El segundo inciso del literal O del Art. 59 que es la norma aplicable al caso señala una primera diferenciación con respecto al enjuiciamiento de otros funcionarios que no sean el Presidente y Vicepresidente de la República y es que para aquellos el objeto del juicio es cualquier infracción cometida en el desempeño de sus cargos, mientras que para éstos "sólo podrán ser... traición a la Patria, cohecho o cualquier otra infracción que afectare gravemente el honor nacional;"
- 11.8.- Esto significa que el antecedente necesario para que proceda el enjuiciamiento es la comisión de cualesquiera de estas "infracciones", cuya *naturaleza* es indiscutiblemente de carácter penal, pues no de otra forma se puede interpretar la norma cuando señala dos actos tipificados como delitos por nuestro ordenamiento jurídico-penal y luego agrega la expresión "cualquier otra infracción". Es de toda evidencia que se refiere a un acto de igual gravedad a los enunciados precedentemente. No tendría *sindéresis* que describiendo la norma constitucional actos de máxima relevancia jurídica como son los punibles, luego se refiera *a otros de menguada trascendencia* como son las infracciones, civiles o administrativas.
- 11.9.- Ahora bien, sentada esa interpretación debemos preguntarnos si el constituyente pudo haber señalado como causal de enjuiciamiento político, a los máximos dignatarios de la Función Ejecutiva, infracciones inexistentes en nuestro sistema penal como son las que afectan gravemente al honor nacional y la respuesta es que sí. Las normas constitucionales son operativas o programáticas. Las primeras son las que son susceptibles de ser aplicadas por sí solas, las segundas son las que requieren de otro acto legislativo para su aplicación. Es decir, las operativas están destinadas a los obligados a su aplicación, normalmente los jueces; mientras que las programáticas tienen como destinatario al legislador y toca a éste

expedir las leyes que permitan su concreción en la vida social del Estado.

II.10.- Sucede, pues, que el legislador no ha dictado las leyes que describan **y** tipifiquen las conductas que se consideran lesionan al "honor nacional" y no siquiera ha considerado que exista un bien jurídicamente **protegido** que se denomine así. Hecho, además, demasiado polémico, pues **el honor** es un bien propio del ser humano y no de una persona jurídica o un ente político.

II.1 1.- Lo que nos lleva a la conclusión que no es posible en nuestro sistema constitucional enjuiciar políticamente al Presidente o Vicepresidente de la República por "infracciones que afectaren **gravemente** al honor nacional", pues no se encuentran tipificadas por ninguna ley penal y a nadie se lo puede reprimir por ningún acto que en el momento de cometerse no estuviere tipificado como infracción. (Art. 19, No. 17, lit.c.) La otra interpretación posible nos llevaría a concluir que cualquier acto que, según el juzgador, afecte al honor nacional es objeto de juicio político, y resultaría así que el juez cualifica el acto como infracción y no la ley, destrozando toda garantía individual protectora de la libertad.

II I

LA GARANTIA A UN PROCESO LEGAL

III.1.- Es de toda evidencia que la facultad de enjuiciamiento político no está exenta de someterse a principios constitucionales **superiores como son las garantías individuales, las libertades constitucionales o los derechos públicos subjetivos** de rango constitucional. Por el contrario, su sometimiento es una exigencia del Estado de Derecho o del Estado Democrático. Ninguna excepción es imaginable siquiera, so pena de hacer prevalecer el poder público sobre los derechos del individuo.

111.2.- Es una garantía de todo individuo el tener el derecho a un proceso legal o debido enjuiciamiento y así lo reconoce nuestra Constitución en el Art. 19, No. 17, lit. e) cuando expresa que "nadie puede ser penado sin juicio previo". Es evidente que no se refiere a un juicio tramitado de cualquier forma, es obvio que no se acepta cumplida la garantía constitucional si el juicio es arbitrario. Se refiere a un juicio legal y justo. Se expresa la necesidad de un enjuiciamiento en que la ley regule su trámite. De una norma con rango de ley que establezca el procedimiento.

- 111.3.- Nadie en el mundo actual discute el principio que las garantías individuales no pueden limitarse por otra norma que no sea una Ley formal y materialmente integrada. Es absurdo y contradictorio pensar en que una libertad constitucional -reconocimiento jurídico-positivo de un derecho humano- pueda regularse por un reglamento (acto administrativo) o por una ordenanza o por una instrucción de autoridad. Aceptar ello es lo mismo que admitir que no existe un real sistema protector de los derechos de los asociados en un Estado.
- 111.4.- Es por ello que la garantía del debido proceso que preve nuestra Constitución requiere que todo enjuiciamiento que conlleva la imposición de una sanción esté regulado por una norma jurídica que constituya una Ley. De otra forma, un enjuiciamiento podría variar su trámite por la mera voluntad de la autoridad que expidió un reglamento de procedimiento y ello ya es conculcar la garantía del debido proceso prevista en el Art. 19, No. 17, lit. e) de nuestra Constitución y lo que impone el artículo 92 de la misma.
- 111.5.- Pero si a lo afirmado antes agregamos la circunstancia que el enjuiciado sea un representante de la voluntad popular entra en la consideración un nuevo elemento, pues a la individual garantía ^del representante en mención se agrega la necesidad de garantizar la expresión de la voluntad popular, la garantía del derecho de elegir (Art. 32 de la Constitución) -expresión de la soberanía (Art. 1 idem)- lo cual expresa con mucha mayor fuerza la necesidad de una Ley que norme todo el procedimiento de enjuiciamiento.
- 111.6.- Pero la garantía del debido proceso (juicio previo) requiere un desarrollo normativo adicional que es necesidad lógica emanada de la
juicio de tipicidad. Esto no significa otra cosa que la obligación del juzgador de establecer en forma previa a la admisión de una acusación de que los hechos llegados a su conocimiento se adecúan, se encuadran a la descripción típica que en forma previa ha realizado el legislador. Es obvio que nadie puede ser sometido a un proceso por una infracción punible si el juez no se asegura, primero, que el acto o la conducta imputable y que consta narrada en una denuncia o en una acusación reúne los mismos elementos con los que el legislador configuró el tipo de infracción. Esta exigencia prevista en la ley procesal penal común no puede ser obviada en un juzgamiento político cuando la causa del mismo se debe fundamentar, precisamente, en una infracción penal taxativamente enunciada por

el constituyente y, por otra parte, esta garantía preprocesal de la que goza todo ecuatoriano en las causas penales comunes no puede ser ignorada cuando se trata del juzgamiento de los mandatarios de la voluntad popular como son el Presidente y Vicepresidente de la República.

IV

CONCLUSIONES SOBRE EL JUICIO POLITICO AL VICEPRESIDENTE DE LA REPUBLICA

- IV.1.- Se ha establecido que el Vicepresidente de la República sólo puede ser, enjuiciado por tres infracciones que deben estar tipificadas en forma previa a su comisión: traición a la Patria, cohecho y otra que constituya grave afectación al honor nacional. Esto de acuerdo a lo previsto en el Art. 59, lit. O y Art. 19, No. 17, lit. c) de la Constitución de la República.
- IV.2.- Asimismo se ha concluido que la garantía del debido proceso o legal procesó o juicio previo que exige el Art. 19, No. 17, lit e) de la Carta Política implica la existencia de una norma jurídica con el rango de Ley que prevea, regule o norme el enjuiciamiento para dar cabal satisfacción a la garantía de la persona sometida a enjuiciamiento.
- IV.3.- También es derivación de las garantías constitucionales previstas en el Art. 19, No. 17, literales c) y e) el que, en forma previa al enjuiciamiento por infracciones punibles, el juez de la causa realice un juicio sobre la tipicidad de los hechos llegados a su conocimiento y establezca su real adecuación con las figuras típicas concebidas por el legislador para dar curso a la admisibilidad de la denuncia o acusación.

V

TRAMITE EJECUTADO POR DECISION DE UNA MAYORIA DEL H. CONGRESO NACIONAL

- V.1.- Todas las acusaciones presentadas relatan hechos que, además de falsos, no constituyen ninguna de las figuras típicas de traición a la patria o cohecho que ha previsto el Art. 59, lit. O de la Constitución como causales de enjuiciamiento.
- V.2.- Ninguna de las acusaciones contiene la descripción de una sola conducta que constituya infracción que afecte gravemente al honor nacional, aun cuando lo afirmen los acusadores, y es un imposible que ello ocurra, pues

ninguna ley penal ha previsto **ese** tipo de infracción con anterioridad a la comisión de los actos contenidos en las acusaciones.

V.3.- El Congreso Nacional jamás invocó Ley alguna para asegurar la garantía de un legal proceso político y se conformó con acoger, para el enjuiciamiento, su reglamento interno que por resolución, no siquiera publicada en el Registro Oficial, adoptó en 1979 para organizar sus procedimientos internos.

V.4.. El Congreso Nacional jamás leyó o escuchó en sesión alguna la relación de hechos contenidas en las acusaciones y jamás realizó análisis o examen de la tipicidad de aquellos, la cual así lo hubiere realizado resultaba un juicio, con resultado negativo, pues no existe ningún tipo de infracción que constituya afectación grave al honor nacional.

V.5.- Todos estos actos derivados de una mayoría del H. Congreso Nacional constituyen serias violaciones a las garantías individuales del señor Vicepresidente de la República, previstas en el Art. 19, No. 5 y No. 17, **literales c) y e) de la Constitución, a más que al quebrantarlas violentan en forma paladina el literal f) del Art. 59 de la misma..**

VI

ACCION CONSTITUCIONAL DE QUEJA

Con esos antecedentes de hecho y derecho, fundamentados en lo previsto en el numeral 3 del Art. 141 de la Constitución Política del Ecuador, comparecemos ante usted a interponer, como en efecto interponemos, acción de queja por la violación de los derechos garantizados por la Carta Fundamental al ciudadano Vicepresidente de la República del Ecuador, fundamentalmente, los *cine en la Norma Suprema* prevee el artículo 19, numerares c) y e):

Nuestra pretensión jurídica es que el Tribunal de Garantías Constitucionales obligue, mediante la observación prevista en la Carta Política, a los miembros del H. Congreso Nacional que adoptaron tales decisiones inconstitucionales a que rectifiquen procedimientos, se abstengan de continuar un proceso arbitrario y supediten sus actos a los derechos fundamentales del ser humano y a las **exigencias** de la Constitución.

Señalamos como domicilio, en la ciudad de Quito, para notificaciones futuras, el casillero judicial del Dr. quien nos representará en el trámite de la presente acción.