

Oficio N° 17989

Quito, DM., - 9 MAR 2022

Señora abogada
Esperanza Guadalupe Llori Abarca,
PRESIDENTA,
ASAMBLEA NACIONAL.
Ciudad.-

De mi consideración:

Me refiero a su oficio No. PAN-EGLLA-2022-0241 de 4 de marzo de 2022, ingresado en la Procuraduría General del Estado el mismo día, mediante el cual usted formuló la siguiente consulta:

“¿El artículo 18 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa le faculta al Pleno de la Asamblea Nacional crear, designar o conformar una comisión pluripartidista ad hoc, con fines de destitución de autoridades de la Asamblea Nacional, sin antes agotar el procedimiento y pasar por la calificación de la solicitud de investigación por parte del órgano calificador esto es el Consejo de Administración Legislativa CAL, cuando los artículos 164 y 166 de la norma ibidem, establecen que para la destitución de los y las asambleístas se requiere de tres órganos plenamente identificados; calificador, sustanciador y juzgador.?”

1. Antecedentes.-

1.1. El informe jurídico del Coordinador General de Asesoría Jurídica de la Asamblea Nacional, contenido en memorando No. 002-AN-PR-CGAJ-2022 de 4 de marzo de 2022, citó los artículos 11 numerales 1, 2, 6, 7 y 9, 82 y 83 numerales 5 y 11, 118, 120, 122, 126 y 226 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante CRE); 1, 2, 6, 7, 8, 9, 18, 165 y 166 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa² (en adelante LOFL); 1, 17 y 18 de la Resolución No. CAL-2021-2023-261³, que contiene el “Reglamento Orgánico Funcional de la Asamblea Nacional”; 5, 7, 8, 12, 13, 14 y 15 de la Resolución No. CAL-2019-2021-431⁴, que contiene el “Reglamento del Comité de Ética de la Asamblea Nacional”.

En lo principal, el mencionado informe jurídico manifiesta que la Asamblea Nacional se rige por su propia ley que regula su funcionamiento, desarrolla sus deberes y atribuciones, así como los procedimientos parlamentarios y el régimen disciplinario de

¹ CRE, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

² LOFL, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 642 de 27 de julio de 2009.

³ Resolución No. CAL-2021-2023-261, suscrita el 14 de diciembre de 2021, sin publicación en el Registro Oficial.

⁴ Resolución No. CAL-2019-2021-431, suscrita el 24 de enero de 2021, sin publicación en el Registro Oficial.

17933

los legisladores; y, con relación al procedimiento o trámite para la destitución de las autoridades de la Asamblea Nacional, materia de la consulta, expone:

“5. (...)

En este contexto, el trámite para la destitución de las o los asambleístas se encuentra regulado a partir del artículo 164 y siguientes de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, trámite al que se remite expresamente, como ha quedado claro, el artículo 18 de la norma ibídem, y que establece entre sus disposiciones y otros aspectos que dentro del procedimiento o trámite de destitución de asambleístas, inicia con la presentación de una denuncia motivada, y comporta la actuación de tres (3) órganos que intervienen durante el proceso establecido para el efecto, claramente definidos por la Ley:

| Órgano calificador de la denuncia (Art. 166 LOFL/4to inciso) | Órgano sustanciador de la denuncia (Art. 166 LOFL / 5to inciso) | Órgano juzgador de la denuncia (Art. 166 LOFL / 9no y 10mo inciso) |
|--|---|--|
| Consejo de Administración Legislativa | Comité de Ética de la Asamblea Nacional | Pleno de la Asamblea Nacional |

En este contexto lógico, el artículo 18 cambia el trámite y el procedimiento de destitución, ya que reemplaza al Comité de Ética de la Asamblea Nacional, que exclusivamente tiene la calidad legal y **la competencia de órgano sustanciador de la solicitud de investigación** (Art. 166, 5to inciso LOFL), por la **comisión pluripartidista ad hoc de cinco miembros designada por** el Pleno de la Asamblea Nacional, como órgano sustanciador (Art. 18 LOFL).

Entonces, al tenor literal de la Ley, respecto a que tanto los plazos como el trámite a seguirse para la destitución de autoridades de la Asamblea Nacional será el mismo establecido en la Ley Orgánica de la Función Legislativa para la destitución de asambleístas.

Por otro lado, el artículo 166 de la norma citada es claro y puntual al establecer que el proceso de investigación para proceder con la destitución de las y los asambleístas inicia a través de la presentación de la solicitud de investigación y sanción motivada que cumpla con los requisitos de Ley, referente al cometimiento de infracciones señaladas en el artículo 127 de la Constitución y 163 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, lo que en el caso concreto, debe contemplar los mismos requisitos de las denuncias presentadas en contra de los asambleístas para que opere el proceso de destitución y consecuentemente la misma deberá ser calificada por el órgano calificador dispuesto en el trámite de destitución de los asambleístas, es decir el Consejo de Administración Legislativa, disposición que el artículo 18 de la norma en referencia no modifica.

Respecto del órgano sustanciador, el artículo 18 de la norma ibídem, sí modifica el procedimiento de destitución de asambleístas, en el sentido que la solicitud de investigación o “evaluación” deberá ser sustanciada, a diferencia de lo que establece el artículo 166 respecto a que la investigación le corresponde al Comité de Ética de la

Asamblea Nacional, por la denominada comisión pluripartidista ad hoc de cinco miembros designada por el Pleno de la Asamblea Nacional, con el voto favorable de la mayoría absoluta.

Por último, **es el órgano juzgador**, el Pleno de la Asamblea Nacional el cual, en ambos casos, es el que decide sobre la destitución de asambleístas y/o de las autoridades que han sido sujeto de procedimiento previo, iniciado con la presentación de una denuncia motivada, que como se ha dejado claro, comporta la intervención de tres órganos distintos de la Asamblea Nacional.

En tal sentido la norma que regula el funcionamiento de la Asamblea Nacional determina que el trámite para la destitución de autoridades es el mismo que para la destitución de asambleístas. No pudiendo activarse una comisión multipartidista ad hoc sin que previamente exista la presentación formal de una solicitud de investigación que cumpla con las formalidades legales y que pase por la calificación a trámite por parte del órgano calificador designado por Ley”.

2.- Análisis.-

Para atender su consulta se analizará lo siguiente: i) la aplicación del principio del debido proceso y sus garantías a la destitución de los servidores públicos; ii) el reenvío que efectúa el artículo 18 de la LOFL al procedimiento reglado para la destitución de Asambleístas, para la investigación a las autoridades de la Asamblea Nacional; iii) el procedimiento de investigación de los Asambleístas, sus requisitos y los órganos que deben intervenir; y, iv) conclusiones.-

2.1. La aplicación del principio del debido proceso y sus garantías a la destitución de los servidores públicos.-

Para atender su consulta se considera que de acuerdo con los artículos 229 de la CRE y 4 de la LOSEP, quien ejerce una dignidad en el sector público es un servidor público, cuyos derechos, deberes, ingreso y cesación se rigen por la ley.

De acuerdo con el artículo 121 de la CRE, el Presidente y los Vicepresidentes de la Asamblea Nacional son autoridades designadas “*para un periodo de dos años*”, y en tal calidad integran el CAL, según el artículo 122 ibídem.

La destitución de un servidor público constituye una sanción que se impone por infracciones graves, sujetas al principio de tipicidad, pues según el numeral 2 del artículo 132 de la CRE se requiere de ley para “*Tipificar infracciones y establecer las sanciones correspondientes*”.

En tal contexto, se observa que, además de la cesación en el cargo, la destitución de un servidor público produce la inhabilidad para el desempeño de otros cargos públicos. Tal inhabilidad también se produce en el caso de la destitución de los asambleístas, de

17989

acuerdo con el inciso final⁵ del artículo 163 de la LOFL, sin embargo según el artículo 18 ibídem, la destitución de las autoridades de la Asamblea Nacional –Presidente, Vicepresidentes y Vocales del CAL– *“no implica la destitución del cargo de asambleísta”*.

Según el artículo 76 de la CRE, el debido proceso y sus garantías son aplicables a todo procedimiento en el que se determinen derechos y obligaciones de todo orden, lo que adquiere especial importancia en aquellos procedimientos que implican el ejercicio de potestad sancionadora por el Estado, entre ellos los procedimientos de destitución de dignatarios y autoridades de la Asamblea Nacional, elegidos por votación popular y que cumplen funciones sujetas a periodo. El debido proceso y garantías constitucionales, en el caso de la valoración del cumplimiento o no de sus funciones por parte de las autoridades de la Asamblea Nacional, se asegura a través de la calificación de la denuncia por parte del CAL.

En pronunciamiento contenido en oficio No. 17838 de 24 de febrero de 2022, cuya copia acompaño, esta procuraduría ya se refirió a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos relacionada con la aplicación de las garantías mínimas del debido proceso por todo órgano del Estado que se encuentre en una situación de poder, en razón de su carácter oficial, respecto de las demás personas.

2.2. El reenvío que efectúa el artículo 18 de la LOFL al procedimiento reglado para la destitución de Asambleístas, para la investigación a las autoridades de la Asamblea Nacional.

El artículo 18 de la LOFL, sobre cuya aplicación trata su consulta, está ubicado en la Sección 7 de esa ley, que trata sobre la cesación de dignidades de la Asamblea Nacional. La norma define a la cesación de funciones como *“la terminación definitiva de las actividades inherentes al cargo de Presidenta o Presidente, Vicepresidenta o Vicepresidente y Vocal del Consejo de Administración Legislativa de la Asamblea Nacional”*. El numeral 4 del artículo en análisis incluye a la destitución entre los motivos o causales de cesación de las autoridades de la Asamblea Nacional.

Adicionalmente, el artículo 18 de la LOFL prevé la causal aplicable para la destitución de las autoridades de la Asamblea Nacional y el órgano al que corresponde la sustanciación del procedimiento de investigación; mientras que respecto de plazos y trámite se remite *“al mismo establecido en esta Ley para la destitución de asambleístas”*, según se aprecia de su tenor, que es el siguiente:

“La destitución de autoridades de la Asamblea Nacional prevista en el número 4 de este artículo, requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta del Pleno de la Asamblea Nacional y **procederá en caso de incumplimiento de funciones luego de un proceso**

⁵ Artículo sustituido por artículo 126 de Ley No. 0, publicada en Registro Oficial Suplemento 326 de 10 de Noviembre del 2020.

sustanciado por una comisión pluripartidista ad hoc de cinco miembros designada por el Pleno de la Asamblea Nacional, con el voto favorable de la mayoría absoluta. **Los plazos y el trámite de destitución de autoridades de la Asamblea Nacional será el mismo establecido en esta Ley para la destitución de asambleístas.** La destitución del cargo de las autoridades, no implica destitución del cargo de asambleísta.

En caso de que la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional cese en sus funciones como autoridad, previo a finalizar su período como asambleísta, el Pleno de la Asamblea Nacional le asignará una comisión especializada permanente a la cual pertenecerá, a partir del momento en el que deje su cargo de Presidente de la Asamblea Nacional. Esta asignación de comisión se realizará en la siguiente sesión del Pleno convocada y con el voto de la mayoría simple de los integrantes de la Asamblea Nacional.

En los casos de cesación de funciones de los vocales del Consejo de Administración Legislativa, el Pleno de la Asamblea Nacional elegirá su reemplazo hasta que culmine el período de elección” (el resaltado me corresponde).

De la norma citada se observa que: i) la única causal para la destitución de una autoridad de la Asamblea Nacional es el incumplimiento de funciones; ii) corresponde sustanciar el procedimiento a una comisión pluripartidista ad hoc que debe ser designada por el Pleno de la Asamblea Nacional; iii) corresponde al Pleno de la Asamblea Nacional el carácter de órgano sancionador, que para decidir la destitución de las autoridades de la Asamblea Nacional requiere mayoría absoluta; iv) la destitución de la autoridad no se extiende a su función de asambleísta; y, v) en materia de “*plazos y trámite*” el artículo 18 de la LOFL efectúa un reenvío al procedimiento aplicable para la destitución de asambleístas que consta en el capítulo XIX de la misma ley, cuyo artículo 166 regula los requisitos, el procedimiento de investigación a los legisladores y los órganos a los que corresponde calificar la denuncia, sustanciar el procedimiento y resolverlo.

Al respecto, se considera que el artículo 6 de la LOFL señala los órganos que integran la Asamblea Nacional, entre ellos el Pleno, la Presidencia y el CAL; las atribuciones de dichos órganos, que constan detalladas en los artículos 7, 12 y 14. Adicionalmente, las atribuciones de las Vicepresidencias de la Asamblea Nacional y Vocales del CAL constan en los artículos 16 y 17 ibídem.

Adicionalmente, según numeral 9 del artículo 20 de la LOFL compete al Pleno “Conocer y resolver sobre todos los temas que se ponga a su consideración, a través de resoluciones o acuerdos, de conformidad con esta Ley”.

2.3. El procedimiento de investigación de los Asambleístas, sus requisitos y los órganos que deben intervenir.-

En el caso de los procedimientos de investigación de infracciones que se atribuyan a un asambleísta, los artículos 165 numeral 1 y 166 de la LOFL, ubicados en el capítulo

17989

XIX de esa ley, se refieren a la denuncia como requisito previo a la sustanciación del procedimiento.

De acuerdo con el artículo 166 de la LOFL, la denuncia del cometimiento de infracción por un asambleísta se debe presentar ante el Presidente de la Asamblea Nacional, con los requisitos que esa norma prevé, entre ellos, según su numeral 4, la exposición de *“los hechos en que se funda (...)”*.

La misma norma dispone que el Presidente remita al CAL la denuncia *“para su calificación en el plazo máximo de cinco días desde la fecha de su recepción”* y prevé que dicho órgano colegiado pueda disponer, motivadamente, que la denuncia sea completada, archivada o desestimada.

Según el mismo artículo 166 de la LOFL, una vez calificada la denuncia por el CAL se debe remitir al órgano sustanciador *“para dar inicio al proceso de investigación y ordenará que se notifique el contenido de la petición a la o al asambleísta denunciado”*. De acuerdo con la misma norma, la sustanciación del procedimiento de investigación incluye la presentación de pruebas de cargo y descargo, así como la realización de audiencia en la que el presunto infractor pueda ejercer su derecho constitucional a ser oído, que es una de las garantías del derecho a la defensa, según la letra c) del numeral 7 del artículo 76 de la CRE.

Adicionalmente, al órgano sustanciador⁶ corresponde elaborar el informe que *“deberá contener un análisis de las pruebas y la documentación presentada dentro del proceso de investigación”* que, recibido por el Presidente de la Asamblea debe ser incluido como punto del orden del día para conocimiento y debate del Pleno, al que corresponde el carácter de órgano sancionador.

En consecuencia, el procedimiento de investigación debe observar la secuencia establecida por los artículos 18 y 166 de la LOFL: i) calificación de la denuncia por el CAL; ii) sustanciación por la comisión pluripartidista ad hoc; y, iii) al Pleno corresponde valorar los hechos y verificar que constituyan incumplimiento de las funciones de la autoridad investigada.

2.4. Conclusiones. -

El procedimiento reglado por el artículo 166 de la LOFL, descrito en el acápite anterior, es aplicable para investigar el incumplimiento de funciones por las autoridades de la Asamblea Nacional, con las modificaciones que establece expresamente el artículo

⁶ **Sustanciar.** *Gral.* Tramitar una causa o proceso por la vía procesal adecuada poniendo en claro los hechos para poder dictar sentencia” Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, Volumen II, página 1942

17989

18 de la misma ley respecto a la competencia para sustanciar el procedimiento, que corresponde a la comisión pluripartidista ad hoc, según se examinó al inicio del presente.

En ese orden de ideas, se observa que, en materia de procedimiento sancionador es derecho de la persona conocer los hechos que constituyen la supuesta infracción que se le atribuye, pues ello le permite ejercer su defensa y contradecir las pruebas de cargo aportadas al procedimiento de investigación. Es por tal razón que la denuncia debe ser motivada y exponer los hechos en que se funda, lo que constituye un requisito del proceso de investigación, según el numeral 4 del artículo 166 de la LOFL.

Adicionalmente, la separación entre la función instructora y la sancionadora son reglas generales dispuestas por la CRE y la ley, y que para el caso de procesos de investigación que se dirijan respecto de Asambleístas y autoridades de la Asamblea Nacional constan expresamente en los artículos 18 y 166 de la LOFL, que asignan competencia para la calificación, sustanciación y decisión a distintos órganos de la Asamblea Nacional.

Del análisis efectuado se observa que, la destitución es una forma de cesación de las autoridades de la Asamblea Nacional, sin que ello implique la pérdida de su calidad de Asambleístas, y constituye una sanción que se puede imponer únicamente luego de aplicar el procedimiento legal, con sujeción a las garantías del debido proceso y sus garantías. En tal contexto, según los artículos 18 y 166 de la LOFL, el inicio del procedimiento de investigación a cargo del órgano sustanciador se produce después de la calificación de la denuncia por el CAL.

Finalmente, si bien el informe jurídico de la Asamblea Nacional nada ha dicho al respecto, por la forma en que se integra el CAL es pertinente considerar que si la denuncia se dirige respecto de una autoridad que integre ese órgano colegiado dicha autoridad se deberá abstener de intervenir en la calificación de la misma, de conformidad con el artículo 232 de la CRE.

3. Pronunciamiento.-

En atención a los términos de su consulta se concluye que en virtud de la remisión expresa que en materia de trámite efectúa el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, la destitución de las autoridades de la Asamblea Nacional debe observar el trámite o procedimiento de investigación para la destitución de asambleístas, reglado por el artículo 166 de la misma ley, según el cual corresponde al Consejo de Administración de la Legislatura calificar la denuncia; después a la comisión pluripartidista a la que se refiere el artículo 18 de esa ley, sustanciar el procedimiento de investigación; y, al Pleno de la Asamblea Nacional, de acuerdo con el numeral 9 del artículo 20 de la misma ley, conocer y resolver sobre la base del informe de la referida comisión ad hoc. La autoridad

17989

denunciada que forme parte del órgano colegiado al que compete calificar la denuncia se deberá abstener de intervenir en dicha calificación.

El presente pronunciamiento deberá ser entendido en su integridad y se limita a la inteligencia y aplicación general de normas jurídicas, siendo de exclusiva responsabilidad de la entidad consultante su aplicación a los casos institucionales específicos.

Atentamente,



Dr. Íñigo Salvador Crespo
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

Anexo: oficio No. 17838 de 24 de febrero de 2022