



## VOLUNTAD POPULAR, JUICIO POLÍTICO Y DERECHOS HUMANOS

**AUTORA:**

*Abg. María Rosa Chala Alencastro. MSc.*

Afroecuatoriana, nace en un pueblo llamado el Juncal, comunidad Valle del Chota, el 30 de julio del 1964, es: Magister en desarrollo humano, local, cultura de paz y cooperación internacional; Abogada de los tribunales y juzgados de la República del Ecuador; Diplomado de alta especialización en derechos de los pueblos indígenas en el sistema universal de las Naciones Unidas; Diplomado DD. HH y de género; Ex consejera y vicepresidenta del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Gano las elecciones en el 2019 con una votación de 2'309.296, (38,42% votación), representante de pueblos nacionalidades y en el exterior, migrante, primera vez en la historia ecuatoriana una mujer afroecuatoriana es merecedora de la confianza del pueblo ecuatoriano con esa votación; actualmente, asesora de organizaciones sociales, sindicales y defensora de Derechos Humanos.

### El Juicio Político en la Constitución

El artículo 120 numeral 9 de la Constitución de la República faculta a la Asamblea Nacional fiscalizar los actos de las funciones Ejecutiva, Electoral y de Transparencia y Control Social, y los otros órganos del poder público, y requerir a las servidoras y servidores públicos las informaciones que considere necesarias.

El artículo 131 de la Constitución autoriza a la Asamblea Nacional proceder al enjuiciamiento político por incumplimiento de las funciones

que les asignan la Constitución y la ley, de las ministras o ministros de Estado, o de la máxima autoridad de la Procuraduría General del Estado, Contraloría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública General, Superintendencias, y de los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral, Consejo de la Judicatura y Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, y de las demás autoridades que la Constitución determine, durante el ejercicio de su cargo y hasta un año después de terminado.

Para proceder a su censura y destitución se requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional, con excepción de las ministras o ministros de Estado y los miembros de la Función Electoral y del Consejo de la Judicatura, en cuyo caso se requerirá las dos terceras partes.

Por otra parte, el artículo 205 de la Constitución, establece que los representantes de las entidades que forman parte de la Función de Transparencia y Control Social estarán sujetos al enjuiciamiento político de la Asamblea Nacional y a la destitución de ser el caso

### Consulta Popular de febrero de 2018 y la elección de los miembros del CPCCS

El artículo 131 de la Constitución mencionado incluye a autoridades cuya designación proviene de procesos de selección de oposición y méritos, así como de ternas enviadas por el Presidente de la República; sin embargo, a partir del 4 de febrero de 2018, producto de los



resultados de la consulta popular, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social es elegido por voto popular y universal ; lo cual, impregna de características diferentes en el marco del juego democrático, no solo su elección, sino el cumplimiento de su mandato y los mecanismos de control previstos en la Constitución y la Ley, fundamentalmente el control político y sus efectos; y el control social, sus mecanismos y legitimidad.

### **Control político y social a las autoridades elegidas por voto popular**

El artículo 105 de la Constitución de la República determina que las personas en goce de los derechos políticos podrán revocar el mandato a las autoridades de elección popular; siendo el único mecanismo previsto en el caso de las autoridades elegidas democráticamente, con excepción del Presidente de la República, quien por mandato expreso del artículo 129 estará sujeto a enjuiciamiento político por la Asamblea Nacional por específicas causales. En ese contexto, surge la interrogante, ¿Qué norma aplicar en el caso de los miembros del CPCCS?

1. ¿El enjuiciamiento político, censura y destitución como facultad de la Asamblea Nacional?
2. ¿La revocatoria del mandato como una facultad del pueblo?
3. ¿Hay o habría otra vía jurídicamente posible?

El momento que los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social fueron elegidos por el voto popular y universal, ejercen el derecho de participación de ser elegidos y cumplir funciones públicas establecidos en el artículo 61 numerales 1 y 7

de la Constitución de la República; y, en contrapartida sus electores gozan del derecho de participar en asuntos de interés público, elegir sus representantes y revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular, establecidos en el artículo 61 numerales 1, 2 y 6 de la Constitución; por lo cual, el tratamiento de la condición de unos y otros entra al mundo de los derechos humanos, sus principios y reglas.

En consecuencia, para resolver la norma que debe aplicarse para proceder al control social y político de los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, corresponde considerar los principios de aplicación de los derechos previstos en el artículo 11 de la Constitución, que para el efecto establece:

“(…) 5. En materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan su efectiva vigencia (…)

Desde esta perspectiva, tanto el derecho a ser elegido como ejercer cargos públicos correspondiente a los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, como el derecho de sus electores de participar en asuntos de interés público, elegir sus representantes y revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular; constituyen normas superiores conforme lo establece el artículo 3 de la Constitución que determina que uno de los deberes primordiales del Estado es garantizar sin discriminación alguna los derechos



previstos en la Constitución. En consecuencia, la vía legítima, constitucional y legal a aplicar constituiría la revocatoria del mandato.

Sin embargo, es preciso reconocer que en la Constitución habrían normas de procedimiento contradictorias, por una parte, las disposiciones de los artículos 131 y 205 que facultan a la Asamblea Nacional realizar un juicio político, censurar y destituir a los miembros del CPCCS, confrontadas con las disposiciones del artículo 105, que dispone que sobre las autoridades de elección popular sólo cabe la revocatoria del mandato.

### Sistema Interamericano de Derechos Humanos y Derechos Políticos

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos, a través de la Comisión Interamericana conoció el caso del Alcalde de Bogotá, Gustavo Petro Urrego, quien, en una situación similar, tenía en su contra una resolución de destitución emitida por parte de la Procuraduría General en Colombia; causa por la que la Comisión Interamericana emitió un Informe de Fondo N°130/17, CASO N° 13.044, el 25 de octubre de 2017, que textualmente señala:

“(…) La CIDH considera que **el derecho a ser elegido a un cargo de elección popular, así como a completar el respectivo mandato, constituye uno de los atributos esenciales que integran los derechos políticos**, por lo que las restricciones a dicho derecho deben estar encaminadas a proteger bienes jurídicos fundamentales, por lo que deben ser analizadas cuidadosamente y bajo un escrutinio riguroso. En un caso como el presente, de una persona elegida a un cargo de elección popular, debe

tomarse en cuenta que **una restricción al derecho al sufragio activo mediante destitución o inhabilitación, puede afectar no solamente a la persona en cuestión sino también la libre expresión de la voluntad de los electores a través del sufragio universal** [1]. De esta manera, una restricción arbitraria de los derechos políticos que impacte en el derecho de una persona a ser elegida popularmente y a completar su mandato, no afecta únicamente los derechos políticos de la persona en cuestión, sino que implica una afectación en la dimensión colectiva de dichos derechos y, en suma, tiene la virtualidad de incidir significativamente en el juego democrático (...)”

Cabe mencionar que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el 18 de marzo de 2014, emitió medidas cautelares a favor del Alcalde de Bogotá Gustavo Petro, argumentando que la decisión de la Procuraduría de destituirlo del cargo, constituía prima facie un acto que afectaba el ejercicio de sus derechos políticos, lo que incluía cumplir con el período para el cual fue elegido; en consecuencia, reunía los requisitos de gravedad, urgencia e irreparabilidad que justificaban la disposición de la CIDH para que el Estado colombiano suspenda los efectos que la destitución preveía.

Los estándares utilizados por la CIDH hubiesen permitido analizar el caso de los consejeros de participación ciudadana desde una perspectiva de derechos humanos, tal como ocurrió con el caso de la Prefecta Paola Pabón, ante el cual, la CIDH detectó con precisión el riesgo que corrían los derechos políticos y emitió las medidas cautelares, motivando en el numeral 34 lo siguiente:



*“34. En lo que se refiere al requisito de irreparabilidad, la Comisión considera que se encuentra igualmente cumplido, ya que la potencial afectación a los derechos a la vida e integral personal constituye, la máxima situación de irreparabilidad. Por otro lado, aludiendo a las circunstancias particulares de la señora Pabón, Prefecta de Pichincha, debe advertirse que, según resaltaron los solicitantes, la legislación interna prevé la posibilidad de que esta pierda su cargo como consecuencia de hallarse privada de libertad tras dictarse la orden de prisión preventiva. Al respecto, la Comisión hace un llamado al Estado a fin de que, de conformidad con el artículo 23.2 de la Convención Americana y los estándares en materia, respete integralmente los derechos políticos de aquellas personas elegidas mediante el voto popular.”*

### **Los juicios políticos deben respetar los derechos humanos y son susceptibles de control judicial.**

La Consejera Rosa Chala interpuso una acción de protección argumentando que la resolución de la Asamblea Nacional del 14 de agosto de 2019 afectó sus derechos constitucionales al debido proceso y la seguridad jurídica, conforme consta en el artículo 76 numerales 1, 2, 3 y 7 literales h) y l), artículo 82 de la Constitución y artículo 14 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

La causa recayó en la Unidad Judicial Multicompetente del Cantón Santa Ana de la provincia de Manabí, cuyo Juez con sólidos argumentos sostuvo su competencia al afirmar que:

*“(…) Al haber alegado la peticionaria que fue electa mediante votación popular nacionalmente es evidente que en la esfera de los derechos políticos se producen **amenazas contra la misma funcionaria electa y contra esos votantes en todo el territorio nacional y migrantes en el exterior**, que ejercieron su decisión a través de las urnas, por lo que esta autoridad es competente para conocer la medida teniendo en cuenta que la peticionaria ha demostrado que la votación que tuvo dentro de todo el territorio ecuatoriano incluyendo esta jurisdicción fue producto de la voluntad popular del pueblo ecuatoriano expresado en las urnas, a través del sufragio universal, núcleo duro del Derecho Fundamental a elegir y ser elegido como lo establece el Art. 61 numeral 1 de nuestra Constitución (…)”*

### **Respecto al fondo del pedido el Juez Constitucional sostiene que:**

*“(…) el Estado es una entidad legal al servicio de sus ciudadanos y no una “persona moral”, porque está supeditado a los intereses del todo sin sacrificar los derechos del individuo o de una parte minoritaria con el pretexto de justificar decisiones que supuestamente benefician a una “causa mayor”. La autoridad de un*



*Estado legítimo no habilita a sus instituciones para tomar decisiones con el pretexto de que el fin justifica los medios. La soberanía del Estado es legítima en tanto comprenda y coordine la voluntad soberana de sus ciudadanos, administrada por un gobierno elegido democráticamente y obligado a rendir cuentas a sus ciudadanos. Los medios utilizados por el Estado legítimo están siempre limitados por los derechos y las libertades fundamentales inherentes a todos y cada uno de sus ciudadanos por lo que la expresión de la voluntad de popular forma un blindaje contra las decisiones del poder político en el sentido que solamente a través de una expresión igual pueden ser revocados aquellos actos que provienen de la decisión popular y no a través de decisiones del poder político como ocurre en el caso de la especie (...)*

La reflexión del Juez Aquo tiene plena correspondencia con lo previsto en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en los pronunciamientos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que expresamente sostiene que:

*"(...) el derecho a ser elegido a un cargo de elección popular, así como a completar el respectivo mandato, constituye uno de los atributos esenciales que integran los derechos políticos (...)"*

**Por otra parte, el Juez Manuel Ruiz Moreira sostiene que:**

*"(...) en la práctica en el caso concreto el fundamento del juicio político contra la consejera Rosa Chala Alencastro estriba en su decisión de votar a favor de la conformación de una Comisión para la revisión de la elección de la actual Corte Constitucional del Ecuador, lo que a decir del Asambleísta ponente la puso a la consejera en un incumplimiento de funciones al caer en el delito de incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente. Sobre el fundamento del pedido de juicio político ya en el análisis de la verosimilitud de lo alegado se lo ha cotejado en este examen con el certificado emitido por la Corte Constitucional del Ecuador en el que certifica que no se ha iniciado ninguna acción de incumplimiento sobre la sentencia interpretativa emitida por la Corte Constitucional del Ecuador del 7 de mayo del 2019 cuya ponente fue la Dra. Teresa Nuques (...)"*

Consecuentemente, desde una perspectiva de derecho nunca se concretó ni materializó la conformación de una Comisión para revisar la designación de los Jueces de la Corte Constitucional por parte del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social electo, incluso, por las medidas cautelares ordenadas por la Jueza Pérez, el 18 de Julio de 2019, el Consejo en pleno dejó insubsistente tal resolución, sin embargo, se llevó adelante el juicio político contra María Rosa Chala.

**El Juez Ruiz en su sentencia sostenía que:**



*"(...) Bajo el estándar del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos el aplicar un juicio político a un funcionario electo popularmente sin causas específicas podría ser considerado como una medida restrictiva de un derecho político y ello estar asociado con violaciones al derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso (...) El enjuiciamiento político contra la peticionaria se basa exclusivamente sobre la presunción del incumplimiento de dicha sentencia interpretativa la cual habría sido probada presumiblemente al haber votado por la creación de una comisión para la revisión del concurso para la elección de los actuales jueces constitucionales en el Ecuador. No obstante dicha sola presunción no basta para configurar el incumplimiento de una sentencia constitucional (...) Es por ello que existen evidencias más que suficientes sobre irregularidades insalvables en la sustanciación de este proceso que sin duda alguna reviste el carácter de proceso administrativo sancionatorio pues puede concluir con la destitución de los enjuiciados (...)*

La argumentación sostenida por el Juzgador coloca en el centro del debate el origen de los Consejeros de Participación Ciudadana, es decir, su carácter de autoridades elegidas por el voto popular y por lo tanto, las reglas sobre las cuales debían ser procesados se enmarcaban en los estándares dispuestos para el ejercicio de los derechos políticos, tanto como sujetos activos, como sujetos pasivos de los mismos;

además, se volvió a evidenciar en el proceso judicial que se estaba procesando políticamente a autoridades en base a presunciones o peor aún en base hechos jurídicamente inexistentes, lo cual, sin duda afecta la seguridad jurídica y el debido proceso.

**En ese sentido, el Juzgador al abordar su reflexión sobre el debido proceso apunta:**

*" (...) Habiendo varias causales por la cual se estaban enjuiciando políticamente a cuatro Consejeros del CPCCS electos por votación popular, el 19 de julio de 2019 en sesión ordinaria N°2019-2021-022 la comisión de Fiscalización y Control Político decide unificar las solicitudes de Juicio Político admitidas por el CAL, esto dejó en indefensión sobre acusaciones que no le correspondían a la legitimada activa y que fueron expuestas en la Asamblea Nacional del Ecuador, para que de cierta manera influya en la Votación de los Assembleístas (...) En el caso de la especie se deduce claramente que la Comisión de Fiscalización de la Asamblea Nacional no garantizó el derecho de las partes con aplicación del principio de transparencia e igualdad de armas, al unificar ilegítimamente varios procesos sancionatorios administrativos cuando lo oportuno hubiera sido el tratamiento independiente de cada proceso por cuanto correspondían a causales distintas y por lo tanto la accionante fue en definitiva juzgada y sancionada por causales que no correspondían a la verdad procesal de*



*la causal por la que se concluye en su destitución (...)"*

Por todos estos argumentos el Juez Ruiz Moreira acepta la acción de protección y en aplicación del principio de la restitutio in integrum, dispone la inmediata restitución de la señora Chalá como Vicepresidenta electa del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social el 12 de diciembre de 2019, sin embargo, la Asamblea Nacional a través de sus abogados presentó el recurso de apelación, que llevó la causa para el conocimiento del Tribunal de la Sala de Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincia de Justicia de Manabí, la misma que revocó la sentencia el 17 de diciembre de 2019, con los argumentos que a continuación analizaremos.

La defensa de la Asamblea Nacional argumenta en su impugnación que: "(...) no se cumple los requisitos de procedibilidad, no hay violación de los Derechos Humanos y Constitucionales, lo que pretende la parte accionante es presentar pruebas y corresponde a la instancia contenciosa administrativa (...) se ha violentado la inmunidad parlamentaria contemplada en el Art. 128 de la Constitución. El acto de votación es un acto legislativo Art. 120 numeral 9, no puede ser revisable (...), no se puede confundir un juicio ciudadano con un juicio político (...)"

Como se puede apreciar la pobre argumentación de la defensa de la Asamblea Nacional cae en su propia contradicción, por una parte, sostiene que las pruebas corresponden a instancias contenciosas administrativas y, por otro lado, sostiene que un acto legislativo no es revisable.

En relación al argumento relativo a la inmunidad parlamentaria, es preciso aclarar que con una acción de protección no se está siguiendo un proceso civil o un proceso penal en contra de los legisladores; sino que se está poniendo en consideración de la administración de justicia constitucional una demanda contra un acto administrativo, expresado en una resolución cuyos efectos afectarían derechos humanos; como son el debido proceso y la seguridad jurídica. La argumentación que muchos asambleístas han sostenido deja entrever un carácter supraconstitucional, supraconvencional y suprallegal de los procesos y juicios políticos que llevan adelante, bajo el argumento de que son razones políticas las que priman, lo cual, está distante a lo que corresponde a un Estado Democrático y de Derechos.

Por otro lado, la Corte Provincial de Justicia de Manabí sostuvo su posición al responderse dos preguntas: ¿La Asamblea Nacional del Ecuador se encuentra facultada o no para promover y resolver juicios políticos en contra de los Consejeros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social?; y, ¿en el proceso de juicio político que concluyó con la censura y destitución de la consejera MARIA ROSA EREMITA CHALA ALENCASTRO se violaron los derechos de Seguridad Jurídica, debido proceso y derechos políticos?.

**Las respuestas a las preguntas fueron las siguientes:**

*"(...) En base a los conceptos expuestos y teniendo en cuenta que lo que buscó el constituyente a través del organismo que la Constitución*



*concede estas atribuciones el Juicio Político y la moción de censura es un elemento de control de origen parlamentario, el cual por sus efectos resulta ser funcional para controlar y responsabilizar a los funcionarios que la misma Constitución ha establecido que están sujetos a estos a que sus actuaciones se realicen bajo el amparo de la normativa constitucional y legal vigente (...)"*

Como se puede apreciar, la interpretación de la Corte Provincial es literal, dejando de lado un análisis sistemático e integral de la Constitución por el cual, el razonamiento sobre el origen de los Consejeros, sobre el mecanismo de revocatoria del mandato y sobre los derechos políticos en juego quedan por fuera.

Por otra parte, la Corte aduce que:

*"(...) la facultad de la Asamblea Nacional de promover, sustanciar y juzgar un juicio político en contra de la accionante y los demás Consejeros cesados se encontraba claramente determinada en la Constitución y la Ley, por tal razón el principio de seguridad jurídica en la presente causa no ha sido de ninguna manera violentado por la Asamblea Nacional al ser una de las facultades dadas e este organismo en la Constitución (...)"*

La forma simple y poco profunda como resuelve la apelación presentada por la Asamblea Nacional la Corte Provincial de Justicia de Manabí, da cuenta de un estado de

cosas sujeto a intereses políticos de coyuntura que tendrán repercusiones de cara a las obligaciones internacionales que en materia de derechos humanos debe cumplir el Ecuador.

La causa de Rosa Chala aún tiene un camino que recorrer en el sistema jurídico nacional, sin embargo, tal como se alinean las instituciones configuradas durante el período transitorio, es poco probable que la misma Corte Constitucional hija de esa transición se pronuncie a favor de los derechos de quien por los estigmas y señalamientos políticos no es afín a sus mentores y guardianes; por lo cual, el camino será ir al sistema interamericano de derechos humanos.

## BIBLIOGRAFIA.

- Asamblea Constituyente. (2008). Constitución de la República. Montecristi, Ecuador. Ávila, S. (2009). Los principios de aplicación de los Derechos.
- Caicedo, D. (2010). Igualdad y no discriminación. Quito.
- Consejo Nacional de Igualdad y Género. (2014). Agenda Nacional de las Mujeres y la Igualdad de Género. Quito, Ecuador.
- Constitución. (2008).
- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS, Asamblea General – Septuagésimo tercer periodo de sesiones, Tema 29 del programa provisional “Adelanto de la Mujer”.
- O.E.A. (2015). Declaración sobre la violencia y el acoso político contra las mujeres. Lima.
- O.E.A Comisión Interamericana de Mujeres. (2015). Mecanismo de



Seguimiento de la Convención Belém do Para. Declaración sobre el acoso y la violencia política contra las mujeres. Lima.

- Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social
- <https://medium.com/retazos-de-dignidad/el-caso-de-la-consejera-rosa-chala-13f9fdcff364>

**TEMA:**

VOLUNTAD POPULAR, JUICIO  
POLÍTICO Y DERECHOS HUMANOS

**AUTORA:**

Abg. María Rosa Chala Alencastro. MSc.

**PUBLICACION:**

Revista Académica Coordinadora Andina de los Derechos Humanos "CADHU"

**PAGINA WEB:** [www.cadhu.ec](http://www.cadhu.ec)

**Lugar y fecha:**

Ecuador-Quito, lunes 13 de Enero de 2020