

Quito, D.M., 29 de septiembre de 2021

**CASO No. 2137-21-EP**

**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR  
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y  
LEGALES, EMITE LA SIGUIENTE**

**SENTENCIA**

**Tema:** La presente sentencia analiza los derechos a la defensa en las garantías de juez competente y motivación, y a la seguridad jurídica en las sentencias de primera y segunda instancia de una acción de protección. Luego del examen correspondiente, se determina la vulneración de la garantía de motivación y del derecho a la seguridad jurídica.

En virtud del precedente contenido en la sentencia N° 176-14-EP/19 se realiza examen de mérito del caso y se desestima la acción de protección al no encontrar vulneración de derechos en el informe de la Comisión de Mesa del Concejo Metropolitano del Distrito Metropolitano de Quito.

**I. Antecedentes Procesales**

1. Jorge Yunda Machado, por sus propios derechos, presentó una acción de protección en contra de Santiago Guarderas Izquierdo, Analía Ledesma García, Fernando Morales Enríquez y Mónica Sandoval Campoverde, en sus respectivas calidades de presidente subrogante, miembros de la Comisión de Mesa del Concejo Metropolitano de Quito (“Comisión de Mesa”) y concejales, por la presunta vulneración de sus derechos al debido proceso, defensa y seguridad jurídica en el informe de la Comisión de Mesa de 27 de mayo de 2021 relativo al proceso de remoción seguido en su contra como Alcalde de Quito (Proceso No. 17576-2021-01738G).
2. El 01 de julio de 2021, María Belén Domínguez Salazar, jueza de la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y la Familia, aceptó parcialmente la acción de protección por considerar que se había vulnerado el derecho a la defensa en la garantía de ser juzgado por un juez imparcial reconocido por el artículo 76 numeral 7 literal k) de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”) y dispuso: (i) dejar sin efecto el informe de la Comisión de Mesa; y, (ii) la elaboración de un nuevo informe en el que se respete la garantía de imparcialidad mediante la titularización de los alternos de los concejales miembros de la Comisión de Mesa para asegurar la división de órganos. Inconformes con la decisión, el accionante, los accionados y la Procuraduría General del Estado interpusieron recurso de apelación.
3. El 30 de julio de 2021, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, mediante sentencia de mayoría, rechazó los

recursos de apelación, confirmó la sentencia de 01 de julio de 2021 y reformó las medidas de reparación al disponer que se deje sin efecto el proceso de remoción de Jorge Yunda Machado y se lo retrotraiga al estado en que los miembros de la Comisión de Mesa resuelvan la recusación planteada por el accionante en cumplimiento del derecho a la defensa en la garantía de motivación.

4. De esta decisión, el 04 de agosto de 2021, Gabriela Obando Balseca, en calidad de Procuradora Metropolitana del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, solicitó su aclaración.
5. El 10 de agosto de 2021, Santiago Mauricio Guarderas Izquierdo y Mónica Sandoval Campoverde, en sus respectivas calidades de presidente subrogante, miembros de la Comisión de Mesa del Concejo Metropolitano de Quito y concejales, presentaron ante la Corte Constitucional una acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias de 01 de julio de 2021 y 30 de julio de 2021<sup>1</sup>.
6. Con fecha, 20 de agosto de 2021, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha negó el pedido de aclaración presentado.
7. El 26 de agosto de 2021, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, en auto de mayoría, admitió a trámite la causa, dispuso la entrega de un informe motivado por parte de los legitimados pasivos y remitió el auto al pleno de la Corte Constitucional para la consideración de su tratamiento fuera del orden cronológico en atención a las circunstancias excepcionales del caso.
8. El pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 01 de septiembre de 2021, por unanimidad, resolvió aprobar la solicitud de adelanto del orden cronológico.
9. El 02 de septiembre de 2021, la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, avocó conocimiento de la causa y convocó a las partes procesales a una audiencia que se llevó a cabo de forma telemática el 13 de septiembre de 2021.
10. En la presente causa, se han presentado *amici curiae* por parte de Geovanny Alejandro Calderon Andrade, Coordinador Colectivo Ciudadano “Tejiendo Oportunidades”; Rogelio Fernando Valencia Alcívar; Fabian Enrique Muñoz Verdezoto, en

---

<sup>1</sup> Conforme al artículo 5 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional las demandas, peticiones y demás documentos relativos a las acciones constitucionales pueden ser presentados directamente a través del sistema automatizado de la Corte Constitucional o de forma física: “*las demandas, peticiones y demás documentos relacionados con las acciones constitucionales establecidas en el presente Reglamento se presentarán por medio del sistema automatizado de la Corte Constitucional, de manera física en la oficina de documentación de la Secretaría General, en las oficinas regionales de la Corte Constitucional o de forma virtual a través de la plataforma digital con que la Corte cuente para el efecto, en aquellos casos en los que la Constitución y la Ley lo permitan (...)*”. Asimismo, conforme a cifras de la Secretaría General del Organismo, desde el 2019 hasta la presente fecha se han presentado directamente ante la Corte Constitucional 631 acciones extraordinarias de protección las cuales han tenido el mismo tratamiento que aquellas presentadas ante la judicatura.

representación de CONACCE CHAPLAINS; María Olimpia Ortega Toapanta, en representación de FENACOMI; e, Ixmenia Antonia Tipán Díaz, en representación de la Corporación CIDI.

## **II. Competencia**

- 11.** La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la CRE; en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal d) de la LOGJCC.

## **III. Alegaciones de las partes**

### **A. Fundamentos y pretensión de la acción:**

- 12.** Los accionantes alegan que se vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgados por una autoridad competente, motivación y seguridad jurídica, reconocidos respectivamente en los artículos 76 numerales 3 y 7 literales k) y l) y 82 de la Constitución.
- 13.** Sostienen que se vulneró el derecho a ser juzgado por una autoridad competente, pues en nuestro sistema *“el órgano competente para pronunciarse sobre la validez del procedimiento de remoción de una autoridad de elección popular de un gobierno autónomo descentralizado era y es el TCE”*. De ahí que consideran que la justicia constitucional no podía examinar las impugnaciones relativas al proceso de remoción, pues el accionante del proceso subyacente *“podía -como en efecto lo hizo- acudir al TCE para que en un cortísimo procedimiento se revisen las formalidades y garantías del debido proceso en la remoción llevada a cabo por el Concejo Metropolitano”*.
- 14.** Al respecto, aclaran los accionantes que *“al haber acudido de manera previa al TCE, Jorge Yunda Machado tenía que esperar la resolución que dicho órgano jurisdiccional emita -dado que es el juez natural de la causa-, la cual además es vinculante y de última instancia. Y, de ser el caso, si consideraba que existía alguna vulneración de derechos en dicha decisión, impugnarla vía acción extraordinaria de protección”*. No obstante, *“aquello no ocurrió y, por el contrario, se cometió un fraude constitucional, pues se presentó una acción de protección que pretendía restar de validez a la decisión del TCE; la cual, dicho sea de paso, no fue cuestionada vía acción extraordinaria de protección y al momento se encuentra firme (...)”*. Por lo que, consideran que *“los órganos jurisdiccionales accionados, en la práctica, tornaron ineficaz una resolución del TCE”*.
- 15.** En la misma línea, mencionan que incluso si el asunto podía ser debatido en sede constitucional y electoral, *“al prevenir en la competencia del asunto el TCE, por decisión del propio Jorge Yunda Machado, NINGUNA otra autoridad jurisdiccional podía conocer sobre la causa, pues las partes tenían derecho a ser juzgadas por dicho órgano jurisdiccional y bajo el procedimiento debido en dicha sede. De lo contrario,*

*podrían existir -como en efecto sucedió- decisiones contradictorias entre la jurisdicción constitucional y la jurisdicción electoral”.*

16. Por otra parte, luego de exponer el contenido de la garantía de motivación, alegan su presunta vulneración en las decisiones jurisdiccionales impugnadas, por las siguientes razones:

- a) De conformidad con la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional (2344-19-EP/20), la motivación exige que exista congruencia entre los argumentos de las partes y lo resuelto, siendo deber del órgano jurisdiccional pronunciarse sobre las distintas alegaciones de los justiciables. Sin embargo, *“tanto la sentencia de primera instancia como el fallo de mayoría de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha incumplen con este estándar de motivación”,* pues *“ninguno de los órganos (...) se refirieron a los principales argumentos de defensa expuestos por el Dr. Santiago Guarderas Izquierdo”.*
- b) La presunta existencia de *“contradicciones internas en las resoluciones impugnadas”,* particularmente en la sentencia de segunda instancia en la que se reconoce *“que por disposición legal expresa el Dr. Santiago Guarderas debía presidir la Comisión de Mesa. Sin embargo, líneas después, de manera contradictoria y sin respaldo normativo que justifique lo aseverado por la Sala, se señala que la referida Comisión no debía ser presidida por el Dr. Guarderas”.*
- c) De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional (1898-12-EP/19; 1696-12-EP/20 y 927-16-EP/21) la motivación exige que las sentencias de apelación realicen un pronunciamiento autónomo sobre el *thema decidendum* o, al menos, una postura crítica sobre la suficiencia y la fundamentación de la decisión impugnada. No obstante, en el presente caso *“este estándar de motivación no se cumple”,* pues la sentencia de apelación estableció que se vulneró la garantía de motivación sin emitir *“un pronunciamiento sobre por qué el razonamiento de la Juez A quo era errado respecto a que no existió vulneración del derecho a la motivación de Jorge Yunda Machado (...) al no existir una postura crítica respecto a la suficiencia y fundamentación de la sentencia de primera instancia, en lo que al derecho a la motivación se refiere, pese a que se modificó el criterio de la misma sobre este punto, la sentencia impugnada carece de motivación tal y como lo ha advertido la Corte Constitucional”.*
- d) La sentencia de segunda instancia declaró válido el proceso *“sin señalar cuál es el justificativo normativo”* únicamente *“aduciendo de manera abstracta que ‘se cumplieron las garantías del debido proceso’.* En este sentido, mencionan que *“en DOS LÍNEAS, sin análisis previo alguno y sin referirse a si el argumento de la Juez A quo para declarar la validez procesal era correcto, el voto de mayoría declara válida la causa. Esto es aún más grave, pues el Tribunal en el apartado introductorio (“VISTOS”) de la sentencia de mayoría, omite referirse a los argumentos del Dr. Santiago Guarderas Izquierdo respecto a la validez del proceso. Durante la acción de protección se sostuvo constantemente que el*

*proceso era nulo debido al sorteo irregular de la causa, pues la forma de prevenir la competencia de un juez es mediante el sorteo. Si este estuvo viciado, el proceso no puede ser válido. La ausencia de normas y fundamentos de la decisión que justifiquen el razonamiento judicial, conforme lo ha reiterado la Corte Constitucional, constituye un vicio de motivación, tal y como sucede en este caso. Lo dicho se ve agravado por la falta de congruencia de la decisión, al declarar válido el proceso sin referirse a la objeción planteada por el Dr. Santiago Guarderas”.*

- e) Uno de los estándares de la motivación es la explicación de la pertinencia de las normas o sentencias invocadas por parte de los operadores de justicia para la resolución del caso. Sin embargo, aunque la sentencia de apelación se fundamenta en la sentencia del caso *Petro vs. Colombia* de la Corte Interamericana de Derechos Humanos “*jamás explica por qué este sería relevante o pertinente para la resolución de la controversia. Es más, la Sala ni siquiera señala cuál es el contexto del caso Petro vs. Colombia para determinar si este era o no aplicable a los hechos del conflicto subyacente. Incluso omite referirse a la naturaleza del procedimiento llevado a cabo en el caso Petro vs. Colombia y contrastarla con la naturaleza del procedimiento en el que se removió a Jorge Yunda. De haberlo hecho, habría determinado la incompatibilidad de dichos procedimientos y, por ende, habría reparado en la imposibilidad de invocar dicha decisión”.*
17. Alegan también, que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica puesto que existió una superposición de la justicia constitucional frente a las funciones propias del Tribunal Contencioso Electoral, conforme al artículo 221 de la CRE, y a la consulta como mecanismo idóneo, eficaz y específicamente previsto para que se examine el respeto al debido proceso en este tipo de procesos de remoción. En tal sentido, mencionan que en la sentencia 1679-12-EP/20 la Corte Constitucional ha determinado que la acción de protección no puede constituir un mecanismo de superposición o reemplazo de las instancias judiciales ordinarias y que cuando efectivamente se ha diseñado un mecanismo adecuado y eficaz para la protección de derechos constitucionales, por regla general, la justicia constitucional debe ser deferente con la ordinaria para evitar la superposición de una frente a la otra.
18. Sostienen que se vulneró la seguridad jurídica, puesto que *de facto* los jueces declararon inaplicable el artículo 336 del COOTAD que regula cómo se debe conformar la Comisión de Mesa al ser, a su criterio, contrario a la CRE y a la garantía de imparcialidad.
19. Finalmente, por tratarse de acciones constitucionales, solicitan que la Corte Constitucional “*califique como error inexcusable la actuación de los jueces María Belén Domínguez Salazar (primera instancia) Raúl Isaías Mariño Hernández y Dra. Cenia Solanda Vera Cevallos, de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Pichincha (segunda instancia), por ser contraria a la Constitución y a los precedentes jurisprudenciales expedidos por esta Corte”.*

**B. Argumentos de la parte accionada:**

20. Mediante escrito presentado el 31 de agosto de 2021, Karol Insuasti Delgado, jueza de la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y la Familia informó que la jueza titular de aquella judicatura había sido suspendida por 90 días y que le había sido encargado su despacho. En virtud de ello, manifestó *“no he tenido actuación alguna dentro del mismo”*, razón por la que únicamente podía informar sobre las actuaciones que se evidenciaban en el sistema.
21. Sin embargo, durante la audiencia telemática efectuada el 13 de septiembre de 2021, efectivamente compareció la jueza de primera instancia, actualmente suspendida, y en ella justificó la inexistencia de una vulneración a la garantía del derecho a la defensa de juez competente y motivación, y el derecho a la seguridad jurídica en su decisión emitida.
22. Por su parte, los jueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia, mediante escrito presentado el 03 de septiembre de 2021, establecieron que en su sentencia no se vulneró la garantía ser juzgado por un juez competente, puesto que conforme a la sentencia No. 001-16-PJO-CC *“mal pueden afirmar los accionantes que los jueces constitucionales en ámbito de una acción de protección y su posterior apelación no eran competentes, ya que como quedó claramente establecido, el juez constitucional es la autoridad judicial encargada de analizar posibles vulneraciones de derechos que sean puestas en su conocimiento”*.
23. Asimismo, establecieron que no se ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica, puesto que *“los jueces de mayoría que resolvimos el recurso de apelación de la acción de protección; en ningún momento inobservamos el artículo 40 de la LOGJCC, y la sentencia No. 1679-12-EP/20 dictada por la Corte Constitucional. Por el contrario, las actuaciones realizadas en calidad de jueces constitucionales tuvieron lugar con absoluto respeto a las normas y a los precedentes constitucionales emitidos por el máximo organismo de control constitucional”*.
24. Sostuvieron que no se vulneró la garantía de motivación, puesto que *“en la sentencia dictada por el Tribunal en voto de mayoría, se encuentra una descripción detallada de los hechos debidamente comprobados, esto es, haber intervenido en la Comisión de Mesa el Dr. Santiago Guarderas Izquierdo, pese a estar cuestionada su intervención por todas las razones que constan explicadas ampliamente en la sentencia y habersele incluso recusado, lo cual vulneró el derecho del legitimado activo a ser juzgado por un órgano independiente conforme al Art. 76, numeral 7, literal k) de la Constitución”*.
25. Finalmente, en cuanto a la solicitud de declaración de error inexcusable efectuada por los accionantes, sostuvieron que *“en ningún momento se han fundamentado las razones para que la Corte declare la existencia de un supuesto error inexcusable, de igual forma, conforme se desprende de la sentencia emitida por el voto de mayoría del tribunal de segunda instancia no existen los requisitos mínimos requeridos para la*

*existencia de dicha figura jurídica. La sentencia dictado (sic) por el voto de mayoría, es el resultado de un legítimo ejercicio de las facultades interpretativas connaturales a toda autoridad jurisdiccional en el ámbito de sus competencias”.*

### **C. Audiencia pública**

- 26.** El 13 de septiembre de 2021, se llevó a cabo la audiencia pública de la presente causa, a la que comparecieron: El accionante Santiago Guarderas Izquierdo, acompañado de sus abogados Juan Francisco Guerrero y Emilio Suárez Salazar; la jueza de la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y la Familia, María Belén Domínguez; la abogada patrocinadora de los jueces de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, Marcia Ada Flores Benalcázar; la Procuraduría General del Estado, representada por Karola Samaniego Tello; en representación, patrocinio y defensa de Jorge Yunda Machado, Jorge Zavala Egas, Andrés David Palacios Coronel y David Meza Angos; en representación del Concejal Fernando Morales, su abogado Edison Carrillo Vizcaino; y Gabriela Obando, en calidad de Procuradora Metropolitana del Distrito Metropolitano de Quito.

### **IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional**

- 27.** En las acciones extraordinarias de protección los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho<sup>2</sup>. En el presente caso, conforme quedó expresado, los accionantes alegan vulneraciones a los derechos a la seguridad jurídica y defensa en las garantías de ser juzgado por un juez competente y motivación. Por lo que corresponde a esta Corte examinar los siguientes problemas jurídicos:

#### **4.1. Sobre la garantía de ser juzgado por un juez competente**

- 28.** El derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez competente se encuentra reconocido en el artículo 76 de la Constitución del Ecuador, en sus numerales 3 y 7 literal k) en los siguientes términos:

*“En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...)*

*3. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento.*

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

7. *El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: k) Ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente. (...)*”.

29. Este doble reconocimiento se justifica en que el constituyente consagró a esta garantía dentro de los derechos de protección con una doble dimensión, pues por un lado se encuentra enmarcada como uno de los presupuestos del principio de legalidad y, por otro, ha sido configurado como uno de los presupuestos del derecho a la defensa.
30. Esto en razón de que para un adecuado ejercicio del derecho a la defensa, no sólo es necesario que exista la posibilidad de formular argumentos orales y escritos y ser juzgado con sujeción a los procedimientos establecidos en la ley, sino también que efectivamente la autoridad judicial sea competente, cuestión que implica que los criterios para determinar la competencia se deben encontrar previamente establecidos en el ordenamiento jurídico, a través de normas que distribuyan la competencia en razón del territorio, materia, personas y grados.
31. En primer lugar, los accionantes sostienen que los jueces de la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y la Familia y la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha son incompetentes para analizar las presuntas vulneraciones al debido proceso en el procedimiento de remoción, puesto que, a su criterio, *“el órgano competente para pronunciarse sobre la validez del procedimiento de remoción de una autoridad de elección popular de un gobierno autónomo descentralizado era y es el TCE”*.
32. Al respecto, esta Corte Constitucional, efectivamente, reconoce que, conforme al artículo 221 de la CRE, el Tribunal Contencioso Electoral constituye el órgano jurisdiccional especializado establecido por la Constitución para conocer y resolver los recursos en materia electoral y los diversos asuntos litigiosos de las organizaciones políticas, mediante jurisprudencia electoral de última instancia e inmediato cumplimiento.
33. En este sentido, conforme al artículo 336 del COOTAD, la resolución de remoción emitida por el órgano legislativo del Gobierno Autónomo Descentralizado respectivo, puede ser elevada en consulta -como en efecto, en el presente caso, lo fue por parte de la autoridad removida- para que el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral verifique, en el término de diez días, *“el cumplimiento de formalidades y procedimiento”* por el que se llevó a cabo la remoción.
34. Por lo tanto, dicha competencia no se encuentra en discusión. Lo que corresponde dilucidar, en realidad, es si al haber sido presentada una acción de protección por el señor Jorge Yunda Machado, el conocimiento y resolución de esta por parte de los jueces de la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y la Familia y la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha vulneró el derecho de los accionantes a ser juzgados por un juez competente ante la existencia de otra vía jurisdiccional de impugnación del procedimiento de remoción, como manifiestan los ahora accionantes.

35. Al respecto, en decisiones anteriores, esta Corte Constitucional ya ha determinado que la existencia de otras vías de impugnación ante otros órganos jurisdiccionales, distintas a la acción de protección, no constituye un asunto que provoque *per se* la incompetencia de la justicia constitucional en razón de la materia para conocer y resolver las acciones de protección que se le plantean, pues con independencia de la naturaleza del acto no jurisdiccional impugnado y las vías de impugnación existentes, los jueces constitucionales siempre serán competentes para conocer y resolver las vulneraciones constitucionales que se alegan en las acciones de protección<sup>3</sup>.
36. Así, por ejemplo, ante la existencia del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo que realiza el control de legalidad de los actos administrativos, esta Corte ha determinado que *“la naturaleza jurídica del acto no determina la competencia de los jueces al conocer una acción de protección”*<sup>4</sup>, pues los competentes para resolver las acciones de protección son los jueces constitucionales correspondientes.
37. De igual manera, este Organismo Constitucional ha establecido que la acción de protección no constituye una garantía de carácter residual de las diferentes vías de impugnación ordinarias, sino que es una acción directa e independiente, cuyo objeto es el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución. De ahí que, en reiteradas ocasiones, esta Corte ha establecido que:

*“la cuestión consistente en dilucidar si el asunto puesto en conocimiento de los jueces constitucionales es efectivamente una vulneración de derechos o no, no está relacionada con la competencia en razón de la materia. Ello porque, cuando el legitimado activo alega la presunta vulneración de sus derechos, el juez competente para resolver si tal vulneración existió o no siempre será el juez constitucional. Esto no quiere decir necesariamente que dichas vulneraciones efectivamente existan en todos los casos puestos en su conocimiento, pues ese es precisamente el objeto del pronunciamiento en sentencia de acción de protección”*<sup>5</sup> (énfasis añadido).

38. Es por ello que, en el presente caso, la existencia de la consulta ante el Tribunal Contencioso Electoral -como mecanismo de impugnación del procedimiento de remoción- no incide ni repercute en la competencia de la jueza de la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y la Familia, ni de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha para, respectivamente,

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencias No. 1754-13-EP/19, 19 de noviembre de 2019, párr. 27; 1068-13-EP/20, 22 de julio de 2020, párr. 30; 729-14-EP/20, 25 de noviembre de 2020, párr. 39; 1681-14-EP/20.

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencias No. 1107-14-EP/20, 09 de junio de 2020, párr. 7, 1068-13-EP/20, 22 de julio de 2020, párr. 30, 307-10-EP/19 y 2152-11-EP/19. Sin embargo, debe tomarse en consideración que conforme al artículo 42 numeral 7 de la LOGJCC no procede la acción de protección contra actos emanados por el Consejo Nacional Electoral que puedan ser impugnados ante el Tribunal Contencioso Electoral.

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencias No. 1754-13-EP/19, 19 de noviembre de 2019, párr. 27; 1068-13-EP/20, 22 de julio de 2020, párr. 30; 729-14-EP/20, 25 de noviembre de 2020, párr. 39; 1681-14-EP/20.

conocer y resolver la acción de protección presentada y los recursos de apelación interpuestos, tal como manda la Constitución y la ley.

39. En tal sentido, teniendo en cuenta que la acción subyacente se trataba de una acción de protección, esta Corte no encuentra que haya existido incompetencia de los jueces constitucionales en razón de la materia, pues el artículo 86 numeral 2 de la CRE y el artículo 7 de la LOGJCC asignan competencia a cualquier juez de primera instancia para conocer y resolver garantías jurisdiccionales. Asimismo, el artículo 86 numeral 3 de la CRE dispone que las sentencias de primera instancia podrán ser apeladas ante la Corte Provincial, cuya competencia se radicará por sorteo de conformidad con el artículo 24 de la LOGJCC.
40. En consecuencia, se verifica que los jueces, tanto de la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y la Familia como de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, efectivamente, eran competentes para conocer y resolver la acción de protección presentada y les correspondía determinar si existieron o no las vulneraciones a derechos constitucionales que fueron alegadas en la demanda. Por lo que, esta Corte no identifica una vulneración a la garantía de ser juzgado por juez competente, en relación con la materia.
41. En segundo lugar, los accionantes alegaron, tanto en su demanda como en la audiencia pública ante esta Corte, que este derecho también se habría vulnerado por una presunta inexistencia de un “*sorteo válido que prevenga la competencia del juzgador*”, puesto que “*al momento de ingresar la demanda en el sistema, curiosamente, se la digitó como ‘Actos urgentes por Asunto: Asistencia judicial recíproca’ en lugar de ‘Acción de protección’, para de esta manera modificar el sorteo regular del proceso*”.
42. Al respecto, es preciso iniciar el análisis mencionando que el sorteo de jueces constituye una actuación efectuada dentro de los procesos judiciales a fin de determinar al juzgador, en específico, que conocerá la causa respectiva y que prevendrá en la competencia frente al resto<sup>6</sup>. Así, aunque el mismo no es efectuado directamente por un juzgador, tiene notorias repercusiones de relevancia jurisdiccional para cualquier proceso.
43. El COFJ en su artículo 109 numeral 13 establece ciertas consecuencias de índole administrativa para el funcionario que incurra en la ‘*infracción gravísima*’ de “*ejecutar en forma irregular el sorteo de causas cuando sea obligatorio dicho requisito para prevenir en el conocimiento de las causas*”. Sin embargo, por su importancia dentro del proceso, la irregularidad probada del sorteo con el fin de direccionar la prevención

---

<sup>6</sup> Conforme al artículo 160 del Código Orgánico de la Función Judicial (“COFJ”) “*en todas las causas, la prevención se produce por sorteo en aquellos lugares donde haya pluralidad de juzgados, o por la fecha de presentación de la demanda, cuando exista un solo juzgador*”. Asimismo, el artículo 160.1 del COFJ establece que “*En todo cuerpo pluripersonal de juzgamiento, sean Salas de la Corte Nacional, de las Cortes Provinciales o Tribunales que cuenten con más de tres miembros para su conformación, se determinará a las o a los juzgadores que deberán conocer la causa, mediante el sistema de sorteo determinado por el Consejo de la Judicatura*”.

de una determinada causa hacia un juez en particular, tiene también consecuencias de índole procesal al afectar el derecho a ser juzgado por el juez predeterminado por la ley, así como las garantías de imparcialidad e independencia, dependiendo de las circunstancias de cada caso.

44. De tal manera que el derecho al juez predeterminado por la ley reconocido por el artículo 76 numeral 7 literal k) de la CRE exige no sólo que el órgano jurisdiccional haya sido creado con anterioridad a los hechos que dan origen al proceso judicial y que su régimen impida considerarlo como un tribunal de excepción, especial o *ad hoc*, sino también que su composición se encuentre preestablecida y que se siga el procedimiento determinado para la designación de los miembros que lo componen en cada caso concreto.
45. Es por ello que, a consideración de esta Corte, las irregularidades en los sorteos de jueces, más que un asunto relacionado solo con la garantía de ser juzgado por un juez competente en razón del territorio, materia, personas y grados, constituyen, también una afectación al juez predeterminado por la ley.
46. En tal sentido, para el caso de las garantías jurisdiccionales, el artículo 86 numeral 2 de la CRE determina que le corresponde a *“la jueza o juez del lugar en el que se origina el acto o la omisión o donde se producen sus efectos”* conocer el caso correspondiente. En concordancia con ello, el artículo 7 de la LOGJCC determina que *“será competente cualquier jueza o juez de primera instancia del lugar en donde se origina el acto u omisión o donde se producen sus efectos. Cuando en la misma circunscripción territorial hubiere varias juezas y jueces competentes, la demanda se sorteará entre ellos. Estas acciones serán sorteadas de modo adecuado, preferente e inmediato (...)”* (énfasis añadido).
47. De ahí que, en aquellos lugares en donde existe pluralidad de juzgados, el juez predeterminado por la Constitución y la ley para conocer las acciones de protección es aquel proveniente del correspondiente sorteo, realizado en legal y debida forma.
48. Teniendo en cuenta aquello y que, como ya se mencionó, la irregularidad en el sorteo de jueces podría tener también repercusiones en la esfera de protección de las garantías de ser juzgado por un juez imparcial e independiente, no puede ser considerado como un aspecto puramente administrativo que únicamente merezca un tratamiento en el ámbito disciplinario; al contrario, requiere también de la atención de los jueces al determinar la validez del proceso. Así, es su obligación, dentro de su primera providencia -al calificar la acción- determinar su real ocurrencia y los efectos con relevancia constitucional que pueda tener; para que, en virtud de ello, determinen según corresponda, cómo debe subsanarse cualquier vicio del sorteo que pueda afectar la legitimidad del proceso y generar una posible vulneración de derechos constitucionales de las partes procesales.
49. Es por ello que, a consideración de esta Corte, conforme al artículo 7 de la LOGJCC, al ser un ámbito directamente relacionado a su competencia como juez predeterminado

por la ley, corresponde siempre pronunciarse respecto de este asunto -previo a calificar la demanda- y subsanarlo antes de poder continuar con la sustanciación de la causa. Lo cual incluye, además, la responsabilidad del juez de notificar el posible hecho a las autoridades competentes para su investigación y sanción en caso de evidenciarse una irregularidad intencionada.

- 50.** En el caso concreto, se evidencia que -en distintos momentos durante la tramitación de la causa- se alegó la vulneración de los derechos de los ahora accionantes ante la presunta irregularidad del sorteo mediante el que la causa recayó en la Jueza de la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y la Familia.
- 51.** En tal sentido, en su escrito de contestación, el señor Santiago Guarderas Izquierdo mencionó que:

*“llama mucho la atención la forma en que esta causa llegó a su conocimiento, pues, según se desprende de su auto inicial de 19 de junio de 2021, la señorita Daniela Andrade Espinoza habría incurrido en un lapsus al momento de ingresar la información respecto del tipo de la causa. Sin embargo, ese ‘lapsus’ implicó que queden excluidos del sorteo todos los jueces de primer nivel distintos a los competentes para conocer de asuntos de violencia contra la Mujer y la Familia. Nótese que en la carátula consta expresamente Tipo de Acción: Actos Urgentes; Asunto: Asistencia Judicial recíproca. No se trata, por tanto, de una mera omisión de formalidades como usted lo sostiene en su auto inicial, sino de una solemnidad sustancial como es la competencia (...). Por lo tanto, solicito que, como asunto previo, disponga se remita a la Oficina de Sorteos a fin de que se dé cumplimiento a lo previsto en el artículo 86 numeral 2 de la Constitución y artículo 7 de la LOGJCC”<sup>7</sup>.*

- 52.** Asimismo, el concejal accionado Fernando Mauricio Morales Enríquez, estableció que:

*“con el ingreso erróneo de la causa como trámite de violencia, se ha privado del conocimiento de la acción de cualquiera de los jueces constitucionales de primer nivel, y ha limitado a que sea el sorteo entre los jueces de ‘violencia de género’, y más cerrado si el sorteo se hace pasadas las 17h00, que se direcciona al conocimiento de un juez que se encuentre de turno, desfigurando lo que en pertinente se establece Art. 86 de la Constitución al respecto de las garantías jurisdiccionales: ‘2. Será competente la jueza o juez del lugar en el que se origina el acto o la omisión o donde se producen sus efectos’<sup>8</sup>”.*

- 53.** Revisado el expediente se constata que, conforme consta en el acta de sorteo, la demanda fue ingresada al sistema a las 17:03:17 como un ‘acto urgente’ de ‘asistencia judicial recíproca’, con lo cual al no haber sido ingresado como una acción de protección sino como un tema de violencia contra la mujer y la familia y por fuera de

<sup>7</sup> Expediente ordinario, ff. 177.

<sup>8</sup> Expediente ordinario, ff. 160.

los horarios habituales de la judicatura, se manipuló y redujo el número de jueces que podrían resolver la presente causa.

54. No obstante, aunque los accionados del proceso subyacente en sus escritos denunciaron la irregularidad, se evidencia que para ese momento la jueza ya se había declarado competente y había admitido a trámite el proceso. En su auto de calificación de la demanda, sobre el sorteo, ya había determinado que se trataba de un mero *“lapsus al momento de ingresar la información respecto al tipo de causa”*; por lo que, en virtud de la *“formalidad condicionada”* de las garantías jurisdiccionales y al ser ella *“garantista de derechos”* consideró que quedaba subsanada automáticamente la omisión.
55. De ello se evidencia que, la jueza trató la irregularidad en el sorteo como una cuestión irrelevante y de mera formalidad, sin garantizar a las partes el cumplimiento de la Constitución y la Ley en relación al juez predeterminado y vaciando de contenido los principios constitucionales de *“formalidad condicionada de las garantías jurisdiccionales”* y de que *“la administración de justicia no se sacrifique por la omisión de formalidades”*. Además, producto de ello dejó en entredicho los derechos de las partes procesales a un juez competente y la legitimidad del proceso; por lo que en su actuación se observa una clara inobservancia de la Constitución y de sus deberes como jueza constitucional.
56. Posteriormente, ya en su sentencia, al pronunciarse sobre la validez del proceso y el pedido de los accionados, la jueza señaló que *“la alegación resulta improcedente, toda vez que, en primer lugar los jueces que conocen garantías jurisdiccionales se hallan prohibidos de inhibirse; luego, la solicitud formulada de devolver el proceso para un nuevo sorteo resulta improcedente toda vez que, al no existir el acto procesal de devolución, la única figura jurídica procedente para que en efecto exista un nuevo sorteo, era la de inhibición”*.
57. Ahora bien, una vez calificada la demanda y declarada su competencia, en efecto, el artículo 7 de la LOGJCC prohíbe la inhibición de los jueces en una garantía jurisdiccional y, por ende, más allá de la incorrección de las actuaciones de la jueza al hacerlo, no es posible inobservar la disposición legal vigente. Así, en este caso, producto de ello y por el estado procesal de la causa, la Corte debe determinar que, al momento, el proceso es válido puesto que: (i) la jueza que previno en el conocimiento de la causa -como jueza constitucional de primer nivel de la ciudad de Quito- tenía competencia en virtud de la materia, grado y territorio para resolverla; (ii) que el Tribunal de apelación contó con el respectivo sorteo que manda la Constitución y la Ley, por lo que las partes ejercieron su derecho a la defensa en dos instancias y frente a un Tribunal competente; y (iii) que mediante la presente acción, la Corte Constitucional se está pronunciando respecto de las presuntas vulneraciones de derechos alegadas por los accionantes. En virtud de lo expuesto, no se evidencia una posible afectación al resultado de la tramitación de la causa únicamente sobre la base del sorteo del juzgador de primer nivel.

58. No obstante, esto no le resta importancia o gravedad a la existencia de una irregularidad en el sorteo de la causa. De modo que, aun cuando en este momento, dentro del caso concreto, no existe una distracción del juez competente para conocer la garantía jurisdiccional en cuestión, las irregularidades constatadas en el acta de sorteo deben ser investigadas diligentemente y corresponde a las autoridades competentes determinar las responsabilidades civiles, penales y administrativas que correspondan; así como también implementar los correctivos necesarios para que estas irregularidades y malas prácticas no puedan repetirse en los sorteos de las acciones de garantías jurisdiccionales.

#### **4.2. Sobre el derecho a la seguridad jurídica**

59. El artículo 82 de la CRE reconoce el derecho a la seguridad jurídica en los siguientes términos:

*“El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.*

60. Del texto constitucional se desprende que la Constitución garantiza a las personas el derecho a contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas de juego que le serán aplicadas. Así, este derecho debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad<sup>9</sup>.
61. Sin embargo, como ya ha determinado esta Corte, la sola inobservancia del ordenamiento jurídico por parte de los juzgadores no es un asunto que le compete examinar a través de una acción extraordinaria de protección, pues la aplicación o interpretación de normas infraconstitucionales es una labor reservada a los jueces de instancia. Es por ello que para que se produzca una vulneración al derecho a la seguridad jurídica es necesario que la inobservancia de la norma infra-constitucional tenga como resultado la afectación de preceptos constitucionales, de tal manera que la inaplicación de una norma se torne en constitucionalmente relevante<sup>10</sup>. En virtud de estos criterios, los siguientes cargos de los accionantes se analizarán a continuación:

##### **4.2.1 Sobre la presunta inobservancia del artículo 40 numeral 3 de la LOGJCC y el precedente No. 1679-12-EP/20 en las sentencias de primera y segunda instancia**

<sup>9</sup> Vid. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 989-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 20.

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1469-13-EP/19, 4 de diciembre de 2019, párr. 35; Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No.1593-14-EP/20, 29 de enero de 2020, párr. 19; Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2034-13-EP/19, 18 de octubre de 2019, párr. 22.

62. En el presente caso, los accionantes alegan que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica, pues a su criterio se inobservó el artículo 40 numeral 3 de la LOGJCC y el precedente No. 1679-12-EP/20 dado que *“los referidos órganos jurisdiccionales aceptaron la acción de protección a pesar de existir un mecanismo adecuado y eficaz para la defensa de los derechos acusados, generando de esta forma una superposición de los dos procesos”*.
63. No obstante, conforme quedó establecido, corresponde a los jueces constitucionales realizar el análisis sobre las presuntas vulneraciones constitucionales, pues únicamente luego de haber realizado este examen, podrán determinar que la justicia ordinaria constituye la vía adecuada y eficaz para resolver el asunto controvertido.
64. Así, en el precedente vinculante No. 001-16-PJO-CC, la Corte Constitucional emitió una regla jurisprudencial en la cual determinó:

*“Las juezas y jueces constitucionales que conozcan de una acción de protección, deberán realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales en sentencia, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto. Las juezas o jueces constitucionales únicamente, cuando no encuentren vulneración de derechos constitucionales y lo señalen motivadamente en su sentencia, (...) podrán determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido”*.

65. De ahí que no se observa que en el presente caso se haya inobservado el artículo 40 numeral 3 de la LOGJCC, pues los jueces resolvieron las alegaciones constitucionales conforme a los precedentes jurisprudenciales de esta Corte. Asimismo, tomando en consideración que en la sección anterior se estableció que no existió una vulneración a la garantía de juez competente, tampoco se verifica que este aspecto afecte un precepto constitucional.
66. Por otra parte, aunque los accionantes alegan la inobservancia del precedente No. 1679-12-EP/20, en su demanda no identifican de manera concreta la regla de precedente fijada por la Corte Constitucional, las razones por las que este es aplicable al caso concreto o los elementos que, a su criterio, permiten establecer una analogía fáctica con el caso que se alega como precedente<sup>11</sup>.
67. De la revisión de la demanda en su integralidad y su justificación de la relevancia constitucional del presente caso, se observa que, en realidad, las alegaciones de los accionantes se encuentran dirigidas a denotar la necesidad de que, a partir de la presente causa, la Corte Constitucional establezca un nuevo precedente jurisprudencial respecto al *“rol de la justicia constitucional en los procesos electorales o de conocimiento del TCE”*, antes que a la aplicación de un precedente anterior.

---

<sup>11</sup> Vid. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1943-15-EP/21, 13 de enero de 2021, párrs. 42 y 43.

68. En consecuencia, esta Corte no encuentra que en el presente caso se haya vulnerado el derecho a la seguridad jurídica por la presunta inobservancia del artículo 40 numeral 3 de la LOGJCC o del precedente jurisprudencial No. 1679-12-EP/20.

#### **4.2.2 Sobre la presunta inobservancia del artículo 428 de la Constitución en la sentencia de primera instancia**

69. En el presente caso, los accionantes alegan que la sentencia de primera instancia vulneró el derecho a la seguridad jurídica, puesto que “-*de facto- declaró inaplicable el artículo 336 del COOTAD que regula cómo se debe conformar la Comisión de Mesa*” al haber considerado que, en el procedimiento de remoción, se vulneró la garantía de imparcialidad ante la inexistencia de una separación de funciones entre los concejales que instruyeron y resolvieron la remoción.
70. Así, los accionantes consideran que, en lugar de emitir una medida de reparación que “*modificó el procedimiento de conformación de la Comisión de Mesa previsto en la Ley*”, la jueza constitucional debía suspender la tramitación de la causa y elevar en consulta la norma para que la Corte Constitucional determine su constitucionalidad conforme al artículo 428 de la Constitución.
71. De ahí que los accionantes sostienen que la sentencia de primera instancia inobservó el artículo 428 de la Constitución y los precedentes No. 001-13-SCN-CC y 055-10-SEP-CC al haber, a su criterio, inaplicado el artículo 336 del COOTAD sin consultar su constitucionalidad a la Corte Constitucional.
72. Ahora bien, en el presente caso, esta Corte observa que el asunto que se debía resolver en la acción de protección consistía en determinar, entre otros, si se vulneró el debido proceso en la garantía de imparcialidad en el procedimiento de remoción seguido en contra del accionante del proceso subyacente.
73. Es por ello que, analizada la sentencia, no se observa que la decisión de la acción de protección haya dependido necesariamente de la aplicación de la norma referida para emitir la sentencia, ni que la jueza haya manifestado que esta fuese o pudiese ser inconstitucional. De modo que no se encuentra que la jueza de primera instancia haya omitido elevar en consulta la causa a la Corte Constitucional; por el contrario, en la sentencia se encuentra que se resolvió la causa utilizando las normas que estimó pertinentes para resolverla.
74. De esta forma, a consideración de esta Corte, en estricto sentido, no podría decirse que, la jueza constitucional de primera instancia inaplicó directamente el artículo 336 del COOTAD<sup>12</sup>, incumpliendo el deber previsto en el artículo 428 de la Constitución,

---

<sup>12</sup> Conforme al artículo 336 del 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*

pues de la sentencia no se desprende aquello y se observa que la decisión respecto a la presunta vulneración del derecho constitucional a la garantía de juez imparcial dentro del Informe de la Comisión de Mesa, en concreto, no dependía directamente de su aplicación<sup>13</sup>. De modo que, la jueza no se vio en la disyuntiva entre aplicar o inaplicar la norma específicamente alegada por los accionantes, sino que resolvió el caso acorde a las normas que estimó pertinentes y no se evidencia que el no haber hecho referencia a dicha norma haya generado una afectación de derechos constitucionales en el caso concreto que acarree una vulneración a la seguridad jurídica.

---

*electrónico para futuras notificaciones. La secretaria o el secretario titular del órgano legislativo del Gobierno Autónomo Descentralizado dentro del término de dos días contados a partir de la recepción, remitirá la denuncia a la Comisión de Mesa, que la calificará en el término de cinco días. En el evento de que la autoridad denunciada sea parte de la Comisión de Mesa, no podrá participar en la tramitación de la denuncia, en cuyo caso se convocará a otro de los miembros del órgano legislativo a que integre la Comisión. De existir una o más causales para la remoción, la Comisión de Mesa, a través de la secretaria o el secretario titular, mediante los mecanismos establecidos en la ley, citará con el contenido de la denuncia a la autoridad denunciada, advirtiéndole de la obligación de señalar domicilio y al menos una dirección de correo electrónico para futuras notificaciones y dispondrá la formación del expediente y la apertura de un término de prueba de diez días, dentro del cual, las partes actuarán las pruebas de cargo y descargo que consideren pertinentes, ante la misma Comisión. Concluido el término de prueba, dentro del término de cinco días la Comisión de Mesa presentará el informe respectivo y se convocará a sesión extraordinaria del órgano legislativo correspondiente, en el término de dos días y se notificará a las partes con señalamiento de día y hora; y en esta, luego de haber escuchado el informe, el o los denunciados, expondrán sus argumentos de cargo y descargo, por sí o por intermedio de apoderado. Finalizada la argumentación, en la misma sesión, el órgano legislativo y de fiscalización del Gobierno Autónomo Descentralizado adoptará la Resolución que corresponda. La remoción se resolverá con el voto conforme de las dos terceras partes de sus integrantes, para el cálculo, de manera obligatoria se considerará como parte integrante a los ejecutivos de cada Gobierno Autónomo Descentralizado de conformidad con la ley, salvo el caso de que el ejecutivo sea el denunciado. La autoridad legislativa que sea objeto de la acusación no podrá votar. Las sesiones de los distintos niveles de los gobiernos autónomos descentralizados serán públicas y garantizarán el ejercicio de la participación, a través de los mecanismos previstos en la Constitución y la Ley. La Resolución será notificada al o los interesados en el domicilio señalado y por vía electrónica en la dirección de correo electrónico fijado para el efecto; en el evento de que el o los denunciados no hayan señalado domicilio se levantará el acta de la práctica de dicha diligencia, que será agregada al expediente, con los efectos señalados en la ley. Si la Resolución del órgano legislativo del Gobierno Autónomo Descentralizado implica la remoción de la autoridad denunciada, esta autoridad en el término de tres días de haber sido notificada con la resolución de remoción, podrá solicitar se remita lo actuado, en consulta sobre el cumplimiento de formalidades y procedimiento, al Pleno del Tribunal Contencioso Electoral, que emitirá su pronunciamiento, en mérito de los autos en el término de diez días (...)*”.

<sup>13</sup> Debe recordarse que a través de la consulta de norma los órganos jurisdiccionales no pueden consultar la constitucionalidad de cualquier norma del ordenamiento jurídico, sino que es preciso que esta sea determinante para la resolución del caso concreto. En tal sentido, la consulta de norma constituye un mecanismo constitucional, potestativo del juez, que tiene como finalidad “*garantizar la constitucionalidad de la aplicación de las disposiciones jurídicas dentro de los procesos judiciales*” conforme al artículo 141 de la LOGJCC. Así, en nuestro orden constitucional, la consulta de norma se enmarca dentro del control concreto de constitucionalidad precisamente porque permite que los juzgadores consulten la constitucionalidad de una norma que resulta aplicable al caso concreto y no cualquier otra disposición del ordenamiento jurídico. Como ha enfatizado la Corte Constitucional en decisiones anteriores, la suspensión de la tramitación de la causa prevista en el artículo 428 de la CRE -y su incidencia para el normal desarrollo del proceso- encuentra justificativo constitucional únicamente en virtud de que la norma consultada resulta relevante para la decisión. Véase, Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 8-20-CN/21, 18 de agosto de 2021, párr. 28.

75. Ahora bien, analizada la sentencia de instancia se encuentra que esta determinó la existencia de una vulneración de derechos constitucionales y producto de ello procedió a determinar, como medida de reparación, que:

*“los Concejales miembros de la Comisión de Mesa deberán titularizar a sus alternos en cualquiera de las fases del proceso de remoción que consideren pertinente, a fin de asegurar esa división de órganos y personas a la que hacen alusión, y con ello garantizar el debido proceso”.*

76. Así, se evidencia que, tal y como manifiestan los ahora accionantes la jueza de instancia, en una sentencia de primera instancia de una garantía jurisdiccional, *“modificó el procedimiento de conformación de la Comisión de Mesa previsto en la Ley”* mediante la creación de un mecanismo, previamente inexistente, *ad hoc* y general para el proceso de remoción como medida de reparación.
77. En consecuencia, se encuentra que la jueza de instancia, por fuera del ámbito de sus competencias para la resolución de un caso concreto, a través de una medida de reparación integral, alteró el ordenamiento jurídico y dispuso a las autoridades del Concejo Municipal actuar por fuera de lo previsto en la normativa previa, clara, pública y aplicable al caso concreto, generando falta de certeza respecto al procedimiento y reglas del juego aplicables dentro de un proceso de remoción.
78. Por lo expuesto, se evidencia que la sentencia de primera instancia vulnera el derecho a la seguridad jurídica de los ahora accionantes al modificar, sin sustento legal ni competencia para ello, un procedimiento reglado conforme al COOTAD.

#### **4.3. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de motivación**

79. El artículo 76 numeral 7 literal l) de la CRE reconoce a la motivación en los siguientes términos:

*“las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”<sup>14</sup>.*

80. Así, la CRE establece el deber de las distintas autoridades públicas de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones (finalidad *ad intra* o *endoprosesal*), a fin de que las partes de un proceso administrativo o judicial puedan ejercer adecuadamente su derecho a la defensa y que, de ser el caso, puedan impugnar los aspectos con los que se encuentran inconformes con la decisión, pronunciamiento

---

<sup>14</sup> A su vez, el artículo 4.9 de la LOGJCC establece, entre los principios procesales, que la justicia constitucional debe sujetarse a la motivación, y lo recoge de la siguiente manera: *“La jueza o juez tiene la obligación de fundamentar adecuadamente sus decisiones a partir de las reglas y principios que rigen la argumentación jurídica. En particular, tiene la obligación de pronunciarse sobre los argumentos y razones relevantes expuestas durante el proceso por las partes y los demás intervinientes en el proceso”.*

o respuesta<sup>15</sup>. De igual manera, como lo ha reconocido esta Corte, la ciudadanía en general también es destinataria de la motivación, por cuanto esta garantía permite que los órganos del Estado se legitimen a través del control democrático a sus decisiones (finalidad *ad extra* o *extraprocesal*)<sup>16</sup>.

- 81.** En ese sentido, una violación de la garantía de la motivación ocurre, principalmente, ante dos posibles escenarios, con iguales efectos: **(i)** La insuficiencia de motivación, cuando se incumple alguno de los criterios que nacen de la propia Constitución como son la enunciación de las normas y la explicación de la pertinencia de su aplicación al caso concreto; y, **(ii)** La inexistencia de motivación, siendo esta una ausencia completa de argumentación de la decisión. Así, la inexistencia constituye una insuficiencia radical que impide tener un argumento mínimo necesario para considerar motivada una sentencia<sup>17</sup>.
- 82.** Ahora bien, para las sentencias que resuelvan garantías jurisdiccionales -como en el caso en cuestión- la Corte ha señalado que los jueces tienen, entre otras, las siguientes obligaciones: **(i)** enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión, **(ii)** explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, **(iii)** realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, en el que si no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto<sup>18</sup>.

#### **4.3.1. Sobre la presunta vulneración a la garantía de motivación en la sentencia de segunda instancia**

- 83.** En el presente caso, los accionantes sostienen que la sentencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha carece de motivación, por diversos cargos que serán analizados a continuación:
- 84.** En primer lugar, señalan que se declaró la validez del proceso, de manera abstracta, “*en DOS LÍNEAS, sin análisis previo alguno*” sobre los cuestionamientos efectuados respecto al presunto sorteo irregular de la causa.
- 85.** Al respecto, de la revisión de los recaudos procesales se verifica que, a lo largo de todo el proceso y en los distintos recursos de apelación<sup>19</sup>, se cuestionó la regularidad del sorteo por medio del cual la causa recayó en conocimiento de la jueza de la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y la Familia. En tal sentido, principalmente, se cuestionó el sorteo por su ingreso como un caso de violencia contra la mujer -cuyo examen podía recaer en los menos de 5 juzgadores en la ciudad- en lugar de haber sido

<sup>15</sup> *Vid.* Corte Constitucional del Ecuador. Sentencias No. 1276-12-EP/19 de 25 de septiembre de 2019 y 1728-12-EP/19 de 2 de octubre de 2019.

<sup>16</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 280-13-EP/19 de 25 de septiembre de 2019, párr. 27.

<sup>17</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 1320-13-EP/20 de 27 de mayo de 2021, párr. 39.

<sup>18</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1285-13-EP/19 de 04 de septiembre de 2019, párr. 28.

<sup>19</sup> Expediente ordinario, ff. 157,

ingresado como una acción de protección -cuyo conocimiento podía ser asignado a uno de los 215 jueces en Quito-, cuestión que según los ahora accionantes podría denotar un direccionamiento deliberado de la causa hacia determinados juzgadores en particular.

- 86.** Ahora bien, revisada la sentencia dictada por la Sala Provincial, frente a estos graves cuestionamientos que ya fueron analizados previamente, se observa que esta al analizar la validez del proceso únicamente determinó que *“en la tramitación de la causa se han cumplido con las garantías básicas que aseguran el derecho al debido proceso, señaladas por el Art. 76 de la Constitución, por lo que se declara al proceso constitucional válido”*.
- 87.** Asimismo, se observa que en la sección tercera, la sentencia estableció que la acción *“se ha tramitado respetando el debido proceso, así como las demás garantía (sic) constitucionales y legales, sin que se advierta causa de nulidad o se haya omitido alguna de las solemnidades sustanciales que influya en la decisión final, consecuentemente, se declara la validez procesal; más aún que de acuerdo con el Art. 169 de la Constitución de la República, el sistema procesal es un medio para la realización de la justicia, y no se sacrificará ésta por la sola omisión de formalidades”*.
- 88.** De ahí que se verifica que la sentencia de apelación en ningún momento se refiere a estos cuestionamientos, no examina si estos afectan o no la validez de una garantía jurisdiccional de este tipo, ni se pronuncia respecto de su conformidad o no con el análisis que, respecto de este mismo asunto, había efectuado la sentencia de primer nivel<sup>20</sup>. Aunque la sentencia de la Sala Provincial menciona que el proceso es válido y, para ello, enuncia normas constitucionales, en ningún momento de su análisis lo relaciona con los cargos planteados sobre la presunta irregularidad, ni tampoco determina si, a su criterio, el sorteo del juez predeterminado por la ley puede ser considerado como una mera formalidad como alegaban los accionados del proceso subyacente.

---

<sup>20</sup> Conforme a la sentencia de la jueza de la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y la Familia, *“la alegación formulada resulta improcedente, toda vez que, en primer lugar los jueces que conocen garantías jurisdiccionales se hallan prohibidos de inhibirse; luego, la solicitud formulada de devolver el proceso para un nuevo sorteo resulta improcedente toda vez que, al no existir el acto procesal de devolución, la única figura jurídica procedente para que en efecto exista un nuevo sorteo, era la de la inhibición. A esto se debe sumar que las reglas de la competencia establecen la prohibición de excusa para los jueces constitucionales; y finalmente, recordar que el artículo 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, prevé en su numeral 7 el principio de formalidad condicionada; y en su numeral 11 el principio de economía procesal, que en su literal c) establece la regla de saneamiento que manda: “Las situaciones o actuaciones afectadas por la omisión de formalidades pueden ser convalidadas por la parte en cuyo favor se establecen.” Entonces, resulta claro que la suscrita juzgadora estaba prohibida de inhibirse, previno en el conocimiento de la causa y no podía excusarse al ser competente en razón de la materia; por lo que, con sujeción del artículo 169 de la Constitución de la República, en relación del principio de formalidad condicionada, al tratarse de un proceso constitucional, la juzgadora debe tutelar los derechos de la persona accionante, evitando dilaciones innecesarias, para lo cual la norma ha previsto la posibilidad de la convalidación; esto aunado a que no existe el acto procesal de devolución alegado por el accionado”*.

89. Lo anterior, deja en evidencia que la judicatura accionada, al omitir pronunciarse sobre estas alegaciones, vulneró el derecho a la motivación de los hoy accionantes, puesto que impidió que estos puedan conocer los motivos por los que su alegación fue desestimada y por los cuales no comprometió la validez y legitimidad del proceso.
90. El segundo cargo de los accionantes respecto de la falta de congruencia argumentativa, hace relación a que esta no cuenta con motivación suficiente al no haberse referido a ninguno de los principales argumentos del fondo de su defensa expuestos en su recurso de apelación.
91. Al respecto, es preciso mencionar que en decisiones anteriores esta Corte ha determinado que la motivación exige que las decisiones jurisdiccionales deben tener congruencia argumentativa frente a los argumentos relevantes de las partes, esto es aquellos que inciden significativamente para la resolución del problema jurídico. Por lo que, “[l]a omisión de responder a los argumentos relevantes de las partes es un asunto que afecta a la suficiencia de la motivación”<sup>21</sup>.
92. Es por ello que la Corte Constitucional ha establecido:

*“Para que un auto o sentencia se considere motivado debe contener congruencia argumentativa que implica que el juez conteste motivadamente, al menos, los argumentos relevantes alegados por las partes. Así, se debe verificar que el auto o sentencia en cuestión ‘guard[e] la debida relación entre los alegatos vertidos por las partes, los antecedentes de hecho extraídos de las alegaciones de las partes y las normas jurídicas aplicadas al caso concreto, sobre las que también se fundamentó su pertinencia para el caso concreto’”<sup>22</sup>.*

*“[L]a relevancia de un argumento de parte depende de cuán significativo es para la resolución de un problema jurídico necesaria para la decisión del caso”<sup>23</sup>.*

93. Ahora bien, de la revisión de la sentencia de la Sala Provincial, se observa que esta, luego de examinar el contenido del Informe de la Comisión de Mesa, establece en sus considerandos décimo quinto y décimo sexto que:

*“la acción de protección, de acuerdo a lo previsto en los Arts. 88 de la Constitución de la República del Ecuador, y 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccional y Control Constitucional, tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales sobre derechos humanos (...). Para su procedencia debe reunirse los requisitos previstos en el Art. 40 de la mencionada Ley, que son los siguientes: violación de un derecho constitucional; acción u omisión de autoridad pública o de un particular de conformidad con el artículo 41; e, **inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz***

<sup>21</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1951-13-EP/20, de 28 de octubre de 2020, párr. 26.

<sup>22</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencias No. 2344-19-EP/20, de 24 de junio de 2020, párr. 41; No. 2174-13-EP/20, de 15 de julio de 2020, párr. 77; No. 1171-15-EP/20, de 14 de octubre de 2020, párr. 31.

<sup>23</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 106-14-EP/20, de 5 de agosto de 2020, párr. 16.5.

*para proteger el derecho violado. (...) Ante la acción objeto de esta causa, corresponde primordialmente efectuar un estudio de razonabilidad del caso concreto a efectos de encontrar vulneración a derechos constitucionales y de encontrarlos proceder en los términos determinados en la normativa jurídica aplicable” (énfasis añadido).*

94. De ahí que se evidencia que aunque la Sala Provincial enunció las normas que estimó aplicables al caso y a partir de ello determinó la existencia de la vulneración de derechos constitucionales alegada por el accionante del proceso subyacente, en su sentencia no estableció expresamente las razones por las que desestimó los cargos planteados por los recurrentes.
95. Así, en relación con las distintas alegaciones sobre la improcedencia de recusación de los miembros de la Comisión de Mesa y la necesidad de que al evaluar la presunta vulneración de derechos se tome en consideración las diferencias entre el control político y el control jurídico, particularmente en cuanto a la subjetividad de sus criterios de valoración<sup>24</sup>, esta Corte observa que la sentencia de la Sala Provincial se limitó a analizar la existencia de una vulneración de derechos en la conformación de la Comisión de Mesa (a partir del considerando vigésimo), sin pronunciarse respecto de los cargos relevantes de quienes interpusieron el recurso de apelación.
96. En tercer lugar, los accionantes alegan que existe falta de motivación, pues la Corte Provincial aplicó la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (“**Corte IDH**”) del caso *Petro Urrego vs. Colombia*, sin justificar “*porqué este sería relevante o pertinente para la resolución de la controversia. Es más, la Sala ni siquiera señala cuál es el contexto del caso Petro vs. Colombia para determinar si este era o no aplicable a los hechos del conflicto subyacente*”.
97. Al respecto, de la revisión de la sentencia de apelación se observa que, en sus considerandos vigésimo y vigésimo séptimo, luego de mencionar la recusación presentada por el señor Jorge Yunda Machado que, a su criterio, no fue resuelta, citó la sentencia del caso *Petro Urrego vs. Colombia* mencionando que los miembros de la Comisión de Mesa “*bien podían acogerse a un precedente jurisprudencial de un organismo internacional de Derechos Humanos como es la jurisprudencia vinculante dictada por la CIDH en el caso Petro Urrego Vs. Colombia; y, de esta manera no dejaban en indefensión al denunciado, quien tenía derecho a recibir las respuestas motivadas a sus cuestionamientos dentro del debido proceso de remoción que estaba instaurado en su contra*” (énfasis añadido).
98. No obstante, en decisiones anteriores, esta Corte ha establecido que “*la simple enunciación abstracta (...) de ‘precedentes’, sin determinar (...) su relación directa con la acción de protección, no cumple con los parámetros mínimos del derecho al*

---

<sup>24</sup> Véase, fundamentación recurso de apelación de Santiago Mauricio Guarderas Izquierdo, expediente ordinario, ff. 3.

*debido proceso en la garantía de motivación, relativos a la enunciación de los fundamentos jurídicos aplicables para la resolución de un caso concreto”<sup>25</sup>.*

**99.** En este caso, se verifica que la sentencia de apelación se limitó a citar la sentencia de la Corte IDH del caso *Petro Urrego vs. Colombia* y la consideró inobservada por parte de la Comisión de Mesa, pero sin una justificación jurídica mínima que identifique cuál es la regla de precedente surgida de la sentencia, los hechos y razones necesarias que la justificaron, los elementos fácticos del presente caso que determinarían la aplicabilidad de la regla de precedente al caso concreto, ni la demostración de la posibilidad de establecer una analogía fáctica entre ellos<sup>26</sup>.

**100.** En la sentencia del caso *Petro Urrego vs. Colombia* se hace referencia a la destitución e inhabilitación de un alcalde producto de un proceso sancionatorio por una infracción disciplinaria, decidida por un órgano administrativo sin representación popular. En cambio, en el caso bajo análisis se trata de un proceso de control político, ejercido por un órgano legislativo y de fiscalización con representación popular (proceso de remoción)<sup>27</sup>. Por lo que la Sala Provincial incumplió su deber de establecer la pertinencia de su aplicación al caso en análisis.

**101.** De ahí que esta Corte Constitucional considera que la falta de explicitación de los motivos que llevaron a la Sala Provincial a aplicar esta sentencia en el caso concreto constituye una omisión contraria a la garantía de motivación reconocida por el artículo 76 numeral 7 literal 1) de la CRE.

#### **4.3.2. Sobre la presunta falta de motivación en la sentencia de primera instancia**

**102.** En relación con la sentencia de primera instancia, aun cuando esta fue modificada por la sentencia de apelación, esta Corte procede a analizarla en virtud de que los accionantes sostienen que también vulneró la garantía de motivación, al no pronunciarse sobre los principales argumentos de su defensa, así como porque existen contradicciones internas en la resolución.

**103.** Respecto a la falta de pronunciamiento respecto a los cargos planteados, de la revisión de la sentencia de primera instancia se observa que en la misma se estableció:

<sup>25</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 860-12-EP/19 de 04 de diciembre de 2019, párr. 29.

<sup>26</sup> Véase, Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1943-15-EP/21 de 13 de enero de 2021, párr. 42.

<sup>27</sup> Conforme a la sentencia *Petro Urrego vs. Colombia* de la Corte IDH “la Corte reitera que el artículo 23.2 de la Convención Americana es claro en el sentido de que dicho instrumento no permite que **órgano administrativo alguno** pueda aplicar una sanción que implique una restricción (por ejemplo, imponer una pena de inhabilitación o destitución) a una persona por su **inconducta social** (en el ejercicio de la función pública o fuera de ella) para el ejercicio de los derechos políticos a elegir y ser elegido”. Corte IDH. *Petro Urrego vs. Colombia*. 08 de julio de 2020. Excepciones preliminares, Dondo, Reparaciones y Costas, párr. 96.

*“En el desarrollo de la audiencia, se insistió por parte de los accionados, en dejar sentada la diferencia entre los procesos penales, civiles o administrativos y el proceso de remoción por el cual se ha presentado la presente acción de protección; de hecho, el objeto y el procedimiento propio de la remoción si bien busca tutelar el sano ejercicio de la función pública, el erario municipal, el orden y la ética con la que se maneje la administración institucional, ente otros; dada la forma en que se encuentra positivizado infra constitucionalmente, la remoción es la consecuencia inmediata de la comprobación de una de las causales previstas para ello, es decir, se trata de la suspensión del ejercicio de un cargo que se obtuvo como resultado de la vigencia del derecho a ser elegido, por lo que efectivamente decide sobre derechos. De esto se infiere que, más allá de la naturaleza jurídica del proceso de remoción, (...) debe respetar las garantías del debido proceso determinadas en el artículo 76 de la misma Constitución”.*

**104.** De ahí que, a consideración de esta Corte, la sentencia de primera instancia si resolvió las alegaciones de los accionados del proceso subyacente, ofreciendo la respuesta jurisdiccional que consideró pertinente para la problemática planteada.

**105.** Ahora bien, con relación a la alegación de que existen presuntas contradicciones internas, analizada la sentencia, esta Corte observa que en la misma existe una contradicción evidente que resulta contraria a los requisitos mínimos que debe contener cualquier decisión para cumplir con la motivación exigida por nuestra Constitución.

**106.** En tal sentido, la sentencia establece, como premisa, que *“la acción fue presentada en contra de la Comisión de Mesa del Concejo Metropolitano de Quito y no contra el Pleno del Concejo Metropolitano de Quito, por lo que, **la suscrita está impedida de analizar las actuaciones u omisiones de este último**”*. Pese a ello, la sentencia termina por analizar de forma general la vulneración a la garantía de imparcialidad en el procedimiento de remoción efectuado ante el Concejo Metropolitano de Quito y concluye que:

*“son los mismos Concejales instructores quienes en su informe determinan ya, la adecuación de la conducta del hoy accionante a las causales de remoción; concluyen la existencia del mérito suficiente, no sólo para que su informe no vinculante sea conocido por el Pleno del Concejo, sino para que proceda la remoción (...). Y a pesar de esto, finalmente, **son quienes también con sus votos resuelven acoger el informe por ellos elaborado, existiendo de manera evidente un quebrantamiento de la imparcialidad en las etapas del procedimiento**” (énfasis añadido).*

**107.** De esta manera, a consideración de esta Corte, aun cuando ya fue revisada y sustituida por la sentencia de apelación, la sentencia de primera instancia presenta una incoherencia y por ello también vulnera la garantía de motivación, puesto que si se prescinde de las afirmaciones mutuamente contradictorias, la sentencia no ofrece razones suficientes para justificar la vulneración a la garantía de imparcialidad.

**108.** Finalmente, en función de las consideraciones precedentes, esta Corte Constitucional considera que, tanto la sentencia de primera instancia como la sentencia de apelación

vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía de motivación reconocido por el artículo 76 numeral 7 literal l) de la CRE.

## V. Procedencia del examen de mérito

### 5.1 Verificación del cumplimiento de los requisitos de examen de mérito

**109.** Una vez que esta Corte ha verificado que existe una vulneración a los derechos a la seguridad jurídica y debido proceso en la garantía de motivación en las sentencias impugnadas, corresponde entonces verificar si procede el examen de mérito de la presente causa.

**110.** Esta Magistratura ha determinado que, en ciertos casos, excepcionalmente y de oficio, podrá entrar a examinar la situación de fondo decidida por las y los jueces de instancia dentro de una garantía jurisdiccional y con ello analizar posibles vulneraciones a derechos constitucionales incurridas por particulares o autoridades no judiciales,<sup>28</sup> siempre que concurren los siguientes requisitos establecidos jurisprudencialmente: **(i)** que la autoridad judicial haya violado el debido proceso u otro derecho de las partes en la sentencia impugnada; **(ii)** que *prima facie* los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por las autoridades judiciales inferiores; **(iii)** que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión; y **(iv)** que el caso al menos cumpla con uno de los criterios que a continuación se indican: gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia nacional o la inobservancia de precedentes establecidos por este Organismo<sup>29</sup>.

**111.** Ahora bien, esta Corte considera oportuno además establecer que si bien hasta el momento el examen de mérito se ha centrado, principalmente, en casos en los que *prima facie* se observan vulneraciones de derechos que oportunamente no fueron tuteladas por el órgano jurisdiccional que conoció el proceso de origen (requisito **ii**), resulta necesario hacerlo también en situaciones en las que, *prima facie*, se observe una notoria desnaturalización de las garantías jurisdiccionales respecto de las cuales se deba corregir y emitir jurisprudencia vinculante conforme al artículo 436 numeral 6 de la CRE.

**112.** En virtud de ello, en el caso sujeto a análisis, se observa que **(i)** en las secciones 4.2 y 4.3 de la presente decisión se verificó que las judicaturas accionadas vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía de motivación y seguridad jurídica; **(ii)** es necesario un pronunciamiento de la Corte Constitucional ante la evidencia, *prima facie*, de una desnaturalización de la acción de protección por la naturaleza del acto analizado y una posible superposición de la justicia constitucional frente a la justicia electoral; **(iii)** el caso no ha sido seleccionado por esta Corte para su revisión; y, **(iv)** el caso cumple los criterios de relevancia porque permite que la Corte Constitucional establezca un precedente sobre la justicia constitucional, el debido proceso y el control

<sup>28</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019, párr. 50 y sentencia No. 1973-14-EP/20 de 21 de octubre de 2020, párr. 21.

<sup>29</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019, párr. 55.

político. Asimismo, respecto a este último criterio, esta Corte Constitucional evidencia que los hechos que se desprenden del caso concreto, corresponden a una problemática que se mantiene en la actualidad, relacionada con la procedencia de acciones de protección contra decisiones de control político.

**113.** Por ende, en el presente caso es procedente el examen de mérito y corresponde examinar las alegaciones de las partes procesales del proceso subyacente.

## **VI. Examen de Mérito**

### **6.1. Alegaciones de Jorge Yunda Machado en la acción de protección**

**114.** En su demanda de acción de protección, Jorge Yunda Machado sostiene que en el *“Informe de la Comisión de Mesa del Consejo Metropolitano de Quito, aprobado el 27 de mayo de 2021, relacionado con el proceso de remoción seguido (...) en mi contra (...) y en consecuencia la no atención a mis solicitudes de recusación”* se vulneraron sus derechos al debido proceso en la garantía de proporcionalidad; defensa en las garantías de que nadie podrá ser privado de este derecho en ninguna etapa o grado del procedimiento, contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa, ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones, presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistido y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra y ser juzgado por un juez independiente, imparcial competente; y, seguridad jurídica reconocidos en los artículos 76 numerales 6 y 7 literales a), b), c), h) y k) y 82 de la CRE.

**115.** Sostiene que *“una de las principales garantías del debido proceso es el derecho a la defensa que tienen todas las personas, en los procesos en los cuales se discuta sobre sus derechos y obligaciones (...). En el caso in examine, todas estas garantías del derecho a la defensa han sido inobservadas”*.

**116.** En tal sentido, alega que se vulneró la garantía de ser juzgado por un juez imparcial, puesto que Santiago Guarderas Izquierdo, Vicealcalde Metropolitano y presidente subrogante de la Comisión de Mesa, ha realizado una serie de afirmaciones públicas y notorias en su contra que le inhabilitan para conocer y pronunciarse sobre la denuncia, en calidad de presidente subrogante de la Comisión.

**117.** Es por ello que menciona que en dos entrevistas efectuadas en los medios de comunicación FM Mundo y La Posta, así como en la sesión del Concejo Metropolitano de 15 de abril de 2021, Santiago Guarderas Izquierdo habría realizado declaraciones que denotan *“(i) su animadversión en mi contra, pronunciándose y emitiendo criterio respecto de asuntos que se ventilan en sede jurisdiccional, (ii) ha hecho público su interés en que prospere mi remoción y, por tanto, (iii) evidencia su conflicto de interés en relación con la renuncia”*.

**118.** Así, considera que este *“ha efectuado reiteradas intervenciones públicas en las que ha hecho afirmaciones que comprometen su criterio e imparcialidad para conocer la denuncia. En particular, (...) se han enfocado en descalificarme, al pronunciarse sobre hechos que se ventilan ante las autoridades competentes y respecto de los que no han (sic) ninguna sentencia ejecutoriada (...)”*.

**119.** De igual manera, en relación con la garantía de ser juzgado por un juez imparcial, menciona que *“el señor Guarderas ha demostrado ya tener un criterio formado frente a esta denuncia y proceso presentado. Estos criterios formados con anterioridad rebasan el análisis jurídico que se debe realizar para el tratamiento del presente proceso. Esto conlleva a que su imparcialidad esté comprometida evidentemente”*.

**120.** Es por ello que considera que se vulneró la garantía de ser juzgado por un juez imparcial, puesto que Santiago Guarderas Izquierdo, en sus calidades de Vicealcalde y presidente subrogante de la Comisión, *“(i) tenía un claro conflicto de intereses; y, (ii) ya había emitido criterio anticipado sobre el supuesto ‘incumplimiento’ de mis funciones”*.

**121.** Por otra parte, alega que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica, puesto que su *“situación jurídica fue modificada por un procedimiento irregular, en el que autoridades edilicias que no eran imparciales votaron a favor de su remoción”*. De igual manera, fundamenta la presunta vulneración a este derecho en que *“no se le dio respuesta sobre sus pedidos de excusa formulados. (...) Era y es una obligación de los órganos municipales el dar una respuesta a los pedidos del Alcalde, para así garantizar su juicio justo (...)”*.

**122.** Asimismo, sostiene que se vulneró el debido proceso en la garantía de proporcionalidad de la infracción, pues *“en el supuesto no consentido de que hubiese alguna “infracción” en mi ejercicio de funciones como Alcalde, la sanción “remoción” que se me impone es totalmente desproporcionada. Por más que se trate de un juzgamiento político, las sanciones deben guardar proporcionalidad con los hechos acusados”*.

**123.** Finalmente, agrega que *“permitir este tipo de actuaciones, a más de vulnerar el principio de proporcionalidad, conlleva a que se destruya la democracia, y, de hecho, se convierte un fraude a la institucionalidad. Esto, en la medida en que una mayoría del Concejo Metropolitano puede anular, por cualquier motivo, la voluntad del pueblo de Quito”*.

## **6.2. Alegaciones de las partes demandadas en la acción de protección**

**124.** Los accionados establecen que el informe de la Comisión de Mesa no tiene efectos directos, pues este únicamente sirve para que el Concejo Metropolitano tome una decisión conforme al artículo 336 del COOTAD. En tal sentido, mencionan que la Comisión de Mesa no constituye un órgano colegiado que pueda adoptar decisiones, sino que únicamente es un órgano asesor del Concejo Metropolitano. Por lo que,

enfatan que el Informe de la Comisión de Mesa por sí mismo no puede vulnerar derechos constitucionales.

**125.** Asimismo, sostienen que debe tomarse en consideración que no procede la recusación en los procedimientos de remoción, puesto que estos se enmarcan en un control político a los dignatarios de elección popular a nivel de los Gobiernos Autónomos Descentralizados conforme al COOTAD. En tal sentido, alegan que en un Estado democrático los principios de soberanía popular y de representación política conllevan la responsabilidad de los gobernantes. De ahí que el Concejo Metropolitano, en su calidad de órgano legislativo, efectivamente puede realizar el control político del Alcalde, quien ejerce la función ejecutiva, para responsabilizarlo políticamente ante el pueblo soberano. Por lo que, consideran que el Concejo Metropolitano no reemplaza las funciones de un juez, pues su control es político y no jurídico.

**126.** Por otra parte, en relación con la presunta vulneración al derecho a la seguridad jurídica mencionan que, a diferencia de lo que establece el accionante, los pedidos de recusación efectivamente fueron respondidos tanto por la Comisión de Mesa, como en el Concejo Metropolitano, que mediante Resolución No. C031-2021 adoptada en sesión de 4 de mayo de 2021, conoció y rechazó los pedidos de recusación al considerar que las normas del COA -sobre las que se fundamentaba la recusación- no eran aplicables al proceso de remoción dado que este no es un procedimiento administrativo sancionador.

### **6.3. Análisis constitucional**

**127.** Como consideraciones previas, es preciso mencionar que en su demanda el accionante impugna el informe de la Comisión de Mesa del Concejo Metropolitano de Quito, por lo que el análisis de mérito de esta Corte se circunscribe a este informe como acto impugnado y se realizará exclusivamente sobre la base de los cargos planteados en la demanda de acción de protección y la contestación planteada por los accionados.

**128.** Sobre los derechos alegados, esta Corte encuentra que el accionante enuncia la presunta vulneración del debido proceso en la garantía de proporcionalidad, de la seguridad jurídica y del derecho a la defensa en las garantías de que nadie podrá ser privado de este derecho en ninguna etapa o grado del procedimiento, contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa, ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones; presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistido y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra y ser juzgado por un juez independiente, imparcial y competente.

**129.** No obstante, todas sus alegaciones respecto a estas garantías del derecho a la defensa giran, exclusivamente, en torno a la garantía de ser juzgado por un juez imparcial, previsto en el artículo 76 numeral 7 literal k) de la CRE, por considerar que la presunta vulneración habría ocurrido por los pronunciamientos públicos efectuados por el

presidente subrogante de la Comisión y Vicealcalde de Quito<sup>30</sup>. De ahí que esta Corte examinará estos cargos a partir del derecho a la defensa en la garantía de ser juzgado por un juez imparcial.

### **6.3.1 Cuestión previa: Sobre la naturaleza jurídica del Informe de la Comisión de Mesa del Concejo Metropolitano de Quito**

**130.** De conformidad con la demanda planteada por el señor Jorge Yunda Machado, el acto impugnado mediante acción de protección es el “*Informe de la Comisión de Mesa del Consejo Metropolitano de Quito, aprobado el 27 de mayo de 2021, relacionado con el proceso de remoción seguido (...) en mi contra*”.

**131.** Ahora bien, de conformidad con el artículo 336 del COOTAD, dentro del proceso de remoción corresponde a la Comisión de Mesa elaborar un informe a ser presentado al órgano legislativo, para que sea este quien, luego de haber escuchado el informe y los argumentos de cargo y de descargo de la autoridad denunciada, adopte la resolución que corresponda en cuanto a la remoción.

**132.** En tal sentido, la Comisión de Mesa constituye una comisión permanente<sup>31</sup> que conforme al artículo 35 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito únicamente constituye un órgano asesor del cuerpo edilicio, al igual que el resto de comisiones, que como tal no adopta resoluciones ni decisiones legislativas, sino que únicamente emite sugerencias y recomendaciones a ser conocidas por el Concejo Municipal.

**133.** Así, analizado el acto impugnado en esta causa, la Corte encuentra que este constituye un acto preparatorio y de trámite dentro del proceso de remoción, mismo que no genera efectos directos o vinculantes, pues su único objeto es dotar de elementos de juicio al Concejo Metropolitano, a través de sus recomendaciones, para que este cuente con un insumo respecto de la procedencia o no del proceso de remoción<sup>32</sup>.

**134.** Además, cabe mencionar que en la sesión extraordinaria en la que se trata la remoción, los denunciados y denunciados exponen sus argumentos y pruebas de descargo

---

<sup>30</sup> Conforme a la jurisprudencia constitucional, el requisito establecido en el artículo 62 numeral 1 de la LOGJCC impone la carga al accionante de brindar una argumentación clara, con independencia de los hechos que dieron origen al proceso, en la que se presente una tesis o conclusión sobre los derechos vulnerados en los que, mediante la exposición de una base fáctica y una justificación jurídica, permita a esta Corte dilucidar, al menos de forma mínima, por qué el accionante considera que la acción u omisión judicial acusada vulnera directa e inmediatamente cada uno de los derechos constitucionales enunciados. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, sentencia No. 1228-13-EP/20, 21 de febrero de 2020 y sentencia No. 2039-10-EP/19, 19 de noviembre de 2019.

<sup>31</sup> Conforme al artículo 327 del COOTAD “*las comisiones serán permanentes; especiales u ocasionales; y, técnicas. Tendrán la calidad de permanente, al menos, la comisión de mesa; la de planificación y presupuesto; y, la de igualdad y género*”.

<sup>32</sup> Conforme a la sentencia 5-13-IA/21 los actos de simple administración “*tienen la particularidad de ser actos mediatos, consultivos o preparatorios para la formación de la voluntad administrativa y que dada su naturaleza no son propiamente impugnables*”.

directamente ante el Concejo Metropolitano para que este adopte la resolución que corresponda. Por lo que, el informe de la Comisión de Mesa no es el único elemento sobre el cual los ediles del Concejo Metropolitano basan su decisión dentro de un proceso de remoción.

**135.** En consecuencia, al no ser el acto impugnado un acto que decida, ni produzca ningún efecto jurídico vinculante, este no tiene la potencialidad de vulnerar, por sí mismo, derechos constitucionales. Sin embargo, a pesar de que esta sería razón suficiente para desestimar la acción, la Corte Constitucional procederá a examinar los cargos planteados por el accionante en la acción de protección a fin de dar una respuesta jurisdiccional a los problemas planteados:

### **6.3.2 Sobre la vulneración al derecho a la defensa en la garantía de ser juzgado por un juez imparcial**

#### **Responsabilidad política y debido proceso durante el procedimiento de remoción**

**136.** Derivado del reconocimiento constitucional de los principios de soberanía popular y representación política, los gobernantes son responsables por el desempeño de sus funciones ante el pueblo soberano. De esta forma, la acción de gobierno puede ser controlada no solo a través de mecanismos de responsabilidad jurídica y democracia directa, sino también de naturaleza política. Para el efecto, la Constitución y la ley prevén mecanismos tanto de control jurídico como de control político, por medio de los cuales el pueblo puede responsabilizar políticamente a sus gobernantes, sea de forma directa mediante el sufragio activo o la revocatoria del mandato o, de forma indirecta, a través del órgano legislativo<sup>33</sup>. Asimismo, el artículo 61 numeral 5 de la CRE reconoce como derecho de participación el “*fiscalizar los actos del poder público*” y los mecanismos de control político constituyen una forma de fiscalización.

**137.** Sin embargo, aunque ambos mecanismos jurídicos y políticos ejercen un control al poder, existen diferencias sustanciales entre ellos, principalmente, en relación con los órganos que los efectúan, el objeto de su control y su carácter.<sup>34</sup> Así, el control político institucional es efectuado por órganos políticos en función de criterios de representación popular, mientras que el control jurídico es efectuado por jueces con conocimientos jurídicos especializados e investidos de jurisdicción. Asimismo, mientras en el control político se fiscaliza al órgano mediante su actuación política general, en el control jurídico se examina el acto impugnado en sí mismo considerado, sin que exista una particular atención al órgano. Finalmente, el control político es, esencialmente, de carácter *subjetivo* en cuanto se fundamenta en criterios de libre

<sup>33</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen 1-11-IC/19, 29 de enero de 2020, párr. 16.

<sup>34</sup> Esto sin perjuicio de las diferencias propias entre los regímenes parlamentarios (en los que existe el voto de desconfianza, que es puramente político y no acarrea la terminación del mandato político sino únicamente de la calidad de jefe de gobierno) y presidenciales (en los que, por los principios de legitimidad dual y separación orgánica de poderes, el jefe del Ejecutivo debe ser sujeto de enjuiciamiento político con base en causales establecidas en una norma jurídica y tiene como consecuencia la terminación de su mandato por efecto de la destitución).

apreciación, oportunidad y confianza política -dentro de las causales y requerimientos previstos en el ordenamiento jurídico-, mientras que el control jurídico es de carácter *objetivo* en cuanto el juzgador se encuentra sujeto al Derecho, al ordenamiento jurídico preestablecido y a la técnica jurídica<sup>35</sup>.

**138.** Ahora bien, aun cuando han quedado establecidas las sustanciales diferencias entre los procesos judiciales y políticos, aquello no implica que estos últimos no estén sometidos a la Constitución. En esa línea, y teniendo en cuenta los argumentos vertidos en este caso, cabe destacar que el debido proceso constituye un derecho que garantiza que las partes dentro de cualquier proceso, en el que se determinen derechos y obligaciones en igualdad de condiciones, puedan exponer sus posiciones, presentar sus argumentos o las pruebas que respalden sus pretensiones, y ser escuchadas. Esta Corte ha determinado que *“la posibilidad de defenderse ha sido definida como el derecho que tiene todo aquel cuyos derechos e intereses sean objeto de discusión dentro de un procedimiento, ya sea judicial, administrativo o de cualquier índole, para acceder al sistema procesal y hacer valer sus derechos respecto de este; en aquel sentido supone iguales condiciones y oportunidades de las partes involucradas en el proceso para ser debidamente escuchadas”*<sup>36</sup>.

**139.** Por lo que, dentro de procesos de control político, también se requiere de garantías básicas, pertinentes y adecuadas de defensa que permitan la igualdad de armas y garanticen el desarrollo apropiado del procedimiento, previo a la decisión del órgano que ejerce el control político. No obstante, esto no significa automáticamente que todas las garantías previstas en el artículo 76 de la Constitución deban ser aplicables en la misma medida o asimilables directamente en un proceso de control político, pues por la naturaleza propia de estos no se puede manejar un estándar igual ni rígido al que se maneja en un proceso jurisdiccional.

**140.** Además, dado que estos inciden en la continuidad y permanencia en el cargo de una autoridad que, incluso, fue elegida por el voto popular para un periodo determinado y que, en principio, puede tener repercusiones en el derecho de los electores de elegir a sus representantes y en la representación democrática por ellos entregada a la autoridad elegida, con más razón debe garantizar elementos básicos del debido proceso constitucional para garantizar la transparencia y la legitimidad del proceso.

**141.** En virtud de esto, a continuación, esta Corte analizará la garantía de imparcialidad dentro de un proceso de control político y concretamente en la elaboración del informe de la Comisión de Mesa del Consejo Metropolitano de Quito, sin que por ello corresponda a esta Corte pronunciarse respecto del proceso de remoción que fue

---

<sup>35</sup> Véase, por ejemplo, Hernán Salgado Pesantes, *“Teoría y práctica del control político. El juicio político en la Constitución ecuatoriana”*, Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, 2004.

Aunque ambos sistemas difieren en el grado de juridicidad y la magnitud de las consecuencias del control, siguen siendo mecanismos predominantemente políticos por la naturaleza y funciones de los órganos que lo llevan a cabo.

<sup>36</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencias No. 2198-13-EP/19 de 04 de diciembre de 2019 y No. 005-17-SCN-CC, caso No. 0017-15-CN.

llevado a cabo en el caso concreto, ni sobre la adecuación de las normas abstractas que lo rigen a la Constitución, al no ser parte de esta litis, ni haberse presentado argumentos que permitan a la Corte pronunciarse al respecto.

### **El derecho a la defensa en la garantía de ser juzgado por un juez imparcial**

**142.** El derecho a ser juzgado por un juez imparcial se encuentra reconocido en la CRE en los siguientes términos:

*“7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:*

*k) Ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente. Nadie será juzgado por tribunales de excepción o por comisiones especiales creadas para el efecto”.*

**143.** Así, el derecho a ser juzgado por un juez imparcial constituye una de las garantías del derecho a la defensa que, en su dimensión subjetiva, implica que el juzgador se aproxime a la causa sin ningún tipo de prejuicio o favoritismo personal<sup>37</sup>, debiendo desacreditarse la presunción de imparcialidad que impregna la figura del juzgador mediante la prueba en contrario de un comportamiento del juez en particular<sup>38</sup>, su hostilidad, si ha hecho que el caso le sea asignado por motivos personales<sup>39</sup>, parcialidades de índole personal contra los litigantes<sup>40</sup>, entre otros.

**144.** Por otra parte, en su dimensión objetiva, este exige que el juzgador ofrezca las suficientes garantías para excluir cualquier duda legítima respecto a su imparcialidad de modo que no solo sea imparcial, sino que también lo parezca ante la sociedad. En tal sentido, *“no solo debe hacerse justicia, sino advertirse que se hace”*<sup>41</sup>, pues la confianza de las partes procesales y la ciudadanía en general respecto del sistema de justicia descansa en su adecuada garantía<sup>42</sup>. Por lo que, la imparcialidad objetiva exige una valoración respecto de si el temor se encuentra objetivamente justificado, más allá del punto de vista de la persona interesada<sup>43</sup>.

**145.** En el presente caso, como ha quedado anotado, el accionante establece que se ha vulnerado la garantía de ser juzgado por un juez competente, puesto que el presidente subrogante de la Comisión de Mesa y Vicealcalde de Quito, Santiago Guarderas Izquierdo, habría efectuado una serie de afirmaciones públicas y notorias en una

<sup>37</sup> Corte IDH. Caso *Herrera Ulloa vs. Costa Rica*, párr. 171 y Corte IDH. Caso *Duque vs. Colombia*, párr. 162. Asimismo, TEDH. Caso *Micallef vs. Malta*, párr. 93.

<sup>38</sup> TEDH. Caso *Micallef vs. Malta*, párr. 93.

<sup>39</sup> Corte IDH. Caso *Duque vs. Colombia*. EPFRC. 2016, párr. 163 y Corte IDH. Caso *Atala Riffo y niñas vs. Chile*. FRC. 2012, párr. 234.

<sup>40</sup> Corte IDH. Caso *Apitz Barbera y otros vs. Venezuela*. EPFRC. 2008, párr. 56 y Corte IDH. Caso *Duque vs. Colombia*, párr. 163.

<sup>41</sup> TEDH. Caso *Morice vs. Francia*, párr. 71.

<sup>42</sup> Corte IDH. Caso *Herrera Ulloa vs. Costa Rica*. Op. cit, párr. 171,.

<sup>43</sup> TEDH. Casos *Wettstein vs. Suiza*, párr. 44; *Pabla KY vs. Finlandia*, párr. 30 y *Micallef vs. Malta*, párr. 96.

sesión del Concejo Metropolitano y en dos medios de comunicación que demostrarían la animadversión en su contra y un presunto criterio anticipado sobre su remoción.

**146.** De ahí que se observa que la primera alegación del accionante sobre la hostilidad del presidente subrogante de la Comisión de Mesa es de naturaleza subjetiva, mientras que la relativa a la existencia de un criterio anticipado constituiría un cuestionamiento a las garantías que este ofrece para alejar las dudas sobre su imparcialidad para examinar el caso.

**147.** Al respecto, en virtud de las alegaciones presentadas por las partes durante la audiencia, esta Corte Constitucional, estima necesario precisar que reconoce que la Corte IDH en las sentencias *Tribunal Constitucional vs. Perú* y *Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) vs. Ecuador* se ha referido a las garantías judiciales establecidas por el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos -entre ellas la imparcialidad- dentro de procedimientos efectuados por órganos legislativos en los que se destituyó a magistrados constitucionales de los Tribunales Constitucionales de Perú y Ecuador.

**148.** En tal sentido, en el caso *Tribunal Constitucional vs. Perú*, el análisis de la Corte IDH parte de la destitución de magistrados en el marco de un juicio político efectuado por el Poder Legislativo como una afectación a la independencia con la que deben gozar los magistrados constitucionales. Así, la Corte IDH estableció que:

*“uno de los objetivos principales que tiene la separación de los poderes públicos, es la garantía de la independencia de los jueces y, para tales efectos, los diferentes sistemas políticos han ideado procedimientos estrictos, tanto para su nombramiento como para su destitución (...). En cuanto a la posibilidad de destitución de los jueces, los mismos Principios [Principios Básicos de las Naciones Unidas Relativos a la Independencia de la Judicatura] disponen: ‘Toda acusación o queja formulada contra un juez por su actuación judicial y profesional se tramitará con prontitud e imparcialidad con arreglo al procedimiento pertinente. El juez tendrá derecho a ser oído imparcialmente. En esa etapa inicial, el examen de la cuestión será confidencial, a menos que el juez solicite lo contrario’. En otras palabras, la autoridad a cargo del proceso de destitución de un juez debe conducirse imparcialmente en el procedimiento establecido para el efecto y permitir el ejercicio del derecho de defensa. Esta Corte considera necesario que se garantice la independencia de cualquier juez en un Estado de Derecho y, en especial, la del juez constitucional en razón de la naturaleza de los asuntos sometidos a su conocimiento”<sup>44</sup> (énfasis añadido).*

**149.** De igual manera, en el caso *Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) vs. Ecuador*, la Corte IDH ratificó los criterios fundamentales del caso *Tribunal Constitucional vs. Perú* y analizó el alcance de las garantías judiciales y de la protección judicial efectiva de magistrados en relación con los estándares de independencia judicial y la garantía de inamovilidad, puesto que *“los jueces, a diferencia de los demás funcionarios públicos, cuentan con garantías específicas*

<sup>44</sup> Corte IDH. *Tribunal Constitucional vs. Perú*, párr.

*debido a la independencia necesaria del Poder Judicial*”.<sup>45</sup>. En tal sentido, la Corte IDH examinó el cese y juicio político de los magistrados constitucionales producto de sus decisiones en derecho, mediante una resolución sin competencia, sin sustento normativo y sin ser oídos, como una vulneración de la independencia judicial.

**150.** De ahí que esta Corte observa que en ambas decisiones el análisis de la Corte IDH respecto de la imparcialidad, partía de la consideración de que en el caso particular de los magistrados, la garantía de inamovilidad en el cargo constituye una razón de peso para exigir que la autoridad a cargo del procedimiento de destitución, incluso cuando se trata del Poder Legislativo, actúe con objetividad y sin contravenir la independencia judicial y las garantías de estabilidad e inamovilidad. Además, en el caso de *Camba Campos y otros* el Poder Legislativo actuó sin competencia y sustento normativo para cesar a los magistrados, sobre la base de la opinión vertida en sus decisiones jurisdiccionales.

**151.** No obstante, dado que en el presente caso, no se trata de un procedimiento contra magistrados, ni tampoco de un procedimiento que no se encuentre establecido en la ley, esta Corte estima que estos estándares no pueden ni deben ser asimilados en la misma medida dentro de un proceso de remoción.

**152.** En tal sentido, aunque durante el procedimiento de remoción, efectivamente, se debe garantizar elementos básicos del debido proceso y del derecho a la defensa -como ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones o presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra-, en el caso particular de la garantía de imparcialidad, resulta impertinente aplicar los estándares de los procesos judiciales o administrativos, pues los concejales, como ‘legisladores’ integrantes de un órgano legislativo y de fiscalización, en su ejercicio del cargo no ejercen jurisdicción. Por lo que, no se puede aplicar las exigencias de reserva y moderación de los órganos jurisdiccionales a los concejales en su ejercicio de control político y fiscalización, pues su función en el juego democrático exige que estos expongan públicamente sus posturas políticas, como esencia del carácter representativo de sus cargos y la obligación de responder a sus electores.

---

<sup>45</sup> Así, la Corte IDH estableció que “*las siguientes garantías se derivan de la independencia judicial: un adecuado proceso de nombramiento, la inamovilidad en el cargo y la garantía contra presiones externas. Entre los elementos de la inamovilidad relevantes para el presente caso, los Principios Básicos establecen que ‘[l]a ley garantizará la permanencia en el cargo de los jueces por los períodos establecidos’ y que ‘[s]e garantizará la inamovilidad de los jueces, tanto de los nombrados mediante decisión administrativa como de los elegidos, hasta que cumplan la edad para la jubilación forzosa o expire el período para el que hayan sido nombrados o elegidos, cuando existan normas al respecto’.* Además, el Comité de Derechos Humanos ha señalado que los jueces sólo pueden ser removidos por faltas de disciplina graves o incompetencia y acorde a procedimientos justos que aseguren la objetividad e imparcialidad según la constitución o la ley. Este Tribunal ha acogido estos principios y ha afirmado que la autoridad a cargo del proceso de destitución de un juez debe conducirse independientemente e imparcialmente en el procedimiento establecido para el efecto y permitir el ejercicio del derecho de defensa. **Ello es así toda vez que la libre remoción de jueces fomenta la duda objetiva del observador sobre la posibilidad efectiva de aquellos de decidir controversias concretas sin temor a represalias**”. Corte IDH. Tribunal Constitucional (*Camba Campos y otros*) vs. Ecuador, párr. 189.

- 153.** En este sentido, esta Magistratura estima que no es incompatible con su cargo como “legisladores” locales que estos se expresen en los medios de comunicación o dentro de las deliberaciones del órgano legislativo al que pertenecen sobre los procedimientos de control político, pues ello precisamente transparenta el procedimiento, permite que los electores puedan ejercer el control democrático de las resoluciones del órgano legislativo y abre la puerta para una reflexión social más profunda sobre las acciones de las más altas autoridades de elección popular y la necesidad o no de ejercer el control político.
- 154.** Así, debe considerarse que el procedimiento de remoción no constituye un proceso penal o administrativo sancionador en el que se afecte *per se* un derecho subjetivo propio del accionante, sino que su posible separación del cargo se inserta precisamente dentro de la lógica democrática de la separación de poderes, el reproche a la autoridad y la pérdida de confianza política de una dignidad democráticamente elegida. Es por ello que, exigir que los miembros del órgano legislativo o de la Comisión de Mesa no se manifiesten públicamente sobre un procedimiento de remoción o sobre un presunto mal desempeño del gobierno en la actividad encomendada, antes que garantizar la imparcialidad, impediría la democratización del proceso de control político y la participación ciudadana en los asuntos públicos.
- 155.** Más aun, con independencia del contenido de los pronunciamientos sobre los cuales esta Corte no emitirá un criterio, la alegación relativa a la existencia de un criterio anticipado sobre su remoción, pierde de vista que, aunque la remoción constituye un procedimiento reglado por el derecho, su decisión se rige también por criterios de oportunidad y confianza política, incluso en sistemas presidenciales como nuestro orden constitucional. Por lo que, tampoco se evidencia que este pronunciamiento pueda ser considerado contrario a las exigencias que el cargo político le impone en su ejercicio fiscalizador.
- 156.** Ahora bien, una vez que las alegaciones del accionante respecto a la presunta falta de imparcialidad en el informe de la Comisión de Mesa han sido desestimadas, esta Corte estima oportuno pronunciarse sobre la presunta falta de imparcialidad ante la inexistencia de una división de las funciones de instrucción y resolución dentro de la Comisión de Mesa del Concejo<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> Al respecto, se observa que la jueza de la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y la Familia estableció que “*se evidencia que el informe de la Comisión de Mesa de Concejo, aseguró la existencia de separación de órganos y personas respecto de los tres momentos que constituyen el proceso de remoción del ejecutivo del Gobierno Autónomo Descentralizado, estos son: denuncia, sustanciación e instrucción, y resolución; se colige que la mentada separación es inexistente, puesto que, son los mismos Concejales instructores quienes en su informe determinan ya, la adecuación de la conducta del hoy accionante a las causales de remoción; concluyen la existencia del mérito suficiente, no sólo para que su informe no vinculante sea conocido por el Pleno del Concejo, sino para que proceda la remoción (...)* Y a pesar de esto, finalmente, son quienes también con sus votos resuelven acoger el informe por ellos elaborado, existiendo de manera evidente un quebrantamiento de la imparcialidad en las etapas del procedimiento” (énfasis añadido).

- 157.** Al respecto, esta Corte considera importante mencionar que el criterio de separación de las funciones de instrucción y juzgamiento que fue aplicado en su sentencia al procedimiento de remoción constituye un estándar fijado en 1984 por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos a raíz del caso *De Cubber vs. Bélgica* específicamente para el proceso penal inquisitivo. En tal sentido, este criterio establece que es contrario a la garantía de imparcialidad que el mismo juez instructor -que ha llevado a cabo las investigaciones respectivas- resuelva el proceso penal, puesto que este ha adquirido una serie de conocimientos de los hechos que lo llevan a tener, previo a la etapa de juicio, una idea preconcebida sobre su resultado. De este modo, el caso *De Cubber* sirvió para que los modelos inquisitoriales del proceso penal que contaban con un juez instructor dividan sus funciones sobre la base del principio acusatorio<sup>47</sup>.
- 158.** Sin embargo, este estándar no puede ser trasladado con el mismo nivel de rigidez hacia los procesos de control político, pues inobserva las diferencias entre la responsabilidad jurídica y política e impide que los sistemas legislativos unicamerales puedan cumplir su función de fiscalización.
- 159.** Menos aún, en el caso concreto, podría aplicarse este estándar de la imparcialidad a la Comisión de Mesa del Concejo Metropolitano, para la elaboración de su informe, en su calidad de órgano asesor. Como ya quedó establecido en el acápite anterior, al ser este un acto de trámite dentro del proceso de remoción que no genera efectos jurídicos vinculantes ni es emitido por un órgano con autoridad, ni produce ningún tipo de juzgamiento ni proceso sancionador, por ende no puede atentar contra la garantía del derecho a la defensa de ser juzgado por un juez imparcial.
- 160.** En función de las consideraciones precedentes, esta Corte desestima que en el informe de la Comisión de Mesa, se haya vulnerado la garantía de ser juzgado por un juez imparcial reconocida por el artículo 76 numeral 7 literal k) de la Constitución.

### **6.3.3 Sobre la presunta vulneración a la garantía de proporcionalidad**

- 161.** El principio de proporcionalidad se encuentra reconocido en el artículo 76 numeral 6 de la CRE en los siguientes términos:

*“En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: [...] 6. La ley establecerá la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza”.*

- 162.** De esta forma, el principio de proporcionalidad constituye una de las garantías del debido proceso que actúa como un límite al poder punitivo, tanto al momento de configuración normativa de las distintas infracciones y sanciones, como en el de su aplicación durante el ejercicio concreto de la potestad sancionadora. En tal sentido, la proporcionalidad exige que exista una adecuada correspondencia entre la sanción y la conducta o categoría de conductas que se reprochan, para que esta no sea excesiva

<sup>47</sup> Véase, por ejemplo, Tribunal Constitucional de España. STC 145/1988, de 12 de abril.

atendiendo a la gravedad de la infracción o innecesaria para la consecución de la finalidad de interés general.

**163.** En el presente caso, como ya se ha establecido, el informe de mesa constituye un acto preparatorio no vinculante dentro de un proceso de remoción, por lo que no establece ni puede establecer ningún tipo de sanción. Asimismo, debe considerarse que el informe de la Comisión de Mesa se inserta dentro del procedimiento de remoción que, aunque podría conllevar la separación de la autoridad de elección popular de un gobierno autónomo descentralizado, en estricto sentido, no constituye un ejercicio del poder punitivo del Estado como el derecho penal o el derecho administrativo sancionador. En consecuencia, no se evidencia que este haya vulnerado la garantía de proporcionalidad entre las infracciones y sanciones, en las que no se encuentra prevista la remoción.

**164.** Cabe resaltar, una vez más, que mediante esta garantía jurisdiccional no corresponde a esta Corte pronunciarse sobre la debida proporcionalidad, en abstracto, de las medidas establecidas en el COOTAD respecto al proceso de remoción, ni tampoco sobre la corrección o incorrección del informe de la Comisión de Mesa o de la decisión del Concejo Metropolitano, en ejercicio de su facultad de control político.

#### **6.3.4 Sobre la presunta vulneración a la seguridad jurídica**

**165.** Conforme quedó establecido en la sección 4.2 de la presente sentencia, el derecho a la seguridad jurídica implica que el derecho a contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas de juego que le serán aplicadas, así como la regularidad de los procedimientos.

**166.** En el presente caso, el accionante establece que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica, puesto que *“no se le dio respuesta sobre sus pedidos de excusa formulados”*.

**167.** De la revisión de los recaudos procesales, se verifica que tanto la Comisión de Mesa, como el Concejo Metropolitano efectivamente respondieron las solicitudes del accionante. En tal sentido, la Comisión de Mesa, mediante oficio No. GADDMQ-SGCM-2021-1578-O, de 29 de abril de 2021, estableció que *“la Comisión de Mesa, en conformidad con el régimen jurídico, no tiene atribuciones con relación al tema planteado”*. Por su parte, el Concejo Metropolitano emitió la resolución No. C031-2021, de 04 mayo de 2021, estableciendo que las causas de excusa y recusación previstas en el Código Orgánico Administrativo no resultaban aplicables a la causa dada su naturaleza política<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> Conforme a la Resolución No. C 031-2021 los pedidos solicitados por el señor Jorge Yunda Machado eran improcedentes *“por no tener atribución constitucional o legal alguna para conocer y resolver los pedidos, y por tanto, en estricto apego al principio de legalidad consagrado en el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador, toda vez que las normas del Código Orgánico Administrativo invocadas en la petición, no son aplicables para este tipo de procesos”*.

**168.** Cabe en este punto también recordar que, tal como ha determinado de forma reiterada esta Corte Constitucional, a través del análisis de la seguridad jurídica, no le corresponde pronunciarse sobre la mera corrección o incorrección de la aplicación o interpretación de las normas por parte de la Comisión de Mesa en su informe al Concejo Metropolitano, pues aquello no constituye una transgresión a derechos constitucionales, sino que demuestra una insatisfacción con su contenido<sup>49</sup>.

**169.** En consecuencia, esta Corte no observa la existencia de una vulneración al derecho a la seguridad jurídica reconocido por el artículo 82 de la CRE.

### **6.3.5 Consideraciones finales**

**170.** De conformidad con los precedentes jurisprudenciales No. 1-16-PJO-CC y 1285-13-EP/19, corresponde a los jueces y las juezas de garantías jurisdiccionales realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, y solo si en dicho análisis no determinan la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, les corresponde determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto. En función de ello, dado que la Corte ha resuelto el mérito de la causa, le corresponde también hacer dicho análisis.

**171.** Así, en virtud de que se ha verificado que el informe de la Comisión de Mesa no produjo las vulneraciones de derechos constitucionales alegadas en la demanda de acción de protección y que las pretensiones del accionante no tenían cabida en la justicia constitucional, al centrarse en su inconformidad con la aplicación del COOTAD que hizo la Comisión de Mesa del Concejo Metropolitano dentro de su informe, esta Corte estima que dichas alegaciones cuentan con una vía idónea y adecuada de impugnación ante el Tribunal Contencioso Electoral, pues el pronunciamiento sobre el “*cumplimiento de formalidades y procedimiento*” dentro de un proceso de remoción, le corresponde al máximo órgano de justicia electoral (órgano especializado en la materia). Además, es eficaz puesto que la decisión se adopta en el término de 10 días conforme al artículo 336 del COOTAD.

**172.** Sumado a ello, habiéndose determinado que el informe de la Comisión de Mesa, por su naturaleza, no produce efectos jurídicos vinculantes que pueda, por sí solo, afectar derechos y ser materia de una acción de protección, es evidente que los jueces de ambas instancias, en sus sentencias, desnaturalizaron esta garantía y superpusieron a la acción de protección por encima de la justicia especializada electoral.

**173.** Finalmente, dentro de la demanda de acción extraordinaria de protección, los accionantes solicitaron la declaratoria de error inexcusable de la jueza de primera instancia y de dos de los jueces de la Corte Provincial. En primer lugar, respecto de la jueza de la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y la Familia, se debe precisar

---

<sup>49</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencias No. 1469-13-EP/19 y 1583-14-EP/20, 11 de marzo de 2020.

que conforme al artículo 109 numeral 2 del Código Orgánico de la Función Judicial y la sentencia 3-19-CN/20 la declaración jurisdiccional previa de la existencia error inexcusable deberá ser efectuada por el juez o tribunal del nivel superior inmediato que conoce un recurso<sup>50</sup>. De manera que no le corresponde a esta Corte efectuar una declaratoria de error inexcusable respecto de una sentencia de primera instancia que fue revisada y confirmada por la Corte Provincial.

**174.** Por otra parte, en relación con la sentencia de segunda instancia emitida por la Sala Provincial, esta Corte considera que aunque se ha declarado que la misma vulneró derechos constitucionales, no se cumplen los requisitos del error inexcusable de constituir una equivocación grave y dañina que permita afirmar que se trataba de un asunto absolutamente obvio e irracional, lejos de cualquier legítima interpretación judicial que se pueda establecer al respecto en el marco de la actividad jurisdiccional<sup>51</sup>. Asimismo, ante la inexistencia de un precedente constitucional previo que resuelva la problemática suscitada, no podría considerarse que hay un error judicial que sea inexcusable.

---

<sup>50</sup> Véase la resolución No. 012-CCE-PLE-2020 de la Corte Constitucional del Ecuador, publicada en el Registro Oficial No. 84 de 13 de octubre de 2020, y la Sentencia No. 3-19-CN/20, 29 de julio de 2020, párr. 103: “por regla general, la declaración jurisdiccional previa de la existencia de dolo, negligencia manifiesta o error inexcusable deberá ser efectuada por el juez o tribunal del nivel superior inmediato que conoce un recurso”. Asimismo, el artículo 109 numeral 2 del Código Orgánico de la Función Judicial establece que en procesos de garantías jurisdiccionales constitucionales, la declaratoria jurisdiccional deberá realizarla el tribunal del nivel inmediato superior que conoce el recurso de apelación y, en el caso de las autoridades judiciales de última instancia, la Corte Constitucional.

<sup>51</sup> En la sentencia 3-19-CN/20 esta Corte ha establecido que “*para que un error judicial sea inexcusable debe ser grave y dañino, sobre el cual el juez, fiscal o defensor tiene responsabilidad. Es grave porque es un error obvio e irracional, y por tanto indiscutible, hallándose fuera de las posibilidades lógicas y razonables de interpretación de las normas o de apreciación de los hechos de una causa. Finalmente, es dañino porque al ser un error grave perjudica significativamente a la administración de justicia, a los justiciables o a terceros (...). Pese a su relativa indeterminación, el concepto de error inexcusable da cuenta entonces de decisiones y actuaciones en las cuales pueden incurrir los jueces, juezas, fiscales y defensores públicos en el curso de una causa judicial, al aplicar normas o analizar hechos. Se trata de actuaciones (...) fuera de los límites de lo jurídicamente aceptable y razonable. Es decir, de juicios claramente arbitrarios y contrarios al entendimiento común y general del Derecho. Por esta razón, el error inexcusable es reconocido de forma unánime o mayoritaria por la comunidad de operadores jurídicos como absurdo y arbitrario, pues se halla fuera de las posibilidades interpretativas o constataciones fácticas generalmente reconocidas como jurídicamente razonables y aceptables. Esta Corte advierte que el error inexcusable no debe ser confundido con el ejercicio legítimo de las facultades interpretativas conaturales de los jueces, las cuales son parte integrante de la independencia judicial*”.

## **VII.Decisión**

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

- 1.** Aceptar la acción extraordinaria de protección.
- 2.** Declarar que la sentencia dictada el 01 de julio de 2021 por la jueza de la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y la Familia vulneró el derecho a la seguridad jurídica y el debido proceso en la garantía de motivación reconocidos en los artículos 82 y 76 numeral 7 literal l) de la CRE.
- 3.** Declarar que la sentencia dictada el 30 de julio de 2021 por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación reconocido en el artículo 76 numeral 7 literal l) de la CRE.
- 4.** Como medidas de reparación se dispone:
  - a.** Dejar sin efecto las sentencias dictadas el 01 de julio de 2021 por la jueza de la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y la Familia y 30 de julio de 2021 por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.
  - b.** En su lugar, atiéndase al contenido integral de la presente sentencia.
- 5.** Desestimar la acción de protección planteada por el señor Jorge Yunda Machado al no existir derechos constitucionales vulnerados en el informe de Mesa emitido por la Comisión de Mesa del Concejo Metropolitano de Quito.
- 6.** Negar la solicitud de error inexcusable contra los jueces que emitieron las decisiones en instancia.
- 7.** Como garantía de no repetición se ordena:
  - i.** Que el Consejo de la Judicatura difunda esta sentencia por correo electrónico a todos los jueces y juezas que conocen garantías jurisdiccionales en el plazo de 3 meses.
  - ii.** Poner en conocimiento del Consejo de la Judicatura y de la Fiscalía General del Estado el expediente de la presente causa para que investiguen y determinen la existencia de responsabilidades respecto de la irregularidad en la realización del sorteo de la presente causa.

- iii. Disponer que el Consejo de la Judicatura adopte medidas estructurales que permitan corregir y evitar este tipo de irregularidades y malas prácticas dentro los sorteos de garantías jurisdiccionales. Para efectos de la verificación de su cumplimiento, la máxima autoridad de la institución deberá presentar las medidas adoptadas dentro del término de 180 días contados desde la notificación de la sentencia.

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 29 de septiembre de 2021.- **Lo certifico.**

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**