

Quito, D.M., 25 de octubre de 2023

**CASO 122-22-JC**

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

**SENTENCIA 122-22-JC/23**

**Resumen:** La Corte Constitucional revisa la resolución emitida dentro de un proceso de medidas cautelares autónomas iniciado por el entonces presidente del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Christian Antonio Cruz Larrea, en el que se negó la solicitud de suspender el proceso de enjuiciamiento político iniciado en su contra. Luego del análisis correspondiente, se emiten estándares con efectos vinculantes para casos análogos, con el fin de aclarar la procedencia de la garantía de medidas cautelares autónomas en procesos de enjuiciamiento político del artículo 131 de la Constitución, sin que tenga efectos para el caso objeto de revisión.

**1. Procedimiento ante la Corte Constitucional**

1. El 21 de julio de 2022, la resolución ejecutoriada de la acción de medidas cautelares constitucionales emitida dentro de la causa 17203-2020-04437 ingresó a la Corte Constitucional del Ecuador para el proceso de selección y revisión y fue signada con el número 122-22-JC.
2. El 20 de enero de 2023, la Sala de Selección de la Corte Constitucional del Ecuador, conformada por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez, seleccionó la causa para el desarrollo de jurisprudencia vinculante.
3. En virtud del sorteo efectuado en la sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador del 09 de febrero de 2023, la sustanciación de la causa 122-22-JC le correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, quien avocó conocimiento el 16 de febrero de 2023.
4. En sesión de 25 de agosto de 2023, la Tercera Sala de Revisión, conformada por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Teresa Nuques Martínez y el juez constitucional Jhoel Escudero Soliz —en virtud del sorteo automático realizado en sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador de 01 de marzo de 2023— aprobó el proyecto de sentencia presentado por la jueza ponente, en el marco de la atribución prevista en el numeral 6 del artículo 436 de la Constitución de la

República del Ecuador.<sup>1</sup>

## **2. Competencia**

5. En virtud de lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 436 de la Constitución, en concordancia con el numeral 3 del artículo 2 y el artículo 25 de la LOGJCC, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para expedir sentencias que constituyen jurisprudencia vinculante o precedente de carácter *erga omnes*, en los procesos constitucionales seleccionados para su revisión.
6. Cabe aclarar que, en el caso bajo análisis, no hay elementos para afirmar que existen violaciones de derechos o daños que deban ser reparados con ocasión de la resolución de las medidas cautelares constitucionales de origen. Tampoco se observa, *prima facie*, una desnaturalización de las garantías jurisdiccionales que afecte los derechos de las partes y que deba ser corregida. Por esa razón, conforme a las sentencias 159-11-JH/19 y 1178-19-JP/21, se emitirá una sentencia con efectos vinculantes para casos análogos,<sup>2</sup> con el fin de aclarar la procedencia de la garantía de medidas cautelares autónomas en procesos de enjuiciamiento político, sin que tenga efectos para el caso objeto de revisión.

## **3. Hechos del caso objeto de revisión**

7. Mediante oficio HK-AN-001-AGO-2020, de 28 de agosto de 2020, y memorando AN-KKHF-2020-0005-M, de 06 de septiembre de 2020, el asambleísta Henry Fabián Kronfle Kozhaya presentó ante la Asamblea Nacional una solicitud de enjuiciamiento político amparada en el artículo 131 de la Constitución, en contra del entonces presidente del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (“CPCCS”), Christian Antonio Cruz Larrea (“**accionante**”).
8. Con resolución CAL-2019-2021-337, de 08 de septiembre de 2020, el Consejo de Administración Legislativa de la Asamblea Nacional (“**CAL**”) dio inicio al trámite de enjuiciamiento político, y la solicitud del asambleísta proponente fue remitida a la Comisión de Fiscalización y Control Político del mismo organismo (“**CFCP**”), órgano instructor del proceso.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Constitución, artículo 436: “La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones: [...] 6. Expedir sentencias que constituyan jurisprudencia vinculante respecto de las acciones de protección, cumplimiento, hábeas corpus, hábeas data, acceso a la información pública y demás procesos constitucionales, así como los casos seleccionados por la Corte para su revisión”.

<sup>2</sup> CCE, sentencia 47-19-JD/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 6.

<sup>3</sup> Ley Orgánica de la Función Legislativa, artículo 21:

Comisiones especializadas permanentes y sus temáticas.- Son comisiones especializadas permanentes las siguientes: [...] 15. De Fiscalización y Control Político.- Se responsabilizará de

9. El 13 de septiembre de 2020, la CFCP avocó conocimiento y calificó la solicitud de enjuiciamiento político.
10. El 29 de septiembre de 2020, el accionante presentó una acción constitucional de medidas cautelares autónomas contra la Asamblea Nacional y la Procuraduría General del Estado. Este proceso fue signado con el número 17203-2020-04437 y conocido por la jueza de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Mariscal Sucre del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**jueza**” o “**juzgadora**”).
11. En auto de 01 de octubre de 2020, la jueza dispuso al accionante aclarar y completar su demanda según lo establecido en los numerales 3, 6, 7 y 8 del artículo 10 de la LOGJCC, en lo referente a la “descripción del acto u omisión violatorio del derecho que produjo el daño [...], la solicitud de medidas cautelares, si se creyere oportuno; y, los elementos probatorios que demuestren la existencia de un acto u omisión que tenga como resultado la violación de derechos constitucionales”. Esto fue atendido por el accionante el 05 de octubre de 2020, entre otros, reafirmando que “la presente acción de **MEDIDA CAUTELAR ES DE CARÁCTER AUTÓNOMO**, con la finalidad de prevenir, impedir o interrumpir la violación de mis derechos” (énfasis en el original).
12. Con su demanda y escrito de aclaración y compleción, el accionante alegó que se habrían vulnerado sus derechos constitucionales bajo los siguientes argumentos:

**12.1.** La CFCP<sup>4</sup> se habría reestructurado<sup>5</sup> en un periodo en el que no le correspondía, inobservando el artículo 125 de la Constitución, los artículos

---

las solicitudes de enjuiciamiento político a las autoridades estatales; los casos de negativa de entrega de información solicitada por las y los asambleístas; los pedidos de fiscalización impulsados por la ciudadanía o por las y los asambleístas que la integran, cuando no competan al ámbito específico de otra comisión; y, los procesos de fiscalización que el Pleno de la Asamblea y el Consejo de Administración Legislativa, le asignen.

<sup>4</sup> En sesión del Pleno de la Asamblea Nacional de 16 de mayo de 2019, se resolvió la integración de la CFCP. Según consta en el acta 595 del 16 de mayo de 2019, fue integrada por los asambleístas Johanna Cedeño, Eliseo Azuero, Ramón Terán, Luis Pachala, Alberto Arias, Fausto Terán, Silvia Vera, Jimmy Candell, Karina Arteaga, Carmen Rivadeneira, Michel Doumet, Daniel Mendoza, Ángel Gende.

<sup>5</sup> El 10 de septiembre de 2020, mediante resolución RL-2019-2021-080, el Pleno de la Asamblea Nacional aprobó la reestructuración de los integrantes de la CFCP a efectuarse el 14 de septiembre de 2020, lo cual se ejecutó mediante resolución RL-2019-2021-081 que aprobó su nueva conformación “por lo que resta del periodo legislativo 2019-2021” y dispuso que “[l]os actuales trámites y solicitudes de enjuiciamiento político calificados por el [CAL] y remitidos a la [CFCP], para su tratamiento, se seguirán sustanciando sin alteración alguna”. Así, la CFCP se reestructuró con los asambleístas Esteban Andrés Melo Garzón, Bairon Leonardo Valle Pinargote, Noralma Elizabeth Zambrano Castro, José Ricardo Serrano Salgado, Mercedes Maritza Serrano Viteri, Dennis Gustavo Marín Lavayen, Elio Germán Peña Ontaneda, Jaime Fernando Olivo Pallo, Franco Segundo Romero Loayza, Emilio Absalón Campoverde Robles y Abdón Marcelo Simbaña Villareal.

22 y 23 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa (“LOFL”), el Reglamento de las Comisiones Especializadas Permanentes y Ocasionales de la Asamblea Nacional (“RCEPO”) y un pronunciamiento vinculante y obligatorio<sup>6</sup> emitido por el procurador general del Estado (“PGE”).<sup>7</sup> Como consecuencia, alegó que la CFCP reestructurada se habría constituido como una “comisión especialísima” que no garantizó sus derechos, no le ofreció imparcialidad, y sus actos procedimentales fueron ilegítimos e ilegales. Lo anterior, habría derivado en una vulneración de su derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez independiente, imparcial y competente, y no ser juzgado por comisiones especiales.

**12.2.** El asambleísta proponente solicitó una prórroga para completar los requisitos del artículo 79 de la LOFL, petición que no habría sido atendida por el CAL, por lo que, la solicitud de enjuiciamiento político no debió ser tramitada.

**12.3.** La notificación que se le realizó sobre el inicio del enjuiciamiento político habría sido nula porque el plazo para realizarla habría precluido, conllevando una vulneración a su derecho al debido proceso.<sup>8</sup>

**12.4.** En una sesión de la CFCP cuya única finalidad fue “la aprobación del cronograma de trabajo para el tratamiento del juicio político”, se habría escuchado una intervención del asambleísta proponente, Henry Kronfle Kozhaya, respecto a “los puntos del pedido de inicio de juicio político que él mismo propone”, convirtiéndolo en juez y parte y generando un conflicto de intereses. Esto habría conllevado una vulneración a sus derechos a la defensa y a la seguridad jurídica.

**12.5.** Sobre la base de dichos argumentos, la pretensión del accionante fue que se ordene “la suspensión provisional del procedimiento de juicio político que se encuentra tramitando en la Asamblea Nacional en [su] contra”.

**13.** Con fecha 06 de octubre de 2020, la juzgadora convocó a audiencia para el 13 de octubre de 2020, en la que negó la solicitud de medidas cautelares constitucionales.

---

<sup>6</sup> Constitución, artículo 237, numeral 3; y, artículos 3, literal e, y 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado.

<sup>7</sup> Mediante oficio PAN-CLC-2020-0324, de 04 de septiembre de 2020, el presidente de la Asamblea Nacional consultó a la Procuraduría General del Estado si “¿puede el Pleno de la Asamblea Nacional reestructurar en cualquier momento la conformación de una comisión especializada permanente?”. Mediante oficio 10042, de 08 de septiembre de 2020, el PGE contestó que, con base en los artículos 23 de la LOFL y 4 del RCEPO, solo es posible reestructurar una comisión especializada permanente de la Asamblea Nacional una vez fenecido el periodo de dos años previsto para su conformación.

<sup>8</sup> La CFCP habría notificado al accionante con el inicio del enjuiciamiento político el 14 de septiembre de 2020; cuando, a su decir, debió hacerlo hasta el 13 de septiembre de 2020.

Esta resolución se redujo a escrito el 26 de octubre de 2020.<sup>9</sup>

14. El 13 de octubre de 2020, se llevó a cabo la sesión 684 del Pleno de la Asamblea Nacional, para tratar el enjuiciamiento político en contra del accionante. Mediante resolución RL-2019-2021-085 de 13 de octubre de 2020, el pleno de la Asamblea Nacional resolvió censurar y destituir al accionante.<sup>10</sup>

#### 4. Planteamiento de los problemas jurídicos

15. Como quedó establecido, de los hechos del caso se desprende que el accionante presentó una acción constitucional de medidas cautelares autónomas en el marco de un proceso de enjuiciamiento político iniciado sobre la base del artículo 131 de la Constitución. La acción tuvo como fundamento una vulneración, esencialmente, a sus derechos al debido proceso en las garantías de ser juzgado por un juez independiente, imparcial y competente y de defensa, así como a la seguridad jurídica, en razón de que: (i) la CFCP se habría reestructurado en un periodo en el que no le correspondía de acuerdo al ordenamiento jurídico y, como consecuencia de aquello, se habría conformado una “comisión especialísima” que no era competente para adelantar su enjuiciamiento político; (ii) la solicitud de enjuiciamiento político no debió ser tramitada porque el asambleísta proponente pidió que se le conceda una prórroga para completar los requisitos del artículo 79 de la LOFL que no fue atendida; (iii) el

---

<sup>9</sup> La conclusión de la juzgadora tuvo como premisas que: (i) no se evidenció que exista algún derecho constitucional comprometido, conforme se requiere como primer requisito para la procedencia de las medidas cautelares constitucionales; (ii) no existía la necesidad de una actuación urgente del juzgador constitucional dado que el juicio político es un proceso reglado que se encuentra en proceso de sustanciación y que, como tal, de ser interrumpido, se interferiría injustificadamente en las funciones de fiscalización de la Asamblea Nacional; y, (iii) los juicios políticos tienen como finalidad fiscalizar las actuaciones de los funcionarios públicos y que estos procesos buscan la buena administración de la función pública, por lo que no se evidenció que puedan presentarse daños irreversibles o que exista gravedad de afectación a los derechos alegados.

<sup>10</sup> De acuerdo a la resolución, el accionante:

carece de Probidad Notoria para el cargo el cual ha sido electo el cual es requisito indispensable para el ejercicio de su cargo y lucha contra la corrupción, conforme lo establecido en el artículo 207 de la Constitución [...] y artículo innumerado después del 20 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social; [...] se arrogó funciones que corresponden única y exclusivamente al Pleno del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, esto es la emisión de los siguiente instrumentos: *"Reglamento para la Administración, Utilización, Mantenimiento y Control del Parque Automotor del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social"*; y, *el "Reglamento Interno para Autorización, Cálculo, Pago y Liquidación de Viáticos y Movilizaciones de los Servidores y Trabajadores del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social designados a cumplir Comisiones de Servicios Institucionales dentro del País"*, conforme lo establecido en la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, en su artículo 38 numeral 9; [...] al arrogarse funciones y competencias, que le corresponde al Pleno del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, incumple con lo que dispone el artículo 82 de la Constitución de la República [...]; el artículo 83, numerales 1 y 11, de la Constitución de la República, [...]; [y] se ha comprobado la inobservancia de la Constitución en los artículos: Art. 226, [...] y el Art. 233 [...]. (sic)

accionante fue notificado extemporáneamente respecto al inicio del enjuiciamiento político; y, (iv) en la sesión de la CFCP en la que se aprobó el cronograma de trabajo para el proceso, se habría escuchado al asambleísta proponente.

**16.** A partir de lo planteado, esta Corte estima necesario desarrollar el alcance de la garantía de medidas cautelares autónomas en el marco del proceso de enjuiciamiento político iniciado sobre la base del artículo 131 de la Constitución en contra del accionante. Para ello, es preciso iniciar por establecer criterios generales respecto de:

**16.1.** El enjuiciamiento político contemplado en el artículo 131 de la Constitución; y,

**16.2.** Las obligaciones de la Asamblea Nacional en el marco de la tramitación de un proceso de enjuiciamiento político iniciado sobre la base del artículo 131 de la Constitución.

**17.** Partiendo de esta base conceptual, se dará respuesta a los siguientes problemas jurídicos:

**17.1.** ¿Los actos producidos antes del inicio o durante la fase inicial de un proceso de enjuiciamiento político tramitado sobre la base del artículo 131 de la Constitución, pueden ser objeto de una garantía jurisdiccional de medidas cautelares autónomas?

**17.2.** ¿Procedía alegar vulneraciones consumadas de derechos constitucionales mientras estaba en curso un proceso de enjuiciamiento político iniciado sobre la base del artículo 131 de la Constitución, a través de la garantía jurisdiccional de medidas cautelares autónomas?

## **5. Análisis constitucional**

### **5.1. El enjuiciamiento político contemplado en el artículo 131 de la Constitución**

**18.** Es menester iniciar el presente análisis mencionando que esta Corte ya ha determinado que los funcionarios públicos son responsables por sus actuaciones en el ejercicio del cargo. De modo que, pueden ser fiscalizados, no solo a través de mecanismos de responsabilidad jurídica, sino también de naturaleza política, según sea el caso, en virtud de lo dispuesto por la Constitución y la ley.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> CCE, sentencia 2137-21-EP/21, 29 septiembre de 2021, párrs. 136-137. Así, autoridades u órganos políticos del Estado —como los ministros y ministras— están sujetos a procesos de fiscalización de tipo

**19.** Así, el artículo 131 de la Constitución establece que:

La Asamblea Nacional podrá proceder al enjuiciamiento político, a solicitud de al menos una cuarta parte de sus miembros y *por incumplimiento de las funciones que les asignan la Constitución y la ley*, de las ministras o ministros de Estado, o de la máxima autoridad de la Procuraduría General del Estado, Contraloría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública General, Superintendencias, y de los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral, Consejo de la Judicatura y Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, y de las demás autoridades que la Constitución determine, durante el ejercicio de su cargo y hasta un año después de terminado.

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

La censura producirá la inmediata destitución de la autoridad. Si de los motivos de la censura se derivan indicios de responsabilidad penal, se dispondrá que el asunto pase a conocimiento de la autoridad competente (énfasis añadido).

**20.** El enjuiciamiento político, al tenor del artículo citado —como expresión del principio de responsabilidad y control político— busca sancionar el incumplimiento de las funciones asignadas por la Constitución y la ley a las autoridades públicas que constan en el artículo 131, así como realizar un control de un posible ejercicio abusivo del poder. Como ha señalado esta Magistratura previamente, este control político no tiene como objeto la determinación de responsabilidad penal, administrativa o civil. En esa línea, la posible separación del cargo de la autoridad interpelada se inserta dentro de la lógica democrática de la separación de poderes, el reproche a la autoridad y la pérdida de confianza política respecto al ejercicio de sus funciones, porque se han visto afectados valores y deberes constitucionales.<sup>12</sup>

**21.** Este mecanismo de control y fiscalización política tiene como único órgano autorizado para tramitarlo a la Asamblea Nacional (interpelante y decisor) y aun cuando es de carácter subjetivo por cuanto se fundamenta en criterios de libre apreciación, oportunidad y confianza política,<sup>13</sup> aquello no implica que deje de ser un proceso reglado. Es decir, se trata de un proceso con límites constitucionales que deben ser respetados y garantizados a fin de evitar un ejercicio arbitrario o injustificado de esta facultad que amenace el equilibrio y/o separación de poderes, la estabilidad

---

jurídico y político, mientras que órganos técnicos —como la Corte Constitucional— están sujetos a procesos de fiscalización de tipo jurídico y no político. Al respecto, ver el artículo 431 de la Constitución.

<sup>12</sup> CCE, dictamen 1-23-DJ/23, 29 de marzo de 2023, párr. 19; y, sentencia 2137-21-EP/21, 29 septiembre de 2021, párr. 154.

<sup>13</sup> CCE, sentencia 2137-21-EP/21, 29 septiembre de 2021, párr. 137.

institucional u otros valores constitucionales.

22. Por ello, resulta oportuno analizar los principales valores, principios y derechos constitucionales que están en juego durante la tramitación de un enjuiciamiento político a fin de evidenciar cómo estos deben convivir en nuestro sistema constitucional, sin anularse mutuamente. En esa línea, se considerará, por un lado, a la facultad constitucional de fiscalización de la Asamblea Nacional y al principio de independencia de funciones —como elementos dirigidos a preservar el control político— y, por otro, a la estabilidad en el cargo del funcionario público interpelado y su derecho al debido proceso —como límite a ese control—.
23. En lo relativo a la *fiscalización por parte de la Asamblea Nacional*, el artículo 120 numeral 9 de la Constitución determina que “tendrá las siguientes atribuciones y deberes [...]: [...] 9. Fiscalizar los actos de las funciones Ejecutiva, Electoral y de Transparencia y Control Social, y los otros órganos del poder público, y requerir a las servidoras y servidores públicos las informaciones que considere necesarias”. Esta facultad se concreta, entre otros, en el artículo 131 de la Constitución, relativo al enjuiciamiento político, proceso que puede derivar en la determinación de responsabilidades políticas y su sanción (la censura) y que está estrechamente vinculado a los principios de rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de las funciones públicas.
24. Ahora, como quedó dicho, la fiscalización de la Asamblea Nacional ejercida en el marco de un proceso de enjuiciamiento político iniciado sobre la base del artículo 131 de la Constitución, se enmarca en la verificación del incumplimiento de las funciones asignadas por la Constitución y la ley a las autoridades públicas determinadas en dicha norma. Es decir, a diferencia de lo que sucede con el presidente y vicepresidente, el objeto de control no se fundamenta en el presunto cometimiento de infracciones específicas relacionadas con delitos de tipo penal, de conformidad con el artículo 129 de la Constitución, sino en el incumplimiento de las funciones de la autoridad interpelada. Es así que, el ejercicio de esta atribución tiene especial relevancia en tanto procura garantizar el adecuado desempeño de la administración pública.
25. En relación con el principio de *independencia de funciones*, como elemento esencial del sistema democrático, hay que partir de la concepción de que “el poder está repartido y controlado por los órganos del poder constituido” en razón de la separación de poderes,<sup>14</sup> sin que una Función del Estado esté por encima de las demás. De modo que todas deben actuar de manera coordinada y no interferir en la actividad propia de otra Función —sea para evitar o conseguir determinado resultado—, pues de este

---

<sup>14</sup> CCE, dictamen 1-23-DJ/23, 29 de marzo de 2023, párr. 16.



principio se deriva la obligación de respeto mutuo de las actividades particulares de cada órgano.

26. Lo anterior adquiere especial relevancia cuando se trata de un enjuiciamiento político, pues es imperativo que esta potestad no se vea truncada por intereses de otras autoridades públicas en tanto “constituye la más representativa muestra del ejercicio de las potestades de fiscalización y control político de la función legislativa [...]. Es, asimismo, una de las expresiones de los principios de responsabilidad, juridicidad y separación de funciones, que caracteriza a los Estados de derecho contemporáneos”.<sup>15</sup>
27. En este sentido, la independencia de funciones opera como un límite al ejercicio del poder de otras Funciones del Estado, pues busca evitar injerencias indebidas o desequilibrio de los pesos y contrapesos establecidos constitucionalmente a fin de que, en el trámite de un enjuiciamiento político, la Asamblea Nacional no se vea impedida de realizar el control de los actos del poder público que la Constitución le ha encomendado.<sup>16</sup> Es por ello que otros órganos del Estado —incluyendo a las autoridades jurisdiccionales— están vedados de influir sobre un proceso de control político para interrumpir, obstaculizar o truncar las atribuciones del órgano decisor.
28. No obstante, esto no puede ser entendido como absoluto e ilimitado, pues existen elementos —como la estabilidad en el cargo público o el derecho al debido proceso— que buscan asegurar, también, la buena marcha del Estado, evitar arbitrariedades y garantizar que los procesos de control político se desarrollen dentro de los límites establecidos en la Constitución.
29. En esa línea, la *estabilidad de los funcionarios públicos interpelados*, implica que solo podrán ser removidos de sus cargos a través de los cauces previstos en la Constitución o en la ley, siendo uno de ellos el enjuiciamiento político. Dentro de este proceso, a fin de evitar abusos, se contemplan exigencias constitucionales necesarias para ejercitar el control político, esto es, se establecen requisitos tanto para dar paso a un proceso de enjuiciamiento político como para que, una vez agotado el proceso, se resuelva la procedencia de la censura y destitución de la autoridad interpelada.
30. Así, de acuerdo al artículo 131 de la Constitución: (i) para dar inicio al enjuiciamiento político, se requiere del respaldo de al menos una cuarta parte de los miembros de la Asamblea Nacional; y, (ii) para que proceda la censura y destitución del funcionario

<sup>15</sup> CCE, dictamen 001-17-DDJ-CC, 21 de diciembre de 2017, pág. 6.

<sup>16</sup> Esto, sin perjuicio de que la legislatura también se vea limitada por este principio en la medida en que no está habilitada para activar este proceso con finalidades ajenas a la fiscalización de las autoridades públicas determinadas en la Constitución ni para utilizarlo como mecanismo de presión a fin de inmiscuirse en las actividades de otras autoridades o Funciones del Estado.

público, se requiere del voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional, exceptuando a los ministros de Estado y a los miembros de la Función Electoral y del Consejo de la Judicatura, en cuyo caso se requiere del voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros. Por lo que, la censura y destitución de un funcionario está condicionada al cumplimiento de ciertos requisitos.

31. De ahí que cualquiera de las autoridades que constan en el artículo 131 de la Constitución puede ser removida de su cargo —de forma legítima y justificada— si, una vez seguido el proceso reglado en la Constitución y la ley para el enjuiciamiento político, la Asamblea Nacional determina la responsabilidad política del funcionario, como parte de su facultad de control y fiscalización del poder público.
32. Ahora, en torno al *debido proceso del interpelado*, aun cuando esta Corte ha establecido que la justicia no puede interferir en esta clase de procesos,<sup>17</sup> también ha reconocido que todo proceso de enjuiciamiento político trae consigo el deber de garantizar al interpelado un debido proceso que le permita ejercer su derecho a la defensa y que garantice el cumplimiento y desarrollo del procedimiento previsto en la Constitución y en la LOFL.
33. No obstante, por la naturaleza propia del control político, las garantías del debido proceso deben ser aplicadas y adaptadas a este y no pueden ser asimiladas a las de un proceso judicial ni administrativo sancionatorio. Al respecto, esta Corte ya ha reconocido 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.<sup>18</sup>

34. De modo que, si bien le corresponde a la Asamblea Nacional asegurar, en todo

---

<sup>17</sup> En el dictamen 1-23-DJ/23, la Corte Constitucional determinó que: “ninguna de las juezas o jueces de la Función Judicial, ni tampoco de esta Corte, han de inmiscuirse en el proceso de determinación de la responsabilidad política del presidente o vicepresidente de la República. Hacerlo desnaturalizaría la administración de justicia y relegaría las responsabilidades de los legisladores”. Si bien en el referido dictamen no se realizó un pronunciamiento sobre el enjuiciamiento político a las autoridades del artículo 131 de la Constitución, el criterio citado es aplicable respecto de aquellos funcionarios dada la necesidad de garantizar que los operadores de justicia se ciñan a las funciones encomendadas a ellos en el ordenamiento jurídico, sin que puedan influir en procesos de control político propios de la legislatura.

<sup>18</sup> CCE, sentencia 2137-21-EP/21, 29 septiembre de 2021, párr. 138; y, dictamen 1-23-DJ/23, 29 de marzo de 2023, párr. 38.

momento, el cumplimiento de las garantías del debido proceso, aquello siempre debe manejarse bajo el entendido de que en un enjuiciamiento político estas no se aplican en la misma medida que en un proceso judicial. Por lo que, la observancia de las garantías del debido proceso en un enjuiciamiento político debe ceñirse a garantizar que el funcionario interpelado pueda ejercer su derecho a la defensa y con ello evitar que se desnaturalice la potestad de control político para convertirla en una herramienta de arbitrariedad.

35. En esta línea, debe quedar claro, además, que la justicia constitucional no puede emplearse como un mecanismo para evitar o suspender un proceso de enjuiciamiento político ni tampoco para revisar la procedencia, conveniencia, o corrección del inicio, trámite y/o resultado de este en el marco del artículo 131 de la Constitución. La justicia constitucional no puede ser utilizada para resolver conflictos de naturaleza política, pues estos deben ser resueltos en la arena política y no trasladados a la esfera jurisdiccional. Un actuar en contrario generaría un desbalance en el sistema de separación de poderes y una desnaturalización, tanto del control político, como del control jurisdiccional constitucional.

### **5.2. Las obligaciones de la Asamblea Nacional en el marco de la tramitación de un proceso de enjuiciamiento político iniciado sobre la base del artículo 131 de la Constitución**

36. Conforme quedó establecido, la Constitución otorga a la Asamblea Nacional la facultad de fiscalizar los actos de las máximas autoridades del Estado,<sup>19</sup> con sujeción a los preceptos constitucionales y a su supremacía.<sup>20</sup> Esta obligación de respeto irrestricto a la Norma Suprema alcanza al proceso de enjuiciamiento político contenido en el artículo 131 de la Constitución, en todas sus etapas y fases. Es decir, la naturaleza política de este control no obsta que deba ejercerse con la rigurosidad debida por parte de los asambleístas y con prevalente consideración a las implicaciones y consecuencias que siempre pueden derivar de uno de estos procedimientos para la institucionalidad del país.<sup>21</sup>
37. Por tanto, la Asamblea Nacional y todos sus miembros se hallan frente al deber de sustanciar el proceso de enjuiciamiento político con cabal rigor y apego estricto al procedimiento reglado en la Constitución y la ley.
38. Asimismo, la propia Constitución prevé que “Las asambleístas y los asambleístas ejercerán una función pública al servicio del país, actuarán con sentido nacional,

<sup>19</sup> Constitución, artículos 120 (numeral 9) y 131.

<sup>20</sup> Constitución, artículos 424-426.

<sup>21</sup> CCE, dictamen 1-23-DJ/23, 29 de marzo de 2023, párr. 98.

serán responsables políticamente ante la sociedad de sus acciones u omisiones en el cumplimiento de sus deberes y atribuciones, y estarán obligados a rendir cuentas a sus mandantes” (énfasis añadido).<sup>22</sup> Por lo que, si bien los legisladores no pueden ser ni civil ni penalmente responsables por sus criterios, decisiones o actos realizados en ejercicio de sus funciones, recae sobre cada uno de ellos y sobre el órgano que conforman, la obligación de orientar sus actuaciones única y exclusivamente hacia los objetivos constitucionales del enjuiciamiento político. Es por ello que esta Magistratura ha sostenido que “el ejercicio del poder de control de la Asamblea Nacional [...] tiene —por su naturaleza— un margen considerable de discrecionalidad, pero no de arbitrariedad. En consecuencia, los asambleístas tienen la facultad de promover aquel enjuiciamiento político, pero no pueden abusar de esta”.<sup>23</sup>

\*

\*            \*

39. Con base en las consideraciones que preceden, esta Corte dará respuesta a los problemas jurídicos planteados, a la luz de los hechos del caso objeto de revisión:

**5.3. ¿Los actos producidos antes del inicio o durante la fase inicial de un proceso de enjuiciamiento político tramitado sobre la base del artículo 131 de la Constitución, pueden ser objeto de una garantía jurisdiccional de medidas cautelares autónomas?**

40. De la revisión de la demanda presentada en la causa *in examine*, se desprende que el accionante propuso una acción de medidas cautelares autónomas en contra de determinados actos producidos antes del inicio o durante el proceso de enjuiciamiento político, sobre los cuales corresponde determinar si son objeto de la garantía jurisdiccional propuesta.

41. Para el efecto, del expediente se desprende que el accionante presentó su demanda en contra de los siguientes actos:

**41.1.** La reestructuración de la CFCP por fuera del periodo correspondiente.

**41.2.** La falta de respuesta a la solicitud de prórroga del asambleísta proponente para cumplir con los requisitos de la solicitud de enjuiciamiento político.

**41.3.** La notificación extemporánea del inicio del proceso.

---

<sup>22</sup> Constitución, artículo 127.

<sup>23</sup> CCE, dictamen 1-23-DJ/23, 29 de marzo de 2023, párr. 30.

- 41.4. La participación del asambleísta proponente en una sesión de la CFCP que tenía por objeto la aprobación del cronograma de trabajo para el proceso de enjuiciamiento político.
42. De estas actuaciones, se evidencia que aunque están regladas, constituyen actos que fueron producidos por fuera del proceso de enjuiciamiento político —como sería, por ejemplo, el caso de la reestructuración de la CFCP— o que fueron producidos dentro de la fase inicial del proceso —como sería el caso, por ejemplo, de la participación del asambleísta proponente en la sesión de la CFCP que tenía por objeto la aprobación del cronograma de trabajo—.
43. Estos actos devienen de momentos en los cuales no está prevista la intervención del accionante y tampoco constituyen elementos sobre los cuales los asambleístas basan su decisión dentro del proceso de control político. Así, de acuerdo con la LOFL, la intervención y defensa del interpelado se desarrolla en momentos posteriores; por ejemplo, cuando le corresponde presentar su contestación a las acusaciones imputadas, comparecer ante la CFCP para presentar sus pruebas de descargo o presentar sus alegatos ante el Pleno de la Asamblea Nacional.<sup>24</sup>
44. Es así que los actos referidos no tienen efectos vinculantes; no expresan la voluntad del órgano decisor; no crean, modifican o extinguen la situación jurídica del sujeto fiscalizado; son previos al trámite del enjuiciamiento político o constituyen actos de mero trámite dentro de aquel y, por tanto, no implican juzgamiento o sanción.<sup>25</sup>
45. En consecuencia, como ya determinó esta Corte, en la sentencia 2137-21-EP/21, un “acto preparatorio y de trámite dentro del proceso de remoción, mismo que *no genera efectos directos o vinculantes* [...] *no tiene la potencialidad de vulnerar, por sí mismo, derechos constitucionales*” (énfasis añadido).<sup>26</sup> Bajo ese mismo razonamiento, entonces, si un acto preparatorio y de trámite no puede vulnerar por sí solo derechos constitucionales, tampoco podría configurar una amenaza de vulneración a aquellos.
46. Así, por la naturaleza de los actos contra los que se presentó la garantía de medidas cautelares autónomas —que no tenían la potencialidad de amenazar derechos

<sup>24</sup> LOFL, artículos 81, 81.1 y 84.

<sup>25</sup> En este sentido, ver: CCE, sentencia 2137-21-EP/21, 29 de septiembre de 2021, párr. 159, en el que se determinó que un acto preparatorio y de mero trámite por sí solo no es susceptible de vulnerar derechos constitucionales, puesto que no “[...] decid[e], ni produ[ce] ningún efecto jurídico vinculante”; es decir, no crea, modifica o extingue una situación jurídica, cuestión que sí sucede en un acto definitivo que produce efectos vinculantes y directos.

<sup>26</sup> CCE, sentencia 2137-21-EP/21, 29 septiembre de 2021, párrs. 133 y 135.

constitucionales—, el inicio de un proceso constitucional para atacarlos y suspender el enjuiciamiento político planteado en contra del accionante, lejos de cumplir con su cometido de evitar la vulneración de derechos, interfiere arbitrariamente en las atribuciones de fiscalización política de la Función Legislativa, atentando contra la independencia de las Funciones del Estado y vaciando de contenido al artículo 131 de la Constitución.

47. En esa línea, como bien señaló la jueza de instancia:

[e]n este caso, no existe la necesidad de una actuación urgente de la jueza constitucional el juicio político es un proceso reglado que se encuentra en proceso de sustanciación y que como tal, de ser interrumpido se interferiría injustificadamente en las funciones de fiscalización de la Asamblea Nacional. [...] Se recuerda que los juicios políticos tienen como finalidad fiscalizar las actuaciones de los funcionarios públicos y que estos procesos buscan la buena administración de la función pública por lo que no se evidencia que puedan presentarse daños irreversibles o que exista gravedad de afectación a los derechos alegados en la presente acción de medida cautelar autónoma.

48. Es así que, no procede plantear una garantía jurisdiccional de medidas cautelares autónomas bajo el argumento de que existirían supuestas irregularidades en actos preparatorios y de trámite que podrían devenir en una decisión desfavorable a los intereses del interpelado y, eventualmente, en una vulneración a sus derechos constitucionales, pues aquello implicaría utilizar la justicia constitucional para obstruir o impedir la realización o continuación de un proceso de enjuiciamiento político previsto en la Constitución.

49. Por lo que, en definitiva, los actos producidos antes del inicio o durante la fase inicial de un proceso de enjuiciamiento político al tenor del artículo 131 de la Constitución, no son objeto de la garantía jurisdiccional de medidas cautelares autónomas en tanto no tienen potencialidad de amenazar derechos constitucionales.

**5.4. ¿Procedía alegar vulneraciones consumadas de derechos constitucionales mientras estaba en curso un proceso de enjuiciamiento político iniciado sobre la base del artículo 131 de la Constitución, a través de la garantía jurisdiccional de medidas cautelares autónomas?**

50. Sin perjuicio del análisis previo, esta Corte constata que el accionante, además, fundamentó sus alegaciones en supuestas transgresiones y vulneraciones que ya se habrían consumado. Por lo anterior, corresponde también determinar si es posible recurrir a una medida cautelar autónoma, ante este tipo de alegaciones.

- 51.** Al respecto, la Constitución<sup>27</sup> y la LOGJCC<sup>28</sup> han previsto a las medidas cautelares como un mecanismo cuyo objeto es evitar o cesar vulneraciones a derechos constitucionales.<sup>29</sup> Es por ello que esta Corte ya ha señalado que:

si el objeto es prevenir o evitar la vulneración de un derecho constitucional, se estaría ante una amenaza y, por tanto, procede una medida cautelar autónoma. Mientras que, cuando el objeto es interrumpir o cesar una vulneración de derechos constitucionales que ya se está produciendo, la medida cautelar puede interponerse conjuntamente con una garantía de conocimiento<sup>[30]31</sup>.

- 52.** En la misma línea, esta Magistratura ha determinado que:

la existencia de medidas cautelares como proceso autónomo constituye un objeto sui generis para la aplicación de las garantías del derecho a la defensa, pues a diferencia de las garantías jurisdiccionales de conocimiento, no está en juego la declaración de la real existencia de una vulneración a derechos constitucionales. En las medidas cautelares, en cambio, se busca brindar una protección inmediata a situaciones que están causando una lesión actual o que constituyen una amenaza de lesión futura.<sup>32</sup>

- 53.** De modo que, las medidas cautelares autónomas están diseñadas para precautelar, es decir, otorgar una tutela hacia el futuro y no hacia el pasado. Por lo que, a través de esta garantía, necesariamente, se debe alegar un daño inminente por ocurrir y no vulneraciones de derechos constitucionales ya ocurridas.

- 54.** En el caso *sub judice*, los cargos planteados por el accionante, a más de lo dicho en el problema jurídico previo, se encuadran en vulneraciones que el accionante estima ya se habrían consumado respecto de sus derechos al debido proceso en las garantías de ser juzgado por un juez independiente, imparcial y competente y de la defensa; y, la

---

<sup>27</sup> Constitución, artículo 87: “Se podrán ordenar medidas cautelares conjunta o independientemente de las acciones constitucionales de protección de derechos, con el objeto de evitar o hacer cesar la violación o amenaza de violación de un derecho.”

<sup>28</sup> LOGJCC, artículo 26:

Finalidad.- Las medidas cautelares tendrán por objeto evitar o cesar la amenaza o violación de los derechos reconocidos en la Constitución y en instrumentos internacionales sobre derechos humanos. Las medidas cautelares deberán ser adecuadas a la violación que se pretende evitar o detener, tales como la comunicación inmediata con la autoridad o persona que podría prevenir o detener la violación, la suspensión provisional del acto, la orden de vigilancia policial, la visita al lugar de los hechos. En ningún caso se podrán ordenar medidas privativas de la libertad.

<sup>29</sup> Reconocidos en la Constitución o en instrumentos internacionales sobre derechos humanos e, inclusive, aquellos que se derivan del concepto mismo de dignidad humana (CCE, sentencias 126-14-SEP-CC, 14 de agosto de 2014, p. 24; y, 034-13-SCN-CC, 30 de mayo de 2013, p. 15).

<sup>30</sup> Junto con cualquier otra garantía constitucional, a excepción de la acción extraordinaria de protección — en la que no cabe, de conformidad con el inciso segundo del artículo 27 de la LOGJCC— (CCE, sentencia 026-13-SCN-CC, 30 de abril de 2013, pp. 11-12).

<sup>31</sup> CCE, sentencias 66-15-JC/19 y 026-13-SCN-CC, caso 187-12-CN, 30 de abril de 2013, pp. 11-12; 034-13-SCN-CC, caso 0561-12-CN, 30 de mayo de 2013, p. 13. Ver también: CCE, sentencia 026-13-SCN-CC, 30 de abril de 2013, pp. 11-12.

<sup>32</sup> CCE, sentencia 126-14-SEP-CC, casos 0971-11-EP y 0972-11-EP, 14 de agosto de 2014, p. 24.

seguridad jurídica mientras estaba en curso el proceso de enjuiciamiento político iniciado en su contra (ver párrafo 12 *ut supra*). De modo que, los cargos planteados por el accionante, relativos a presuntas vulneraciones consumadas de derechos por actos realizados por la CFCP, tampoco podían ser conocidos a través de una medida cautelar autónoma.<sup>33</sup>

- 55.** Así, como bien determinó la jueza en la resolución de medidas cautelares autónomas en revisión, lo primero que corresponde a los jueces es preguntarse ante una solicitud de medidas cautelares autónomas si “¿existe el peligro de que suceda [la vulneración de derechos] o ya sucedió?”. Para este caso, la respuesta de la juzgadora, acertadamente, fue que no existió justificación por parte del accionante respecto a la presunta existencia de una amenaza inminente y grave a sus derechos constitucionales e identificó que los actos que se impugnaron ya se habían ejecutado,<sup>34</sup> con lo cual la medida cautelar autónoma era improcedente.
- 56.** Por lo expuesto, queda establecido que la presentación de una garantía jurisdiccional de medidas cautelares autónomas, ante la alegación de derechos constitucionales ya vulnerados, mientras está en curso un proceso de enjuiciamiento político iniciado sobre la base del artículo 131 de la Constitución, resulta improcedente y debe ser negada por los jueces de instancia.
- 57.** Finalmente, dado que esta Corte es consciente de que la presentación de una medida cautelar autónoma fundamentada en la vulneración consumada de derechos habilita al juzgador a transformar la acción presentada en una garantía de conocimiento para tutelar los derechos de la parte accionante,<sup>35</sup> estima necesario aclarar que, en este caso, como ya quedó establecido, las actuaciones contra las que se presentó la garantía jurisdiccional no constituyen actos definitivos ni expresan la voluntad del órgano decisor. Por lo que, al no poder configurar por sí solos una vulneración a derechos constitucionales, la jueza no estaba tampoco habilitada para transformar la garantía en

---

<sup>33</sup> De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte, ante este tipo de solicitudes corresponde a las juezas y jueces negar la solicitud o enmendarla de acuerdo a lo establecido en la Constitución, la LOGJCC y la jurisprudencia, para evitar una desnaturalización, dado que esta garantía tiene como único objeto evitar amenazas de vulneraciones a derechos constitucionales. CCE, sentencia 364-16-SEP-CC, 15 de noviembre de 2016, decisorio 5.1.

<sup>34</sup> La juzgadora consideró lo siguiente:

el accionante, en su libelo de petición de forma expresa manifiesta que existen una serie de hechos que nulitan el procedimiento establecido para un juicio político, argumentando además que dichas nulidades HAN VULNERADO DE MANERA FLAGRANTE LOS DERECHOS A LA SEGURIDAD JURÍDICA Y AL DEBIDO PROCESO, entonces cabe la interrogante ¿existe el peligro que eso suceda o ya sucedió?. [...] en el caso sub júdice se establece categóricamente que el accionante desde el punto de vista procesal constitucional, no han justificado que exista la amenaza inminente y grave a los derechos a los que hacen relación, por tal razón, el objetivo y naturaleza jurídica de las medidas cautelares no puede operar.

<sup>35</sup> CCE, sentencia 364-16-SEP-CC, 15 de noviembre de 2016, caso 1470-14-EP, pág. 42.



una acción de protección.

\*  
\*            \*

**58.** Como corolario de todo lo analizado en la presente sentencia, este Organismo determina que:

**58.1.** Los actos de mero trámite producidos durante un enjuiciamiento político al tenor del artículo 131 de la Constitución o aquellos actos que son previos al inicio de aquel, no son objeto de la garantía jurisdiccional de medidas cautelares autónomas en tanto no tienen potencialidad de amenazar derechos constitucionales.

**58.2.** La presentación de una garantía jurisdiccional de medidas cautelares autónomas en la que se alega la vulneración consumada de derechos constitucionales, mientras está en curso un proceso de enjuiciamiento político al tenor del artículo 131 de la Constitución, resulta improcedente y debe ser negada por los jueces de instancia.

**58.3.** Por la naturaleza de los actos impugnados, al no poder configurar por sí solos una vulneración a derechos constitucionales, los jueces no están habilitados para transformar la garantía de medidas cautelares a una acción de protección.

## **6. 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.** Declarar que la presente sentencia no tiene efectos para el caso en concreto. Los precedentes contenidos en esta sentencia tienen efectos vinculantes para casos análogos y deben ser observados por los jueces y juezas constitucionales en la resolución de las causas sometidas a su conocimiento.
- 2.** Disponer que el Consejo de la Judicatura publique la presente sentencia en el banner principal de su sitio web institucional durante dos meses desde la notificación de esta sentencia. Una vez fenecido el plazo de dos meses, el Consejo de la Judicatura deberá informar a la Corte Constitucional y justificar de forma documentada el cumplimiento de esta medida.

3. Disponer que el Consejo de la Judicatura difunda la presente sentencia a todos los jueces y juezas con competencia para conocer garantías jurisdiccionales a través de correo electrónico u otros medios adecuados y disponibles en el plazo de diez días contados a partir de la notificación de esta sentencia. Una vez fenecido el plazo, el Consejo de la Judicatura deberá informar a la Corte Constitucional y justificar de forma documentada el cumplimiento de esta medida.
4. Disponer que una vez instalada la Asamblea Nacional, publique la presente sentencia en el banner principal de su sitio web institucional durante dos meses. Una vez fenecido el plazo de dos meses, la Asamblea Nacional deberá informar a la Corte Constitucional y justificar de forma documentada el cumplimiento de esta medida.
5. Disponer que una vez instalada la Asamblea Nacional, difunda la presente sentencia a todos los asambleístas a través de correo electrónico u otros medios adecuados y disponibles en el plazo de diez días contados a partir de su instalación. Una vez vencido el plazo, la Asamblea Nacional deberá informar a la Corte Constitucional y justificar de forma documentada el cumplimiento de esta medida.
6. Disponer que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social difunda la presente sentencia a todos los consejeros y consejeras a través de correo electrónico u otros medios adecuados y disponibles en el plazo de diez días contados a partir de la notificación de esta sentencia. Una vez fenecido el plazo, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social deberá informar a la Corte Constitucional y justificar de forma documentada el cumplimiento de esta medida.
7. Disponer que se notifique la presente sentencia a los colegios de abogados a nivel nacional a fin de que la difundan a todos sus miembros a través de los medios que estimen adecuados.
8. Disponer la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
9. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet (voto concurrente), Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín (voto concurrente), en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 25 de octubre de 2023; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**SENTENCIA 122-22-JC/23**

**VOTO CONCURRENTENTE**

**Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín**

1. Con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, formulo mi voto concurrente respecto de la sentencia 122-22-JC/23 (la “**sentencia**”), emitida en la sesión ordinaria del Pleno del Organismo de 25 de octubre de 2023.
2. Estoy de acuerdo con la conclusión de la sentencia en cuanto a la improcedencia de la medida cautelar y a la imposibilidad de alegar una violación consumada de derechos a través de una medida cautelar mientras se tramita un juicio político amparado en el artículo 131 de la Constitución. Sin embargo, formulo este voto concurrente porque estimo que —más allá de la naturaleza preparatoria de los actos impugnados con base en la cual la sentencia justifica la improcedencia de la medida cautelar— dicha improcedencia debía argumentarse principalmente a partir de la imposibilidad de utilizar una garantía jurisdiccional para interferir en el ejercicio de la atribución fiscalizadora de la Asamblea Nacional.
3. El juicio político previsto en el artículo 131 de la Constitución permite a la Asamblea Nacional ejercer el control de los actos de ciertas autoridades que, por la importancia de sus funciones, deben ser responsables ante el pueblo soberano en caso de incumplimiento de dichas funciones. Este procedimiento es una manifestación del principio de separación de poderes —según el cual el poder está repartido y controlado por los órganos del poder constituido, entre los que se encuentra la Asamblea Nacional—, así como una concreción del principio republicano de la responsabilidad de todo servidor público, que está reconocido en el artículo 233 de la Constitución.<sup>1</sup>
4. La importancia de la atribución fiscalizadora de la Asamblea Nacional justifica que se eviten las injerencias arbitrarias en el ejercicio de dicha función, que ocasionarían un desequilibrio de poderes. De ahí que la sentencia acertadamente reconoce que (i) otros órganos del Estado están impedidos de influir en un proceso de control político

---

<sup>1</sup> CCE, dictamen 1-23-DJ/23, 29 de marzo de 2023, párrs. 16-17. Si bien este dictamen se refirió al enjuiciamiento político del presidente o presidenta de la República (artículo 129 de la Constitución), el análisis sobre los principios que fundamentan el control político también es aplicable al control que ejerce la Asamblea Nacional con base en el artículo 131 de la Constitución, pues este también guarda relación con la separación de poderes y la responsabilidad de los servidores públicos.

a fin de interrumpir u obstaculizar el ejercicio de las competencias del órgano decisor (en este caso, la Asamblea Nacional); y, en particular, que (ii) la justicia constitucional no puede ser utilizada para para evitar o suspender un juicio político ni para revisar la procedencia, conveniencia o corrección del inicio, trámite y/o resultado de dicho procedimiento.

5. En el caso objeto de revisión, el accionante presentó una medida cautelar alegando supuestas violaciones de derechos en el marco de un enjuiciamiento político, a fin de que la justicia constitucional revise el cumplimiento de los requisitos y la corrección del trámite de dicho procedimiento. La concesión de esta acción hubiera obstaculizado el ejercicio de la facultad fiscalizadora de la Asamblea Nacional, lo cual es ajeno a las competencias de la justicia constitucional conforme lo señalado en el párrafo precedente.
6. Lo anterior no pretende desconocer la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (“**Corte IDH**”) sobre la obligación de asegurar el debido proceso en los juicios políticos. La Corte IDH se ha pronunciado al respecto en sentencias emitidas a propósito de destituciones de juezas y jueces por parte del órgano legislativo, que responden a la necesidad de evitar que los procesos de control político sean abusados para atentar contra la independencia judicial.<sup>2</sup> En el caso del Tribunal Constitucional vs. Ecuador, la Corte IDH estableció que debe existir un recurso judicial idóneo y efectivo frente a violaciones de derechos ocurridas en procesos de naturaleza política, sin que aquello implique “valoración alguna sobre actos de carácter estrictamente político”.<sup>3</sup>
7. Si bien el objeto de las garantías jurisdiccionales es la reparación de violaciones de derechos constitucionales, en mi opinión, el diseño procesal actual de las garantías no permite que estas sean recursos idóneos y efectivos para impugnar decisiones emitidas en el marco de un juicio político, conforme lo exigen la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la jurisprudencia de la Corte IDH.

---

<sup>2</sup> En su voto parcialmente disidente a la sentencia de la Corte IDH en el caso del Tribunal Constitucional vs. Ecuador (párr. 65), el juez Ferrer Mac-Gregor reconoce que “las violaciones principales en el caso [...] se deben a un actuar intempestivo del poder político totalmente inaceptable, como dice la Sentencia, en contra de un pilar básico del Estado democrático de derecho como es un poder judicial y un Tribunal Constitucional auténticamente independientes. La actuación atentatoria de este principio esencial para la democracia constitucional reprodujo un desprecio por cualquiera de las manifestaciones de esa independencia y, por tanto, por el principio de separación de los poderes públicos [...]”.

<sup>3</sup> Corte IDH, *Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) vs. Ecuador*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 28 de agosto de 2013, párrs. 228, 229 y 236; *Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 31 de enero de 2001, párr. 94.

8. Las garantías jurisdiccionales se caracterizan por su legitimación activa amplia, son conocidas por las y los jueces de primera instancia y pueden ser presentadas no solo en el lugar de emisión del acto impugnado sino también en donde este produzca sus efectos.<sup>4</sup> Este diseño procesal abre un espacio para que cualquier persona pueda impugnar las decisiones de control político de la Asamblea Nacional y que dicha demanda sea conocida por cualquier juez o jueza del país. Con ello, se fomentan prácticas abusivas como la presentación de varias demandas —por distintas personas— a fin de maximizar la posibilidad de obtener una resolución favorable y se le otorga competencia a cualquier jueza o juez de primera instancia para impedir el ejercicio del control político por parte de la Asamblea Nacional.
  
9. Aquello lleva a que actualmente las garantías jurisdiccionales no sean recursos efectivos e idóneos para reparar violaciones de derechos constitucionales ocurridas en el marco de juicios políticos y a que, como ocurrió en el caso objeto de revisión, sean utilizadas para obstaculizar el ejercicio de la facultad fiscalizadora de la Asamblea Nacional. En consecuencia, en mi criterio, el Estado ecuatoriano tiene todavía pendiente la obligación de adecuar su legislación interna a fin de diseñar un recurso que permita asegurar el respeto del debido proceso en los juicios políticos y, así, cumplir el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la jurisprudencia de la Corte IDH.

Daniela Salazar Marín  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

---

<sup>4</sup> LOGJCC. Artículos 7 y 9.

**Razón:** Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 122-22-JC fue presentado en Secretaría General el 06 de noviembre de 2023, mediante correo electrónico a las 11:12; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**SENTENCIA 122-22-JC/23**

**VOTO CONCURRENTENTE**

**Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet**

1. En sesión ordinaria de 25 de octubre de 2023, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la sentencia de revisión signada con el número 122-22-JC/23.
2. A pesar de estar de acuerdo con el decisorio del mentado fallo, emito el siguiente voto concurrente debido a que disiento con el razonamiento contenido en el acápite sobre la competencia de este Organismo. Lo anterior se debe a que la sentencia precisa que no se observa, *prima facie*, “una desnaturalización de las garantías jurisdiccionales que afecte los derechos de las partes y que deba ser corregida”.<sup>1</sup> Sin embargo, esta afirmación es incompatible con lo determinado en la legislación y en la jurisprudencia de esta Corte, pues en el caso *sub judice* sí se verifica una desnaturalización de garantías jurisdiccionales por parte del accionante de la causa de origen. A continuación, desarrollaré mi posición.

**1. La desnaturalización de garantías jurisdiccionales ocurre tanto por la conducta de los sujetos procesales como por parte de los operadores judiciales**

3. En términos generales, la jurisprudencia constitucional ha referido que la desnaturalización tiene lugar cuando se trastoca “el objeto de [una] garantía [jurisdiccional]”.<sup>2</sup> Esta conducta no sólo es reprochable desde el punto de vista teleológico de las acciones constitucionales, que constituyen herramientas que persiguen el amparo directo y eficaz<sup>3</sup> de derechos constitucionales que no cuentan con una vía adecuada y efectiva en la vía judicial; sino que, además, este tipo de actuaciones trastocan y alteran el sistema de administración de justicia, su certidumbre y funcionamiento, así como también pueden comprometer en sí mismas derechos constitucionales de otros sujetos.
4. En concordancia con lo anterior, la LOGJCC dispone que los jueces constitucionales deben sancionar la desnaturalización de garantías por parte de los accionantes por constituir un abuso del derecho; a saber, la norma precisa que:

---

<sup>1</sup> Sentencia 122-22-JC/23, párr. 6.

<sup>2</sup> CCE, sentencia 1101-20-EP/22, 20 de julio de 2022, párr. 104.

<sup>3</sup> LOGJCC, artículo 39.



Art. 23.- Abuso del derecho.- *La jueza o juez podrá disponer de sus facultades correctivas y coercitivas*, de conformidad con el Código Orgánico de la Función Judicial, a quien, abusando del derecho, interponga varias acciones en forma simultánea o sucesiva por el mismo acto u omisión, por violación del mismo derecho y en contra de las mismas personas.

*En los casos en que los peticionarios o las abogadas y abogados presenten solicitudes o peticiones de medidas cautelares de mala fe, desnaturalicen los objetivos de las acciones o medidas o con ánimo de causar daño, responderán civil o penalmente, sin perjuicio de las facultades correctivas otorgadas a las juezas o jueces por el Código Orgánico de la Función Judicial y de las sanciones que puedan imponer las direcciones regionales respectivas del Consejo de la Judicatura. (Énfasis añadido)*

5. De tal forma que la ley determina que los peticionarios y sus abogados deben responder civil o penalmente, sin perjuicio de las facultades correctivas que aplique el operador judicial, cuando “desnaturalicen los objetivos de las acciones”. Por esta razón, la Corte ha responsabilizado a los sujetos procesales que trastocan el objeto de las garantías jurisdiccionales e incluso ha tomado medidas al respecto, como en la causa 2231-22-JP/23 en la que se indicó que:

*Al verificar que los accionantes de la acción de protección y su abogado patrocinador desnaturalizaron el objeto de la garantía jurisdiccional con ánimo de causar daño, la Corte determina la existencia de abuso del derecho por incurrir en la conducta 2.3 identificada en el párrafo 69. Por tanto, en lo que respecta al abogado patrocinador, la Corte remite el expediente al Consejo de la Judicatura para que imponga las sanciones correspondientes, de conformidad con el artículo 23 de la LOGJCC y, respecto de los peticionarios, la Corte deja a salvo el derecho del Banco Central de hacer efectiva la responsabilidad civil establecida en dicha norma.<sup>4</sup> (Énfasis añadido)*

6. En tal sentido, en la legislación y la jurisprudencia de forma consistente señalan que la desnaturalización ocurre por la actuación de los peticionarios y sus defensas judiciales. Esto sin perjuicio de que los operadores judiciales también pueden desnaturalizar las garantías jurisdiccionales cuando “tramita[n] y concede[n] la garantía jurisdiccional, entonces incurre[n] en una desnaturalización que implica vulnerar el derecho a la seguridad jurídica”, cuestión que acarrea consecuencias de diversa índole.<sup>5</sup>
7. Ahora bien, la sentencia 122-22-JC/23 indica que, en principio, no observa una desnaturalización de garantías, ya que la demanda de origen se negó y, en tal sentido, no habría derechos que reparar. Para el presente caso, es evidente que los accionantes desnaturalizaron el objeto de las garantías, lo que es contrario a la LOGJCC y a la jurisprudencia de esta Corte.

<sup>4</sup> CCE, sentencia 2231-22-JP/23, 07 de junio de 2023, párr. 75.

<sup>5</sup> *Ibidem*, párr. 76.

8. En tan sentido, emito este voto concurrente para insistir en que los peticionarios y sus procuradores judiciales también pueden desnaturalizar acciones constitucionales. De hecho, la sentencia *in examine* señala que la justicia constitucional no puede emplearse “como un mecanismo para evitar o suspender un proceso de enjuiciamiento político ni tampoco para revisar la procedencia, conveniencia, o corrección del inicio, trámite y/o resultado de este en el marco del artículo 131 de la Constitución”<sup>6</sup>; pues esta conducta no solo genera un desbalance en el sistema de poderes, sino también una desnaturalización tanto del control político como del constitucional.<sup>7</sup> Por ende, lo natural era indicar que en la presente causa sí se observa, *prima facie*, una desnaturalización por parte del accionante de la causa de origen y, tras el análisis respectivo, confirmarlo como se observa de manera transversal en la referida sentencia.
  
9. Finalmente, considero necesario recordar a los peticionarios y a los operadores de justicia que las garantías jurisdiccionales no pueden ni deben responder a la conveniencia o a la oportunidad de los actores. Resulta imperativo respetar su finalidad, objeto y su razón de ser para que cumplan con su papel como herramientas de amparo de derechos constitucionales.

Enrique Herrería Bonnet  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

---

<sup>6</sup> Sentencia 122-22-JC/23, párr. 35.

<sup>7</sup> *Ibid.*

**Razón:** Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Enrique Herrera Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 122-22-JC fue presentado en Secretaría General el 09 de noviembre de 2023, mediante correo electrónico a las 18:02; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**