Quito, D.M., 03 de octubre de 2024

**CASO 2679-16-EP**

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

**SENTENCIA 2679-16-EP/24**

**Resumen:** La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una resolución emitida por el Tribunal Contencioso Electoral que desechó una consulta sobre el procedimiento de remoción de un alcalde por considerar que se presentó de forma prematura. La Corte tomó esta decisión al verificar que se vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva del accionante porque, en las circunstancias de este caso, la presentación prematura de la consulta no debió impedir que el Tribunal Contencioso Electoral se pronuncie sobre el fondo de la misma.

## 1. Antecedentes

**1.** El 14 de octubre de 2016, Eduardo Oswaldo Proaño Gracia presentó una consulta ante el Tribunal Contencioso Electoral ("**TCE**") relativa al cumplimiento de formalidades y procedimiento de su remoción como alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Muisne, adoptada el 13 de octubre de 2016.[1] La remoción se basó en el artículo 333.b del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, es decir, porque el alcalde se habría ausentado de su cargo por más de tres días hábiles sin haberlo encargado a quien lo subrogue legalmente y sin causa justificada.

**2.** El 20 de octubre de 2016, el accionante adjuntó al expediente la resolución impugnada. El 12 de noviembre de 2016, el TCE resolvió desechar la consulta por falta de legitimación en la causa[2] y por prematura. Esto último, porque habría sido presentada antes de la notificación de la remoción. Eduardo Oswaldo Proaño Gracia solicitó la aclaración y ampliación de esta resolución, pedidos que fueron negados mediante auto de 17 de noviembre de 2016.

[1] La causa en el TCE fue identificada con el número 052-2016-TCE.
[2] A criterio del TCE "el 14 de octubre de 2016, el compareciente continuaba en funciones de alcalde hasta ser legalmente notificado con la resolución de remoción de su cargo; por lo que, a la fecha de la presentación de la consulta en calidad de alcalde, no contaba con la legitimación activa suficiente para comparecer jurisdiccionalmente ante este Tribunal y al haberlo presentado antes de la notificación el petitorio de consulta deviene en improcedente por ser interpuesto en forma prematura".



www.corteconstitucional.gob.ec
**Quito:** José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
**Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

**3.** El 15 de diciembre de 2016, Eduardo Oswaldo Proaño Gracia ("**accionante**") presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la resolución que desechó su consulta.

**4.** Luego de un diferimiento, en este caso se realizó una audiencia pública el 6 de junio de 2018. Acudieron: (i) el accionante; (ii) María Luisa Paredes, en calidad de directora de Asesoría Jurídica del TCE, en calidad de representante de los legitimados pasivos; (iii) Vicente Cárdenas Cedillo, en calidad de juez principal del TCE; (iv) Patricio Baca Mancheno, en calidad de ex juez del TCE; (v) Jorge Tello Monroy, en calidad de alcalde del cantón Muisne; y, (vi) la Procuraduría General del Estado.

## 2. Competencia

**5.** De conformidad con lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 191.2.d de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para decidir sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han vulnerado derechos constitucionales.

## 3. Argumentos de los sujetos procesales

### 3.1 Del accionante

**6.** El accionante pretende que se declare la vulneración de sus derechos, se deje sin efecto la decisión jurisdiccional impugnada y se disponga una reparación integral.

**7.** Como fundamento de sus pretensiones, se esgrimieron los siguientes **cargos**:

**7.1.** La resolución impugnada vulneró sus derechos a la tutela judicial efectiva y a la defensa, contenidos en los artículos 75 y 76.7.a de la Constitución, por cuanto al desechar la consulta se habría impedido de forma ilegítima que el problema de fondo sea resuelto.

**7.2.** La resolución impugnada vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva por cuanto no habría considerado que, luego de formulada la consulta, se adjuntó la resolución de remoción.

**7.3.** La resolución impugnada vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, contemplado en el artículo 76.7.l de la Constitución, porque la afirmación de que mantuvo su calidad de alcalde hasta la fecha de la notificación



www.corteconstitucional.gob.ec
**Quito:** José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
**Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

de la resolución de remoción sería errada, al no considerar que mantendría tal calidad incluso "en el trámite de […] consulta en el Tribunal".

**7.4.** La resolución impugnada vulneró su derecho a la seguridad jurídica, contenido en el artículo 82 de la Constitución, ya que no existiría norma alguna que permita al TCE desechar su consulta.

**7.5.** La resolución impugnada vulneró su derecho al debido proceso en las garantías de contar con el tiempo y los medios adecuados para la preparación de su defensa, ser escuchado en el momento oportuno y de recurrir del fallo, contenidos en el artículo 76.7 (literales b, c y m) de la Constitución.

**7.6.** La resolución impugnada vulneró el principio de no sacrificar la justicia por la sola omisión de formalidades, contenido en el artículo 169 de la Constitución. Para sostener esta afirmación, cita la sentencia 047-13-SEP-CC.

**7.7.** La resolución de remoción de su cargo vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y el principio *iura novit curia*, establecidos en los artículos 76.7.l de la Constitución y 4.13 de la LOGJCC porque no se adecuaría a "los principios generales de la motivación".

**8.** En la audiencia de 6 de junio de 2018, el accionante se ratificó en sus argumentos y pretensiones.

### 3.2 Del TCE

**9.** Mediante documento presentado el 4 de junio de 2018, Mónica Rodríguez Ayala y Miguel Pérez Astudillo, en calidad de presidenta y juez del TCE, respectivamente, manifestaron que no se vulneraron los derechos del accionante ya que este no contaba con legitimidad para presentar su consulta porque al momento de presentarla no había sido notificado con la resolución de remoción de su cargo y porque presentar una consulta de forma prematura no es una mera formalidad que pueda ser convalidada. En la audiencia de 6 de junio de 2018, María Luisa Paredes, en representación de Mónica Rodríguez Ayala y Miguel Pérez Astudillo, se ratificó en lo manifestado en su escrito y añadió que la acción se fundamenta en la errónea interpretación del inciso séptimo del art. 336 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización[3] ("**COOTAD**"), por lo que debe ser rechazada.

[3] Art. 336.- "[...] 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



www.corteconstitucional.gob.ec
**Quito:** José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
**Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

**10.** Mediante documento presentado el 1 de junio de 2018, Vicente Cárdenas Cedillo, en calidad de juez principal del TCE, manifestó que dentro del proceso 052-2016-TCE no se vulneraron los derechos alegados por el accionante ya que, si bien este adjuntó la resolución de remoción de su cargo de manera posterior, esto no influyó en la decisión. Además, señaló que el TCE no puede aplicar los principios *iura novit curia* y de suplencia. Añadió que la demanda de acción extraordinaria de protección no reuniría los requisitos contenidos en los artículos 58 y 61 de la LOGJCC. En la audiencia de 6 de junio de 2018, se ratificó en sus argumentos y solicitó que se rechace la acción presentada.

**11.** Mediante documento presentado el 1 de junio de 2018, Patricio Baca Mancheno, en calidad de exjuez y expresidente del TCE, y como ponente en la decisión impugnada, manifestó, respecto al fondo de la consulta, que no se habrían vulnerado los derechos del accionante en el proceso de remoción porque se habría verificado que este sí fue notificado durante el proceso de remoción en el correo edupro2014@hotmail.com, establecido como su domicilio en la presente acción y que es el mismo al que se le notificaron las actuaciones en dos consultas anteriores.[4] Finalmente, argumentó que la resolución impugnada tampoco vulneró los derechos del accionante, toda vez que el TCE "se encontraba imposibilitado de dictar una resolución de fondo, si previamente no se cumplían con los requisitos de competencia, legitimación y oportunidad" establecidos en el inciso séptimo del artículo 336 del COOTAD (nota al pie 2 *supra*). Específicamente, se menciona que el accionante presentó su consulta antes de haber sido notificado con la resolución de remoción de su cargo de alcalde. En la audiencia de 6 de junio de 2018, Patricio Baca Mancheno se ratificó en sus argumentos y solicitó que se rechace la demanda presentada.

### 3.3 Del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Muisne

**12.** En la audiencia de 6 de junio de 2018, Freddy Duval Prias Ramos, en representación de Jorge Baldemar Tello Monroy, entonces alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Muisne, manifestó que no se vulneraron los derechos del accionante toda vez que el proceso de remoción se realizó en observancia a la Constitución y a la ley. Añadió que el 31 de enero de 2017 el accionante habría presentado su renuncia como alcalde ante el Consejo Municipal de Muisne.

---

pronunciamiento, en mérito de los autos en el término de diez días. La secretaria o secretario titular del Gobierno Autónomo Descentralizado, en este caso, obligatoriamente deberá remitir todo el expediente debidamente foliado y organizado, en el término de dos días, para conocimiento y resolución del Tribunal Contencioso Electoral".

[4] Consultas identificadas con los números 123-15-TCE y 002-2016-TCE, en las que se resolvió dejar sin efecto dos resoluciones de remoción al accionante. Estas decisiones se adoptaron porque en el procedimiento no se habrían cumplido con los requisitos mínimos que le eran exigibles.



**Quito:** José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

### 3.4 De la Procuraduría General del Estado

**13.** En la audiencia de 6 de junio de 2018, Jimmy Carvajal, en representación de la Procuraduría General del Estado, manifestó que no se vulneraron los derechos del accionante toda vez que este no presentó su consulta en el período de tres días de haber sido notificado con la resolución de remoción, conforme al inciso séptimo del artículo 336 del COOTAD (nota al pie 2 *supra*), y que este hecho no es una mera formalidad, por lo que no podía ser convalidada. Finalmente, solicitó que se rechace la acción.

## 4. Planteamiento de los problemas jurídicos[5]

**14.** En atención a los cargos sintetizados en los párrs. 7.1 y 7.2 *supra*, el accionante alegó la vulneración de sus derechos a la tutela judicial efectiva y a la defensa porque la resolución impugnada[6] habría impedido que se resuelva sobre el fondo de su consulta. Por tanto, basta con examinar la presunta obstaculización del acceso al sistema judicial y, con ello, de la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, para verificar la procedencia o no de la alegación. De allí que debe plantearse el siguiente problema jurídico: **¿Vulneró, la resolución impugnada, el derecho a la tutela judicial efectiva del accionante, porque habría impedido arbitrariamente un análisis sobre el fondo de su consulta?**

**15.** En cuanto al cargo referido en el párr. 7.3 *supra*, se verifica que el accionante alega la vulneración de su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque la resolución impugnada incluiría una afirmación errada. El resolver este asunto implicaría que esta Corte se pronuncie sobre la corrección jurídica de la decisión de rechazar su consulta. Al respecto, cabe indicar que las acciones extraordinarias de protección tienen por objeto establecer si una determinada actuación jurisdiccional vulneró directamente algún derecho constitucional y, solo "excepcionalmente y de oficio", mediante este tipo de acciones se puede revisar el fondo de las decisiones adoptadas en el proceso de origen, lo que la jurisprudencia constitucional ha denominado "examen de mérito". Sobre el particular, esta Corte, ha definido que el control de mérito en acciones extraordinarias de protección derivadas de procesos de garantías jurisdiccionales solo puede realizarse en ciertas circunstancias

[5] En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho constitucional. CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.
[6] Esta Corte observa que, de acuerdo con los artículos 94 de la Constitución y 58 de la LOGJCC, la decisión judicial impugnada es objeto de acción extraordinaria de protección toda vez que se trata de una resolución con fuerza de sentencia emitida por el Tribunal Contencioso Electoral pues puso fin a un proceso.



**Quito:** José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

excepcionales.[7] Dado que el proceso de origen, en este caso, no corresponde a garantías jurisdiccionales, no es posible efectuar un examen de mérito y, en consecuencia, el referido cargo no permite formular un problema jurídico a ser resuelto en esta sentencia.

**16.** Sobre el cargo contenido en el párr. 7.4 *supra*, se observa que el accionante argumenta la vulneración de su derecho a la seguridad jurídica porque la decisión cuestionada carecería de base normativa. Toda vez que la alegación se refiere al supuesto impedimento de que el fondo de su consulta haya sido resuelto por el TCE, se relaciona con el derecho a la tutela judicial efectiva, por lo que esta Corte considera suficiente pronunciarse al respecto en los términos del problema jurídico constante en el párr. 13 *supra*.

**17.** Antes de examinar los cargos restantes, cabe recordar que en la sentencia 1967-14-EP/20, esta Corte señaló que un argumento mínimamente completo es aquel que reúne al menos los siguientes tres requisitos: una tesis o conclusión, una base fáctica y una justificación jurídica. Según la misma sentencia, la verificación de que un cargo esté completo debe realizarse en la fase de admisión de la demanda, razón por la que una eventual constatación de que un determinado cargo carece de una argumentación completa al momento de dictar sentencia no puede implicar, simplemente, su rechazo, sino que la Corte debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si es posible establecer una violación de un derecho fundamental.[8]

**18.** Ahora bien, los cargos mencionados en los párrs. 7.5 y 7.6 *supra* no se refieren a ningún hecho concreto, es decir, carecen de base fáctica. Ante esta situación es imposible, aun realizando un esfuerzo razonable, formular problemas jurídicos en torno a estos cargos.

**19.** En cuanto al cargo contenido en el párr. 7.7 *supra*, se verifica que el accionante dirige sus alegaciones contra las actuaciones de la Municipalidad de Muisne. Dado que el cargo no se refiere a una decisión jurisdiccional, carece de una base fáctica apropiada para una acción extraordinaria de protección. Por lo tanto, tampoco en relación con este cargo, inclusive realizando un esfuerzo razonable, es posible formular un problema jurídico.

**20.** Finalmente, en caso de que la respuesta a la pregunta planteada en el párr. 14 *supra* llegara a ser afirmativa, se deberá responder al siguiente problema jurídico: **¿Cuál es la forma de reparación que corresponde dictar en la presente causa?**

[7] CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párrs. 55 y 56.
[8] CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr.18.



www.corteconstitucional.gob.ec
**Quito:** José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
**Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

## 5. Resolución de los problemas jurídicos

### 5.1 Primer problema jurídico: ¿Vulneró, la resolución impugnada, el derecho a la tutela judicial efectiva del accionante, porque habría impedido arbitrariamente un análisis sobre el fondo de su consulta?

**21.** Respecto de la tutela judicial efectiva, el artículo 75 de la Constitución prescribe que

> [t]oda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley.

**22.** Además, en la sentencia 889-20-JP/21, de 10 de marzo de 2021, párrs. 112 y 113, esta Corte se refirió al derecho al acceso a la administración de justicia, como componente del derecho a la tutela judicial efectiva, en los siguientes términos:

> 112. El derecho al acceso a la administración de justicia se concreta en el derecho a la acción y el derecho a tener respuesta a la pretensión […]
>
> 113. Se viola el derecho a la acción cuando existen barreras, obstáculos o impedimentos irrazonables al acceso a la administración de justicia, tales como barreras económicas (tasas desproporcionadas), burocráticas (exigencia de requisitos no establecidos en la ley o requisitos legales innecesarios), legales (requisitos normativos excesivos para ejercer la acción o plantear el recurso), geográficas (lejanía que impide el acceso) o culturales (desconocimiento de las particularidades de las personas que dificultan el acceso, como el idioma o la comprensión del proceso).

**23.** Esta Corte, en los párrs. 30 y 31 de la sentencia 42-21-CN/22, de 22 de junio de 2022, afirmó que:

> 30. [...] para garantizar el pleno acceso a la justicia por parte de los justiciables [...] es preciso tener en consideración el principio *pro actione* que se deriva del derecho a la tutela judicial efectiva y el principio de interpretación más favorable a la efectiva vigencia de los derechos reconocidos en los artículos 75 y 11 numeral 6 de la CRE.
>
> 31. Al respecto, en relación a este principio, en decisiones anteriores la Corte Constitucional ha establecido que "el principio *pro actione* como criterio hermenéutico de los requisitos para el acceso a la jurisdicción excluye aquellas interpretaciones excesivamente restrictivas, formalistas o desproporcionadas en relación con los fines que la causa legal preserva y los intereses que sacrifica" [nota al pie omitida].

**24.** En el presente caso, el accionante controvierte la resolución impugnada porque esta habría impedido, de forma arbitraria, un pronunciamiento sobre el fondo de su



www.corteconstitucional.gob.ec
**Quito:** José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
**Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

consulta, inclusive sin considerar que la consulta se completó posteriormente, con la inclusión de la resolución de remoción.

**25.** Dado que el argumento del accionante tiene relación con la impugnación de una resolución emitida en un proceso de consulta relativo al cumplimiento de formalidades y procedimiento de remoción tramitado ante el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral, es necesario observar que sobre dicho proceso de remoción el inciso séptimo del artículo 366 del COOTAD[9] establece que

> si la Resolución del órgano legislativo del Gobierno Autónomo Descentralizado implica la remoción de la autoridad denunciada, esta autoridad en el término de tres (3) 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 (10) días.
> La secretaria o secretario titular del Gobierno Autónomo Descentralizado, en este caso, obligatoriamente deberá remitir todo el expediente debidamente foliado y organizado, en el término de dos (2) días, para conocimiento y resolución del Tribunal Contencioso Electoral.[10]

**26.** Ahora bien, previamente a examinar la vulneración alegada conviene inicialmente remitirnos al proceso contencioso electoral con la finalidad de observar la tramitación del pedido de consulta presentado por el accionante. Tras revisar los expedientes del TCE, se debe señalar lo siguiente:

**26.1.** El 14 de octubre de 2016, Eduardo Oswaldo Proaño García presentó directamente una consulta ante el TCE relativa al procedimiento de su remoción como alcalde del GAD Municipal del cantón Muisne, adoptada el 13 de octubre de 2016. El proceso fue identificado con el número 052-2016-TCE.

---

[9] A la fecha de tramitación de la consulta presentada por Eduardo Oswaldo Proaño García estuvo vigente el Reglamento de Trámites Contencioso Electorales del Tribunal Contencioso Electoral, emitido mediante Resolución 668, de 17 de marzo de 2011, en este cuerpo normativo se establecían, únicamente, las normas procedimentales aplicables al trámite de los recursos y acciones contenciosas electorales, así como al juzgamiento de infracciones electorales que se encontraban reguladas en la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia (artículo 1).
Por otro lado, el reglamento referido fue derogado por el Reglamento de Trámites Contencioso Electorales del Tribunal Contencioso Electoral, emitido mediante Resolución PLE-TCE-1-04-03-2020, de 4 de marzo de 2020, este se estableció en virtud de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia publicada en el Registro Oficial Suplemento 134 de 3 de febrero de 2020. En este último cuerpo normativo, concretamente, en los artículos 5 y 218 al 220, se considera de manera explícita a la consulta sobre el cumplimiento de formalidades en los procesos de remoción de las autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados.
[10] Se puede advertir que en este caso el proceso de consulta no observó lo dispuesto en este artículo porque la que la consulta fue presentada de manera directa por el accionante ante el TCE y que el TCE realizó varias actuaciones consecutivas que encaminaron la consulta a pesar de que esta no se originó conforme lo dispuesto en la ley.



**Quito:** José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

**26.2.** El 20 de octubre de 2016, el consultante presentó en la Secretaría General del TCE un escrito al que adjuntó la resolución de su remoción expedida el 13 de octubre de 2016. Además, en dicho documento explicó que la resolución de remoción fue recibida por el secretario titular del GAD Municipal del cantón Muisne el 18 de octubre del 2016, a las 15h25.

**26.3.** En providencia de 21 de octubre de 2016, el juez sustanciador incorporó al expediente la documentación presentada por el consultante y dispuso al secretario general del Municipio de Muisne que en el término de dos días remita el expediente íntegro, debidamente foliado y organizado, de la remoción de Eduardo Oswaldo Proaño García.

**26.4.** En escrito de 26 de octubre de 2016, el secretario titular del Municipio de Muisne indicó que no puede remitir la información solicitada por cuanto de la revisión de los expedientes a su cargo no existía uno relacionado con la resolución de remoción de Eduardo Oswaldo Proaño García.

**26.5.** Por otro lado, el mismo día, 26 de octubre de 2016, el vicealcalde del Municipio de Muisne remitió al TCE el expediente solicitado.

**26.6.** En providencia de 7 de noviembre de 2016, el juez sustanciador, con fundamento en los artículos 61, 70.14 y 72 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, el Código de la Democracia y en el artículo 336 del COOTAD, admitió a trámite la consulta presentada (hoja 394 del cuarto cuerpo).

**26.7.** Finalmente, mediante resolución de 12 de noviembre de 2016, el TCE desechó por improcedente y prematura la petición de consulta presentada por Eduardo Oswaldo Proaño García (hojas 409 a 412 del quinto cuerpo). Esta resolución, luego de detallar los antecedentes del caso y establecer su competencia, analiza la legitimación y oportunidad para formular la consulta. Con este fin, cita el séptimo inciso del artículo 336 del COOTAD y afirma que

> [e]l Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Muisne, el 13 de octubre de 2016, resolvió […] REMOVER DE LA FUNCIÓN DE ALCALDE […] resolución que fue notificada el 18 de octubre de 2016 […].
>
> El 14 de octubre de 2016 a las 14h17, el señor Eduardo Oswaldo Proaño Garcia, presenta un escrito, mediante el cual interpone la Consulta respecto al cumplimiento de formalidades y procedimiento de remoción instaurado en su contra.



www.corteconstitucional.gob.ec
**Quito:** José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
**Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

> Al respecto, cabe indicar que a esa fecha, esto es el 14 de octubre de 2016, el Compareciente, continuaba en funciones de Alcalde hasta ser legalmente notificado con la Resolución de remoción de su cargo; por lo que a la fecha de presentación de la Consulta en calidad de Alcalde, no contaba con la legitimación activa suficiente para comparecer jurisdiccionalmente ante este Tribunal y al haberlo presentado antes de la notificación el petitorio de Consulta, deviene en improcedente por ser interpuesta en forma prematura.

**27.** Respecto de la resolución impugnada, cabe señalar que la referencia a la falta de legitimación en la causa, en realidad, se basa en que la consulta fue presentada de forma prematura, toda vez que el accionante **todavía** no habría podido impugnar su remoción porque esta era ineficaz por falta de notificación. Por lo tanto, basta examinar si esta supuesta presentación prematura de la consulta justificaba su rechazo.

**28.** Con este contexto, las actuaciones procesales citadas en el párr. 26 *supra*, permiten a esta Corte advertir que, ciertamente, en este caso el accionante interpuso su consulta ante el TCE el 14 de octubre del 2016, cuando **todavía** no había sido notificado con la resolución de remoción de su cargo, lo que ocurrió el 18 de octubre de 2016. También, que el 20 de octubre del mismo año el accionante incorporó a la consulta la resolución de su remoción expedida el 13 de octubre de 2016, documentación incorporada al expediente en providencia de 21 de octubre del mismo año y que, luego, previamente a resolver sobre la admisión de la consulta presentada, el juez sustanciador del TCE solicitó al secretario general del municipio de Muisne el envío del expediente completo relacionado con la remoción de Eduardo Oswaldo Proaño García.

**29.** De esta manera, dado que el juez sustanciador del TCE verificó que contaba con el expediente completo de la remoción del accionante, con la solicitud de consulta y con la resolución que la motivaba, emitió auto de admisión a trámite de la consulta (véase párr. 26.6 *supra*).

**30.** Por lo examinado, en las circunstancias especificadas de este caso, la presentación prematura de la consulta por parte del accionante no debió impedir un pronunciamiento de fondo por parte del TCE. Principalmente, porque a la fecha de resolución de la consulta (12 de noviembre de 2016) el Pleno del TCE contaba con todos los elementos necesarios para su análisis o, en otras palabras, porque al momento de resolver ya no subsistían las razones para calificar a la consulta como prematura y porque dicha consulta ya había sido admitida a trámite (7 de noviembre de 2016).

**31.** Además, el inciso séptimo del artículo 336 del COOTAD establece el término de tres (3) días para la presentación de la consulta, esta disposición tiene como finalidad asegurar el derecho a recurrir y evitar que la consulta pueda ser presentada indefinidamente en el tiempo, sin embargo, esta Corte no encuentra en dicha



**Quito:** José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

disposición una regla expresa sobre la presentación prematura de la consulta. En este contexto, no se identifica bien jurídico alguno que se protegería con el rechazo de la consulta presentada por Eduardo Oswaldo Proaño García, de hecho, eventualmente, el único que podía perjudicarse con la presentación prematura era el accionante porque pudo omitir referirse a algún vicio ocurrido en la notificación de su remoción como alcalde de cantón Muisne.

**32.** Por lo tanto, esta Corte concluye que el TCE vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva del accionante, en su componente de acceso a la administración de justicia por haber impuesto una barrera legal excesiva, pues si bien la norma prevé que la consulta debe realizarse en el término de tres días desde que fue notificada, en este caso concreto, a la fecha de resolución de la consulta el TCE ya contaba con todos los elementos necesarios para emitir una resolución sobre el fondo de la consulta.

### 5.2 Segundo problema jurídico: ¿Cuál es la forma de reparación que corresponde dictar en la presente causa?

**33.** De acuerdo con lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 86.3 de la Constitución, en concordancia con los artículos 6.1 y 18 de la LOGJCC, la declaración de la vulneración de un derecho constitucional genera la obligación de reparar integralmente el daño causado por ella. A tal efecto, a la Corte le corresponde determinar las medidas que mejor propendan a dicho fin.

**34.** Una vez que ha sido establecido que la decisión de rechazar la consulta del accionante vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva, la resolución impugnada se debería dejar sin efecto y disponer que el TCE resuelva el fondo de las pretensiones de la consulta. No obstante, debido a que el caso se originó de una consulta dentro de un proceso de remoción de una autoridad elegida democráticamente para el período comprendido entre el 15 de mayo de 2014 hasta el 15 de mayo de 2019, el reenvío del proceso al TCE para su resolución no tendría sentido por cuanto el período para el que fue elegido el accionante actualmente ha culminado y también porque conforme se mencionó en el párr. 12 *supra*, el accionante habría renunciado a su cargo el 31 de enero de 2017.

**35.** Ahora bien, la vulneración identificada en esta sentencia no implicaba que la consulta presentada por el accionante debía ser resuelta a su favor, sino, únicamente, que debía ser tramitada. Por lo tanto, corresponde dejar sin efecto la decisión impugnada y disponer que el TCE pida disculpas públicas al accionante.



www.corteconstitucional.gob.ec
**Quito:** José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
**Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

## 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. **Aceptar** la acción extraordinaria de protección **2679-16-EP.**

2. **Declarar** que la resolución emitida el 12 de noviembre de 2016, por el Tribunal Contencioso Electoral, vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva del accionante.

3. Como medidas de reparación se dispone:

   **3.1.** Dejar sin efecto la resolución impugnada.

   **3.2.** La presentación de disculpas públicas al accionante, en el lapso de un mes desde la notificación de esta sentencia, mediante un comunicado dirigido y notificado directamente al beneficiario de esta medida, mismo que también deberá publicarse en la página principal del sitio web de la institución durante un mes. Las disculpas públicas deberán contener el siguiente texto:

   > El Tribunal Contencioso Electoral pide disculpas públicas a Eduardo Oswaldo Proaño Gracia, cuya consulta sobre el cumplimiento de formalidades y procedimiento en la remoción de su cargo de alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Muisne fue rechazada por haberla considerado prematura, cuando se debió analizar el fondo de la misma. De acuerdo con lo dispuesto en la sentencia 2679-16-EP/22, esta institución reconoce que la actuación del Tribunal Contencioso Electoral afectó su derecho a la tutela judicial efectiva.

4. Notifíquese, publíquese, devuélvase y cúmplase.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
**PRESIDENTE**



www.corteconstitucional.gob.ec
**Quito:** José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
**Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, dos votos salvados de los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Teresa Nuques Martínez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 03 de octubre de 2024.- Lo certifico.

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



www.corteconstitucional.gob.ec

**Quito:** José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
**Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

**SENTENCIA 2679-16-EP/24**

**VOTO SALVADO**

**Juez constitucional Enrique Herrería Bonnet y jueza constitucional Teresa Nuques Martínez**

**1.** En sesión ordinaria de 03 de octubre de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la sentencia 2679-16-EP/24 ("**sentencia de mayoría**"); respetando la decisión de mayoría, formulamos el presente voto salvado por disentir del análisis y con la conclusión a la que arribó el fallo. En concreto, consideramos que **(i)** no se vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva porque el TCE actuó de conformidad con la legislación aplicable y porque **(ii),** a diferencia de otros casos en los que este Organismo ha sido deferente con la interpretación del órgano especializado, en el caso *in examine*, actuó de manera distinta sin esgrimir razón alguna.

## 1. El TCE no vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva del accionante

**2.** La sentencia de mayoría reconoce que el COOTAD determina una regla de carácter procesal:

> Art. 336.- Procedimiento de remoción.- […] 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. La secretaria o secretario titular del Gobierno Autónomo Descentralizado, en este caso, obligatoriamente deberá remitir todo el expediente debidamente foliado y organizado, en el término de dos días, para conocimiento y resolución del Tribunal Contencioso Electoral […][1] (énfasis añadido).

**3.** El tenor literal de la disposición establece que la autoridad que fue removida de su cargo tiene el término de tres días desde que se le notificó con la resolución de destitución para que proceda la consulta. Es decir, existe una norma procesal que determina un requisito previo que debe cumplirse y sin el cual no puede prosperar la consulta. Por lo tanto, el TCE no transgredió la tutela judicial del accionante por impedir "arbitrariamente" un análisis sobre el fondo de su consulta. Por el contrario, la decisión del órgano especializado no fue injustificada o arbitraria, sino que consideró la falta de cumplimiento de requisitos legales. En realidad, la falta de un pronunciamiento sobre el fondo de la consulta es imputable al propio accionante.

[1] COOTAD, Registro Oficial Suplemento 303, 19 de octubre de 2010.



**Quito:** José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

**4.** De hecho, la mayoría del Pleno de la Corte reconoció la negligencia del consultante, así como que intentó subsanar su error al remitir de forma posterior la notificación de la resolución de remoción. La sentencia de mayoría indicó que:

> […] las actuaciones procesales citadas en el párr. 26 *supra*, permiten a esta Corte advertir que, ciertamente, en este caso el accionante interpuso su consulta ante el TCE el 14 de octubre del 2016, cuando **todavía** no había sido notificado con la resolución de remoción de su cargo, lo que ocurrió el 18 de octubre de 2016. También, que el 20 de octubre del mismo año el accionante incorporó a la consulta la resolución de su remoción expedida el 13 de octubre de 2016 […].[2]

**5.** Conforme a lo expuesto, la mayoría del Pleno de la Corte concluyó que "la presentación prematura de la consulta por parte del accionante no debió impedir un pronunciamiento de fondo por parte del TCE".[3] Esta afirmación no tiene sustento, pues se reduce a un análisis sobre la corrección o incorrección en el análisis de la judicatura sobre los requisitos para plantear la consulta. Es decir, a pesar de reconocer que el accionante incumplió con una regla de trámite y que, por lo tanto, el TCE aplicó la consecuencia jurídica, de manera subjetiva y arbitraria, la mayoría de la Corte estima que se debió resolver el caso porque ya se subsanó el requisito en lo posterior. Aquello no evidencia un examen jurídico, sino uno de conveniencia.

**6.** Continuando, la sentencia de mayoría realiza una interpretación extensiva y sostiene que "no encuentra [que] dicha disposición [del COOTAD] [contenga] una regla expresa sobre la presentación prematura de la consulta". Es imposible que la legislación se pronuncie de manera expresa y detallada sobre cada una de las consecuencias que acarrea la inobservancia de una norma, por ello, la lectura de la ley debe ser razonable.

**7.** El COOTAD no requiere precisar que si no se presenta la consulta con la notificación de remoción de la autoridad, entonces, se produce una presentación prematura. Aquello se desprende de la simple lectura del artículo que dispone que el consultante tiene el **"término de tres días de haber sido notificada con la resolución de remoción";** en consecuencia, es tan esencial contar con la notificación de la remoción que solo a través de este acto inicia el conteo del término para proponer la consulta. Esto ya da cuenta de que, si no existe la notificación del acto de remoción, entonces, no se habilita el término para proponer la acción. Por lo tanto, presentar de manera posterior dicha notificación no subsana la omisión porque jamás se habilitó el término para elevar la consulta. Continuando, la misma norma del COOTAD indica que solo con dicha la notificación se "podrá solicitar se remita lo actuado, en consulta sobre el

[2] Párr. 28, *supra*.
[3] *Ibíd*., párr. 30.



www.corteconstitucional.gob.ec
**Quito:** José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
**Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

cumplimiento de formalidades y procedimiento". Por lo tanto, *no se podría* solicitar la remisión de la actuado ni elevar la consulta sin dicha notificación.

**8.** Finalmente, la sentencia de la mayoría justifica la inobservancia del referido artículo del COOTAD en que "no se identifica bien jurídico alguno que se protegería con el rechazo de la consulta presentada por Eduardo Oswaldo Proaño García, de hecho, eventualmente, el único que podía perjudicarse con la presentación prematura era el accionante". Discrepamos de este tipo de análisis porque aquello implica que en todos los casos en los que no se cumplen los requisitos para determinada acción y, como consecuencia, los jueces no analizan el fondo, se debería revisar si la norma inobservada/incumplida protege o no un bien jurídico. Ello solo nos aleja de un análisis jurídico y nos lleva a exámenes de corrección y conveniencia. El debate procesal se aleja de su cauce para centrarse en cuándo, pese a que los accionantes incumplen requisitos, deberíamos dejar de tomar en cuenta su negligencia y conocer sus acciones/recursos.

## 2. Sobre la deferencia con la justicia ordinaria

**9.** La Corte ha insistido que "no le corresponde […] pronunciarse respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infraconstitucionales".[4] En general, el Organismo ha sido deferente con la interpretación que tienen los operadores judiciales ordinarios en torno a la aplicación de la ley, pero en este caso no se siguió la línea jurisprudencial.

**10.** Por ejemplo, en el caso 0934-16-EP/20 se inadmitió un recurso de casación por ser prematuro debido a que no se había resuelto los recursos de aclaración y ampliación antes de interponer el referido recurso. Cuando el conjuez de la Corte Nacional de Justicia conoció el caso, ya se había resuelto los recursos horizontales, pese a esto, se rechazó el recurso por no haber cumplido los requisitos de manera previa. Este caso, aunque corresponde a otra materia y tiene ciertas particularidades, en el fondo, plantea el mismo supuesto: el rechazo de una acción o recurso por no haber cumplido oportunamente los requisitos y cómo esto no se subsana. Sin embargo, en el caso 0934-16-EP/20, la Corte fue deferente con la interpretación de la justicia ordinaria, de tal suerte que indicó que:

> […] en el presente caso, se inadmitió el recurso de casación por considerar que no fue presentado oportunamente según la interpretación del conjuez respecto de la norma aplicable, esta Corte no observa que dicha decisión constituya un impedimento para que el recurrente acceda a la justicia. Si bien la inadmisión de un recurso imposibilita que exista un pronunciamiento de fondo, aquello no necesariamente vulnera derechos constitucionales. La fase de admisibilidad del recurso de casación está prevista en los

[4] CCE, sentencia 934-16-EP/20, 09 de diciembre de 2020, párr. 80.



**Quito:** José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

artículos 6, 7 y 8 de la Ley de Casación, existiendo así la facultad para revisar que el recurso de casación sea presentado oportunamente. Por lo que la sola inadmisión de dicho recurso por considerar que fue presentado de forma prematura, no vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el artículo 75 de la Constitución[5] (énfasis añadido).

**11.** En el caso referido, muy similar al caso *in examine*, la Corte fue deferente con la justicia ordinaria y concluyó que no se vulneró la tutela judicial efectiva. No obstante, en esta causa se pronuncia de otra forma sin esgrimir razones para este cambio.

**12.** Con fundamento en los argumentos expuestos, formulamos el presente voto salvado porque estimamos que no se vulneraron los derechos del accionante y procedía desestimar la demanda.

PABLO ENRIQUE HERRERIA BONNET
Firmado digitalmente por PABLO ENRIQUE HERRERIA BONNET
Fecha: 2024.10.22 15:24:00 -05'00'

Enrique Herrería Bonnet
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

HILDA TERESA NUQUES MARTINEZ
Firmado digitalmente por HILDA TERESA NUQUES MARTINEZ

Teresa Nuques Martínez
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

[5] *Ibíd.*, párr. 71.



www.corteconstitucional.gob.ec
**Quito:** José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
**Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

**Razón:** Siento por tal que el voto salvado del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet y de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, anunciado en la sentencia de la causa 2679-16-EP, fue presentado en Secretaría General el 17 de octubre de 2024, mediante correo electrónico a las 09:58; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

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

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



www.corteconstitucional.gob.ec
**Quito:** José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
**Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec