

## CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.

### AMICUS CURIAE

### CASO 2137-21-EP

#### I. INTRODUCCIÓN A LA CAUSA.

María Dolores Miño, CC 1713220786 como Directora del Observatorio de Derechos y Justicia, e Isabella Maria Palacios, como estudiante de Derecho de Universidad Internacional del Ecuador y como parte del cuerpo estudiantil que trabaja en el Centro por la Transparencia y los Derechos Humanos de la Universidad Internacional del Ecuador, comparecemos en la causa de referencia en calidad de AMICUS CURIAE, para esgrimir criterios que le sirvan a la Honorable Corte Constitucional para resolver el derecho las cuestiones planteadas en la presente causa.

De acuerdo al artículo 12 de la la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, “cualquier persona o grupo de personas que tenga interés en la causa podrá presentar un escrito de *amicus curiae* que será admitido al expediente para mejor resolver hasta antes de la sentencia. De creerlo necesario, la jueza o juez podrá escuchar en audiencia pública a la persona o grupo interesado.”

La Corte Constitucional del Ecuador se ha pronunciado sobre esta institución y señala: “es una herramienta que permite a personas ajenas a un proceso judicial, aportar con criterios jurídicos sobre un punto determinado”. Asimismo, ha sostenido que la institución del *amicus curiae* democratiza y transparenta el debate judicial<sup>4</sup> y permite al juzgador conocer elementos adicionales a los que proponen las partes procesales y comprender un mayor contexto sobre los asuntos jurídicos para ofrecer opiniones de trascendencia para la solución de un caso sometido a su conocimiento.

En este sentido, señoras y señores jueces de la Honorable Corte Constitucional, esta representación desea esgrimir argumentos legales con respecto a: 1) la obligatoriedad de observar garantías judiciales de debido proceso en el contexto de los llamados procesos de control político o juicios políticos; 2) la procedencia de la acción de protección para tutelar

derechos vulnerados en el contexto de juicios políticos. Ello se hará, principalmente, a la luz de los estándares esgrimidos por la Corte y la Comisión Interamericanas de Derechos Humanos, que a la luz de la sentencia 11-18-CN de este honorable tribunal, forman parte de nuestro bloque de constitucionalidad, y por lo tanto, se vuelven de obligatorio cumplimiento para ustedes y para todos los funcionarios públicos de todo nivel.

## I. HECHOS RELEVANTES DEL CASO.

El día 10 de agosto de 2021, Santiago Mauricio Guarderas Izquierdo y Mónica Sandoval Campoverde, en sus respectivas calidades de presidente subrogante, miembros de la Comisión de Mesa del Concejo Metropolitano de Quito y concejales, presentaron ante la Corte Constitucional una acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias de 01 de julio de 2021 y 30 de julio de 2021.

La sentencia del día 01 de julio del 2021 aceptó parcialmente la acción de protección presentada por Jorge Yunda Machado en contra de los miembros del Concejo Metropolitano, Santiago Guarderas, Analía Ledesma, Mónica Sandoval y Fernando Morales, en razón de que de la presunta vulneración de su derecho al debido proceso, defensa y seguridad jurídica en el informe de la Comisión de Mesa de 27 de mayo de 2021 relativo al proceso de remoción seguido en su contra. La sentencia constato la vulneración al derecho a la defensa en la garantía de ser juzgado por un juez imparcial. Asimismo la sentencia dictaba que se deje sin efecto el informe de la Comisión de Mesa y que se elabore de un nuevo informe en el que se respete la garantía de imparcialidad mediante la titularización de los alternos de los concejales miembros de la Comisión de Mesa. Inconformes con la sentencia el accionante, los accionados y la Procuraduría General del Estado deciden interponer el recurso de apelación.

La sentencia del día 30 de julio de 2021 dictada por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha rechazó los recursos de apelación, confirmó la sentencia de 01 de julio de 2021 y reformó las medidas de reparación al disponer

que se deje sin efecto el proceso de remoción de Jorge Yunda Machado y se lo retrotraiga al estado en que los miembros de la Comisión de Mesa resuelvan la recusación planteada por el accionante en cumplimiento del derecho a la defensa en la garantía de motivación

El día 10 de agosto del 2021, Santiago Mauricio Guarderas Izquierdo y Mónica Sandoval Campoverde, en sus respectivas calidades de presidente subrogante, miembros de la Comisión de Mesa del Concejo Metropolitano de Quito y concejales presentaron ante la Corte Constitucional una acción extraordinaria de protección (No. 2137-21-EP) en contra de las sentencias de 01 de julio de 2021 y 30 de julio de 2021.

El día 26 de agosto del 2021 la Corte Constitucional del Ecuador admitió la acción extraordinaria de protección, indicando, *inter alia*:

“(…)Finalmente, en consideración a las circunstancias excepcionales de este caso, esto es, la relevancia y trascendencia nacional y la posibilidad de establecer un precedente de esta Corte Constitucional sobre la justicia constitucional y los procesos de control político, se dispone que mediante Secretaría General se remita el presente auto al Pleno del Organismo para considerar su tratamiento fuera del orden cronológico, conforme determina el artículo 7, último inciso, del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional y los artículos 5 y 6 de la Resolución No. 003-CCE-PLE-2021 Interpretativa de la Norma de Trámite y Resolución en Orden Cronológico y las Situaciones Excepcionales”.

## II. DESARROLLO DE LAS CUESTIONES JURÍDICAS PLANTEADAS DENTRO DE LA PRESENTE ACCIÓN EXTRAORDINARIA DE PROTECCIÓN.

### 1. Los juicios políticos y procesos de control político, deben observar también las garantías del debido proceso.

Uno de los temas que ha surgido en el debate público sobre este caso, ha sido el cuestionamiento sobre si los procesos de control político- conocidos como juicios políticos- deberían observar o no el derecho al debido proceso y las garantías judiciales establecidas en el artículo 8 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, y 76 de la Constitución del Ecuador. En particular, centraremos el análisis en el efecto de este tipo de procesos en el ejercicio de derechos humanos, especialmente los derechos políticos, en su dimensión de ejercer cargos para los cuales una persona ha sido elegida democráticamente. En esta sección, nos referiremos por tanto, a las siguientes cuestiones: a) el derecho al debido proceso en el derecho internacional de los derechos humanos, y su carácter inderogable; b) garantías básicas del debido proceso: el derecho al juez imparcial y a contar con los medios adecuados para la defensa; c) la exigibilidad de observar las garantías del debido proceso en los juicios políticos, o procesos de similar naturaleza.

#### *a. El alcance del derecho al debido proceso en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.*

Tanto la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (CADH) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), consagran el derecho al debido proceso, como “un derecho derivado de “la dignidad inherente a la persona humana”<sup>1</sup>. Esa norma señala diversas garantías aplicables a “toda persona sometida a cualquier proceso judicial donde se esté decidiendo sobre el sentido y alcance de sus derechos, y por lo tanto, no solo deben observarse en procedimientos de naturaleza judicial, sino también en aquellos de carácter civil y administrativo<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Corte IDH. El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal. Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16.

<sup>2</sup> Corte IDH. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72

Dada cuenta la importancia del respeto por los derechos humanos en el régimen democrático moderno, la Corte IDH ha indicado en varias sentencias que la administración no puede la administración dictar actos administrativos sancionatorios sin otorgar a los sancionados la garantía del debido proceso<sup>3</sup>.

Por tanto, es posible afirmar que **las garantías mínimas del debido proceso deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas**, y que los Estados no pueden sustraerse de la obligación de garantizar las garantías mínimas del debido proceso, poniendo como excusa la naturaleza del proceso en curso<sup>4</sup>. Dicho de otro modo, cuando en un proceso, independiente de su naturaleza, esté en juego la titularidad o el ejercicio de derechos de una persona, se deben asegurar las garantías procesales mínimas a quien se somete a la autoridad que decide. Sostener lo contrario, ha dicho la Corte IDH, equivaldría a dejar a su libre voluntad la aplicación o no del derecho de toda persona a un debido proceso<sup>5</sup>.

*b. El carácter inderogable del derecho al debido proceso.*

La importancia del debido proceso en el contexto de una democracia, se reafirma por su carácter de derecho inderogable, y como parte del núcleo duro de garantías que no son susceptibles de suspensión, incluso en estados de emergencia. En este sentido, en la Observación General No. 32, el Comité del Pacto de Derechos Civiles y Políticos (“CPDPC”), ha indicado que el derecho a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia y a un juicio **imparcial es un elemento**

---

<sup>3</sup>Corte IDH. Caso Vélez Loor Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010 Serie C No.

<sup>4</sup> Corte IDH. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72

<sup>5</sup> Corte IDH. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 7

fundamental de la protección de los derechos humanos y sirve de medio procesal para salvaguardar el imperio de la ley<sup>6</sup>.

En este sentido, el CPDCP ya indicó que una reserva general al derecho a un juicio imparcial sería incompatible con el objeto y propósito del Pacto, Las garantías procesales nunca podrán ser objeto de medidas derogatorias que soslayan la protección de derechos que no son susceptibles de suspensión<sup>7</sup>. Si bien ni la CADH ni el PIDCP establecen de manera categórica la exclusión de los artículos 8 y 14 respectivamente del ámbito de los derechos que no son susceptibles de suspensión, la inclusión de estas garantías en normas más amplias de carácter *ius cogens*, soportarían esta posición. Así, el artículo 3 Común a los Convenios de Ginebra, en su numeral 1.d), prohíbe que, en contextos de conflicto armado, las condenas dictadas y las ejecuciones sin previo juicio ante un tribunal legítimamente constituido, con garantías judiciales reconocidas como indispensables por los pueblos civilizados<sup>8</sup>.

Es menester recordar a Su Autoridad, que esta norma goza de carácter de derecho internacional imperativo (*ius cogens*), y no admite acuerdo en contrario<sup>9</sup>. Para mayor abundamiento, la CIDH indicó, en el Informe Sobre Derechos Humanos y Terrorismo, que “(...) ciertos derechos, incluido el derecho a la vida, el derecho a un trato humano **y los componentes fundamentales del derecho al debido proceso** y a un juicio justo, nunca pueden ser legítimamente objeto de restricción o derogación, en circunstancia alguna”<sup>10</sup>.

---

<sup>6</sup> Comité de Derechos Humanos (CDH), Observación general N° 32 : Artículo 14. El derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia, 23 Agosto 2007, CCPR/C/GC/32, disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org/es/docid/478b2b602.html> [Accesado el 13 Septiembre 2021]

<sup>7</sup> Comité de Derechos Humanos (CDH), Observación general N° 32 : Artículo 14. El derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia, 23 Agosto 2007, CCPR/C/GC/32, disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org/es/docid/478b2b602.html> [Accesado el 13 Septiembre 2021]

<sup>8</sup> CICR. Los Convenios de Ginebra del 12 de Agosto de 1949. <https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/publications/convenios-gva-esp-2012.pdf>.

<sup>9</sup> Corte IDH. Caso Las Palmeras Vs. Colombia. Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 noviembre de 2002. Serie C No. 96.

<sup>10</sup> CIDH. Informe Sobre Terrorismo y Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.116. Doc. 5 rev. 1 corr. 22 octubre 2002.

De lo anterior podríamos afirmar, que ciertos aspectos del debido proceso pueden reducirse o aumentar, según el caso, sin que aquello suponga atentar contra el núcleo esencial de este derecho, lo vuelva nugatorio, o impida completamente su ejercicio. En este sentido, por ejemplo, los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos han señalado instancias donde “*el quantum*” del debido proceso puede variar. Así, por ejemplo, los procesos penales que involucran a extranjeros exigen, además de las garantías consagradas en el artículo 8 de la CADH, el derecho a un traductor, si la persona no habla el idioma de la autoridad que acusa, y además, su condición de extranjero obliga al Estado acusador de asegurarle el derecho a la asistencia consular.

Queda entonces demostrar, cuáles son los componentes fundamentales del debido proceso, de cara a determinar cuáles de estas salvaguardas deberían siempre existir en todo proceso, independiente de su naturaleza o el contexto en el que se impulsa un juicio. En este sentido, los órganos del SIDH han identificado, en sentencias e informes esgrimidos por sus órganos principales, las siguientes garantías inderogables, por ser parte del núcleo esencial de las garantías del debido proceso:

- **Principio de legalidad**, en el sentido de que nadie puede ser sancionado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran sancionables, según el derecho aplicable. Como ha establecido la CorteIDH en el caso *Baena Ricardo v. Panamá*, este principio se aplica tanto a las sanciones penales como aquellas de carácter administrativo<sup>11</sup>.
- **El derecho a recibir una sentencia en un plazo razonable**, que deberla tomar en cuenta la actividad procesal del interesado, las gestiones realizadas por los órganos judiciales; la complejidad del proceso y el nivel de afectación que la demora puede causar en la situación jurídica del interesado<sup>12</sup>;

---

<sup>11</sup> Corte IDH. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72.

<sup>12</sup> Corte IDH. Caso de la "Masacre de Mapiripán" Vs. Colombia. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134.

- **El derecho a gozar de garantías procesales mínimas:** que incluyen el derecho de presentar pruebas y argumentos de descargo<sup>13</sup>, el deber de motivación judicial de la decisión, así como evaluación probatoria por parte de ente adjudicante<sup>14</sup>, y el derecho de defenderse con un abogado de su elección o un defensor asignado por el Estado<sup>15</sup>.
- **El derecho de apelación o revisión judicial:** supone que la decisión de un ente adjudicante debe ser revisado por un juez o instancia superior<sup>16</sup>, o, cuando se trata de procesos administrativos, que esas decisiones sean susceptibles de revisión por vía judicial.
- **El derecho a un juicio ante un tribunal competente, independiente e imparcial:** El ente adjudicante debe actual libre de presiones externas o internas<sup>17</sup>, y además, no debe tener un sesgo o preferencia, afecto o desafecto con las partes del proceso<sup>18</sup>.

***c) Las garantías mínimas del debido proceso rigen en los procedimientos de sanción políticas o “juicios políticos”.***

En años recientes, ha surgido un debate dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, con respecto a la aplicabilidad de las garantías del debido proceso esgrimidas supra, en los llamados “juicios políticos”, o procesos de control político. Esta representación estima, a partir de Informes de la CIDH y ciertos pronunciamientos de la CorteIDH, que es posible sostener que los procesos de control político, o juicios políticos, en la medida de que determinan el alcance y sentido de los derechos políticos consagrados en la CADH, deben observar, por lo menos, las garantías esenciales del debido proceso, descritas *supra*.

---

<sup>13</sup> Corte IDH. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111.

<sup>14</sup> Corte IDH. Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de mayo de 2014. Serie C No. 279.

<sup>15</sup> Corte IDH. Caso Zegarra Marín Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de febrero de 2017. Serie C No. 331. Corte IDH. Caso Dacosta Cadogan Vs. Barbados. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de septiembre de 2009. Serie C No. 204

<sup>16</sup> Corte IDH. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72.

<sup>17</sup> Corte IDH. Caso Favela Nova Brasília Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de febrero de 2017. Serie C No. 333.

<sup>18</sup> Corte IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107.

*i. Documentos e informes desde la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.*

Nos referiremos, en primer lugar, a los criterios que la CIDH ha esgrimido en esta materia. Como estableció la CCE en su emblemática sentencia 11-18-CN, estos criterios se encuentran incorporados dentro del bloque de constitucionalidad ecuatoriano, y son exigibles tanto para todo órgano del poder público, como para esta Honorable Corte Constitucional. En particular, la CIDH ha desarrollado estándares aplicables a los juicios políticos presidentes de la República, como autoridades elegidas por voto popular. Creemos que el caso que nos ocupa, si bien no se refiere a un jefe de Estado, guarda identidad con lo anterior en el sentido de que se trata de la máxima autoridad municipal, electa por voto popular. Se ha incluido en esta sección además, estándares esgrimidos con respecto a juicios políticos efectuados contra autoridades que no han sido designadas mediante voto popular, que estimamos, pueden dar luces a la CCE sobre los criterios sobre los cuales decidir este asunto.

En primer lugar, la CIDH ha reconocido, en el contexto de informes correspondientes a peticiones individuales, que en la medida de que el órgano legislativo actúa, en el contexto de estos procesos, como un ente facultado para ejercer funciones jurisdiccionales, su actuación no puede basarse únicamente en criterios de discrecionalidad o conveniencia política, sino que debe consistir en un control jurídico, en cumplimiento irrestricto de los principios de legalidad y las garantías del debido proceso<sup>19</sup>.

Con respecto a los juicios políticos seguidos contra autoridades electas popularmente, y tomando en cuenta el impacto de estos procesos en el derecho a elegir y ser elegido, la CIDH ha sostenido que aquello no debería quedar librado a la decisión política discrecional del Congreso o Parlamento sino que requiere la verificación de la existencia de algunos de los delitos o infracciones contemplados en la Constitución, en cumplimiento de las garantías procesales básicas.

---

<sup>19</sup> CIDH, Informe No. 72/17, Caso 13.019. Fondo. Eduardo Rico. Argentina. 5 de julio de 2017.

Además, ha indicado que un juicio político, con base a criterios discrecionales solamente, supondría atentar contra a continuidad en el cargo de alguien que fue elegido por el voto popular, para un periodo de duración predeterminada, haciendo que el derecho de la persona elegida democráticamente, y aquel de sus votante, dependa nada más de la posibilidad de que una mayoría de oposición en estos entes legislativos, apruebe su destitución<sup>20</sup>. **En este sentido, la CIDH ha sido categórica al afirmar que “(...) un juicio político realizado en incumplimiento de las garantías del debido proceso, o en el que las causales aplicadas no cumplan con el principio de legalidad, constituiría una restricción arbitraria de los derechos del funcionario en cuestión, quien debe gozar del derecho a ejercer su cargo público sin limitaciones arbitrarias”<sup>21</sup>.**

En el año 2018, y el contexto de una solicitud de opinión consultiva sobre este asunto, la CIDH ya advirtió algunos riesgos derivados de un ejercicio ilimitado de la potestad sancionatoria de las legislaturas a través de los juicios políticos: la posible desproporcionalidad en una sanción de destitución a autoridades elegidas democráticamente, en el contexto de juicios políticos; las situaciones donde un ejercicio de control político desde una legislatura pudiera ser, de facto, una forma de “golpe de estado”; y los límites legales y judiciales al ejercicio del control políticos por parte de las legislaturas<sup>22</sup>.

En esta línea, la CIDH ha deplorado en varias ocasiones la utilización de juicios políticos para contradecir la voluntad popular expresada en urnas. Así, por ejemplo, en el año 2012 la CIDH deploró la destitución a través de juicio político que duró 24 horas, del entonces presidente de Paraguay, Fernando Lugo. Al respecto, consideró inaceptable lo expedito del juicio político y considerando que se trata de un proceso para la remoción de una autoridad electa por voto

---

<sup>20</sup> CIDH. Solicitud de Opinión Consultiva Ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Democracia y Derechos Humanos en el contexto de Juicios Políticos. 26 de abril de 2018. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/sitios/observaciones/sor\\_comi/0\\_cidh.pdf](https://www.corteidh.or.cr/sitios/observaciones/sor_comi/0_cidh.pdf).

<sup>21</sup> CIDH. Solicitud de Opinión Consultiva Ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Democracia y Derechos Humanos en el contexto de Juicios Políticos. 26 de abril de 2018. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/sitios/observaciones/sor\\_comi/0\\_cidh.pdf](https://www.corteidh.or.cr/sitios/observaciones/sor_comi/0_cidh.pdf).

<sup>22</sup> CIDH. Solicitud de Opinión Consultiva Ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Democracia y Derechos Humanos en el contexto de Juicios Políticos. 26 de abril de 2018. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/sitios/observaciones/sor\\_comi/0\\_cidh.pdf](https://www.corteidh.or.cr/sitios/observaciones/sor_comi/0_cidh.pdf).

popular, es altamente cuestionable que éste pueda hacerse respetando el debido proceso para la realización de un juicio imparcial en tan sólo 24 horas. La Comisión consideró que el procedimiento afectaba la vigencia del Estado de Derecho en Paraguay<sup>23</sup>.

En similar sentido, en un comunicado de prensa de 2016, a propósito de la destitución de la entonces presidenta de Brasil, Dilma Roussef, indicó la CIDH que si bien no desconoce la validez de las competencias de Congresos, Parlamentos y Asambleas de efectuar juicios políticos, recordó que todo procedimiento sancionatorio debe contar con las garantías mínimas del debido proceso, principalmente, si dichos procedimientos pueden afectar los derechos humanos de una persona. El cumplimiento de estos principios posee particular relevancia en aquellos asuntos que versan sobre funcionarios públicos elegidos por voto popular<sup>24</sup>.

*ii. Los juicios políticos en las sentencias de la Corte Interamericana de DDHH.*

Por su parte, la CorteIDH ha esgrimido algunos estándares ilustrativos de los mínimos exigibles en juicios políticos. En una primera línea jurisprudencial, el tribunal interamericano se ha referido a las salvaguardas mínimas a observarse en juicios políticos cuya consecuencia es la destitución de funcionarios que no han sido electos popularmente, como jueces y magistrados.

El primer caso de esta línea es el conocido como el del “*Tribunal Constitucional v. Perú*”, donde los magistrados de la más alta corte en materia de constitucionalidad fueron destituidos. En esa oportunidad, la Corte ya sostuvo que,

*“(…) en un Estado de Derecho, el juicio político es una forma de control que ejerce el Poder Legislativo con respecto a los funcionarios superiores tanto del Poder Ejecutivo como de otros órganos estatales.*

<sup>23</sup> CIDH. **CIDH expresa preocupación por destitución del Presidente de Paraguay. 23 de junio de 2012.** Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/Comunicados/2012/072.asp>.

<sup>24</sup> CIDH. **CIDH expresa preocupación por destitución de la Presidenta de Brasil.** Comunicado de Prensa de 2 de septiembre de 2016. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2016/126.asp>.

*No obstante, este control no significa que exista una relación de subordinación entre el órgano controlador y el controlado, sino que la finalidad de esta institución es someter a los altos funcionarios a un examen y decisión sobre sus actuaciones por parte de la representación popular*<sup>25</sup>.

En este mismo caso, la CorteIDH indicó, con respecto al ejercicio de las atribuciones del Congreso para llevar a cabo un juicio político del que derivará la responsabilidad de un funcionario público, que es fundamental recordar que toda persona sujeta a juicio de cualquier naturaleza ante un órgano del Estado **deberá contar con la garantía de que dicho órgano sea competente, independiente e imparcial y actúe en los términos del procedimiento legalmente previsto para el conocimiento y la resolución del caso que se le somete**<sup>26</sup>. En esa oportunidad además, la CorteIDH determinó que dado que el proceso de destitución ocurrió en un contexto donde quienes realizaban el juicio político tenían interés en que los miembros del Tribunal Constitucional fueran removidos, tras el hecho de que éstos no habían cedido a ciertas presiones políticas de pronunciarse sobre asuntos de interés de varios miembros de la Asamblea, que luego votaron a favor de esa destitución. Por ello, la CorteIDH determinó que la destitución no fue realizada por un ente que gozara de las garantías de independencia e imparcialidad<sup>27</sup>.

En este sentido, es posible afirmar que un ente legislativo que promueve un juicio político cuando existen intereses políticos y personales de remover a la autoridad electa, o cuando aquello se hace como retaliación a que la autoridad electa no cede a los intereses políticos de esas legislaturas, no es suficientemente imparcial, como para satisfacer el estándar de imparcialidad consagrado en el artículo 8 de la CADH y 76 de la CRE.

---

<sup>25</sup> Corte IDH. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71.

<sup>26</sup> Corte IDH. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71.

<sup>27</sup> Corte IDH. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71.

A continuación, en el caso *Quintana Coello contra Ecuador*, relativo al cese de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia de nuestro país por parte del Congreso, la Corte IDH indicó que “(...) *la resolución en virtud de la cual se acordó el cese de los magistrados fue el resultado de una alianza política, la cual tenía como fin crear una Corte afin a la mayoría política existente en dicho momento e impedir procesos penales contra el presidente en funciones y un ex presidente. La Corte ha comprobado que la resolución del Congreso no fue adoptada en virtud de la exclusiva valoración de unos datos fácticos concretos y con el fin de dar debido cumplimiento a la legislación vigente, sino que la misma perseguía un fin completamente distinto y relacionado con un abuso de poder*”.

Con ello, a criterio de la Corte, se violaron las garantías de independencia e imparcialidad en ese juicio político, agravado por el hecho de que los magistrados no tuvieron oportunidades reales de defenderse, y no contaron con un mecanismo de revisión judicial de esa decisión<sup>28</sup>.

Así, en la sentencia del caso *Camba Campos vs. Ecuador* de 28 de agosto de 2012, la Corte IDH ratificó el estándar esgrimido en casos anteriores, con respecto a la aplicabilidad de las garantías del debido proceso en el contexto de juicios políticos, El Tribunal ha desarrollado el derecho a ser oído protegido en el artículo 8.1 de la Convención, en el sentido general de comprender el derecho de toda persona a tener acceso al tribunal u órgano estatal encargado de determinar sus derechos y obligaciones<sup>29</sup>. Respecto al derecho a ser oído, consagrado en el artículo 8.1 de la Convención, la Corte reitera que las garantías establecidas en el artículo 8 de la Convención Americana suponen que las víctimas deben contar con amplias posibilidades de ser oídas y actuar en los procesos respectivos<sup>30</sup>, de manera que puedan formular sus pretensiones y presentar

---

<sup>28</sup> Corte IDH. Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) Vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2013. Serie C No. 266.

<sup>29</sup> Corte IDH, Caso Genie Lacayo Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de enero de 1997. Serie C No. 30.

<sup>30</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. Serie C No. 268.

elementos probatorios y que éstos sean analizados de forma completa y seria por las autoridades antes de que se resuelva sobre hechos, responsabilidades, penas y reparaciones.

Además, para determinar la falta de imparcialidad en este proceso, resaltó que la resolución en virtud de la cual se acordó el cese de los vocales del TC, “**fue el resultado de una alianza política, la cual tenía como fin crear un Tribunal Constitucional afín a la mayoría política** existente en dicho momento e impedir procesos penales contra el Presidente en funciones y un ex presidente. Cabe resaltar que el mismo día en que se declaró el cese de los vocales se realizó el nombramiento de quienes los reemplazarían en sus funciones. Por tanto, detrás de la aparente legalidad y justificación de estas decisiones, existía la voluntad de una mayoría parlamentaria de ejercer un mayor control sobre el Tribunal Constitucional y facilitar el cese de los magistrados de la Corte Suprema”<sup>31</sup>.

En este sentido, la CCE deberá tomar en cuenta, a la hora de realizar el control de méritos del caso en cuestión, que la existencia de intereses políticos, escudados en una situación de aparente legalidad, ha sido considerada como una falta de imparcialidad en el contexto de juicios políticos, y que ese mismo estándar de análisis deberá hacerse en el presente caso.

2. La Acción de Protección es el recurso idóneo y efectivo para tutelar derechos posiblemente vulnerados en el contexto de un juicio político.

Un segundo asunto que se debate en la opinión pública derivado de este caso es la presunta improcedencia de la acción de protección para tutelar los derechos vulnerados en un proceso de control político. Ello, porque a decir de algunos, el Tribunal Contencioso Electoral podría declarar la existencia de tales violaciones. Esta representación estima, sin perjuicio de lo anterior, que por su diseño y finalidad, este tipo de cuestiones serían susceptibles de ventilarse vía acción de protección, dada cuenta de que es el único mecanismo judicial expresamente autorizado por la CRE, para 1) determinar la existencia de una violación a derechos constitucionales y

---

<sup>31</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. Serie C No. 268.

convencionales; 2) establecer garantías de reparación integral a favor de la víctima; 3) establecer garantías de no repetición contra la entidad accionada.

*a) La naturaleza de la acción de protección en el marco jurídico ecuatoriano.*

La acción de protección, consagrada en la Constitución del Ecuador en el artículo 88, es una garantía jurisdiccional que **tiene el propósito del amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales sobre derechos humanos**, de modo que tiene la facultad de constatar la existencia o no de vulneraciones a derechos constitucionales, tanto por acciones u omisiones de autoridades públicas o particulares, en condiciones especiales. Nuestra CRE no dispone otra vía para la tutela de derechos que no sean las garantías jurisdiccionales, entre las cuales, a modo genérico, figura la acción de protección.

El artículo 42.4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, dispone que la acción de protección de derechos no procede cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz. En este sentido, se ha esgrimido por parte de algunos colegas, que el hecho de que de facto y en ciertos casos el Tribunal Contencioso Electoral ha declarado violaciones a derechos constitucionales, automáticamente aquello desplaza a la acción de protección como recurso idóneo y efectivo.

En este sentido, la Corte Constitucional ha indicado de manera reiterada que ante una alegada violación de derechos constitucionales, el juez constitucional que conoce la causa debe hacer un análisis profundo de las cuestiones alegadas, sin poder desechar in limine la acción de protección. Esto, porque de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 40.3 de la LOGJCC, la acción de protección procede cuando **se demuestre la inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz** para proteger el derecho violado. En este caso, y considerando que el reclamo que presento tiene que ver con violaciones a derechos consagrados en la Constitución e Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos de los que el Ecuador es parte, la acción de protección sería la vía idónea para tutelarlos.

Al respecto, Corte Constitucional consolidó a través del precedente jurisprudencial obligatorio No. 001-16-PJO-CC, la obligación de que;

*“(...) corresponde a los jueces constitucionales dentro de una acción de protección de realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales para poder determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido”.*

Así, la CCE indicó que las juezas o jueces constitucionales únicamente, cuando no encuentren vulneración de derechos constitucionales y lo señalen motivadamente en su sentencia, sobre la base de los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, podrán determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido.

Además, indicó la CCE en la sentencia 016-13-SEP que,

*“[...] la acción de protección es la garantía idónea y eficaz que procede cuando el juez efectivamente verifica una real vulneración a derechos constitucionales”, por ello “[...] es indiscutible que ante la vulneración de derechos constitucionales, no cabe argumentar razones de legalidad para rechazar garantías jurisdiccionales”<sup>32</sup>.*

En esta misma línea, en la Sentencia N.º 085-13-SEP-CC, la Corte Constitucional indicó que:

*“(..) los procesos contencioso-administrativos se destinan a revisar la legalidad de los actos, conforme lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo, mientras que la acción de protección tiene por objeto amparar directamente los derechos constitucionales, según se dispone en los artículos 88 de la Constitución y*

---

<sup>32</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia n.º 016-13-SEP-CC, caso n.º 1000-12-EP.

*39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*<sup>33</sup>.

Finalmente, en la Sentencia 083-18-SEP-CC indicó la CCE que:

*“(…) la observancia de la jurisprudencia dictada por la Corte Constitucional del Ecuador en el ejercicio de sus atribuciones y competencias, constituye un deber inexcusable para las autoridades jurisdiccionales indistintamente de la jerarquía que ostenten, y de su condición -jueces ordinarios, constitucionales- en aras de garantizar la supremacía constitucional y por ende el derecho a la seguridad jurídica”*<sup>34</sup>.

Para mayor abundamiento, la Corte IDH ha dispuesto que la acción de amparo, que en nuestra legislación equivale a la acción de protección, es el recurso idóneo y efectivo para la tutela de todos los derechos consagrados en la CADH y en las constituciones de los Estados partes<sup>35</sup>.

Así, en el Caso “Camba Campos y otros (Tribunal Constitucional) v. Ecuador, la Corte IDH determinó que la imposibilidad de someter esa destitución al control judicial constitucional a través de una acción de amparo, constituía una violación al derecho a las garantías judiciales, consagradas en el artículo 25 convencional<sup>36</sup>.

En cuanto al control y revisión judicial en los contextos de juicios políticos, la CIDH estima que la protección judicial es aplicable no sólo respecto de los derechos contenidos en la Convención, sino también de aquéllos que estén reconocidos por la Constitución o por la ley. En este sentido, ha reiterado que **“para que exista un recurso efectivo no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley o con que sea formalmente admisible, sino que requiere también que sea**

<sup>33</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º 085-13-SEP-CC. Caso 1344-12-EP.

<sup>34</sup> Corte Constitucional del Ecuador. SENTENCIA N.º 083-18-SEP-CC de 7 de marzo de 2018.

<sup>35</sup> Corte IDH. Garantías judiciales en estados de emergencia (Arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC---9/87 de 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9

<sup>36</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. Serie C No. 268.

realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla<sup>37</sup>.

En este sentido, un recurso verdaderamente idóneo es aquel que está diseñado, específicamente, para atender una situación jurídica concreta, es decir, que esa capacidad de resolver sobre ciertas cuestiones debe estar establecida en la Ley. La competencia material entonces, determina la idoneidad de un recurso para responder a determinadas cuestiones jurídicas.

*b. El TCE no contiene un recurso especialmente diseñado para tutelar posibles violaciones a derechos derivados de procesos de destitución de autoridades de GADS y por tanto, no desplaza en su aplicación a la acción de protección.*

En el contexto del debate público sobre la cuestión de la destitución del señor Jorge Yunda Machado de su cargo como alcalde de Quito, algunos distinguidos profesionales del derecho han señalado públicamente, que el Tribunal Contencioso Electoral tiene facultades para tutelar derechos constitucionales, y que en tal virtud, en este tipo de procedimientos la acción de protección sería improcedente, a la luz de las excepciones a su procedencia establecidas en el artículo 42 de la LOGJCC. Específicamente, se ha señalado que en ciertos casos, en el sentido de determinar la existencia de violaciones derechos constitucionales, a la hora de resolver los casos puestos ante su conocimiento.

Sin embargo, aquello no puede confundirse con una competencia específica de este tribunal – TCE- de determinar violaciones de derechos humanos, que satisfagan los criterios del derecho a la protección judicial, establecidos en el artículo 25 de la CADH.

En este sentido, el Código de la Democracia dispone, en el artículo 14, que el goce de los derechos políticos o de participación se suspenderá, por las razones siguientes: 3. Cuando el Tribunal Contencioso Electoral haya declarado en sentencia ejecutoriada la responsabilidad por el cometimiento de alguna infracción de las tipificadas en esta ley con esa sanción.

---

<sup>37</sup> CIDH. Solicitud de Opinión Consultiva Ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Democracia y Derechos Humanos en el contexto de Juicios Políticos. 26 de abril de 2018. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/sitios/observaciones/sor\\_comi/0\\_cidh.pdf](https://www.corteidh.or.cr/sitios/observaciones/sor_comi/0_cidh.pdf).

Asimismo, el Art. 61 dispone que El Tribunal Contencioso Electoral es el órgano de la Función Electoral encargado de administrar justicia en materia electoral, conocer y absolver consultas sobre el procedimiento de los procesos de remoción de las autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados, dirimir conflictos internos de las organizaciones políticas y resolver las denuncias sobre afectaciones a la inclusión de jóvenes, paridad y violencia política de género.

Por su parte, el Art. 70 dispone que el Tribunal Contencioso Electoral tendrá, las siguientes funciones (...)14. Conocer y absolver acerca de las consultas sobre cumplimiento de formalidades y procedimiento de las remociones de las autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados;El Tribunal Contencioso Electoral determinará las medidas de reparación integral de conformidad con la Ley y de acuerdo a la naturaleza de las infracciones o incumplimientos en materia electoral.

Al respecto, es posible determinar que el Tribunal Contencioso electoral puede absolver consultas sobre el cumplimiento de formalidades y procedimiento de remoción de autoridades de los GADS, y que en este contexto, podría ordenar reparaciones integrales. Sin embargo, no queda claro que ese párrafo final del artículo 70 se aplica a todos los procedimientos de competencia del TCE, incluyendo las consultas por remoción de autoridades de GADS, o si solo aplica a procesos electorales en su sentido estricto.

De la lectura del Código de la Democracia, además, no es posible determinar con certeza que el TCE tenga facultades expresas para pronunciarse sobre posibles violaciones a todos los derechos constitucionales y convencionales violentados en el contexto de un proceso de destitución de una autoridad de un GAD, sino solo aquellos de naturaleza política, como máximo. En este sentido, y sin perjuicio de que finalmente le corresponderá a la CCE determinar la procedencia de la acción de protección en casos como el que nos ocupa, esta representación estima que, dada cuenta la naturaleza de la acción de protección en nuestro ordenamiento, y sin una disposición clara y expresa que otorgue al TCE competencias específicas para tutelar todos los derechos constitucionales que podrían verse vulnerados en el contexto de un proceso de destitución de una autoridad de un GAD, la acción de protección es un recurso idóneo y efectivo para tutelar derechos vulnerados en este tipo de procesos.

### III. CONCLUSIONES Y PETITORIO.

En virtud de los argumentos esgrimidos en el presente amicus curiae, esta representación solicita a la Honorable Corte Constitucional que:

- 1) Declare que en los procesos políticos de destitución de autoridades, o en los llamados “juicios políticos”, las entidades legislativas están obligadas a respetar las garantías del debido proceso, que cuando menos, deberán respetar: el derecho a un juez independiente e imparcial; el derecho a practicar pruebas y contar con el tiempo y medios adecuados para la defensa de la autoridad sometida a juicio; el derecho a contar con un recurso judicial que revise esa decisión. Asimismo, se deberá respetar el principio de legalidad, al momento de definir la infracción por la cual una autoridad elegida popularmente pueda ser destituida.
- 2) Declare que la acción de protección es el recurso idóneo y efectivo para tutelar todos los derechos constitucionales y convencionales, derivados de un proceso de destitución de una autoridad de un GAD.
- 3) Se nos permita esgrimir argumentos orales en el contexto del presente amicus, en la audiencia pública fijada para el día 13 de septiembre de 2021.

### IV. NOTIFICACIONES.

Notificaciones las recibiremos en los correos electrónicos [mdmino@odjec.org](mailto:mdmino@odjec.org) e [ipalacios@odjec.org](mailto:ipalacios@odjec.org).

Firmo en representación de los solicitantes,

María Dolores Miño B.  
1713220786  
MAT CAP 11038



Centro por la Transparencia  
y los Derechos Humanos  
UIDE | Powered by ASU

