

Aplicabilidad de las garantías del debido proceso en el control político de autoridades de elección popular

Por Byron Villagómez Moncayo, Rubén Calle Idrovo y Valeria Garrido Salas

1.- Introducción:

El 29 de septiembre de 2021, la Corte Constitucional del Ecuador (en adelante, la CCE o la Corte) emitió la sentencia 2137-21-EP/21, mediante la cual analizó los derechos a la defensa y a la seguridad jurídica por la demanda de acción extraordinaria de protección (en adelante, EP) interpuesta en contra de las sentencias de acción de protección (en adelante, AP), de doble instancia, que dejaron sin efecto el Informe de la Comisión de Mesa del Concejo Metropolitano de Quito (en adelante, Comisión de Mesa) relativo al proceso de remoción en la alcaldía de Quito. En virtud del precedente constitucional⁷⁶, tras verificar la vulneración de la garantía de motivación y del derecho a la seguridad jurídica, la CCE realizó el examen de mérito del caso correspondiente y desestimó la AP⁷⁷.

En la sentencia de primera instancia, emitida por la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y la Familia, se aceptó parcialmente la acción por observar una vulneración al derecho a la defensa en la garantía de ser juzgado por un juez imparcial. En consecuencia, se dispuso: (i) dejar sin efecto el Informe de la Comisión de Mesa y, (ii) elaborar un nuevo informe con observancia a la garantía de imparcialidad, mediante la titularización de los alternos de los concejales miembros de dicha Comisión⁷⁸. Tras la apelación de las partes procesales y de la Procuraduría General del Estado, la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, en sentencia de mayoría, confirmó el fallo impugnado, pero reformó las medidas de reparación. De manera que, se ordenó dejar sin efecto el proceso de remoción, retrotrayendo los actos hasta el estado en que los miembros de la Comisión de Mesa resuelvan la recusación, en cumplimiento del derecho a la defensa en la garantía de motivación⁷⁹.

De la decisión de segunda instancia, la Procuradora Metropolitana del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito (en adelante, GAD del DMQ) presentó un pedido de aclaración⁸⁰, mientras que los accionados —es decir, los concejales miembros de la Comisión de Mesa— presentaron una EP alegando una vulneración a sus derechos constitucionales al debido proceso en las garantías de ser juzgados por una autoridad competente, y de motivación y seguridad jurídica⁸¹. En el proceso de la causa constitucional, se presentaron varios *amici curiae*⁸² y se dispuso el tratamiento fuera del orden cronológico en atención a las circunstancias excepcionales del caso⁸³.

⁷⁶ Cfr. Sentencias 176-14-EP/19 y 1973-14-EP/20. La CCE ha determinado que, en ciertos casos, de forma excepcional y de oficio, la magistratura podrá examinar la situación de fondo decidida por las y los jueces de instancia dentro de una garantía jurisdiccional, con el fin de analizar posibles vulneraciones a derechos constitucionales.

⁷⁷ Corte Constitucional del Ecuador [CCE]. *Sentencia 2137-21-EP/21*, 29 de septiembre de 2021, 1.

⁷⁸ *Ibid.*, párr. 2.

⁷⁹ *Ibid.*, párr. 3.

⁸⁰ La solicitud de aclaración y ampliación fue negada por la Corte Provincial de Pichincha.

⁸¹ CCE. *Sentencia 2137-21-EP/21...*, párr. 4, 5 y 12.

⁸² Participaron por medio de sus representantes, los colectivos: Tejiendo Oportunidades, CONACCE CHAPLAINS, FENACOMI y la Corporación CIDI.

⁸³ CCE. *Sentencia 2137-21-EP/21...*, párr. 6-8.

En su análisis constitucional, por una parte, la Corte examinó la sentencia de primera instancia y determinó una vulneración al derecho a la seguridad jurídica, dado que la medida de reparación integral, relativa a la conformación de la Comisión de Mesa, “alteró el ordenamiento jurídico y dispuso a las autoridades del Concejo Municipal actuar por fuera de lo previsto en normativa previa, clara, pública y aplicable al caso concreto”⁸⁴; ya que se inobservó la ley que regula el procedimiento aplicable dentro de procesos de remoción⁸⁵. También, sobre la misma sentencia, la Corte evidenció una vulneración a la garantía de motivación; esto, al verificar que existieron afirmaciones mutuamente contradictorias que dieron como resultado una incoherencia evidente respecto a las razones que justificaron la supuesta vulneración a la garantía de imparcialidad⁸⁶.

Por otra parte, respecto a la sentencia de segunda instancia, la CCE consideró lo siguiente:

(...) la sentencia se limitó a citar la sentencia de la Corte IDH del caso Petro Urrego vs. Colombia y la consideró inobservada por parte de la Comisión de Mesa, pero sin una justificación jurídica mínima que identifique cuál es la regla de precedente surgida de la sentencia, los hechos y razones necesarias que la justificaron, los elementos fácticos del presente caso que determinarían la aplicabilidad de la regla de precedente al caso concreto, ni la demostración de la posibilidad de establecer una analogía fáctica entre ellos⁸⁷.

De esta forma, la Sala de la Corte Provincial de Pichincha que emitió el fallo impugnado, incumplió su obligación de establecer la pertinencia de la aplicación de un precedente en el caso concreto de análisis; y, afectó el derecho al debido proceso en la garantía de motivación reconocida en la Constitución de la República del Ecuador⁸⁸ (en adelante, CRE).

La CCE resolvió efectuar un examen de mérito sobre la AP subyacente, teniendo en cuenta los siguientes aspectos: (i) la vulneración a los derechos al debido proceso y a la seguridad jurídica; (ii) la evidencia de una posible desnaturalización de la AP por la naturaleza del acto analizado; (iii) la posibilidad de una superposición de la justicia constitucional frente a la justicia electoral; y, (iv) la relevancia del caso concreto que permitía establecer un precedente sobre la justicia constitucional, el debido proceso y el control político⁸⁹.

Tras evaluar los alegatos de las partes, la Corte concluyó que el acto impugnado por la AP era el Informe de la Comisión de Mesa, que constituye un acto administrativo que no produce efectos jurídicos vinculantes ni es emitido por un órgano con autoridad sancionadora, por lo que no puede atentar contra la garantía del derecho a la defensa de ser juzgado por un juez imparcial, lo que es razón suficiente para desestimar la AP⁹⁰. Asimismo, la CCE se refirió al Tribunal Contencioso Electoral, máximo órgano de justicia electoral, como la vía idónea y

⁸⁴ *Ibid.*, párr. 77.

⁸⁵ Esto es, lo dispuesto en el art. 336 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización [COOTAD]. Registro Oficial Suplemento 303, 19 de octubre de 2010.

⁸⁶ Cfr. Ver párr. 105-107 de la sentencia 2137-21-EP/21. La sentencia de primera instancia establece como premisa que está impedida de analizar las actuaciones u omisiones del Concejo Metropolitano de Quito; sin embargo, analiza de forma general la presunta vulneración a la garantía de imparcialidad efectuada por el mismo Concejo Metropolitano.

⁸⁷ CCE. *Sentencia 2137-21-EP/21...*, párr. 99.

⁸⁸ Constitución de la República del Ecuador [CRE]. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008: art. 76.7.I.

⁸⁹ CCE. *Sentencia 2137-21-EP/21...*, párr. 112.

⁹⁰ *Ibid.*, párr. 135 y 159.

adecuada para conocer la impugnación⁹¹. Finalmente, la Corte evidenció que los jueces que conocieron la AP, en ambas instancias, desnaturalizaron a la garantía constitucional y la superpusieron por encima de la justicia especializada electoral, por lo que se desestimó la acción propuesta⁹².

El presente artículo analizará los principales aspectos de la sentencia 2137-21-EP/21, por medio de la cual la CCE realizó un examen de mérito que resolvió la desestimación de la acción de protección que dejó sin efecto el Informe de la Comisión de Mesa relativo al proceso de remoción del alcalde de Quito. Para el efecto, en este artículo se profundizará sobre la distinción entre control jurídico y control político a los que están sujetos los funcionarios de elección popular. Seguidamente, se explicará la importancia del derecho al debido proceso y la imparcialidad en los procesos de control político. Para finalizar, se presentarán las conclusiones generales del estudio propuesto.

2.- Distinción entre control jurídico y control político de funcionarios de elección popular:

En la sentencia 2137-21-EP/21, la Corte desarrolla la distinción entre *control político* y *control jurídico* a las autoridades de elección popular, como premisa fundamental para resolver el fondo del caso⁹³. En este sentido, se puede sintetizar dicha diferenciación de esta manera:

CONTROL JURÍDICO	CONTROL POLÍTICO
Efectuado por jueces con conocimientos jurídicos especializados e investidos de jurisdicción.	Efectuado por órganos políticos en función de criterios de representación popular.
Se examina el acto impugnado en sí mismo considerado, sin atención particular al órgano.	Se fiscaliza al órgano mediante su actuación política general.
De carácter <i>objetivo</i> , en cuanto el juzgador se encuentra sujeto al Derecho, al ordenamiento jurídico preestablecido, y a la técnica jurídica.	De carácter <i>subjetivo</i> , pues se fundamenta en criterios de libre apreciación, oportunidad y confianza política (dentro de las causales y requerimientos previstos en la normativa).

Este contraste entre una y otra categoría de control es fundamental para comprender el disímil nivel de intensidad o exigibilidad con el que deben aplicarse ciertas garantías del debido proceso, particularmente la de la imparcialidad; esto se examinará en la siguiente sección. En este punto, resulta pertinente hacer una breve referencia conceptual a ambas categorías, con base en lo señalado en la doctrina y jurisprudencia especializadas.

Como punto de partida, se debe tener en cuenta que en un Estado de Derecho o Constitucional, las autoridades de elección popular se encuentran sometidas a un control permanente de sus actuaciones. Como lo explica el jurista ecuatoriano Rafael Oyarte:

Como el establecimiento de una democracia directa no ha sido posible en los estados contemporáneos, sea por el conocido problema demográfico o porque la complejidad de las cuestiones estatales no permite, la más de las veces, que estos asuntos sean debatidos por todos, se implementó en el constitucionalismo clásico el sistema de democracia representativa, o indirecta, en la que el pueblo otorga un mandato político a sus representantes. Propio de un Estado de Derecho es el establecimiento de normas

⁹¹ *Ibid.*, párr. 171.

⁹² *Ibid.*, párr. 172.

⁹³ CCE. *Sentencia 2137-21-EP/21...*, párr. 137.

que hagan efectivo el principio de responsabilidad, en todos los órdenes, siendo uno de ellos el político. Los gobernantes son, por tanto, políticamente responsables de sus actos ante el pueblo soberano, lo que se efectiviza directamente a través de la revocatoria de mandato, e indirectamente por medio del juicio político⁹⁴.

De esto se desprende que el control y responsabilidad de las autoridades públicas, en especial de aquellas elegidas por sufragio, está íntimamente vinculado con los principios y valores democráticos. En tal virtud, se debe relieves la inderogable y permanente vigencia que deben tener los principios de *juridicidad, control y responsabilidad* en un Estado de Derecho o Constitucional⁹⁵. De esto se desprende, a su vez, la necesidad de un control democrático institucionalizado, que coadyuve a evitar las arbitrariedades en el ejercicio del poder público y a limitar y sancionar el desempeño inadecuado de las autoridades. En este sentido, como explica Fountaine y Gurza-Lavalle, desde el pensamiento ilustrado se ha desarrollado la idea de que los gobernantes que no están sujetos a controles externos se vuelven más tarde o más temprano tiránicos⁹⁶. Al respecto, dichos autores formulan una tipología del control político, que se cita a continuación:

En nuestra tipología, las dimensiones políticas, sociales y administrativas se articulan en un solo proceso de controles democráticos (*public accountability*). Ello da cuenta de la dinámica institucional de este proceso, en particular por medio de la transformación de los controles políticos y administrativos generados por la institucionalización de los controles sociales. Las categorías verticales/horizontales equivalen a coercitivas/no-coercitivas y las categorías participación directa/indirecta caracterizan el rol de los actores no-estatales en relación con los actores estatales. Los mecanismos verticales electorales son a la vez los más incluyentes y los más coercitivos: la obediencia a las decisiones derivadas de las elecciones es condición *sine qua non* de la democracia. Al opuesto, los mecanismos horizontales administrativos involucran a actores no-estatales de manera muy tangencial y son los menos coercitivos: contralorías y veedurías emiten recomendaciones y raramente cuentan con presencia permanente de actores no-estatales. Los mecanismos horizontales políticos son poco incluyentes, más teóricamente son coercitivos y su configuración obedece a la división de poderes en el marco de un orden constitucional. Por último, los mecanismos verticales no electorales son incluyentes, pero no coercitivos: la movilización social, las campañas y el trabajo de apoyo (*advocacy*), por ejemplo, pueden expresar inconformidades de amplios sectores sociales, pero la capacidad de generar un control efectivo es contingente⁹⁷.

En el caso concreto de la sentencia 2137-21-EP/21, y en general del control político ejercido por órganos legislativos sobre los ejecutivos, se corresponde con la categoría de *mecanismo horizontal político*, que tiene un claro componente coercitivo, vinculado a la división de poderes, y todo ello en conformidad con el orden constitucional. Por ello, se afirma que el control político “es un elemento clave, esencial, para el éxito y el sostenimiento de todo sistema democrático”⁹⁸; criterio fundamentado en que: “el buen funcionamiento de los regímenes

⁹⁴ Rafael Oyarte Martínez, «El juicio político en la Constitución ecuatoriana», *Foro Revista de Derecho* 4 (2005): 35, <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r37426.pdf>.

⁹⁵ Jaime Vintimilla Saldaña, «La justicia constitucional ecuatoriana en la Constitución de 2008», *Iuris Dictio* 8(12) (2011): 38, <https://xurl.es/8nkc8>.

⁹⁶ Guillaume Fountaine y Adrián Gurza-Lavalle, «Controles democráticos y cambio institucional en América Latina. Presentación del dossier», *Iconos Revista de Ciencias Sociales* 65(23) (2019), 8, <https://xurl.es/ka1x7>.

⁹⁷ *Ibid.*, 12-13.

⁹⁸ Alexandra Sepúlveda, Brayan Steven Cardona, y María Paula Gómez, «Control político y control del controlador», *JSR Funlam Journal of Student's Research* 4 (2019), 31, <https://xurl.es/dwqnw>.

democráticos requiere la presencia de instituciones de gobierno que representen los intereses y demandas de los ciudadanos y respondan ante ellos. La existencia de mecanismos de rendición de cuentas constituye en esa medida una garantía de la vigencia de los valores y fines democráticos”⁹⁹.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH) también se ha pronunciado de manera categórica sobre la importancia del control político como elemento esencial de un régimen democrático; concretamente, de este modo:

Ahora bien, la separación e independencia de los poderes públicos supone la existencia de un sistema de control y de fiscalizaciones, como regulador constante del equilibrio entre los poderes públicos. Este modelo denominado “de frenos y contrapesos” no presupone que la armonía entre los órganos que cumplen las funciones clásicas del poder público sea una consecuencia espontánea de una adecuada delimitación funcional y de la ausencia de interferencias en el ejercicio de sus competencias. Por el contrario, el balance de poderes es un resultado que se realiza y reafirma continuamente, mediante el control político de unos órganos en las tareas correspondientes a otros y las relaciones de colaboración entre las distintas ramas del poder público en el ejercicio de sus competencias¹⁰⁰.

Por consiguiente, el ejercicio del control político de unos órganos del poder público sobre otros es indispensable para el adecuado funcionamiento del sistema democrático. Al respecto, cabe conceptualizar a la democracia en un sentido procedimental, esto es, según lo explica el reconocido filósofo italiano Norberto Bobbio, como “un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en el que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados”¹⁰¹; reglas que, según el mismo tratadista, “establecen *quién* está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos”¹⁰². Menciona Bobbio una condición adicional para verificar la existencia de un régimen democrático, que es la de la existencia de alternativas reales que puedan ser elegibles; y que, con el objeto de que esta condición pueda materializarse, “es necesario que a quienes deciden les sean garantizados los llamados derechos de libertad de opinión, de expresión de la propia opinión, de reunión, de asociación”¹⁰³.

Con base en estos enunciados, se puede colegir la esencial diferencia en su naturaleza entre el *control político* y el *control jurídico*. En efecto, en contraste con lo mencionado, el control jurídico no obedece ya al necesario y consustancial juego democrático entre diversas tendencias, posiciones o ideologías políticas. Por el contrario, dicho tipo de control se encuentra más rígidamente sujeto a los postulados normativos, e implica el examen entre la expectativa jurídicamente exigible a una autoridad pública en el ejercicio de su cargo, y la práctica concreta por ella ejecutada. En su obra sobre Constitución y control del poder, el catedrático español

⁹⁹ *Ibid.*, 29.

¹⁰⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH]. *Opinión Consultiva OC-28/21 de 7 de junio de 2021 (La figura de la reelección presidencial indefinida en sistemas presidenciales en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos)*. Serie A No. 28, párr. 82.

¹⁰¹ Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, traducción de José F. Fernández Santilán (México: Fondo de Cultura Económica, 1986), 9.

¹⁰² *Ibid.*, 14.

¹⁰³ *Ibid.*, 15.

Manuel Aragón Reyes desarrolla a profundidad esta distinción, que se sintetiza a continuación¹⁰⁴.

Primeramente, como lo recoge también la CCE en la sentencia 2137-21-EP/21, mientras el control político tiene un carácter “objetivo”, el político tiene uno “subjetivo”. Concretamente, el control jurídico conlleva “que el parámetro o canon de control es un conjunto normativo, preexistente y no disponible para el órgano que ejerce el control jurídico”¹⁰⁵; mientras que, en el político, “no existe canon fijo y predeterminado de valoración, ya que ésta descansa en la libre apreciación realizada por el órgano controlante”¹⁰⁶. De esta conceptualización también se desprende una segunda diferencia: mientras que el control jurídico está basado en razones jurídicas (sometidas a reglas de verificación), el político en razones políticas (de oportunidad)¹⁰⁷. Finalmente, una tercera diferencia tiene que ver con el carácter “necesario” del control jurídico, frente al “voluntario” del político; en palabras del propio profesor Aragón:

“Necesario” el primero no solo en cuanto que el órgano controlante ha de ejercer el control cuando para ello es solicitado, sino también en que si el resultado del control es negativo para el objeto controlado el órgano que ejerce el control ha de emitir, necesariamente, la correspondiente sanción, es decir, la consecuencia jurídica de la constatación (anulación o inaplicación del acto o la norma controlada). Mientras que el carácter “voluntario” del control político significa que el órgano o el sujeto controlante es libre para ejercer o no el control y que, de ejercerse, el resultado negativo de la valoración no implica, necesariamente, la emisión de una sanción¹⁰⁸.

Se agrega un cuarto elemento diferenciador, que justamente es quizás el más relevante con relación al caso concreto resuelto en la sentencia 2137-21-EP/21, y es el relativo al órgano que ejerce uno u otro tipo de control. Específicamente, mientras el control jurídico es efectuado por órganos imparciales e independientes, dotados de especial conocimiento técnico; el control político está a cargo justamente de sujetos u órganos políticos¹⁰⁹. El citado autor relievra que esta enunciación no cabe respecto a los “objetos” del control, puesto que determinadas actuaciones o decisiones “políticas”, pueden tener indudables consecuencias jurídicas¹¹⁰. Sin embargo, como se señala con claridad en la referida sentencia 2137-21-EP/21, ninguno de los dos tipos de controles está exento de las garantías constitucionales del debido proceso; lo que existe son diferentes niveles de intensidad o aplicabilidad, lo que precisamente se examinará en el siguiente apartado.

3.- Debido proceso e imparcialidad en procesos de control político:

El control político constituye un mecanismo idóneo destinado a fiscalizar actuaciones de orden público a altos funcionarios y autoridades en su cotidiano accionar. Este diseño permite cuestionar tales procederes cuando lesionan gravemente principios y valores que orientan a toda la comunidad (esto es, la responsabilidad pública), así como contradecir postulados legales y constitucionales. Luego de un procedimiento previamente establecido, por lo general la sanción (aparejada a la moción de censura) que normalmente se adopta lo

¹⁰⁴ Cfr. Manuel Aragón Reyes, *Constitución y Control del Poder. Introducción a una Teoría Constitucional del Control* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1999), <https://xurl.es/v5md1>.

¹⁰⁵ *Ibid.*, 136.

¹⁰⁶ *Ibidem*.

¹⁰⁷ *Ibidem*.

¹⁰⁸ *Ibidem*.

¹⁰⁹ *Ibid.*, 137.

¹¹⁰ *Ibidem*.

constituye la destitución; y, con ello, la consecuente separación del puesto o cargo público y la inhabilitación para volverlo a desempeñar por un tiempo determinado.

En el caso ecuatoriano, se conoce como una de las modalidades de control político al antejuicio, juicio o enjuiciamiento político¹¹¹; para ello, se tiene el procedimiento determinado en los arts. 129 y 131 de la CRE, en cuanto a la censura y destitución del presidente y vicepresidente de la República y otras altas autoridades del Estado, como ministros, Procurador General, Contralor General, Fiscal General, Defensor Público, entre otros. En el caso de los demás funcionarios, los procesos de control político se encuentran determinados en sus leyes particulares; tal es el caso de las autoridades de elección popular de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, que se encuentra previsto principalmente en los arts. 332 al 337 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (en adelante, COOTAD).

De tales disposiciones merece destacarse la remisión que se hace a que se respete el debido proceso; aspecto sobre el cual la actual conformación de la CCE ha desarrollado parámetros y criterios que orientan su aplicación práctica, empezando por una conceptualización de dicha garantía que, conforme a la sentencia 835-13-EP/19, es concebida en los siguientes términos:

(...) el debido proceso, constituye un derecho de protección y un principio constitucional elemental, siendo el conjunto de derechos y garantías propias de las personas, así como las condiciones de carácter sustantivo y procesal que deben cumplirse, en procura de que quienes son sometidos a procesos en los cuales se determinen derechos y obligaciones, gocen de las garantías para ejercer su derecho de defensa y obtener de los órganos judiciales y administrativos un proceso exento de arbitrariedades¹¹².

En cuanto a su observancia, queda claro en el art. 74.1 de la CRE su obligatoriedad en todo proceso, sea éste judicial o administrativo. Esto supera escenarios pasados en donde la aplicación de las normas del debido proceso, en principio, se reducía al ámbito únicamente jurisdiccional, e inclusive dentro de este solo al penal. La Corte IDH ha hecho extensivas las normas del debido proceso a los procedimientos administrativos, como se puede observar en el *Caso Baena y otros Vs. Panamá*; concretamente, el referido organismo interamericano determinó que el alcance del art. 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, CADH) —que contiene las llamadas garantías judiciales— no se circunscribe y agota únicamente a los recursos judiciales, debiendo en consecuencia aplicarse a todo proceso, sea administrativo sancionatorio o judicial¹¹³.

Con tales antecedentes, el grado de intensidad que alcanza a lo interno de cada procedimiento de control político las denominadas garantías del debido proceso debe ser matizado en atención a las particularidades que adopta tal control; puesto que, un control político en donde se vacíe de contenido sus principales cometidos no permitiría que se haga un

¹¹¹ Vid. Sobre el uso de los términos juicio o enjuiciamiento, se recomienda revisar el acertado criterio del maestro Hernán Salgado Pesantes en, «Teoría y práctica del control político. El juicio político en la Constitución Ecuatoriana», *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Tomo I, 10ª. Ed. (Montevideo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2004), 387, <https://xurl.es/8c3g7>.

¹¹² CCE. *Sentencia 835-13-EP/19*, 4 de diciembre de 2019, párr. 34.

¹¹³ Corte IDH. *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 72, párr. 124.

juicio de valoración de confianza y oportunidad, incluso cuando el ordenamiento jurídico determina el caso o las condiciones en que se ha de dar dicho control¹¹⁴.

En el caso concreto del principio de imparcialidad, merecen citarse textualmente las clarificadoras palabras del profesor Hernán Salgado Pesantes:

La objetividad del control jurídico también tiene que ver con los principios de independencia y de imparcialidad que caracteriza a los jueces en materia jurisdiccional; en cambio, en el control político no se da necesariamente la independencia ni la imparcialidad en el órgano que juzga; puede haber, como de hecho existe, la disciplina partidista, los compromisos o alianzas políticas, a lo que se suma el sentido de oportunidad¹¹⁵.

En este punto, la CCE en la sentencia 2137-21-EP/21 aborda la imparcialidad desde una dimensión subjetiva y objetiva¹¹⁶. La primera, en cuanto a un acercamiento sin ningún tipo de prejuicio o favoritismo personal; indicándose entre ellos aspectos como hostilidad o parcialidades de índole personal contra los litigantes, entre otros. En cuanto a la dimensión objetiva, ésta refiere a que se ofrezcan las suficientes garantías para excluir “cualquier duda legítima respecto a su imparcialidad de modo que no solo sea imparcial, sino que también parezca ante la sociedad”¹¹⁷; por lo que, la imparcialidad objetiva exige una valoración en cuanto a si el temor se encuentra objetivamente justificado, más allá de la apreciación que pueda tener la propia persona interesada.

La CCE menciona los casos resueltos mediante sentencia por la Corte IDH, como son el *Tribunal Constitucional vs. Perú* y *Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) vs. Ecuador*; sin dejar de advertir que estos casos aluden a destituciones efectuadas en contra de magistrados; y, para el caso concreto resuelto en la sentencia 2137-21-EP/21, como es el de la remoción del burgomaestre de Quito, sus estándares no puede ser asimilados ni aplicados en la misma medida, sino que requieren ser matizados en cuanto a su aplicación al procedimiento administrativo¹¹⁸.

En ese sentido, la Corte deja en claro que resulta impertinente aplicar la garantía de la imparcialidad en forma similar a los procesos judiciales o administrativos, en razón de que los concejales, en tanto parte del cuerpo colegiado denominado Concejo Cantonal, actúan como “legisladores”, sin ejercer funciones jurisdiccionales. No es incompatible con su cargo el hecho que los concejales expresen, como resultado de la pluralidad democrática, sus opiniones en los medios de comunicación, como para que luego puedan ser apartados de las votaciones en un procedimiento de remoción de autoridades públicas de elección popular de un GAD¹¹⁹.

La CCE expone que, para el presente caso, la remoción, al no ser un proceso penal o administrativo sancionador, debe enmarcarse dentro de la lógica democrática de la separación de poderes, el reproche a la autoridad y la pérdida de confianza política de una dignidad democráticamente elegida. En este contexto, la Corte no pierde de vista que el proceso de remoción esta reglado por el Derecho, en donde la decisión que se tome está sujeta a criterios

¹¹⁴ Hernán Salgado Pesantes, «Teoría y práctica del control político», 384.

¹¹⁵ *Ibid.*, párr. 384.

¹¹⁶ CCE. *Sentencia 2137-21-EP/21...*, párr. 142-160.

¹¹⁷ *Ibid.*, párr. 144.

¹¹⁸ *Ibid.*, párr. 158.

¹¹⁹ *Ibid.*, párr. 152 y 153.

de oportunidad y confianza política, como ocurre en sistemas presidenciales como el ecuatoriano¹²⁰.

En cuanto a la imparcialidad entre la fase de instrucción y la de resolución de la Comisión de Mesa del Concejo, la CCE se hace eco de la causa denominada *De Cubber vs. Bélgica*, resuelta por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos; en donde se sienta el estándar referente a que la protección a la garantía de la imparcialidad se da en cuanto a que el juez instructor y quien resuelve no sea la misma persona. La Corte, al traer a colación esta jurisprudencia, distingue que dicho estándar no puede ser trasladado con el mismo nivel de intensidad hacia los procesos de control político, porque ello conduciría a inobservar las diferencias entre la responsabilidad jurídica y política, e impediría que los sistemas jurídicos unicamerales puedan cumplir su función de fiscalización¹²¹.

A más de ello, la CCE concluye en este punto que para el caso concreto la elaboración del informe realizado por la Comisión de Mesa no tenía la condición de vinculante, siendo un acto de trámite dentro del proceso de remoción; con lo que mal podría haber generado un efecto determinante o definitivo. A más de ello, en palabras de la propia Corte, no “produce ningún tipo de juzgamiento ni proceso sancionador, por ende, no puede atentar contra la garantía del derecho a la defensa de ser juzgado por un juez imparcial”¹²².

4.- Conclusión:

La sentencia 2137-21-EP/21 constituye un precedente jurisprudencial de particular relevancia, no solo por el contexto en el cual fue emitida, sino principalmente por la precisa distinción efectuada entre control político y control jurídico de las autoridades de elección popular. En ese sentido, la CCE también estableció importantes criterios acerca de la aplicabilidad de las garantías del debido proceso a los procedimientos de control político. En el presente artículo se han examinado las premisas y conclusiones esenciales emanadas de los razonamientos de la Corte, a la luz de lo señalado por la normativa pertinente, así como por la doctrina y jurisprudencia especializadas. De este análisis se desprende que nuevamente la Corte ha desempeñado un rol fundamental en la salvaguarda y consolidación de la institucionalidad democrática del país.

5.- Bibliografía:

Doctrina:

Aragón Reyes. Manuel. *Constitución y Control del Poder. Introducción a una Teoría Constitucional del Control*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1999. <https://xurl.es/v5md1>.

Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*, traducción de José F. Fernández Santilán. México: Fondo de Cultura Económica, 1986.

Fountaine, Guillaume y Adrián Gurza-Lavalle. «Controles democráticos y cambio institucional en América Latina. Presentación del dossier». *Iconos Revista de Ciencias Sociales* 65(23) (2019): 7-28. <https://xurl.es/ka1x7>.

¹²⁰ *Ibid.*, párr. 154 y 155.

¹²¹ *Ibid.*, párr. 157 y 158.

¹²² *Ibid.*, párr. 159.

Oyarte Martínez, Rafael. «El juicio político en la Constitución ecuatoriana». *Foro Revista de Derecho* 4 (2005): 35-57. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r37426.pdf>.

Salgado Pesantes, Hernán. «Teoría y práctica del control político. El juicio político en la Constitución Ecuatoriana». *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Tomo I, 10ª Ed., 381-406. Montevideo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2004. <https://xurl.es/8c3g7>.

Sepúlveda, Alexandra, Brayan Steven Cardona, y María Paula Gómez. «Control político y control del controlador». *JSR Funlam Journal of Student's Research* 4 (2019): 25-33. <https://xurl.es/dwqnw>.

Vintimilla Saldaña, Jaime. «La justicia constitucional ecuatoriana en la Constitución de 2008». *Iuris Dictio* 8(12) (2011): 38-54. <https://xurl.es/8nkc8>.

Normativa:

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Registro Oficial Suplemento 303, 19 de octubre de 2010.

Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.

Convención Americana sobre Derechos Humanos. Registro Oficial 801, 6 de agosto de 1984.

Jurisprudencia:

Corte Constitucional del Ecuador. *Sentencia 835-13-EP/19*, 4 de diciembre de 2019.

— *Sentencia 2137-21-EP/21*, 29 de septiembre de 2021.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 72.

— *Opinión Consultiva OC-28/21 de 7 de junio de 2021 (La figura de la reelección presidencial indefinida en sistemas presidenciales en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos)*. Serie A No. 28.