



Acción de protección y remoción de autoridades electas en los gobiernos autónomos descentralizados ecuatorianos

Protection action and removal of elected authorities in ecuadorian decentralized autonomous governments

Ação de proteção e destituição de autoridades eleitas nos governos autônomos descentralizados equatorianos

ARTÍCULO ORIGINAL

Gabriela Alexandra Poma Arévalo
gapomaa@ube.edu.ec

Luis Marcelo Saigua Carrasco
lsaiguac@ube.edu.ec

Duniesky Alfonso Caveda
dalfonsoc@ube.edu.ec



Universidad Bolivariana del Ecuador. Durán, Ecuador

Escanea en tu dispositivo móvil
o revisa este artículo en:

<https://doi.org/10.33996/revistalex.v9i33.517>

Artículo recibido: 03 de abril 2026 / Arbitrado: 29 de mayo 2026 / Publicado: 25 de junio 2026

RESUMEN

El artículo analiza la procedencia de la acción de protección frente a actos vinculados con la remoción de autoridades electas de gobiernos autónomos descentralizados en Ecuador, distinguiéndola de la vía electoral especializada. La investigación es cualitativa, jurídico-doctrinal y documental, basada en normas constitucionales, legislación orgánica, jurisprudencia constitucional, decisiones del Tribunal Contencioso Electoral, estándares interamericanos y doctrina autorizada. El problema examinado es bajo qué condiciones la judicatura constitucional puede intervenir ante una remoción prevista en el COOTAD y cuándo la controversia debe ventilarse ante el TCE. Se sostiene una hipótesis matizada: la acción de protección procede si se alegan y justifican vulneraciones constitucionales autónomas, concretas y no reparables eficazmente por otra vía; no procede para sustituir el control de legalidad, la valoración política local ni la revisión electoral especializada. El estudio corrige la confusión entre remoción institucional y revocatoria del mandato promovida por electores, y examina las sentencias 2137-21-EP/21 y 2679-16-EP/24 como precedentes relevantes, pero no absolutos. Se concluye que el juez debe motivar contextualmente la idoneidad de la vía, proteger debido proceso, defensa, motivación, tutela judicial efectiva y derechos políticos, y evitar convertir el cargo en privilegio personal o la acción constitucional en tercera instancia.

Palabras clave: Acción de protección; Debido proceso; Derechos políticos; Gobiernos autónomos descentralizados; Remoción; Tribunal Contencioso Electoral

ABSTRACT

This article analyzes the admissibility of the action for protection (acción de protección) regarding acts related to the removal of elected officials from decentralized autonomous governments in Ecuador, distinguishing it from the specialized electoral venue. This is a qualitative, legal-doctrinal, and documentary research based on constitutional norms, organic legislation, constitutional jurisprudence, decisions from the Electoral Disputes Court (TCE), Inter-American standards, and authoritative doctrine. The problem examined is under what conditions the constitutional judiciary may intervene in a removal process provided for in the COOTAD and when the dispute must be adjudicated before the TCE. A nuanced hypothesis is maintained: the action for protection is admissible if autonomous, concrete constitutional violations are alleged and justified, which cannot be effectively remedied through other means; it is not admissible to substitute judicial review of legality (control de legalidad), local political assessment, or specialized electoral review. The study clarifies the confusion between institutional removal and the recall of the mandate (revocatoria del mandato) promoted by voters, and examines judgments 2137-21-EP/21 and 2679-16-EP/24 as relevant but not absolute precedents. It concludes that judges must provide contextual reasoning (motivación) on the adequacy of the legal remedy, protect due process, the right to a defense, the duty to provide reasons, effective judicial protection, and political rights, while avoiding the transformation of the public office into a personal privilege or the constitutional action into a third instance.

Keywords: Action for protection; Due process; Political rights; Decentralized autonomous governments; Removal; Electoral Disputes Court

RESUMO

O artigo analisa a admissibilidade da ação de proteção diante de atos vinculados à remoção de autoridades eleitas dos governos autônomos descentralizados no Equador, distinguindo-a da via eleitoral especializada. A pesquisa é qualitativa, jurídico-doutrinária e documental, sustentada em normas constitucionais, legislação orgânica, jurisprudência constitucional, decisões do Tribunal Contencioso Eleitoral, padrões interamericanos e doutrina autorizada. O problema examinado consiste em determinar sob quais condições a jurisdição constitucional pode intervir em uma remoção regulada pelo COOTAD e quando a controvérsia deve ser submetida ao TCE. Defende-se uma hipótese doutrinária ponderada: a ação de proteção é cabível quando se alegam e justificam violações constitucionais autônomas, concretas e não reparáveis de modo adequado e eficaz por outra via; não é cabível para substituir o controle de legalidade, a avaliação política local ou a revisão eleitoral especializada. O estudo corrige a confusão entre remoção institucional e revogação do mandato promovida por eleitores, e examina as sentenças 2137-21-EP/21 e 2679-16-EP/24 como precedentes relevantes, porém não absolutos. Conclui-se que o juiz deve motivar contextualmente a idoneidade da via, proteger o devido processo, a defesa, a motivação, a tutela judicial efetiva e os direitos políticos, evitando transformar o cargo em privilégio pessoal ou a ação constitucional em terceira instância.

Palavras-chave: Ação de proteção; Devido processo legal; Direitos políticos; Governos autônomos descentralizados; Remoção; Tribunal Contencioso Eleitoral

INTRODUCCIÓN

La remoción de autoridades electas de los gobiernos autónomos descentralizados, en adelante, GAD, plantea una tensión institucional especialmente sensible: de un lado, la autonomía política local y los mecanismos de responsabilidad previstos por el legislador; de otro, la vigencia de derechos constitucionales de quienes ejercen cargos representativos y de la ciudadanía que los eligió. En el constitucionalismo ecuatoriano, esa tensión no se resuelve mediante una regla simple de exclusión o admisión automática de la acción de protección. La Constitución reconoce la acción de protección como garantía frente a vulneraciones de derechos constitucionales y, simultáneamente, organiza una jurisdicción electoral especializada para determinados conflictos de naturaleza político-electoral (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008). La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) exige valorar la existencia de vías adecuadas y eficaces, pero no autoriza a vaciar de contenido la garantía jurisdiccional cuando se alegan lesiones constitucionales autónomas (Asamblea Nacional del Ecuador, 2009).

El problema de investigación es el siguiente: ¿bajo qué condiciones procede la acción de protección frente a actos vinculados con la remoción de autoridades electas de GAD y cuándo debe acudir a la vía electoral especializada? La respuesta exige distinguir cuidadosamente entre cuatro planos: la vulneración constitucional, el control de legalidad, el control político local y el control electoral especializado. La acción de protección tutela derechos constitucionales; no opera como una tercera instancia ni como un mecanismo para reabrir toda discusión sobre conveniencia política o interpretación ordinaria de competencias locales. Sin embargo, tampoco puede descartarse por el solo hecho de que el conflicto tenga origen en un procedimiento de remoción, pues el debido proceso, la defensa, la motivación, la tutela judicial efectiva y los derechos políticos pueden verse comprometidos de modo autónomo.

Una precisión inicial es indispensable. La remoción de autoridades de GAD regulada por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) no es equivalente a la revocatoria del mandato promovida por electores. La revocatoria se inscribe en los mecanismos de democracia directa reconocidos constitucionalmente y se activa desde la ciudadanía; la remoción, en cambio, es un procedimiento institucional previsto en el régimen de organización territorial para examinar causales atribuidas a autoridades locales, con intervención de órganos del propio GAD y eventual control por la justicia electoral, según corresponda (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008;

Ecuador, 2010). Confundir ambas figuras distorsiona su finalidad, sus sujetos habilitados, su trámite y sus órganos de control.

La literatura ecuatoriana reciente ha advertido que los procedimientos de remoción de autoridades locales combinan dimensiones políticas, administrativas y electorales, lo cual dificulta la determinación de la vía judicial idónea (Alvarado Borja, 2024; Lalangui-Matamoros et al., 2023). Estudios sobre el caso Yunda han subrayado la centralidad del debido proceso y de la motivación en la remoción de autoridades públicas (Cuenca-Celi et al., 2022). A su vez, los debates sobre la acción de protección destacan que esta garantía es un proceso de conocimiento orientado a declarar y reparar vulneraciones de derechos, no una herramienta residual disponible para corregir toda inconformidad con actos estatales (Proaño et al., 2024; Juárez-Suquilanda y Zamora-Vázquez, 2022). También se ha observado que la idoneidad de la acción de protección frente a actuaciones de GAD depende del contenido constitucional del reclamo, no de la sola calidad pública del demandado (Enríquez Reyes y Cando Pacheco, 2021).

La hipótesis doctrinal que guía este estudio es matizada: la acción de protección procede ante actos vinculados con la remoción de autoridades electas de GAD cuando la persona accionante identifica una vulneración constitucional autónoma, concreta y suficientemente justificada, y cuando la vía especializada no ofrece una respuesta adecuada y eficaz para reparar ese agravio específico. No procede, en cambio, cuando se pretende sustituir el control electoral sobre la aplicación del COOTAD, revisar la mera legalidad del procedimiento, cuestionar la conveniencia política de la decisión local o convertir al juez constitucional en instancia revisora general de la remoción.

Esta hipótesis se contrasta con dos decisiones constitucionales relevantes. En la Sentencia No. 2137-21-EP/21, la Corte Constitucional examinó un informe de la Comisión de Mesa y lo caracterizó como acto de mero trámite carente, por sí solo, de efecto jurídico vinculante; por ello, su razonamiento no debe transformarse en una regla de improcedencia automática de toda acción de protección relativa a remociones (Corte Constitucional del Ecuador, 2021b). En la Sentencia No. 2679-16-EP/24, la Corte sostuvo que el Tribunal Contencioso Electoral no debía impedir el examen de fondo por un formalismo de presentación prematura cuando ya contaba con la resolución de remoción y el expediente respectivo, lo que se vincula con la tutela judicial efectiva y no con una tesis de intervención constitucional ilimitada (Corte Constitucional del Ecuador, 2024a).

El objetivo general del artículo es construir criterios doctrinales para delimitar la procedencia de la acción de protección y la competencia electoral especializada ante remociones de autoridades de GAD. Como objetivos específicos se plantean: diferenciar la remoción del COOTAD de la revocatoria del mandato; sistematizar los estándares constitucionales e interamericanos aplicables; analizar el alcance de los precedentes constitucionales y electorales autorizados; y proponer lineamientos operativos prudentes para GAD, Tribunal Contencioso Electoral (TCE) y judicatura constitucional.

MÉTODO

La investigación se reconstruyó como cualitativa, jurídico-doctrinal y documental. No se realizaron entrevistas, encuestas, grupos focales, análisis estadístico, muestreo empírico ni revisión de expedientes no accesibles. El análisis se limitó a fuentes normativas, jurisprudenciales y doctrinales disponibles públicamente y autorizadas para este estudio.

El corpus documental estuvo integrado por: la Constitución de la República del Ecuador (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008); la LOGJCC (Asamblea Nacional del Ecuador, 2009); el COOTAD (Ecuador, 2010); jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre acción de protección, motivación, remoción y tutela judicial efectiva, en particular las sentencias No. 001-16-PJO-CC, No. 1158-17-EP/21, No. 2137-21-EP/21, No. 2679-16-EP/24 y No. 556-20-EP/24 (Corte Constitucional del Ecuador, 2016, 2021a, 2021b, 2024a, 2024b); decisiones del TCE relacionadas con remoción de autoridades locales (Tribunal Contencioso Electoral del Ecuador, 2016, 2017); la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Organización de los Estados Americanos, 1969); jurisprudencia interamericana sobre debido proceso, derechos políticos y restricciones al ejercicio de cargos públicos (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2001, 2008, 2011, 2020); y doctrina nacional e interamericana pertinente.

Los criterios de inclusión fueron cuatro. Primero, pertinencia directa con la acción de protección, garantías jurisdiccionales, remoción de autoridades de GAD, derechos políticos o tutela judicial efectiva. Segundo, autoridad normativa, jurisprudencial o académica verificable. Tercero, disponibilidad pública mediante los enlaces autorizados. Cuarto, utilidad para delimitar la relación entre jurisdicción constitucional y jurisdicción electoral. Se excluyeron fuentes no autorizadas, referencias sin identificación completa y materiales que exigieran afirmaciones fácticas no verificables.

Las categorías de análisis fueron: procedencia de la acción de protección; vulneración autónoma de derechos; distinción entre acto definitivo y acto preparatorio; vía adecuada y eficaz; debido proceso; motivación; tutela judicial efectiva; y derechos políticos. La categoría de procedencia permitió examinar cuándo la garantía constitucional puede activarse. La vulneración autónoma de derechos sirvió para diferenciar el agravio constitucional de la mera discrepancia legal. La distinción entre acto definitivo y preparatorio fue necesaria para evaluar informes, trámites internos y resoluciones finales. La vía adecuada y eficaz permitió valorar la relación entre acción de protección y TCE. Las categorías de debido proceso, motivación, tutela judicial efectiva y derechos políticos guiaron el análisis sustantivo.

La estrategia interpretativa fue hermenéutico-sistemática. Se interpretaron las normas y precedentes en conexión con la arquitectura constitucional de garantías, autonomía local y justicia electoral. Además, se empleó una lectura de concordancia práctica: ningún principio fue tratado como absoluto. La tutela de derechos no elimina la especialidad electoral; la existencia de una vía electoral no extingue automáticamente la protección constitucional; y la autonomía de los GAD no justifica procedimientos carentes de defensa, motivación o imparcialidad mínima.

Los límites del estudio son relevantes. El artículo no analiza un expediente individual ni emite criterio sobre la validez de una remoción concreta. Tampoco constituye asesoría jurídica. Sus conclusiones son lineamientos doctrinales generales, dependientes de la configuración normativa vigente y de la jurisprudencia citada. La referencia a estándares interamericanos se utiliza como parámetro comparado y de interpretación de derechos, sin afirmar que todos los casos de destitución, inhabilitación o remoción local sean fácticamente equivalentes.

RESULTADOS

El primer resultado es conceptual. La remoción de autoridades de GAD conforme al COOTAD no debe confundirse con la revocatoria del mandato promovida por electores. La diferencia no es terminológica sino estructural. La revocatoria es una institución de participación democrática directa mediante la cual la ciudadanía activa un mecanismo para poner fin anticipadamente al mandato de una autoridad electa, bajo las condiciones constitucionales y legales correspondientes. La remoción del COOTAD, por su parte, responde a un procedimiento institucional local referido a causales de responsabilidad dentro del régimen de organización territorial, autonomía y descentralización (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008; Ecuador, 2010).

La finalidad también difiere. La revocatoria expresa un control ciudadano sobre la continuidad política del mandato. La remoción examina una conducta o causal atribuida a una autoridad en el marco del gobierno local. El actor habilitado no es el mismo: en la revocatoria intervienen electores; en la remoción actúan órganos o sujetos previstos por el COOTAD dentro de la institucionalidad del GAD. El procedimiento y el órgano de control tampoco son idénticos. En la remoción, la controversia sobre la aplicación del COOTAD puede llegar al TCE, como se desprende de la jurisprudencia constitucional y electoral examinada (Corte Constitucional del Ecuador, 2021b, 2024a; Tribunal Contencioso Electoral del Ecuador, 2016, 2017).

Esta distinción impide dos errores. El primero consiste en sostener que toda remoción equivale a desconocer directamente la voluntad popular. La autoridad electa tiene derechos políticos, pero el ejercicio del cargo se desarrolla dentro de un régimen jurídico que puede prever responsabilidad institucional. El segundo error consiste en tratar la remoción como un simple asunto interno inmune a control de derechos. La autoridad sometida a remoción no pierde su derecho a defensa, a un procedimiento motivado y a una tutela judicial efectiva. La clave es determinar cuál vía es adecuada para cada tipo de agravio.

La acción de protección se orienta a tutelares derechos constitucionales vulnerados por actos u omisiones de autoridad pública o, en ciertos supuestos, de particulares. La Corte Constitucional ha señalado que los jueces deben realizar un análisis real sobre la existencia o no de vulneración de derechos, y que la garantía no puede ser desechada mediante fórmulas abstractas que remitan mecánicamente a la justicia ordinaria (Corte Constitucional del Ecuador, 2016). La doctrina ha destacado que la acción de protección tiene naturaleza declarativa o de conocimiento respecto de vulneraciones constitucionales, lo que exige examinar hechos jurídicamente relevantes, pretensiones y derechos involucrados (Proaño et al., 2024).

Sin embargo, esta amplitud no convierte a la acción de protección en una instancia universal de revisión. La LOGJCC prevé causales de improcedencia relacionadas con la existencia de mecanismos judiciales adecuados y eficaces, y con la pretensión de impugnar la mera legalidad de actos administrativos sin dimensión constitucional autónoma (Asamblea Nacional del Ecuador, 2009). La Guía para la aplicación de garantías jurisdiccionales constitucionales insiste en que la judicatura debe identificar el derecho presuntamente vulnerado, la conducta lesiva y la idoneidad de la vía, evitando respuestas estereotipadas (Consejo de la Judicatura, 2023).

La Sentencia No. 556-20-EP/24, aunque referida a conflictos laborales contra el Estado, es útil por su regla metodológica: la determinación de improcedencia exige carga argumentativa judicial suficiente, no una invocación genérica de otra vía (Corte Constitucional del Ecuador, 2024b). Trasladada prudentemente al ámbito de remoción de GAD, esta regla implica que el juez constitucional debe explicar por qué el TCE u otro mecanismo resulta adecuado y eficaz para el agravio planteado, o por qué la vulneración alegada exige tutela constitucional inmediata. La especialidad electoral no exonera al juez de motivar; la existencia de una alegación constitucional tampoco desplaza automáticamente al TCE.

La distinción entre acto preparatorio y acto definitivo es decisiva. En la Sentencia No. 2137-21-EP/21, la Corte Constitucional examinó un informe de la Comisión de Mesa dentro de un proceso de remoción y sostuvo que dicho informe era un acto de mero trámite sin efecto jurídico vinculante por sí mismo (Corte Constitucional del Ecuador, 2021b). La Corte no resolvió que toda acción de protección relacionada con cualquier remoción sea improcedente. Resolvió sobre la naturaleza del acto impugnado y sobre la vía pertinente para discutir la aplicación del COOTAD.

El alcance correcto de ese precedente es doble. Primero, si el acto cuestionado es preparatorio y no produce por sí solo una afectación jurídica definitiva, la acción de protección difícilmente será procedente salvo que se demuestre una vulneración constitucional actual, autónoma e irreparable vinculada al trámite. Segundo, si lo discutido es la correcta aplicación de causales, plazos, competencias o reglas del COOTAD en el procedimiento de remoción, la vía electoral especializada puede ser la adecuada, particularmente cuando existe resolución final susceptible de revisión por el TCE.

La jurisprudencia del TCE evidencia que la justicia electoral ha conocido controversias sobre remoción de autoridades de GAD, examinando la regularidad del procedimiento y la aplicación del régimen legal correspondiente (Tribunal Contencioso Electoral del Ecuador, 2016, 2017). Ello no significa que el TCE sea un sustituto de la jurisdicción constitucional en todos los supuestos; significa que, cuando el agravio es esencialmente electoral o de legalidad del procedimiento de remoción, la especialidad institucional del TCE resulta relevante para el juicio de idoneidad.

La Sentencia No. 2679-16-EP/24 complementa el análisis. En ella, la Corte Constitucional examinó una decisión del TCE que impidió el conocimiento de fondo por considerar prematura una presentación, pese a que ya contaba con la resolución de remoción y el expediente. La Corte concluyó que ese formalismo afectó la tutela judicial efectiva (Corte Constitucional del Ecuador, 2024a). La regla no

habilita una intervención constitucional ilimitada sobre toda remoción, pero sí exige que la vía electoral especializada funcione de manera real, no ilusoria.

La tutela judicial efectiva comprende acceso a un órgano competente, posibilidad de obtener una decisión motivada y ejecución de lo resuelto cuando corresponda. En materia de remoción, esa tutela se afecta si la autoridad judicial electoral evita pronunciarse por obstáculos formales desproporcionados, especialmente cuando dispone de los elementos necesarios para resolver. De este modo, la existencia de vía adecuada y eficaz no se presume en abstracto; debe verificarse en el contexto del caso, con atención a si el mecanismo permite examinar el agravio y reparar oportunamente la afectación.

Esta lectura es coherente con los estándares interamericanos sobre garantías judiciales. La Convención Americana reconoce garantías del debido proceso y protección judicial, así como derechos políticos de elegir y ser elegido (Organización de los Estados Americanos, 1969). La Corte Interamericana ha extendido exigencias de debido proceso a procedimientos sancionatorios administrativos o de naturaleza pública que afecten derechos, como en Baena Ricardo y otros Vs. Panamá (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2001). No obstante, las comparaciones deben ser prudentes: no toda remoción local equivale a una inhabilitación general o a una destitución nacional con efectos políticos amplios.

La procedencia de la acción de protección en este campo requiere un filtro secuencial. No basta invocar derechos políticos de forma genérica; tampoco basta señalar que existe una vía electoral para excluir la garantía. El juez debe identificar el acto impugnado, su efecto, el derecho afectado, la autonomía constitucional del agravio y la eficacia de la vía alternativa.

Tabla 1. Filtro de procedencia de la acción de protección ante la remoción en GAD.

Etapas de examen	Pregunta de control	Elementos que deben verificarse	Resultado jurídico orientativo
Identificación del acto	¿Se impugna informe, trámite o resolución final?	Naturaleza del acto, efectos jurídicos, capacidad de alterar la situación de la autoridad	Actos preparatorios tienden a excluir protección salvo lesión autónoma actual
Contenido del agravio	¿La pretensión denuncia derechos o mera legalidad?	Debido proceso, defensa, motivación, tutela judicial efectiva, derechos políticos	Procede solo si existe vulneración constitucional concreta
Vía especializada	¿El TCE puede conocer y reparar el agravio?	Competencia electoral, oportunidad, alcance del control, posibilidad de decisión de fondo	Si es adecuada y eficaz, la protección no sustituye esa vía

Etapa de examen	Pregunta de control	Elementos que deben verificarse	Resultado jurídico orientativo
Intensidad de afectación	¿Existe daño actual o riesgo irreparable?	Separación del cargo, imposibilidad de defensa, efectos políticos inmediatos	Puede justificar tutela constitucional si la vía ordinaria no protege eficazmente
Motivación judicial	¿La decisión explica la procedencia o improcedencia?	Carga argumentativa, análisis contextual, no fórmulas abstractas	La falta de motivación puede vulnerar tutela judicial efectiva

Nota. Fuente: Elaboración propia con base en las fuentes citadas.

Los derechos políticos protegen la participación democrática, el acceso a cargos públicos y el ejercicio del mandato en condiciones compatibles con la ley y la Constitución. La Corte Interamericana ha desarrollado estándares relevantes en *Castañeda Gutman Vs. México* sobre acceso a candidaturas y configuración estatal de mecanismos electorales (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2008); en *López Mendoza Vs. Venezuela* sobre restricciones a derechos políticos derivadas de decisiones administrativas (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2011); y en *Petro Urrego Vs. Colombia* sobre destitución e inhabilitación de autoridad electa por órgano administrativo disciplinario (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2020). Orozco Henríquez (2019) sistematiza estos estándares y advierte que los derechos político-electorales deben interpretarse en conexión con garantías judiciales.

Estos precedentes no autorizan extrapolaciones automáticas. La remoción local bajo el COOTAD tiene rasgos propios y debe examinarse según su diseño normativo, el órgano que decide, la existencia de control judicial y los efectos concretos sobre el cargo. Sin embargo, los estándares interamericanos sí ofrecen criterios de control: legalidad previa, finalidad legítima, proporcionalidad, procedimiento con garantías, defensa efectiva, motivación y acceso a recurso judicial idóneo. La Comisión Interamericana también ha resaltado la importancia de garantías frente a represalias o restricciones indebidas en contextos de actuación pública y defensa de derechos, lo que refuerza la necesidad de controles institucionales no arbitrarios (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2011).

En el plano nacional, la garantía de motivación tiene un desarrollo específico. La Sentencia No. 1158-17-EP/21 exige que las decisiones contengan una fundamentación suficiente, con justificación normativa y fáctica capaz de sostener la conclusión (Corte Constitucional del Ecuador, 2021a). En un procedimiento de remoción, esta regla aplica tanto a las autoridades locales que deciden como a los jueces que revisan. Una remoción sin razones comprensibles y pertinentes compromete el debido proceso; una

sentencia que rechaza la acción de protección sin explicar por qué el agravio es de legalidad o por qué el TCE es eficaz también vulnera la motivación.

El control judicial de la remoción debe ser diferenciado. El control político local corresponde al órgano del GAD dentro del procedimiento previsto por el COOTAD. El control electoral especializado corresponde al TCE cuando se discute la aplicación del régimen de remoción y sus efectos electorales o institucionales. El control constitucional corresponde a la judicatura de garantías cuando existe vulneración autónoma de derechos que no encuentra reparación adecuada y eficaz por otra vía. Estas reglas se sintetizan a continuación.

Tabla 2. Reglas para el control judicial de la remoción de autoridades electas.

Fuente o precedente	Regla relevante	Incidencia práctica	Límite de aplicación
Constitución y LOGJCC	La acción de protección tutela derechos constitucionales	Obliga a examinar lesión de derechos, no solo legalidad	No es tercera instancia ni revisión de conveniencia
COOTAD	La remoción es procedimiento institucional local	Diferencia remoción de revocatoria ciudadana	No excluye control judicial de derechos
Sentencia 2137-21-EP/21	Informe de Comisión de Mesa es acto de trámite sin efecto vinculante propio	Evita impugnaciones prematuras sin lesión actual	No declara improcedente toda protección sobre remociones
Sentencia 2679-16-EP/24	El TCE no debe sacrificar fondo por formalismo excesivo	Refuerza tutela judicial efectiva en vía electoral	No habilita intervención constitucional ilimitada
Sentencia 1158-17-EP/21	La motivación exige razones normativas y fácticas suficientes	Controla decisiones locales y judiciales	No permite reemplazar discrecionalidad legítima por criterio judicial
Jurisprudencia interamericana	Restricciones a derechos políticos requieren garantías y control	Orienta debido proceso, defensa y proporcionalidad	No equipara automáticamente remoción local con inhabilitación general

Nota. Fuente: Elaboración propia con base en las fuentes citadas.

DISCUSIÓN

La delimitación entre acción de protección y vía electoral especializada no debe resolverse mediante etiquetas. En la práctica, la remoción de autoridades de GAD puede generar reclamos heterogéneos: algunos se refieren a plazos, causales, integración de órganos, forma de votación o aplicación del COOTAD; otros denuncian falta de defensa, ausencia de notificación, motivación aparente, arbitrariedad

o afectación de derechos políticos. Aunque ambos grupos pueden aparecer en una misma demanda, su naturaleza no es idéntica. El primer grupo se vincula principalmente con control de legalidad y especialidad electoral; el segundo puede activar la jurisdicción constitucional si la vulneración es autónoma y la vía electoral no resulta adecuada y eficaz para repararla.

La jurisprudencia constitucional ecuatoriana exige evitar dos reduccionismos. El primero es el reduccionismo legalista, que descarta toda acción de protección porque existe un procedimiento electoral. Este enfoque contradice la obligación judicial de examinar la vulneración alegada, reconocida desde la Sentencia No. 001-16-PJO-CC (Corte Constitucional del Ecuador, 2016). Además, desconoce que la idoneidad de la vía alternativa no es abstracta sino contextual. La Sentencia No. 556-20-EP/24 refuerza esta idea al exigir carga argumentativa para declarar la improcedencia de acciones de protección, aunque su materia específica sea distinta (Corte Constitucional del Ecuador, 2024b).

El segundo reduccionismo es el constitucionalismo expansivo sin límites, que convierte toda irregularidad en vulneración constitucional y desplaza al TCE. Esta lectura debilita la especialidad electoral, incentiva litigación paralela y transforma la acción de protección en un recurso general contra decisiones locales. La LOGJCC no fue diseñada para sustituir todas las vías jurídicas existentes, sino para proteger derechos cuando la afectación constitucional lo justifica (Asamblea Nacional del Ecuador, 2009). La doctrina sobre garantías ha advertido que su eficacia depende también de preservar su función propia y evitar su banalización (Abad Jara y Eguiguren Calisto, 2022; Juárez-Suquilanda y Zamora-Vázquez, 2022).

La Sentencia No. 2137-21-EP/21 ocupa un lugar central en este debate. Su lectura correcta impide afirmar que la Corte Constitucional cerró toda acción de protección en materia de remociones. La Corte analizó un acto específico: el informe de la Comisión de Mesa. Al considerarlo un acto de mero trámite sin efecto jurídico vinculante, concluyó que no producía por sí mismo una afectación definitiva susceptible de tutela constitucional en los términos planteados (Corte Constitucional del Ecuador, 2021b). La ratio decidendi se relaciona con la naturaleza del acto y con la existencia de una vía electoral para discutir la aplicación del COOTAD, no con una inmunidad general de los procesos de remoción.

La Sentencia No. 2679-16-EP/24 corrige el extremo opuesto: aun cuando la vía electoral sea la especializada, debe operar de modo compatible con tutela judicial efectiva. Si el TCE cuenta con resolución de remoción y expediente, impedir el examen de fondo por un formalismo de presentación

prematura puede ser constitucionalmente reprochable (Corte Constitucional del Ecuador, 2024a). Esta regla no autoriza a los jueces constitucionales a resolver cualquier controversia de remoción; más bien exige que el órgano especializado cumpla su función y no frustre injustificadamente el acceso a una decisión.

El punto de equilibrio puede formularse así: la vía electoral especializada es preferente cuando el núcleo de la controversia es la regularidad del procedimiento de remoción conforme al COOTAD; la acción de protección es procedente cuando el núcleo del reclamo es una lesión constitucional autónoma que no puede ser reparada adecuada y eficazmente por aquella vía. Esta fórmula exige análisis del caso, no automatismos.

El debido proceso constituye el principal puente entre ambos sistemas. En un procedimiento de remoción, la autoridad debe conocer los cargos, acceder a los elementos relevantes, contar con oportunidad razonable de defensa, obtener una decisión motivada y disponer de un control judicial efectivo. Estos elementos no son privilegios personales del titular del cargo; protegen también a la ciudadanía, porque aseguran que la alteración de la representación local no sea producto de arbitrariedad. La defensa del cargo no puede entenderse como blindaje frente a responsabilidad, pero la responsabilidad institucional tampoco puede imponerse mediante procedimientos opacos o predeterminados.

La motivación merece atención específica. La Corte Constitucional ha abandonado aproximaciones meramente formalistas y exige suficiencia argumentativa, con razones normativas y fácticas que permitan comprender la decisión (Corte Constitucional del Ecuador, 2021a). En remoción de autoridades, una motivación adecuada debe conectar la causal invocada con hechos determinados y explicar por qué esos hechos satisfacen la consecuencia jurídica prevista. No basta reproducir normas, invocar pérdida de confianza o afirmar genéricamente incumplimientos. A su vez, el juez constitucional o electoral debe motivar su respuesta: si rechaza por existencia de otra vía, debe explicar la adecuación y eficacia de esa vía; si concede la protección, debe identificar la vulneración y justificar la reparación sin invadir competencias ajenas.

La tutela judicial efectiva opera como criterio de cierre. Una vía es adecuada si puede conocer la naturaleza del agravio; es eficaz si puede ofrecer una respuesta oportuna y real. En materia de remoción, el TCE puede ser adecuado para revisar controversias de aplicación del COOTAD y regularidad del

procedimiento. Pero si la vía se torna inaccesible por formalismos excesivos, o si el agravio constitucional no puede ser reparado por el cauce electoral, la acción de protección puede recuperar centralidad. La Sentencia No. 2679-16-EP/24 muestra que la especialidad no legitima barreras irrazonables (Corte Constitucional del Ecuador, 2024a).

Los derechos políticos añaden complejidad. La Convención Americana protege el derecho a participar en asuntos públicos, votar y ser elegido, y acceder a funciones públicas en condiciones generales de igualdad (Organización de los Estados Americanos, 1969). Los casos López Mendoza y Petro Urrego destacan el cuidado que requieren las restricciones al ejercicio de cargos electivos, especialmente cuando derivan de órganos administrativos y tienen efectos de inhabilitación o separación del cargo (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2011, 2020). No obstante, una remoción local bajo el COOTAD no debe equipararse automáticamente a esos supuestos. Las diferencias fácticas —tipo de órgano, efectos, existencia de control judicial, duración de la restricción y naturaleza de la causal— son jurídicamente relevantes.

Aun así, los estándares interamericanos aportan una advertencia: cuando una decisión afecta el ejercicio de un cargo electivo, las garantías deben ser reforzadas. En Baena Ricardo, la Corte Interamericana afirmó la aplicabilidad de garantías del debido proceso a actuaciones estatales sancionatorias (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2001). En Castañeda Gutman, reconoció margen estatal para regular derechos políticos, pero bajo parámetros compatibles con la Convención (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2008). Orozco Henríquez (2019) resalta que los derechos político-electorales combinan configuración normativa interna y límites convencionales. Por tanto, el control ecuatoriano debe armonizar autonomía legislativa, especialidad electoral y protección de derechos.

La doctrina nacional sobre remoción muestra que el procedimiento se ubica en una zona mixta entre acto político y acto administrativo. Alvarado Borja (2024) analiza precisamente esa tensión, mientras Lalangui-Matamoros et al. (2023) describen los procedimientos administrativos de remoción en GAD. Esta hibridez explica por qué no todas las categorías tradicionales funcionan de manera rígida. La decisión de un órgano local puede tener motivaciones políticas, forma procedimental legal y efectos electorales. Por ello, el control judicial debe identificar el elemento predominante de la controversia y el tipo de reparación solicitada.

En los casos estudiados por la literatura sobre remoción y debido proceso, como el denominado caso Yunda, se ha insistido en que la legitimidad del resultado depende de la regularidad procedimental y de la motivación (Cuenca-Celi et al., 2022). No corresponde a este artículo pronunciarse sobre la validez de ningún expediente particular; sin embargo, sí puede extraerse una lección general: la intensidad política del conflicto no reduce las garantías, sino que aumenta la necesidad de procedimientos claros, decisiones justificadas y controles institucionales oportunos.

La acción extraordinaria de protección también enseña una cautela. Como han explicado Torres Castillo et al. (2021), este mecanismo no es una nueva instancia, sino un control de vulneraciones constitucionales en decisiones judiciales. Por analogía metodológica, la acción de protección tampoco puede ser utilizada como apelación paralela de la remoción. Cada garantía tiene un objeto propio. La coherencia del sistema exige que las personas afectadas identifiquen con precisión el derecho vulnerado y que los jueces eviten tanto el rechazo formalista como la sustitución competencial.

Los lineamientos operativos derivados del análisis son prudentes. Para los GAD, el primer deber es documentar el procedimiento, asegurar notificación, defensa, imparcialidad funcional razonable y motivación suficiente. El informe de una Comisión de Mesa debe ser tratado según su naturaleza preparatoria, evitando presentarlo como decisión definitiva antes de que el órgano competente resuelva. Para el TCE, el deber es ejercer la especialidad electoral con acceso efectivo a la justicia, evitando formalismos que impidan el examen de fondo cuando existan resolución y expediente suficientes. Para la judicatura constitucional, el deber es aplicar un filtro de procedencia contextual: identificar acto, efecto, derecho, vía alternativa y reparación, sin fórmulas automáticas.

Finalmente, la protección del cargo debe entenderse institucionalmente. La autoridad removida puede invocar derechos, pero esos derechos se conectan con la representación democrática y el principio de legalidad, no con una inmunidad personal. Del mismo modo, la mayoría política local puede ejercer competencias de control, pero no convertir la remoción en sanción arbitraria. El constitucionalismo ecuatoriano exige equilibrio: controles locales efectivos, justicia electoral especializada y garantías jurisdiccionales disponibles ante vulneraciones constitucionales reales.

CONCLUSIONES

La remoción de autoridades electas de GAD conforme al COOTAD y la revocatoria del mandato promovida por electores son instituciones distintas. Difieren en finalidad, actor habilitado, procedimiento y órgano de control. La remoción es un mecanismo institucional local sujeto a reglas legales y eventual control electoral; la revocatoria pertenece al ámbito de participación ciudadana directa. Esta distinción evita confusiones que alteran la procedencia de las vías judiciales.

La acción de protección procede frente a actos vinculados con remociones de GAD solo cuando existe una vulneración constitucional autónoma, concreta y suficientemente justificada, y cuando la vía electoral u otra vía disponible no sea adecuada y eficaz para reparar el agravio. No procede para sustituir la revisión de mera legalidad, la valoración de conveniencia política ni el control especializado del TCE sobre la aplicación del COOTAD.

La Sentencia No. 2137-21-EP/21 debe leerse con precisión: la Corte se pronunció sobre un informe de Comisión de Mesa como acto de mero trámite sin efecto jurídico vinculante propio, no sobre la improcedencia automática de toda acción de protección en procesos de remoción. La Sentencia No. 2679-16-EP/24 complementa el criterio al exigir que el TCE no sacrifique el fondo por formalismos excesivos cuando cuenta con resolución de remoción y expediente, en resguardo de la tutela judicial efectiva.

El debido proceso, la defensa, la motivación, la tutela judicial efectiva y los derechos políticos son parámetros indispensables. Su protección no convierte el cargo en privilegio personal, sino que preserva la representación democrática frente a decisiones arbitrarias. Los estándares interamericanos orientan el análisis, pero no deben extrapolarse mecánicamente, pues existen diferencias entre destitución, inhabilitación y remoción local.

Como lineamientos operativos, los GAD deben tramitar remociones con garantías y motivación suficiente; el TCE debe ejercer su competencia de manera efectiva y no formalista; y la judicatura constitucional debe motivar contextualmente la procedencia o improcedencia de la acción de protección. Este artículo no constituye asesoría jurídica ni analiza un expediente individual; ofrece criterios doctrinales generales para una delimitación prudente entre garantía constitucional y vía electoral especializada.

CONFLICTO DE INTERESES. Los autores declaran que no existe conflicto de intereses para la publicación del presente artículo científico.

REFERENCIAS

- Abad Jara, S., & Eguiguren Calisto, R. (2022). La procedencia de la Acción de Protección contra particulares en el Ecuador. *Iuris Dictio*, 29, 61–77. <https://doi.org/10.18272/iu.v29i29.2376>
- Alvarado Borja, M. A. (2024). *La remoción de autoridades de elección popular de los gobiernos locales: ¿Acto político o acto administrativo?* [Trabajo de fin de carrera, Universidad San Francisco de Quito]. Repositorio Digital USFQ. <https://repositorio.usfq.edu.ec/handle/23000/14441>
- Asamblea Constituyente del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial No. 449. <https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/private/asambleanacional/filesasambleanacionalnameuid-29/constitucion-republica-inc-sent-cc.pdf>
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2009). *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*. Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 52, 22 de octubre de 2009. <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/contenido/ley-organica-de-garantias-jurisdiccionales-y-control>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2011). *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*. <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf>
- Consejo de la Judicatura. (2023). *Guía para la aplicación de garantías jurisdiccionales constitucionales*. https://www.funcionjudicial.gob.ec/resources/pdf/Guia_garantias_jurisdiccionales.pdf
- Corte Constitucional del Ecuador. (2016). *Sentencia No. 001-16-PJO-CC, caso N.º 0530-10-JP*. <https://n9.cl/jgwfl>
- Corte Constitucional del Ecuador. (2021a). *Sentencia No. 1158-17-EP/21 (Caso No. 1158-17-EP)*. <https://www.corteconstitucional.gob.ec/sentencia-1158-17-ep-21/>
- Corte Constitucional del Ecuador. (2021b). *Sentencia No. 2137-21-EP/21, caso No. 2137-21-EP*. <https://www.corteconstitucional.gob.ec/sentencia-2137-21-ep-21-2/>
- Corte Constitucional del Ecuador. (2024a). *Sentencia No. 2679-16-EP/24, caso No. 2679-16-EP*. <https://www.corteconstitucional.gob.ec/sentencia-2679-16-ep-24/>
- Corte Constitucional del Ecuador. (2024b). *Sentencia No. 556-20-EP/24, caso No. 556-20-EP*. <https://www.corteconstitucional.gob.ec/carga-argumentativa-de-las-autoridades-judiciales-para-determinar-la-improcedencia-de-acciones-de-proteccion-que-traten-sobre-conflictos-laborales-contra-el-estado/>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2001). *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá: Fondo, reparaciones y costas (Serie C No. 72)*. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_72_esp.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2008). *Caso Castañeda Gutman Vs. México: Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas (Serie C No. 184)*. https://www.corteidh.or.cr/ver_ficha_tecnica.cfm?nld_Ficha=298
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2011). *Caso López Mendoza Vs. Venezuela: Fondo, reparaciones y costas (Serie C No. 233)*. https://www.corteidh.or.cr/ver_ficha_tecnica.cfm?nld_Ficha=354
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2020). *Caso Petro Urrego Vs. Colombia: Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas (Serie C No. 406)*. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_406_esp.pdf
- Cuenca-Celi, B. A., Mendieta-Feijoo, E. S., & Correa-Calderón, J. (2022). Debido proceso en la remoción de autoridades públicas: Caso Yunda. *Polo del Conocimiento*, 7(2), 218–238. <https://www.polodelconocimiento.com/ojs/index.php/es/article/view/3581/html>
- Ecuador. (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Suplemento del Registro Oficial No. 303*. <https://www.gob.ec/regulaciones/codigo-organico-organizacion-territorial-autonomia-descentralizacion-cootad-0>
- Enríquez Reyes, J. A., & Cando Pacheco, J. de J. (2021). Idoneidad de la acción de protección ante desvinculación de servidores públicos del GAD municipal de Machala en el año 2020. *Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores*, 9(1), 00055. <https://doi.org/10.46377/dilemas.v9i1.2883>
- Juárez-Suquilanda, L. F., & Zamora-Vázquez, A. F. (2022). La acción de protección en Ecuador. Importancia de contar con jueces en materia constitucional y garantizar la seguridad jurídica. *Dominio de las Ciencias*, 8(1), 414–429. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8383511>
- Lalangui-Matamoros, D. B., Vaca-Acosta, P. M., Castro-Sánchez, F.-D.-J., & Gordillo-Cevalos, D. (2023). Los procedimientos administrativos de remoción de autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados, Ecuador. *Iustitia Socialis*, 8(1), 836–845. <https://doi.org/10.35381/racji.v8i1.2982>
- Organización de los Estados Americanos. (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica)*. <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/documentos-basicos/convencion-americana-derechos-humanos.pdf>
- Orozco Henríquez, J. J. (2019). Estándares interamericanos sobre derechos político-electorales. Cuestiones Constitucionales. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 1(40), 107–139. <https://doi.org/10.22201/ij.24484881e.2019.40.13229>

- Proaño, M. F. R., Balladares Sánchez, M. P., Viteri Villamarín, J. S., & Galarza Castro, C. X. (2024). La acción de protección como proceso declarativo o de conocimiento y la seguridad jurídica. *Ciencia UNEMI*, 17(44), 125–136. <https://doi.org/10.29076/issn.2528-7737vol17iss44.2024pp125-136p>
- Torres Castillo, T. R., Rivera Velasco, L. A., & Ronquillo Riera, O. I. (2021). La acción extraordinaria de protección analizada desde la jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador. *Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores*, 9(1), 00056. <https://doi.org/10.46377/dilemas.v9i1.2891>
- Tribunal Contencioso Electoral del Ecuador. (2016). *Sentencia No. 034-16*. https://apps.tce.gob.ec/jml/bajar/Sentencias/2315e3_SENTENCIA-034-16-010916.pdf
- Tribunal Contencioso Electoral del Ecuador. (2017). *Sentencia No. 080-17*. https://apps.tce.gob.ec/jml/bajar/Sentencias/2d89c0_SENTENCIA-080-17-270617.pdf