

Quito, D.M., 28 de febrero de 2024

CASO 3664-22-JP

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

SENTENCIA 3664-22-JP/24

Resumen: La Corte Constitucional revisa el proceso de acción de protección iniciado por la entonces presidenta de la Asamblea Nacional del Ecuador, Guadalupe Esperanza Llori Abarca, en el que impugnó la resolución del Consejo de Administración Legislativa de la Asamblea Nacional que calificó una denuncia presentada en su contra por incumplimiento de funciones. Luego del análisis correspondiente, este Organismo emite estándares con efectos vinculantes para casos análogos con el fin de aclarar la procedencia de la acción de protección en contra de dicha resolución, sin que tenga efectos para el caso objeto de revisión.

1. Procedimiento ante la Corte Constitucional

1. El 29 de septiembre de 2022, la sentencia ejecutoriada de la acción de protección emitida dentro de la causa 17203-2022-02030 ingresó a la Corte Constitucional del Ecuador, para el proceso de selección y revisión. El caso fue signado con el número 3664-22-JP. El 20 de enero de 2023, la Sala de Selección de la Corte Constitucional seleccionó la causa para el desarrollo de jurisprudencia vinculante.¹
2. El 9 de febrero de 2023 se sorteó la causa y correspondió la revisión a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes.
3. El 8 de marzo de 2023, la jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento de la causa.
4. El 17 de noviembre de 2023, la Segunda Sala de Revisión, conformada por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes y el juez

¹ El caso se seleccionó con dos votos a favor, de las juezas Karla Andrade Quevedo y Teresa Nuques Martínez; y un voto en contra de la jueza constitucional Carmen Corral Ponce. En el auto de selección se indicó que la selección responde a los siguientes criterios: (i) la gravedad del asunto y (ii) novedad del caso e inexistencia de precedentes jurisprudenciales. De igual modo, se precisó que la identificación preliminar de dichos criterios no excluye a otros que sean identificados en la sustanciación del caso.

constitucional Jhoel Escudero Soliz, en virtud del sorteo automático realizado en sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional de 30 de agosto de 2023, aprobó el proyecto de sentencia presentado por la jueza sustanciadora, con base en la competencia prevista en el artículo 199 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

2. Competencia

5. De conformidad con el artículo 436, numeral 6, de la Constitución; y, los artículos 3 y 25 de la LOGJCC, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para expedir sentencias que constituyen jurisprudencia vinculante o precedente de carácter *erga omnes*, en todos los procesos constitucionales que llegan a su conocimiento a través del proceso de selección y revisión.
6. La Corte ha establecido que los términos previstos en el artículo 25, numerales 6 y 8, de la LOGJCC son inaplicables cuando la Corte observa *a priori* una desnaturalización de las garantías jurisdiccionales que afecte derechos de las partes y deba ser corregida por la Corte Constitucional; o cuando existan violaciones a derechos que ocasionen daños que aún se deban reparar.
7. En este caso, no se identifican elementos que permitan establecer que la garantía jurisdiccional de la que proviene la causa se desnaturalizó, o que existan violaciones a derechos cuyo daño requiera ser reparado. Por tanto, al igual que las sentencias 1178-19-JP/21 y 122-22-JC/23, este Organismo emitirá una sentencia con efectos vinculantes para casos análogos y futuros, con el propósito de aclarar la procedencia de una acción de protección en los procesos de autoorganización y control político interno que lleve a cabo la Asamblea Nacional respecto de sus autoridades. En esta medida, la presente sentencia no tendrá efectos para el caso objeto de revisión.

3. Hechos del caso objeto de revisión

3.1. Proceso de destitución de Guadalupe Esperanza Llori Abarca como presidenta de la Asamblea Nacional.

8. El 15 de mayo de 2021, el Pleno de la Asamblea Nacional designó a Guadalupe Esperanza Llori Abarca (“**Guadalupe Llori**”) como presidenta de la Asamblea Nacional.

9. El 5 de abril de 2022, el asambleísta Luis Esteban Torres ingresó a la Secretaría General de la Asamblea Nacional una denuncia en contra de la presidenta de la Asamblea Nacional, Guadalupe Llori, por incumplimiento de funciones.² Ese mismo día, otros asambleístas presentaron dos denuncias en contra de los miembros del Consejo de Administración Legislativa de la Asamblea Nacional (“CAL”) por incumplimiento de funciones.³
10. El 6 de abril de 2022, el asambleísta Darwin Stalin Pereira Chamba, como primer vocal del CAL, presentó un memorando para cambiar el orden del día de la sesión 029-2022 del CAL, de acuerdo con los artículos 15 y 129 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa (“LOFL”).⁴ Solicitó que como primer y segundo punto se traten las tres denuncias presentadas el 5 de abril de 2022.
11. Ese mismo día, una vez instalada la sesión del CAL 029-2022, se discutió la solicitud de cambio del orden del día presentada por el asambleísta Darwin Stalin Pereira Chamba, para que se incorpore el tratamiento de las mencionadas denuncias.
12. En dicha sesión, la presidenta de la Asamblea Nacional se opuso al cambio del orden del día porque indicó que existe un procedimiento legal para que el CAL conozca las denuncias. Alegó que este procedimiento está reglado en el artículo 166 de la LOFL y establece que las denuncias tienen que ser presentadas ante la Presidencia de la Asamblea Nacional que, en el término de tres días, debe remitirlas al CAL para su calificación. Toda vez que la Presidencia no las había remitido al CAL, la presidenta señaló que este Consejo no podía tramitarlas. Advirtió que de aprobarse el cambio del orden del día se estaría vulnerando el trámite dispuesto por la ley y el debido proceso.⁵ Pese a su oposición, en virtud del artículo 14, numeral 7, de la LOFL,⁶ se aprobó el cambio del orden del día y la

² Trámite signado con el número 418095.

³ Viviana Veloz, Luisa González, Blasco Luna y Fausto Jarrín presentaron la segunda denuncia, el trámite fue signado con el número 418096. Gruber Zambrano Azua presentó la tercera denuncia, el trámite fue signado con el número 418094.

⁴ LOFL, art. 15 “(...) Las solicitudes de cambio del orden del día de las sesiones del Consejo de Administración Legislativa serán dirigidas a la o el Presidente de la Asamblea Nacional e ingresadas a la Secretaría General de la Asamblea Nacional, hasta con dos horas de anticipación a la hora prevista en la convocatoria para su celebración (...)”; art. 129 “(...) Los cambios de orden del día en estos casos se presentarán con el apoyo de una legisladora o legislador integrante del Consejo de Administración Legislativa o de las comisiones, hasta doce y dos horas de anticipación previo a la hora de instalación de la sesión, respectivamente (...)”.

⁵ *Ibid.*, foja 38v.

⁶ LOFL, art. 14 “El Consejo de Administración Legislativa ejercerá las siguientes funciones y atribuciones: (...)

7. Aprobar o modificar, con el voto favorable de cuatro miembros, el orden del día propuesto por la Presidenta o el Presidente para las sesiones del Consejo de Administración Legislativa (...)”.

presidenta solicitó que se incorpore el punto aprobado *a continuación* de los puntos convocados para dicha sesión.

13. El asambleísta Darwin Stalin Pereira Chamba reclamó que la moción que se aprobó fue incorporar como primero y segundo punto del orden del día el conocimiento de las denuncias, y no al final.
14. La presidenta respondió que, como máxima autoridad de la Asamblea Nacional y del CAL, de acuerdo con el artículo 12 de la LOFL, numerales 3, 4, 5 y 6,⁷ solo ella tiene la capacidad, exclusiva y excluyente “de determinar el orden del día de las sesiones y establecer los asuntos que se discuten dentro de las mismas”.
15. De conformidad con el artículo 140 de la LOFL,⁸ el asambleísta Ronny Xavier Aleaga Santos apeló a la Presidencia por considerar que la actuación de la presidenta de la Asamblea Nacional violaba el desarrollo de las sesiones al no observar el artículo 14 numeral 7 de la LOFL, que le da la potestad al CAL de modificar el orden del día.
16. Producto de la apelación a la Presidencia, se encargó aquella al asambleísta Javier Virgilio Saquicela Espinoza quien procedió a dar el uso de la palabra al asambleísta Ronny Xavier Aleaga Santos para que fundamente la apelación, y después a la asambleísta Guadalupe Llori para que ejerza su derecho a la defensa. Con cinco votos favorables se aprobó la apelación a la Presidencia. Las asambleístas Guadalupe Llori y Nathalie Arias Arias abandonaron la sala de sesiones.
17. El asambleísta Javier Virgilio Saquicela Espinoza se quedó a cargo de la sesión 029-2022 del CAL y continuó con el desarrollo del orden del día modificado. El secretario general de la Asamblea Nacional informó que las tres denuncias se encontraban en la Presidencia de la Asamblea Nacional y aún no habían sido puestas en conocimiento del CAL. Por

⁷ LOFL, art. 12 “Son funciones y atribuciones de la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional (...) 3. Convocar, instalar, presidir, dirigir, suspender y clausurar las sesiones ordinarias y extraordinarias del Pleno y del CAL; 4. Abrir, dirigir, suspender y clausurar los debates de las sesiones ordinarias y extraordinarias del Pleno y del CAL; 5. Proponer el orden del día para las sesiones ordinarias y extraordinarias del Pleno y del CAL; 6. Precisar los asuntos que se discuten, ordenar la votación una vez cerrado el debate y disponer que se proclamen los resultados (...)”.

⁸ LOFL, art. 140 “Un asambleísta podrá apelar la Presidencia, cuando considere que ésta ha vulnerado las normas procedimentales establecidas en esta Ley. En este caso la Presidenta o Presidente encargará la dirección de la sesión a quien corresponda; el apelante tendrá hasta tres minutos para presentar y justificar la apelación y el apelado podrá en igual tiempo, contestar la apelación. A continuación, la Presidenta o Presidente actuante, sin debate, dispondrá que se vote (...)”

esta razón, se votó favorablemente para que se disponga que la Presidencia de la Asamblea remita a los asambleístas del CAL las denuncias presentadas el 5 de abril de 2022; y se suspendió el tratamiento de los puntos del orden del día aprobados en relación con las tres denuncias mencionadas.

- 18.** El 11 de abril de 2022, el CAL reanudó la sesión 029. El asambleísta Ronny Aleaga Santos pidió que se certifique en qué orden fueron presentadas las denuncias. El secretario indicó que primero fue presentada la denuncia del asambleísta Gruber Zambrano, luego la denuncia del asambleísta Luis Esteban Torres; y, finalmente, la de los asambleístas Viviana Veloz, Luisa González, Blasco Luna y Fausto Jarrín.
- 19.** A partir de esta información, el presidente, Virgilio Saquicela, suspendió el primer y segundo puntos del orden del día para dar lectura y tratamiento al tercer punto; esto es, la denuncia del asambleísta Gruber Zambrano, por ser la primera denuncia que se presentó. Estableció que luego procederían a conocer el segundo punto del orden del día; esto es, la denuncia del asambleísta Luis Esteban Torres, por ser la segunda denuncia que se presentó cronológicamente; y finalmente, el tercer punto con la denuncia de la asambleísta Viviana Veloz, por ser la última denuncia que se presentó.
- 20.** En esa sesión, el CAL emitió la **Resolución CAL-2021-2023-468** en la que tomó las siguientes decisiones:
- 20.1.** Avocó conocimiento de la denuncia suscrita por el asambleísta Luis Esteban Torres en contra de la presidenta de la Asamblea Nacional, Guadalupe Llori.⁹
- 20.2.** Calificó la denuncia presentada por el asambleísta Luis Esteban Torres en contra de la asambleísta y presidenta de la Asamblea Nacional, Guadalupe Llori, por incumplimiento de los artículos 140 y 129 de la LOFL,¹⁰ al verificarse el cumplimiento de los requisitos determinados en el artículo 166 de dicha ley.¹¹

⁹ El asambleísta Luis Esteban Torres denunció a la asambleísta Guadalupe Llori por presuntamente haber incumplido sus funciones al no haber dado paso a una apelación de la Presidencia en la sesión del Pleno de la Asamblea 766, de 24 de febrero de 2022; así como por no haber reinstalado las sesiones del Pleno de la Asamblea 759 y 766 en el plazo de 30 días. Estas actuaciones, según la denuncia, incurrirían en el incumplimiento de lo previsto en los artículos 140 y 129 de la LOFL.

¹⁰ LOFL, art. 129 “(...) Si en una sesión no se agota el debate de todos los temas del orden del día, los no tratados serán abordados de preferencia en la siguiente sesión. En ningún caso el plazo para el tratamiento de los puntos pendientes podrá exceder el plazo de treinta días (...)”.

¹¹ LOFL, art. 166 “La solicitud de investigación y sanción a una legisladora o legislador (...) se presentará a la o el Presidente de la Asamblea Nacional a través de una denuncia que cumplirá con los siguientes requisitos: 1.

- 20.3.** Solicitó que la presidenta de la Asamblea Nacional convoque de manera inmediata a sesión del Pleno de la Asamblea Nacional para que conozca esta resolución del CAL, y “para que una vez conformada la Comisión Pluripartidista Ad Hoc, Secretaría General pueda remitir a la misma toda la documentación, cumpliendo los plazos a los que se refiere el inciso cuarto del artículo 166 de la LOFL”.
- 21.** El 14 de abril de 2022, Guadalupe Llori, a través del procurador judicial de la Asamblea Nacional y en su calidad de presidenta de la Asamblea Nacional, presentó una acción de protección en contra de Javier Virgilio Saquicela Espinoza, Darwin Stalin Pereira Chamba, Ronny Xavier Aleaga Santos, Johanna Nicole Moreira Córdova y Ludvia Yeseña Guamaní Vásquez, en sus calidades de asambleístas miembros del CAL por haber emitido la Resolución CAL-2021- 2023-468.
- 22.** En su demanda, Guadalupe Llori alegó que se vulneró el derecho al debido proceso por tres razones:
- 22.1.** Primero, porque solo ella, en su calidad de presidenta de la Asamblea y del CAL, podía establecer el tratamiento de los puntos, así como la determinación de los asuntos del orden del día de la sesión 029-2022, de acuerdo con el artículo 12, numerales 3, 4, 5 y 6 de la LOFL. Por lo tanto, consideró que la reforma al orden del día fue ilegal, que ningún cuerpo colegiado puede arrogarse funciones de una autoridad, y que la apelación a su Presidencia no tenía fundamento.
- 22.2.** Segundo, porque no se respetó el procedimiento dispuesto en el artículo 166 de la LOFL para calificar denuncias en contra de asambleístas o autoridades de la Asamblea.¹² En consecuencia, señaló que se “violentó flagrantemente el

Deberá ser presentada por uno o más asambleístas y será respaldada al menos por el 10% de los miembros de la Asamblea Nacional; 2. La denuncia contendrá el reconocimiento de firma ante notario público; 3. Los nombres y apellidos de la o el asambleísta denunciado; 4. La denuncia será motivada, exponiendo los hechos en los que se funda y la prohibición en la que haya incurrido la o el asambleísta denunciado; 5. Se acompañará a la denuncia los documentos en que se basa o el anuncio de las pruebas materiales, testimoniales o documentales que se disponga; y, 6. La forma en que se le notificará cualquier actuación dentro del proceso investigativo y la solicitud de que se notifique a la o al asambleísta aludido para que ejerza su derecho a la defensa”.

¹² LOFL, art. 166 “(...) La o el Presidente de la Asamblea Nacional en un plazo máximo de tres días, remitirá la denuncia al Consejo de Administración Legislativa para que sea calificada en el plazo máximo de cinco días desde la fecha de su recepción (...)”.

procedimiento parlamentario, para el caso del trámite de las denuncias en contra de las máximas autoridades de la Asamblea”.

22.3. Por último, porque la denuncia no reunía los requisitos establecidos en el artículo 166 de la LOFL. Puntualmente, no coincidían los apellidos del denunciante y esta no se había elaborado en los formularios establecidos para el efecto.

23. En su demanda también alegó la vulneración del derecho a la seguridad jurídica por dos razones:

23.1. Primero, porque los asambleístas del CAL no podían conocer y calificar denuncias en su contra por existir un conflicto de intereses, en virtud del artículo 142 de la LOFL y de un pronunciamiento de la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”) sobre este particular.¹³

23.2. Segundo, porque en la sesión del 11 de abril de 2022 del CAL, se cambió el orden de tratamiento de los puntos del orden del día, sin que se haya votado para el efecto.

24. El 16 de mayo de 2022, la jueza de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia, con sede en la parroquia Mariscal Sucre del Distrito Metropolitano de Quito (“**jueza**”), negó la acción de protección. Indicó que la competencia de la Presidencia de la Asamblea para determinar el orden del día; la apelación a la Presidencia; el error en el reconocimiento notarial de la firma y rúbrica del denunciante; y el respeto de los plazos para conocer denuncias por parte del CAL son todos temas de mera legalidad que no corresponden al ámbito constitucional.

25. Además, especificó que de acuerdo con el artículo 14 numeral 7 de la LOFL, el CAL puede cambiar el orden del día; que la apelación a la Presidencia de la Asamblea es una instancia válida y legalmente empleada, de acuerdo con el artículo 140 de la LOFL; y que el proceso para la destitución aún no había finalizado. Por tanto, la jueza concluyó que: i) no existió violación al debido proceso pues se observó el procedimiento establecido en la LOFL; y ii) tampoco existió violación a la seguridad jurídica porque la ley de la materia es previa, clara, pública, y faculta al CAL a actuar tal como lo hizo. Además, insistió que “mal podría someterse todas y cada [una] de las actuaciones de la

¹³ Se refiere al oficio 17989, de 9 de marzo de 2022, en donde el Procurador General del Estado estableció “(...) La autoridad denunciada que forme parte del órgano colegiado al que compete calificar la denuncia se deberá abstener de intervenir en dicha calificación”.

Asamblea Nacional que a criterio de un asambleísta haya violado sus derechos constitucionales a control de un juez o jueza constitucional, que desnaturalizaría la función e independencia de la Asamblea Nacional limitando sus atribuciones, funcionamiento y control político del cual esta embestido [sic]”.¹⁴ Frente a esta decisión, Guadalupe Llori interpuso un recurso de apelación.

- 26.** El 12 de julio de 2022, la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha negó el recurso de apelación. En relación con el cambio del orden del día, los jueces señalaron que los asambleístas del CAL estaban habilitados legalmente, de acuerdo con los artículos 14, numeral 7, 15 y 129 de la LOFL, para proceder con dicho cambio. Respecto del procedimiento para conocer las denuncias, los jueces señalaron que los hechos relatados no tienen relevancia constitucional. Insistieron que “el trámite para la cesación de dignidades de la Asamblea Nacional, se encuentra establecido en los artículos 18 y 164, siendo improcedente que se pretende [sic] que la justicia constitucional se inmiscuya en discusiones que se alejan del objeto de una acción de protección”.¹⁵

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

- 27.** De los hechos del caso se desprende que Guadalupe Llori presentó una acción de protección para impugnar una resolución del CAL que, en el marco del artículo 18 de la LOFL, calificó la denuncia presentada por el ex asambleísta Luis Esteban Torres en contra de la accionante, por incumplimiento de funciones en su calidad de presidenta de la Asamblea Nacional. Como se indicó, en la acción de protección Guadalupe Llori alegó la vulneración de los derechos al debido proceso y a la seguridad jurídica durante el trámite para calificar la denuncia presentada por el entonces asambleísta Luis Esteban Torres.
- 28.** En virtud de los hechos planteados, la Corte estima necesario analizar los procesos de autoorganización y de control político interno que lleva a cabo la Asamblea Nacional respecto de sus autoridades o dignidades, en el marco del artículo 121 de la Constitución y 18 de la LOFL. Posteriormente, la Corte analizará si procede la acción de protección procede en contra de la resolución del CAL que, en el marco de los procesos de

¹⁴ Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Mariscal Sucre del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha. Proceso 170203-2022-02030, foja 402.

¹⁵ Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha. Proceso 170203-2022-02030, foja, 229.

autoorganización y de control político interno, califica una denuncia para dar inicio a un proceso de destitución de una autoridad de la Asamblea Nacional. Así, se dará respuesta al siguiente problema jurídico:

¿Procede una acción de protección en contra de la resolución del CAL que califica una denuncia a una autoridad de la Asamblea Nacional por incumplimiento de funciones?

5. Análisis constitucional

5.1. La facultad de autoorganización de la Asamblea Nacional y el control político interno a sus autoridades

29. El artículo 121 de la Constitución reconoce la siguiente facultad a la Asamblea Nacional: “La Asamblea Nacional elegirá a una Presidenta o Presidente y a dos Vicepresidentas o Vicepresidentes de entre sus miembros, para un período de dos años, y podrán ser reelegidos (...)”.

30. El artículo 10 de la LOFL, por su parte, indica la manera en la que la Asamblea Nacional debe designar a sus autoridades, entre ellas su presidenta o presidente, y el artículo 18 de la misma ley establece las razones por las que estas autoridades cesan en sus funciones:

La cesación de funciones constituye la terminación definitiva de las actividades inherentes al cargo de Presidenta o Presidente, Vicepresidenta o Vicepresidente y Vocal del Consejo de Administración Legislativa de la Asamblea Nacional. Estas autoridades cesarán en sus funciones por los siguientes motivos:

1. Cumplimiento del periodo para el cual fueron elegidas;
2. Renuncia a su calidad de asambleístas;
3. Renuncia a su dignidad como miembros del CAL;
4. Destitución;
5. Cesación de funciones como asambleísta por cualquiera de las causas establecidas en la Constitución y la Ley; y,
6. Muerte.

31. Para el caso puntual de destitución, como razón para el cese de la dignidad, el mismo artículo establece que:

La destitución de autoridades de la Asamblea Nacional prevista en el número 4 de este artículo, requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta del Pleno de la Asamblea Nacional y procederá en caso de incumplimiento de funciones luego de un proceso sustanciado por una comisión pluripartidista ad hoc de cinco miembros designada por el Pleno de la Asamblea

Nacional, con el voto favorable de la mayoría absoluta. Los plazos y el trámite de destitución de autoridades de la Asamblea Nacional será el mismo establecido en esta Ley para la destitución de asambleístas. La destitución del cargo de las autoridades, no implica destitución del cargo de asambleísta.

32. Este Organismo ha considerado que la autonomía es un principio orgánico que estructura y organiza el Estado; lo ha definido como la facultad de autoorganización y regulación propia de las distintas funciones del Estado y, ha señalado que tiene como finalidad asegurar el ejercicio de competencias constitucionales y facultades encaminadas al objetivo de garantizar el cumplimiento de sus fines.¹⁶ La Corte ha reconocido varias dimensiones de la autonomía: financiera, administrativa y orgánica. Ésta última implica, entre otros, la facultad autónoma de designar autoridades.

33. Particularmente, respecto de la autonomía orgánica de la Función Legislativa, esta Corte ha señalado que:

La exclusividad sobre la organización interna de la referida función es de origen constitucional, según lo expuesto en el artículo 126 de la Constitución vigente, es sin duda un límite a la intervención del control constitucional, en sentido general, siempre y cuando del examen de constitucionalidad no se verifique el desarrollo de una prohibición constitucional expresa o la grave vulneración a un derecho fundamental, conforme lo establece el artículo 84 de la Constitución vigente.¹⁷

34. En el marco de este principio, la Constitución reconoce expresamente que la Asamblea tiene la facultad de autoorganizarse y regularse. En el ejercicio de esta facultad la Constitución determina que la Asamblea Nacional elegirá a sus dignidades; entre ellas, la presidenta o presidente de esa Función. En el ejercicio de esta facultad, la Asamblea Nacional también puede cesarlas en su cargo.

35. De acuerdo con la LOFL, una de las formas para que la Asamblea Nacional pueda cesar en funciones a sus autoridades o dignidades es mediante la destitución. Este es un mecanismo que, en el marco de la facultad de autoorganización y regulación, le permite a la Asamblea Nacional llevar a cabo procesos de control político interno de sus miembros cuando estos incumplen sus funciones. Pero esta determinación, que podría conllevar la pérdida de investidura como dignidad, no conlleva la pérdida de la calidad de asambleísta. Esto, porque precisamente la destitución como autoridad tiene que ver

¹⁶ Sentencia 102-21-IN/21, 19 de enero de 2022, párr. 28

¹⁷ CCE, sentencia 19-12-SIN-CC, 26 de abril de 2012, pág. 14.

con el incumplimiento de las funciones que se le han encomendado dentro del funcionamiento orgánico de la Asamblea Nacional.

- 36.** En este contexto, la Corte señala que acceder y ostentar la calidad de dignidad de la Asamblea Nacional, por ejemplo ser su presidenta, no se trata de un derecho constitucional. Es la calidad de asambleísta, y no la calidad de ser dignidad de la Asamblea Nacional, lo que materializa el ejercicio del derecho constitucional de participación a elegir y ser elegido, establecido en el artículo 61 numeral 1 de la Constitución. El ejercicio de una dignidad de la Asamblea Nacional materializa, en cambio, la propia facultad constitucional y legal de esta Función del Estado de autónomamente organizarse y regularse: de elegir a sus propias autoridades; y, en ese marco, de realizar control político interno cuando estas han incumplido sus funciones: de cesarles mediante la destitución.
- 37.** Además, el procedimiento de destitución de una autoridad de la Asamblea no se trata de un proceso penal, administrativo o civil; no tiene naturaleza jurisdiccional. Como se indicó, su naturaleza, sustanciación y decisión se inserta en el poder de autoorganización, regulación y control político interno de la Asamblea Nacional hacia sus propios miembros cuando estos han incumplido sus funciones.¹⁸ Sin embargo, este proceso puntual de autoorganización, regulación y control político interno, aunque no tiene una naturaleza jurisdiccional, no puede ni debe ser arbitrario. Se trata de un proceso reglado y regulado en los artículos 18, 163 y 166 de la LOFL que establecen un procedimiento con plazos, informes y espacios de defensa, discusión y decisión para determinar que una autoridad de la Asamblea Nacional ha incumplido sus funciones y, por tanto, procede su destitución.
- 38.** Por lo tanto, en este procedimiento la Asamblea Nacional debe observar los procesos reglados que establece la ley para ejercer su facultad de autoorganización mediante el control político de sus autoridades a fin de determinar si han incumplido sus funciones y si procede su destitución.
- 39.** De igual forma, en el marco de los procesos de determinación de responsabilidad política, la Corte ha señalado que se debe garantizar al interpelado un debido proceso que le permita ejercer su derecho a la defensa y que garantice el cumplimiento y desarrollo del

¹⁸ Constitución, artículo 127; y LOFL, artículos 163 y 166.

procedimiento previsto en la Constitución y en la LOFL.¹⁹ Pero también ha indicado que por la naturaleza propia del control político, las garantías del debido proceso no pueden ser asimilables a aquellas de los procesos administrativos o sancionatorios:

[D]entro de procesos de control político, también se requiere de garantías básicas, pertinentes y adecuadas de defensa que permitan la igualdad de armas y garanticen el desarrollo apropiado del procedimiento, previo a la decisión del órgano que ejerce el control político. No obstante, esto no significa automáticamente que todas las garantías previstas en el artículo 76 de la Constitución deban ser aplicables en la misma medida o asimilables directamente en un proceso de control político, pues por la naturaleza propia de estos no se puede manejar un estándar igual ni rígido al que se maneja en un proceso jurisdiccional.²⁰

- 40.** Aunque en el caso puntual no se trata de un control político por incumplimiento de funciones mediante el enjuiciamiento político de las autoridades del Estado establecidas en el artículo 131 de la Constitución, sí se trata de un control político interno de la Asamblea Nacional, mediante la figura de la destitución, cuando sus autoridades han presumiblemente incumplido sus funciones.
- 41.** Por lo tanto, aunque el acceso y permanencia como autoridad de la Asamblea Nacional no es un derecho constitucional, en el procedimiento de su destitución la Asamblea Nacional sí debe asegurar, en todo momento, el cumplimiento de las garantías del debido proceso, sin que eso implique, dada la naturaleza del trámite de destitución, que dichas garantías deban aplicarse como si se tratara de una causa judicial. En este tipo de procedimientos, las garantías del debido proceso deben permitir que la autoridad de la Asamblea Nacional, que está siendo sometida a un proceso de destitución, pueda ejercer su derecho a la defensa.
- 42.** La Corte reitera que aunque la Asamblea Nacional tiene la facultad de autoorganizarse y autorregularse, lo que incluye la elección y también destitución de sus autoridades, los procesos de destitución, en tanto se trata del establecimiento de responsabilidades por falta de cumplimiento de funciones, deben respetar las garantías mínimas del debido proceso.
- 43.** En el caso en análisis, Guadalupe Llori impugnó vía acción de protección la resolución de calificación de la denuncia por parte del CAL, que se trata de uno de los actos iniciales

¹⁹ CCE, sentencia 122-22-JC, de 25 de octubre de 2023, párr. 32.

²⁰ CCE, sentencia 2137-21-EP/21, 29 septiembre de 2021, párr. 138; y, dictamen 1-23-DJ/23, 29 de marzo de 2023, párr. 38.

de destitución de su calidad de presidenta de la Asamblea Nacional. Para el efecto, alegó que en el procedimiento se vulneraron sus derechos al debido proceso. Con estas consideraciones, la Corte pasa a analizar si la resolución del CAL tiene la aptitud de vulnerar el derecho constitucional al debido proceso, o a sus garantías, y por tanto si cabe presentar en contra de dicha resolución una acción de protección. Con estas consideraciones, se procederá a responder el siguiente problema jurídico:

5.2. ¿Procede una acción de protección en contra de la resolución del CAL que califica una denuncia a una autoridad de la Asamblea Nacional por incumplimiento de funciones?

- 44.** De acuerdo con el artículo 88 de la Constitución, “la acción de protección tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial”. La Corte ha señalado que esta acción se trata de un mecanismo judicial que busca reparar un daño causado ante la acción u omisión de una autoridad pública que ha vulnerado los derechos constitucionales de una persona.²¹
- 45.** Tal como se ha indicado en el párrafo 36 *supra*, el acceso y ejercicio de una dignidad o autoridad de la Asamblea Nacional, como la Presidencia, Vicepresidencia, o vocalías, no se trata de un derecho constitucional. Se trata del ejercicio de una facultad asignada por la misma Asamblea Nacional en uso de su autonomía para autorregularse orgánicamente y designar a sus autoridades internas. Por tanto, no cabe el empleo de una acción de protección con la finalidad exclusiva de acceder, permanecer o ejercer la calidad de dignidad o autoridad en la Asamblea Nacional.
- 46.** Ahora bien, como se anotó, en todo procedimiento en donde se determinen responsabilidades deben respetarse las garantías del debido proceso. En el caso de procedimientos de control político como el enjuiciamiento político, o de control político interno como la destitución de dignidades de la Asamblea Nacional, es fundamental que se garantice el derecho a la defensa de la autoridad de que se trate.
- 47.** De la revisión de la demanda presentada en este caso, se desprende que Guadalupe Llori presentó una acción de protección en contra de una resolución del CAL que calificó la

²¹ CCE, sentencia 1-16-PJO-CC, 22 de marzo de 2016, caso 530- 10-JP, párr. 30

denuncia presentada por el entonces asambleísta Esteban Torres, para dar inicio al proceso de destitución. Se debe entonces verificar si esta resolución puede vulnerar las garantías del debido proceso.

48. De acuerdo con la LOFL, en el proceso de destitución de dignidades de la Asamblea Nacional el CAL actúa como órgano calificador: califica o archiva las denuncias presentadas en contra de las autoridades de la Asamblea Nacional, por incumplimiento de funciones, con el fin de destituirlos de sus cargos.²² Una vez que el CAL califica la denuncia, el proceso se traslada a la Comisión pluripartidista *ad hoc*, conformado por cinco miembros designados por el Pleno de la Asamblea Nacional, con el voto favorable de la mayoría absoluta.²³ Esta Comisión es el órgano sustanciador del proceso y, por remisión expresa del artículo 18 de la LOFL, debe respetar los plazos y trámites establecidos en el artículo 166 de la LOFL.²⁴ Finalmente, la Asamblea Nacional, como órgano sancionador, determinará la destitución para lo cual se requiere el voto favorable de la mayoría absoluta del Pleno.

49. Ahora bien, la resolución del CAL número CAL-2021-2023-468 que, en este caso, Guadalupe Llori impugnó es un acto meramente preparatorio que no tiene la aptitud de vulnerar el derecho constitucional al debido proceso, ni a sus garantías. La resolución que emite este organismo es un acto de mero trámite en donde aún no se hace ningún tipo de determinación. Hasta aquí, de acuerdo con el marco normativo correspondiente, debieron suceder dos eventos: (i) que se haga una denuncia y (ii) que esta sea presentada ante la Presidencia de la Asamblea.

50. En consecuencia, a partir del análisis efectuado en esta sentencia, la Corte determina que la resolución del CAL en la calificación de una denuncia a una autoridad de la Asamblea Nacional por incumplimiento de funciones, que podría conllevar a la destitución, no tiene la aptitud de generar vulneraciones a ningún derecho constitucional. En efecto, la

²² El artículo 166 determina que “La o el Presidente de la Asamblea Nacional en un plazo máximo de tres días, remitirá la denuncia al Consejo de Administración Legislativa para que sea calificada en el plazo máximo de cinco días desde la fecha de su recepción. De no cumplir con los requisitos, el Consejo de Administración Legislativa solicitará que la denuncia sea completada en el plazo máximo de tres días; de no completarse la misma, se dispondrá su archivo inmediato”.

²³ El artículo 18 de la LOFL establece que el proceso será “sustanciado por una comisión pluripartidista *ad hoc* de cinco miembros designada por el Pleno de la Asamblea Nacional...”

²⁴ El artículo 18 de la LOFL determina que la cesación de funciones de las dignidades de la Asamblea Nacional por la vía de destitución requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta del Pleno de la Asamblea Nacional y que los plazos y el trámite para la destitución será el mismo establecido en la ley para la destitución de asambleístas. Este proceso se encuentra determinado en el artículo 166 de la LOFL.

resolución no tiene efectos directos o vinculantes,²⁵ no expresan la voluntad del órgano decisor, ni crean, modifican o extinguen la situación jurídica de la autoridad.²⁶ La calificación del CAL se trata de una fase inicial del procedimiento legal para presentar, tramitar, investigar y sancionar a las autoridades de la Asamblea Nacional, con el fin de resolver sobre su destitución. En esta medida, es un acto de mero trámite que no implica juzgamiento o sanción. Se trata de un elemento de la unidad teleológica constituida por el proceso que concluye con el pronunciamiento de destitución o archivo por parte del Pleno de la Asamblea Nacional—para lo cual, además, debe contar con los votos favorables de la mayoría absoluta de sus miembros.

- 51.** La Corte determina, por tanto, que la resolución del CAL en la calificación de una denuncia en contra de una autoridad de la Asamblea Nacional, que da inicio al proceso de destitución y que se enmarca en las facultades de autoorganización y control político interno de la Asamblea Nacional, por su naturaleza, no produce ni tiene la aptitud para afectar derechos constitucionales y, por tanto, no puede ser objeto de una acción de protección.

6. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

- 1.** Declarar que el contenido de esta sentencia no tiene efectos para el caso en concreto. El contenido en esta sentencia constituye precedente con efectos vinculantes para casos futuros y análogos, y debe ser observado por los jueces y juezas constitucionales en la resolución de las causas sometidas a su conocimiento.
- 2.** Disponer que el Consejo de la Judicatura publique la presente sentencia en el banner principal de su sitio web institucional durante dos meses desde la notificación de esta sentencia. Una vez fenecido el término de dos meses, el Consejo de la Judicatura deberá informar a la Corte Constitucional y justificar de forma documentada el cumplimiento de esta medida.

²⁵ CCE, sentencia 2137-21-EP/21, 29 de septiembre de 2021, párr. 133 y 135.

²⁶ CCE, sentencia 122-22-JC/23, 25 de octubre de 2023, párr. 43-45.

3. Disponer que el Consejo de la Judicatura difunda la presente sentencia a todos los jueces y juezas con competencia para conocer garantías jurisdiccionales a través de correo electrónico institucional u otros medios adecuados y disponibles en el plazo de diez días contados a partir de la notificación de esta sentencia. En el término de dos meses, el Consejo de la Judicatura deberá informar a la Corte Constitucional y justificar de forma documentada el cumplimiento de esta medida.
4. Disponer que la Asamblea Nacional publique la presente sentencia en el banner principal de su sitio web institucional durante dos meses. Una vez fenecido el término de dos meses, la Asamblea Nacional deberá informar a la Corte Constitucional y justificar de forma documentada el cumplimiento de esta medida.
5. Disponer que la Asamblea Nacional difunda la presente sentencia a todos los asambleístas a través de correo electrónico institucional u otros medios adecuados y disponibles en el plazo de diez días contados a partir de su instalación. En el término de dos meses, la Asamblea Nacional deberá informar a la Corte Constitucional y justificar de forma documentada el cumplimiento de esta medida.
6. Disponer que Secretaría General notifique la presente sentencia a la Federación Nacional del Ecuador y los colegios de abogados a nivel nacional. Los colegios deberán difundir el contenido de la misma entre todos sus miembros a través de los medios que estimen adecuados, dentro del término de 15 días. En el término de dos meses, la Federación Nacional de Abogados del Ecuador deberá informar a la Corte Constitucional y justificar de forma documentada el cumplimiento de la medida.
7. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.
8. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet (voto concurrente), Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 28 de febrero de 2024; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 3664-22-JP/24

VOTO CONCURRENTE

Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. En la sentencia 3664-22-JP/24, el Pleno de la Corte Constitucional revisó el proceso de acción de protección iniciado por la entonces presidenta de la Asamblea Nacional, Guadalupe Esperanza Llori Abarca, en el que impugnó la resolución del Consejo de Administración Legislativa de la Asamblea Nacional que calificó una denuncia presentada en su contra por presunto incumplimiento de funciones. Este Organismo emitió estándares con efectos vinculantes para casos análogos, concluyendo que la referida resolución no tiene la aptitud de generar vulneraciones al debido proceso y sus garantías y, en general, a ningún derecho constitucional. Por lo tanto, no puede ser objeto de acción de protección.
2. Si bien concuerdo con dicha conclusión, emito este voto concurrente para realizar ciertas precisiones respecto a la procedencia de la acción de protección contra el procedimiento de destitución de autoridades de la Asamblea Nacional.
3. En primer lugar, coincido con que la Asamblea Nacional goza de autonomía y, como corolario de ello, de la facultad de autoorganizarse y regularse. En ejercicio de esta facultad, la legislatura elige a sus dignidades y también puede cesarlas del cargo. Una de las formas de hacerlo es mediante un procedimiento de destitución por incumplimiento de funciones que conllevará la pérdida de la investidura como dignidad (presidente, vicepresidente, entre otras), mas no como asambleísta. Así también, concuerdo con que acceder y ostentar la calidad de dignidad de la Asamblea Nacional no es un derecho constitucional, pues el derecho constitucional a elegir y ser elegido se materializa únicamente en la calidad de asambleísta.
4. En segundo lugar, concuerdo con que el procedimiento de destitución no tiene naturaleza jurisdiccional, pero, ello tampoco implica que el mismo pueda ser arbitrario. En este procedimiento se debe respetar los plazos, espacios de defensa, discusión y decisión previstos en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, previo a determinar la destitución de una dignidad de la legislatura.
5. En tercer lugar, coincido con que el acto de calificación de la denuncia contra una dignidad de la Asamblea Nacional por presunto incumplimiento de funciones no es objeto

de acción de protección. Ello, porque este acto es de mero trámite y, como tal, no tiene la aptitud de vulnerar derechos constitucionales.

6. Ahora bien, considero imprescindible resaltar que, a mi criterio, y con base en las consideraciones expuestas, el procedimiento de destitución, entendido como un todo, tampoco sería objeto de acción de protección. Es decir, no cabe incoar esta acción contra ninguno de los actos que se emitan en el marco del mismo, pues el procedimiento de destitución es uno de carácter reglado que responde a la autonomía y facultad de autoorganizarse y regularse de la Asamblea Nacional.
7. En tal sentido, de considerar la persona contra la que se sigue dicho procedimiento de destitución de autoridades que se ha inobservado el procedimiento reglado previsto en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, deberá ponerlo de manifiesto en el marco del mismo proceso. Como regla general, a mi criterio, no cabe proponer una acción de protección contra ninguno de los actos emitidos en dicho procedimiento, porque, de hacerlo, se permitiría que la justicia constitucional se inmiscuya u obstaculice el ejercicio legítimo de competencias exclusivas de la legislatura como, en este caso, elegir y cesar a sus dignidades, de considerar que han incumplido sus funciones.

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 3664-22-JP, fue presentado en Secretaría General el 13 de marzo de 2024, mediante correo electrónico a las 10:16; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL