

Quito, D.M., 16 de abril de 2026

## CASO 2818-22-EP

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

#### SENTENCIA 2818-22-EP/26

**Resumen:** La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección planteada en contra de la sentencia emitida por la Sala Provincial de Napo dentro de una acción de protección, al constatar que dicha autoridad jurisdiccional vulneró el derecho a la seguridad jurídica y por conexidad el derecho de participación al omitir analizar los planteamientos de la accionante desde una perspectiva constitucional, en particular respecto de la existencia de una base normativa previa, clara y aplicable para la sanción de destitución impuesta. El Organismo determina que los jueces deben examinar la relevancia constitucional de los planteamientos y garantizar la previsibilidad en la aplicación del ordenamiento jurídico, especialmente cuando las medidas cuestionadas inciden en el ejercicio de derechos de participación política.

#### 1. Antecedentes procesales

1. El 1 de julio de 2022, Marlene Lucila Chimbo Shiguango (“**accionante**”) presentó una acción de protección en contra de la Contraloría General del Estado<sup>1</sup> (“**CGE**”) y la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”). El proceso fue signado con el número

<sup>1</sup>La Contraloría General del Estado, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, realizó un examen especial correspondiente al período comprendido entre el 1 de enero de 2014 y el 30 de abril de 2019. Dicho examen abarcó los procesos precontractual, contractual, de ejecución, liquidación y pago de las adquisiciones de bienes y servicios efectuados mediante los procedimientos de menor cuantía, cotización y licitación —con excepción de consultorías—, así como su recepción, registro, uso y destino. Asimismo, incluyó la revisión de los procesos de planificación, reclutamiento, selección y clasificación de puestos bajo las modalidades de contratación y nombramiento de personal, así como el pago de remuneraciones sujetas a la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP) en el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Napo.

Como resultado de dicho examen, se emitió el informe general DPN-0020-2020, aprobado el 15 de abril de 2020, el cual fue notificado mediante oficio 06041-DNPR el 29 de octubre de 2021 a la señora Marlene Lucila Chimbo Shiguango. En el referido informe se estableció la predeterminación de responsabilidad administrativa culposa en su contra, considerando que se desempeñó como prefecta provincial de Napo encargada entre el 10 y el 31 de julio de 2017, y posteriormente como viceprefecta provincial desde el 1 de enero de 2017 hasta el 30 de abril de 2019. La responsabilidad atribuida se vinculó con actuaciones relacionadas con procesos de concursos de méritos y oposición y con la gestión administrativa del talento humano dentro del GAD Provincial de Napo, en los cuales se habrían identificado inconsistencias en la verificación de requisitos y en el cumplimiento de la normativa aplicable al ingreso y permanencia en el servicio público. Sobre la base de estos hallazgos administrativos, la Contraloría consideró que correspondía imponer la sanción de destitución y una multa de USD 7.720, equivalente a 20 RBU. Mediante resolución 76430 de 7 de marzo de 2022 se confirmó la responsabilidad administrativa culposa, resolviendo la destitución y el pago de la multa.

15301-2022-00493.<sup>2</sup>

2. El 25 de julio de 2022, la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Tena de Napo, provincia de Napo (“**Unidad Judicial**”) negó la acción de protección por improcedente.<sup>3</sup> La accionante interpuso recurso de apelación en la audiencia.<sup>4</sup>
3. El 17 de agosto de 2022, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Napo (“**Sala Provincial**”) resolvió negar el recurso de apelación y confirmar la sentencia subida en grado.<sup>5</sup>
4. El 14 de septiembre de 2022, la accionante presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia emitida el 17 de agosto de 2022 (“**sentencia impugnada**”) por la Sala Provincial.
5. En virtud del sorteo electrónico efectuado el 31 de octubre de 2022, la causa fue inicialmente asignada a la entonces jueza constitucional Daniela Salazar Marín. Posteriormente, el 20 de enero de 2023, el Segundo Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional<sup>6</sup> resolvió admitir a trámite la demanda y dispuso a la Sala

---

<sup>2</sup> La accionante manifestó que la resolución 76430-DNR por medio de la cual se confirmó la responsabilidad administrativa culposa 06041-DNPR, contiene dos sanciones, sin embargo en la práctica existiría una tercera consecuencia implícita, ya que la remisión al Ministerio de Trabajo podría dar lugar a la aplicación del artículo 15 de la LOSEP, que impide a un servidor destituido reingresar al sector público durante dos años. La accionante sostuvo que esta actuación vulnera sus derechos al debido proceso, a la defensa, a la motivación, a la seguridad jurídica, al trabajo y a los derechos políticos, pues considera que la CGE carece de competencia para destituir o inhabilitar a autoridades de elección popular, además de haber aplicado indebidamente el artículo 48 de la LOCGE, desconociendo la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la destitución de autoridades electas y emitido la resolución fuera del plazo legal previsto, lo que, según afirma, afecta la validez del procedimiento.

<sup>3</sup> La Unidad Judicial determinó que: “[la] accionante pretende que dentro de esta acción de protección se discuta si se respetó o no los términos del Art. 48 de la LOCGE, indicando que le corresponde al juez Constitucional garantizar el cumplimiento de la norma, olvidándose que esta obligación también le corresponde a la autoridad judicial, y que de acuerdo a la normativa trascrita y a los precedentes Jurisprudenciales citados, solo recae en la dimensión Constitucional esta obligación, cuando afecta a la esfera constitucional y que los procesos del control de legalidad, es decir la verificación de la correcta o errada aplicación de la ley, le corresponde a los jueces de lo Contencioso administrativo, en sede jurisdiccional, en el presente caso le corresponde al Tribunal Contencioso Administrativo, y dar paso a este control de legalidad mediante esta acción de protección más allá de lesionar la seguridad jurídica de las partes, acarrearía también una grosera vulneración del derecho al debido proceso, por tratarse de asuntos de mera legalidad y control de legalidad”.

<sup>4</sup> Tanto la sentencia de 25 de julio de 2022 como el oficio de 29 de julio de 2022 -mediante el cual se remitió el proceso a la Corte Provincial de Justicia de Napo- señalan que la apelación fue interpuesta por la “parte accionada” dentro de la acción de protección, del extracto de la audiencia de primera instancia (fojas 141 a 152 del expediente judicial) se desprende que, en realidad, el recurso de apelación fue interpuesto por la parte accionante.

<sup>5</sup> La Sala Provincial señaló que: “En el caso que nos ocupa, no se ha detectado la violación de derechos constitucionales, tampoco se ha demostrado que la vía contenciosa administrativa, no fuere adecuada ni eficaz”.

<sup>6</sup> El Segundo Tribunal de Sala de Admisión, estuvo conformado por la entonces jueza constitucional Daniela Salazar Marín y por los jueces constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz.

Provincial la remisión del informe de descargo correspondiente, el cual fue presentado el 24 de febrero de 2023.

6. El 18 de marzo de 2025, en función de la renovación parcial de la Corte Constitucional, la causa fue resorteada y su conocimiento le correspondió al juez constitucional Jorge Benavides Ordóñez, quien en atención al orden cronológico avocó conocimiento el 22 de octubre de 2025.

## **2. Competencia**

7. En los artículos 94 y 437 de la Constitución y el artículo 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”) se establece la competencia de la Corte Constitucional para decidir sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han vulnerado derechos constitucionales.

## **3. Argumentos de los sujetos procesales**

### **3.1. Argumentos de la accionante**

8. La accionante alega la vulneración del principio de aplicación directa de la CRE, así como de sus derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso, y, seguridad jurídica.
9. Sostiene que la Sala Provincial, al resolver el recurso de apelación, calificó la controversia como un asunto de mera legalidad y determinó que debía ser conocida por la jurisdicción contencioso-administrativa, sin examinar los cuestionamientos constitucionales planteados en su demanda, lo que a su criterio constituye una denegación de justicia constitucional.
10. En particular, argumenta que la controversia no se limitaba a la correcta aplicación de normas legales, sino que planteaba un problema relativo a la previsibilidad jurídica de las sanciones de destitución e inhabilitación impuestas a una autoridad de elección popular, pues dichas consecuencias no se encuentran previstas de manera clara ni aplicable en el ordenamiento jurídico. En este sentido, sostiene que el artículo 48 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (“**LOCGE**”) prevé la destitución de funcionarios cuya ejecución corresponde a la autoridad nominadora, figura que no existe en el caso de autoridades de elección popular, lo que evidenciaría la inaplicabilidad de dicha norma a su situación.

11. Asimismo, en la demanda se sostiene que la imposición de sanciones no previstas expresamente en la ley, derivadas de interpretaciones extensivas o analógicas, vulnera el principio de legalidad en materia sancionadora y, consecuentemente, su derecho a la seguridad jurídica.
12. Adicionalmente, afirma que la Sala Provincial omitió aplicar el bloque de constitucionalidad, en particular los estándares desarrollados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, conforme a los cuales las autoridades administrativas no pueden destituir ni inhabilitar a funcionarios de elección popular, estándares que —según sostiene— forman parte del ordenamiento jurídico ecuatoriano y resultaban relevantes para resolver el caso.
13. La accionante concluye que la Sala, al no examinar estos elementos y al remitir el caso a la jurisdicción ordinaria, dejó sin respuesta un cuestionamiento dirigido a controvertir la certeza, previsibilidad y fundamento normativo de las sanciones impuestas, generando un escenario de incertidumbre incompatible con el derecho a la seguridad jurídica.
14. Finalmente, la accionante sostiene que la Sala Provincial desconoció el derecho a la aplicación directa de la Constitución y del bloque de constitucionalidad, en particular los estándares desarrollados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (“**Corte IDH**”), relativos a los límites del ejercicio de potestades sancionadoras cuando estas inciden en el ejercicio de derechos políticos. Sobre esta base, solicita que se declare la vulneración de sus derechos constitucionales y, de manera subsidiaria, que se disponga que la autoridad jurisdiccional emita una nueva decisión en la que ejerza un control de constitucionalidad adecuado, valorando dichos estándares como parte del ordenamiento jurídico aplicable.

### **3.2. Argumentos de la Sala Provincial**

15. El 24 de febrero de 2023, los jueces de la Sala Provincial remitieron el informe de descargo, en lo principal señalaron:

En los numerales 7.3, 7.3.1, 7.3.2, 7.2.1, 7.3.3 de la sentencia analizamos la alegación respecto de Falta de competencia de la Contraloría para emitir la sanción de destitución, multa o inhabilitación para desempeñar cargos públicos.- Llegando a determinar que la Contraloría General del Estado, en el marco de sus competencias, con fundamento en los Arts. 212, 233 de la Constitución; Arts. 39, 46 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; Art. 54, 55 del Reglamento a la LOCGE emitió la Resolución No. 76430 de 07 de marzo de 2022, en la que resolvió " (...) I. Confirmar la responsabilidad administrativa culposa 06041 DNPR, de 29 de octubre del 2021, de DESTITUCIÓN y multa por 7,720 USD... en contra de la administrada, señora Marlene Lucila Chimbo Shiguango en calidad de Prefecta Provincial Encargada y Viceprefecta provincial del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Napo (...) III

REMITIR copia certificada al señor Ministro de Trabajo para los fines legales pertinentes.(...)” No se advierte que la institución accionada, en emisión de la Resolución No. 76430 de 07 de marzo de 2022 haya incurrido en vulneración al debido proceso, a la tutela judicial efectiva de los derechos, al derecho a la defensa a la seguridad jurídica, o que la resolución impugnada sea carente de motivación, puesto que una de las condiciones básicas de esta garantía es la expresión clara de los fundamentos de hecho y de derecho y el señalamiento preciso de las consecuencias y de las sanciones impuestas, requisitos que se cumplen en el acto administrativo [...]

- 16.** En cuanto al cuestionamiento de la resolución, los jueces de la Sala Provincial mencionan:

[...]la inconformidad con la resolución emitida, debe ser impugnada en sede contencioso administrativo conforme a la normatividad prevista en el nuestro ordenamiento jurídico. [...] son amplios los alcances de los presupuestos del Art. 48 de LOCGE, cuya dimensión abarca varios supuestos fácticos, tanto es así que prevé la situación excepcional de la accionante, quien fue funcionaria de elección popular VICEPREFECTA en aquel entonces por lo que correspondía ejecutar la orden de destitución de la Contraloría al Pleno del Consejo provincial pero debido al factor espacio y tiempo que sigue su normal curso también dicha norma faculta ejecutar la sanción a la Contraloría cuando la Viceprefecta haya dejado de serlo, también es necesario señalar que para la aplicación de la sanción no se requiere un proceso o sumario administrativo extra ( parte final del Art. 48 LOCGE), particular que da respuesta a la interrogante planteada por la accionante recalcando adicionalmente que la calidad de servidor público de elección popular no le exime de responsabilidad [...].

- 17.** Respecto de la vulneración del derecho al trabajo, sostienen que:

[...] no se ha vulnerado este derecho, por cuanto de la prueba actuada se ha verificado a fojas 35, la certificación de Talento Humano del GAD de Archidona, en la se certifica que la legitimada activa Psicóloga Clínica Marlene Chimbo Shiguango, se encuentra trabajando en la municipalidad de Archidona en calidad de Psicóloga Clínica en el proyecto centro “Gerontológico Diurno” desde el 27 de mayo de 2019 y continúa, trabajo libremente escogido por la accionante.

- 18.** Finalmente, los jueces determinan que el Tribunal no vulneró los derechos constitucionales, por lo que rechazan el recurso y ratifican la sentencia subida en grado.

#### **4. Planteamiento del problema jurídico**

- 19.** La Corte Constitucional ha determinado que los problemas jurídicos en las sentencias de acción extraordinaria de protección “surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante”<sup>7</sup> que, para ser considerados claros y completos, deben contener una tesis, una base fáctica y una justificación jurídica. En la fase de

<sup>7</sup> CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

sustanciación, si la Corte encuentra que un argumento no reúne estos elementos, debe “realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir del cargo en examen, cabe establecer una violación de un derecho fundamental”.<sup>8</sup>

20. Se recuerda que si bien el auto de admisión, de forma general, pudo haberse pronunciado respecto de que ciertos cargos de la demanda cumplían los requisitos necesarios para la admisibilidad, es menester señalar que la fase de admisión es preliminar. La última valoración respecto del contenido del cargo se realiza en la etapa de sustanciación, en la que se realiza un profundo y detenido análisis de conformidad con la jurisprudencia emitida por este Organismo.<sup>9</sup>
21. De las alegaciones efectuadas por la accionante, se identifican cargos relativos a la presunta vulneración de los derechos a la *tutela judicial efectiva*, al *debido proceso* - en las garantías de legalidad y motivación-, al principio de *aplicación directa* de la Constitución y al derecho a la *seguridad jurídica*.
22. Este Organismo advierte que, más allá de la formulación individual de la presunta vulneración de varios derechos, las alegaciones de la accionante no configuran cargos autónomos con sustento independiente. Por el contrario, todas se refieren a la omisión de la Sala Provincial de analizar si las sanciones de destitución impuestas por la Contraloría General del Estado contaban con una base normativa previa, clara y aplicable, considerando su incidencia en el ejercicio de derechos constitucionales.
23. En particular, el fundamento principal de la accionante se centra en que la autoridad jurisdiccional no examinó si las sanciones impuestas a una autoridad de elección popular, resultaban compatibles con el marco constitucional, en especial en lo relativo a la previsibilidad de las consecuencias jurídicas y a su impacto en el ejercicio del derecho de participación política, en su dimensión de derecho a ser elegida y a ejercer el cargo para el cual fue designada.
24. En este sentido, los distintos derechos invocados –como vulnerados- se encuentran estrechamente vinculados con la exigencia de certeza y previsibilidad en la aplicación del ordenamiento jurídico, particularmente cuando las decisiones estatales inciden en el ejercicio de derechos de participación. De ahí que, esta Corte considera que los cargos planteados no deben ser analizados de forma autónoma, por el contrario, resulta evidente su relación con el derecho a la seguridad jurídica, en conexidad con los

---

<sup>8</sup> *Ibíd.*, párr. 21.

<sup>9</sup> Esta Corte ha señalado reiteradamente que en una sentencia de acción extraordinaria de protección los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante. Véase sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16; 2632-22-EP/25, 20 de noviembre de 2025, párr. 19; CCE, sentencias 1494-22-EP/25, 31 de julio de 2025, párr. 23; 936-21-EP/25, 8 de mayo de 2025, párr. 20; 1318-21-EP/25, 1 de mayo de 2025, párr. 17.

derechos de participación política.

25. Sobre la base de lo expuesto, este Organismo formula el siguiente problema jurídico: **¿La Sala Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la accionante, en conexión con sus derechos de participación, al no analizar si la sanción de destitución impuesta a una autoridad de elección popular contaba con una base normativa previa, clara y aplicable?**
26. En relación con las alegaciones de la accionante referidas a la supuesta falta de base normativa de las sanciones impuestas por la CGE, este Tribunal observa que dichos planteamientos no son objeto de acción extraordinaria de protección. Consecuentemente, se descarta el análisis del referido cargo. No obstante, sí corresponde analizar si la autoridad jurisdiccional dio una respuesta constitucional adecuada frente a dichas alegaciones.

## 5. Resolución del problema jurídico

**5.1. ¿La Sala Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la accionante, en conexión con sus derechos de participación, al no analizar si la sanción de destitución impuesta a una autoridad de elección popular contaba con una base normativa previa, clara y aplicable?**

27. Para resolver el problema jurídico planteado, esta Corte analizará si la Sala Provincial, al conocer el recurso de apelación, cumplió con su deber de examinar si la sanción de destitución impuesta a la accionante contaba con una base normativa previa, clara y aplicable, en un contexto que involucraba el ejercicio de derechos constitucionales. Para ello, se (i) precisará el contenido del derecho a la seguridad jurídica, en particular en lo relativo a la exigencia de normas previas, claras y aplicables; (ii) se examinará las garantías que protegen el ejercicio de los derechos de participación política frente a sanciones restrictivas; y, (iii) se determinará si la Sala Provincial dio una respuesta constitucional adecuada a los alegatos planteados por la accionante.
28. El parámetro de control constitucional aplicable al presente caso se centra en el derecho a la seguridad jurídica, en particular en su dimensión de exigencia de normas previas, claras y aplicables en el ejercicio de potestades sancionadoras.
29. La seguridad jurídica se caracteriza por garantizar un ordenamiento jurídico claro, previsible, determinado, estable y coherente que permita tener una noción razonable de las reglas que serán aplicadas.<sup>10</sup> Esto, con la finalidad de que las partes procesales cuenten con la certeza de que la autoridad judicial competente respetará las normas

<sup>10</sup> CCE, sentencia 1593-14-EP/20, 29 de enero de 2020, párr. 18

aplicables y sus derechos,<sup>11</sup> así como prever las consecuencias jurídicas de su conducta.

30. Es importante destacar que, esta Corte Constitucional ha señalado que cuando se alega la vulneración a la seguridad jurídica, no le corresponde pronunciarse sobre la corrección o incorrección en cuanto a la aplicación e interpretación de normas de carácter infraconstitucional.<sup>12</sup> No obstante, sí le compete verificar si las autoridades jurisdiccionales han dado una respuesta constitucional adecuada a los alegatos planteados, particularmente cuando estos involucran la posible afectación de derechos fundamentales.
31. En este orden, también se ha determinado que la seguridad jurídica no es un mecanismo dirigido únicamente a la protección de la vigencia de reglas, sino que debe comprenderse como un derecho orientado a garantizar el respeto de los principios esenciales que rigen el desarrollo y aplicación de los derechos, entre los que se encuentran la legalidad, la publicidad, la irretroactividad, la generalidad y la previsibilidad, previstos en la Constitución.<sup>13</sup>
32. En particular, en el ámbito del ejercicio de potestades sancionadoras, esta garantía adquiere especial relevancia, en tanto impone límites a la imposición de consecuencias jurídicas desfavorables, las cuales deben fundarse en normas previas, claras y aplicables, de conformidad con el principio de legalidad reconocido en la Constitución.<sup>14</sup> En este sentido, dichas consecuencias no pueden derivarse de interpretaciones extensivas o analógicas que desborden el marco normativo previsto.
33. Todo lo expuesto adquiere especial relevancia cuando las consecuencias jurídicas derivadas del ejercicio de potestades sancionadoras<sup>15</sup> inciden en el ejercicio de derechos de participación política, particularmente tratándose de autoridades de

<sup>11</sup> CCE, sentencia 1831-17-EP/22, 13 de abril de 2022, párr. 20.

<sup>12</sup> CCE, sentencias 1179-20-EP, párr. 16, 3403-21-EP/25, párr. 25 y 361-17-EP/22, párr. 44.

<sup>13</sup> CCE, sentencia 1889-15-EP/20, 25 de noviembre de 2020, párr. 27.

<sup>14</sup> CCE, sentencia 867-21-EP/24, 05 de diciembre de 2024. “La Constitución consagra el derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado con observancia del trámite propio de cada procedimiento, en el artículo 76 número 3, que señala: ‘[s]ólo se podrá juzgar a una persona [...] con observancia del trámite propio de cada procedimiento’. Es decir, les corresponde a los operadores de justicia aplicar las normas de trámite previamente establecidas que correspondan a los procesos bajo su conocimiento, con el fin de dar seguridad a los justiciables y de garantizar el derecho a la defensa”.

<sup>15</sup> CCE, sentencia 146-17-SEP-CC, 17 de mayo de 2017, pág. 20. “El procedimiento administrativo sancionador tiene como finalidad garantizar el normal funcionamiento de la administración pública sancionando conductas contrarias que pongan en riesgo esa finalidad, por lo tanto, en virtud del procedimiento administrativo sancionador pueden imponerse sanciones a quienes incurran en la inobservancia de las acciones u omisiones que le son impuestas por el ordenamiento normativo administrativo o el que sea aplicable a cada órgano que ejerce funciones administrativas”. “El procedimiento administrativo debe estar orientado a garantizar los derechos de las personas, pueblos y colectivo, según el caso [...]”.

elección popular. En estos supuestos, la exigencia de que las sanciones se fundamenten en normas previas, claras y aplicables se intensifica, en tanto se encuentran en juego no solo los derechos individuales de la persona sancionada, sino también el principio democrático y la voluntad popular expresada a través del sufragio.

34. En este contexto, la determinación del contenido y alcance del derecho a la seguridad jurídica no puede realizarse de manera aislada, sino en armonía con el conjunto de normas y estándares que integran el ordenamiento jurídico, los cuales permiten delimitar los límites al ejercicio de potestades sancionadoras del Estado, particularmente en cuanto a la exigencia de previsibilidad normativa y a las condiciones bajo las cuales pueden imponerse restricciones a derechos.
35. La CRE, en el artículo 11 numeral 7, reconoce que el catálogo de derechos no se agota en aquellos expresamente previstos en su texto, al disponer que el reconocimiento de los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos no excluye otros derechos derivados de la dignidad de las personas, necesarios para su pleno desenvolvimiento.
36. De esta disposición se desprende que los derechos fundamentales no se circunscriben únicamente al texto constitucional, sino que también se encuentran en los instrumentos internacionales.
37. Sobre esta base, la Corte ha reiterado que “las disposiciones reconocidas en los tratados internacionales gozan de una jerarquía privilegiada conforme al artículo 424 de la Constitución y forman parte de nuestro bloque de constitucionalidad”.<sup>16</sup> Este *bloque de constitucionalidad* incluye todas aquellas normas que, aunque no están formalmente en el texto constitucional ni figuran “expresamente dentro de las normas positivas”,<sup>17</sup> son reconocidas como parte integral de la Constitución, ya que esta les “reconoce ese rango y rol, en virtud del más alto valor del Estado: la protección a la dignidad humana”.<sup>18</sup> Conforme a los artículos 424 y 425 de la Constitución, forman parte del bloque de constitucionalidad las normas contenidas en los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Ecuador.<sup>19</sup>
38. En este sentido, el contenido y alcance de los derechos constitucionales -entre ellos, la seguridad jurídica- debe ser interpretado de manera sistemática y en armonía con los estándares internacionales. Esta exigencia resulta especialmente relevante cuando se examinan actuaciones estatales que pueden incidir en el ejercicio de derechos políticos,

<sup>16</sup> CCE, sentencia 987-15-EP/20, 18 de noviembre de 2020, párr. 48.

<sup>17</sup> CCE, sentencia 004-14-SCN-CC, caso 0072-14-CN, 06 de agosto del 2014, p. 25

<sup>18</sup> *Ibíd.*

<sup>19</sup> CCE, dictamen 8-24-RC/24, 21 de noviembre de 2024. Voto salvado, juez Enrique Herrería, párr. 10.

en tanto obliga a las autoridades jurisdiccionales a incorporar dichos estándares en el análisis de las controversias sometidas a su conocimiento.<sup>20</sup>

39. En este sentido, la Corte IDH ha señalado que los Estados que han ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos (“**Convención o Pacto de San José**”) se encuentran obligados a adecuar su ordenamiento jurídico interno a las disposiciones de dicho instrumento, de manera que sus normas y prácticas resulten compatibles con los estándares convencionales.<sup>21</sup> Esta obligación refuerza el deber de las autoridades jurisdiccionales al resolver controversias que involucren la posible afectación de derechos.
40. En este contexto, el bloque de constitucionalidad incorpora, entre otros instrumentos, la Convención, cuyo artículo 23.2 establece de manera taxativa las condiciones bajo las cuales pueden **restringirse los derechos políticos**, entre ellas, la existencia de una condena impuesta por juez competente en el marco de un proceso penal, criterio que debe ser entendido en un análisis integral sobre la validez de las restricciones a derechos políticos. Este estándar, conforme ha sido desarrollado por la jurisprudencia interamericana, no constituye un referente externo, sino que forma parte del ordenamiento jurídico ecuatoriano y, en consecuencia, integra el parámetro de control constitucional aplicable.
41. A partir de esta disposición, la Corte IDH ha desarrollado criterios para delimitar el ejercicio de potestades sancionadoras estatales cuando estas inciden en el ejercicio de derechos políticos. En particular, en el *Caso Petro Urrego vs. Colombia* precisó que las sanciones de destitución e inhabilitación impuestas a autoridades de elección popular por órganos administrativos constituyen restricciones a derechos políticos y, por tanto, deben ser analizadas conforme a las condiciones previstas en el artículo 23.2 de la Convención.<sup>22</sup> Así también se determinó:

---

<sup>20</sup> CCE, sentencia 11-18-CN/19, de 12 de junio de 2019, párr. 139

<sup>21</sup> Corte IDH, Caso Olmedo Bustos y otros vs. Chile (*La Última Tentación de Cristo*), sentencia de 5 de febrero de 2001 (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 87. “En el derecho de gentes, una norma consuetudinaria prescribe que un Estado que ha ratificado un tratado de derechos humanos debe introducir en su derecho interno las modificaciones necesarias para asegurar el fiel cumplimiento de las obligaciones asumidas. Esta norma es universalmente aceptada, con respaldo jurisprudencial. La Convención Americana establece la obligación general de cada Estado Parte de adecuar su derecho interno a las disposiciones de dicha Convención, para garantizar los derechos en ella consagrados. Este deber general del Estado Parte implica que las medidas de derecho interno han de ser efectivas (principio del *effet utile*). Esto significa que el Estado ha de adoptar todas las medidas para que lo establecido en la Convención sea efectivamente cumplido en su ordenamiento jurídico interno, tal como lo requiere el artículo 2 de la Convención. Dichas medidas sólo son efectivas cuando el Estado adapta su actuación a la normativa de protección de la Convención”.

<sup>22</sup> Corte IDH, *Caso Petro Urrego vs. Colombia*, sentencia de 8 de julio de 2020 (Fondo, Reparaciones y Costas), párrs. 96 y 98.

93. El ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención. Además, de conformidad con el artículo 23 convencional, sus titulares, es decir, los ciudadanos, no sólo deben gozar de derechos, sino también de “oportunidades”. Este último término implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos. **Los derechos políticos y su ejercicio propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político.** Por lo tanto, **el Estado debe propiciar las condiciones y mecanismos para que dichos derechos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación [...].**

94. Por otro lado, la Corte recuerda que los **derechos políticos no son absolutos, de forma tal que su ejercicio puede estar sujeto a regulaciones o restricciones.** Sin embargo, la facultad de regular o restringir los derechos no es discrecional, sino que está limitada por el derecho internacional, el cual requiere el cumplimiento de determinadas exigencias que, de no ser respetadas, transforman la restricción en ilegítima y contraria a la Convención Americana. [...]. La Corte advierte que la Comisión y las partes sostienen interpretaciones divergentes respecto al alcance del artículo 23.2 de la Convención, en particular sobre si dicho artículo admite restricciones a los derechos políticos de autoridades democráticamente electas como resultado de sanciones impuestas por autoridades distintas a un “juez competente, en proceso penal”, y las condiciones en que dichas restricciones podrían ser válidas.

96. La Corte reitera que el artículo 23.2 de la Convención Americana es claro en el sentido de que dicho instrumento **no permite que órgano administrativo alguno pueda aplicar una sanción que implique una restricción** (por ejemplo, imponer una pena de inhabilitación o destitución) a una persona por su conducta social (en el ejercicio de la función pública o fuera de ella) para el ejercicio de los derechos políticos a elegir y ser elegido: sólo puede serlo por acto jurisdiccional (sentencia) del juez competente en el correspondiente proceso penal. El Tribunal considera que la interpretación literal de este precepto permite arribar a esta conclusión, pues tanto la destitución como la inhabilitación son restricciones a los derechos políticos, no sólo de aquellos funcionarios públicos elegidos popularmente, sino también de sus electores. (énfasis añadido)

42. Sobre la base de lo expuesto, se advierte que, la Corte IDH ha sido clara en establecer que las sanciones de destitución e inhabilitación constituyen restricciones al ejercicio de los derechos políticos, en tanto inciden directamente en el derecho a ser elegido y a ejercer funciones públicas, así como en la voluntad popular expresada a través del sufragio. En consecuencia, tales medidas no pueden ser adoptadas de manera discrecional, sino que deben fundarse en un marco normativo previo, claro y aplicable, y estar sujetas a un control jurisdiccional adecuado, a fin de garantizar su compatibilidad con los estándares internacionales en materia de derechos humanos.
43. En el presente caso, la accionante alegó que la sanción de destitución impuesta en su contra no contaba con una base normativa previa, clara y aplicable, y que su imposición debía ser examinada considerando los límites al ejercicio de potestades

sancionadoras, en particular por su incidencia en el ejercicio del derecho a ser elegida y a ejercer el cargo para el cual fue designada.

44. En este contexto, la controversia planteada por la accionante exigía que la autoridad jurisdiccional analizara si la sanción impuesta se ajustaba a las exigencias de previsibilidad normativa y a los estándares aplicables en materia de restricciones a derechos, lo cual implicaba un examen constitucional de fondo. No obstante, la Sala Provincial omitió realizar dicho análisis, al no pronunciarse sobre los alegatos relacionados con la previsibilidad en la aplicación del ordenamiento jurídico ni sobre los límites al ejercicio del poder sancionador del Estado, pese a que estos constituían aspectos centrales para la resolución del caso, y se limitó a descartar la controversia sin verificar la posible afectación de derechos constitucionales ni la existencia de una base normativa suficiente para la sanción impuesta.
45. En este contexto, si bien este Organismo no se pronuncia sobre la eventual vulneración directa de los derechos de participación política, sí advierte que la naturaleza de la medida cuestionada exigía a la autoridad jurisdiccional un control constitucional particularmente riguroso, en tanto se trataba de una restricción que podía incidir en el ejercicio del sufragio pasivo y en la continuidad del mandato otorgado por la ciudadanía, con efectos directos en la configuración del ejercicio democrático.
46. Este Organismo concluye que la Sala Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica y por conexidad el derecho de participación de la accionante, al omitir analizar si la sanción impuesta contaba con una base normativa previa, clara y aplicable, y al no dar una respuesta constitucional adecuada a los alegatos planteados. Esta omisión afectó la previsibilidad en la aplicación del ordenamiento jurídico, en un contexto en el que la medida cuestionada incidía directamente en el ejercicio de derechos de participación política -en particular, en el derecho a ser elegido y a ejercer funciones públicas-, lo que exigía un control constitucional reforzado que la autoridad jurisdiccional no realizó, pese a tratarse de una medida con incidencia directa en la configuración del ejercicio democrático.
47. Sin perjuicio de lo expuesto, este Organismo advierte que, en el presente caso, la emisión de un reenvío para que una nueva Sala de la Corte Provincial conozca el recurso de apelación podría resultar ineficaz o generar efectos contrarios a la seguridad jurídica, en atención al tiempo transcurrido y a la naturaleza temporal del cargo, lo que hace inviable una restitución material sin afectar la estabilidad institucional. En tal virtud, de manera excepcional y atendiendo a las particularidades del caso, esta Corte considera que no corresponde ordenar el reenvío del proceso.

## 6. Decisión

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

1. **Aceptar** la acción extraordinaria de protección **2818-22-EP**.
2. **Declarar** la vulneración a la seguridad jurídica y por conexidad el derecho de participación.
3. **Dejar** sin efecto la sentencia de 17 de agosto de 2022 emitida por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Napo dentro del recurso de apelación.
4. **Disponer** que la Contraloría General del Estado, el Consejo Nacional Electoral y el Consejo de la Judicatura difundan el contenido de la presente sentencia a través de sus canales institucionales, con el fin de garantizar su conocimiento y prevenir la repetición de situaciones similares.
5. Notifíquese y cúmplase.

Jhoel Escudero Soliz  
**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, Jorge Benavides Ordóñez, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado (voto concurrente), Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz (voto concurrente), Claudia Salgado Levy (voto concurrente) y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 16 de abril de 2026. Sin contar con la presencia de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes por una licencia por enfermedad.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Cristian Caiza Asitimbay  
**SECRETARIO GENERAL**

## SENTENCIA 2818-22-EP/26

### VOTO CONCURRENTENTE

#### Juez constitucional Richard Ortiz Ortiz

1. De manera respetuosa presento el siguiente voto concurrente respecto de la decisión del caso 2818-22-EP, por las siguientes consideraciones.
2. El 14 de septiembre de 2022, Marlene Lucila Chimbo Shiguango (“**accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la decisión de 17 de agosto de 2022 emitida por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Napo (“**Corte Provincial**”). En su demanda, la accionante afirmó que la judicatura accionada omitió analizar los estándares desarrollados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos referente a la destitución de autoridades de elección popular por parte de autoridades administrativas. En particular, manifestó:

[S]i la Corte IDH –con fundamento en el Pacto de San José– ha resuelto que la destitución de autoridades de elección popular no puede quedar en manos de autoridades administrativas para garantizar el orden democrático, el derecho de los electores y también de los elegidos, es natural que debe aplicarse esta regla por encima de cualquier supuesto legal del derecho interno y al proceder de esta manera la Sala viola el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, el derecho a la tutela judicial y la seguridad jurídica.<sup>1</sup>

3. En ese contexto, la sentencia 2818-22-EP/26 concluyó que el fallo dictado por la Corte Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE). Esto, por cuanto, la autoridad judicial accionada omitió analizar “si la sanción impuesta contaba con una base normativa previa, clara y aplicable”, lo cual “incidía directamente en el ejercicio de derechos de participación política”. En particular, la sentencia indicó que:

[L]a Corte IDH ha sido clara en establecer que las sanciones de destitución e inhabilitación constituyen restricciones al ejercicio de los derechos políticos, en tanto inciden directamente en el derecho a ser elegido y a ejercer funciones públicas, así como en la voluntad popular expresada a través del sufragio. En consecuencia, tales medidas no pueden ser adoptadas de manera discrecional, y estar sujetas a un control jurisdiccional adecuado, a fin de garantizar su compatibilidad con los estándares internacionales en materia de derechos humanos.

4. Sobre este punto, concuerdo plenamente con la decisión de aceptar la acción extraordinaria de protección, porque la Corte Provincial dejó de aplicar normas constitucionales claras, previas y exigibles, así como sentencias internacionales que prohíben la destitución de autoridades de elección popular mediante actos expedidos

---

<sup>1</sup> SACC, demanda de acción extraordinaria de protección, foja 7.

por una autoridad administrativa como la Contraloría General del Estado. Por ello, se declaró la vulneración del derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE). De hecho, estimo que la decisión constituye un precedente importante que esclarece los límites de las autoridades administrativas en el marco de su potestad sancionatoria, respecto de la destitución de autoridades de elección popular. A su vez, considero que la decisión garantiza la **protección de los derechos de participación**, en la vertiente del derecho a ejercer cargo público (art. 61.1 CRE), debido a que la destitución de dignidades de elección popular solo puede hacerse mediante los mecanismos establecidos en la Constitución, como juicio político (arts. 129 y 130 CRE) y revocatoria de mandato (art. 105 CRE), o cuando se suspenden los derechos políticos.<sup>2</sup>

5. Ahora bien, aun cuando comparto los argumentos principales de la decisión 2818-22-EP/26, considero que el caso debía adicionalmente pronunciarse sobre dos aspectos centrales: **i)** sobre el alcance de la sanción administrativa de destitución; y, **ii)** la situación jurídica de la accionante.

**(i) Sobre el alcance de la sanción administrativa de destitución**

6. Sobre este punto, estimo que la decisión debió pronunciarse acerca del alcance normativo del artículo 48 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (“**LOGGE**”), el cual establece:

Artículo 48.- Ejecución e imposición de sanciones. - Las sanciones de **destitución** o de multa, o ambas conjuntamente, las **ejecutará** la correspondiente **autoridad nominadora** de la institución del Estado, de la que **dependa el servidor**, a requerimiento y por **resolución ejecutoriada de la Contraloría General del Estado**. Dicha autoridad informará mensualmente a la Contraloría General del Estado sobre la ejecución de las sanciones y, en su caso, de la recaudación de multas (énfasis añadido).

Las sanciones serán impuestas y ejecutadas por la Contraloría General del Estado cuando la indicada autoridad haya dejado de hacerlo o cuando se hubieren constituido en sujetos pasivos de la sanción, o cuando deba imponérseles a persona de derecho privado o a terceros.

7. De la lectura de la norma referida, se desprende que la autoridad nominadora es la encargada de la ejecución de la sanción de destitución. Sin embargo, en el caso de autoridades de elección popular, estas son elegidas por el electorado, quienes, en ejercicio de sus derechos de participación, designan a sus representantes para que tomen decisiones en favor de sus intereses (democracia representativa). De allí que,

---

<sup>2</sup> CRE. Artículo 64.- “El goce de los derechos políticos se suspenderá, además de los casos que determina le ley, por las razones siguientes: 1. Interdicción judicial, mientras ésta subsista, salvo en caso de insolvencia o quiebra que no haya sido declarada fraudulenta. 2. Sentencia ejecutoriada que condene a pena privativa de libertad, mientras ésta subsista”.

para este tipo de autoridades no existe una autoridad nominadora propiamente dicha, sino que es el cuerpo electoral el que tiene como función la designación de esas autoridades. En este sentido, considero que la norma referida en cuanto a la destitución no se aplica, en estricto sentido, a dignidades de elección popular, sino a otros servidores públicos.

8. Por su parte, el inciso segundo del artículo 48 indica que la CGE podrá ejecutar la sanción de destitución cuando la autoridad nominadora “haya dejado de hacerlo”. Es decir, que esta norma deja claro que se trata de servidores públicos que tiene una autoridad nominadora concreta jerárquicamente superior. Por lo que, tampoco se aplica a dignidades de elección popular. En otras palabras, la norma no permite que una autoridad administrativa –como la Contraloría General del Estado– pueda destituir a una autoridad de elección popular. Para ello, existen mecanismos constitucionales expresamente establecidos.
9. En suma, considero que existe una falta de claridad en el alcance normativo del artículo 48 de la LOCGE. Sin embargo, la sentencia 2818-22-EP/26 sí deja claro que las sanciones administrativas de destitución no son aplicables a autoridades de elección popular.

**(ii) Situación jurídica de la accionante**

10. Por otro lado, estimo que la decisión no se pronunció acerca de la situación jurídica de la accionante. En la sentencia 2818-22-EP/22, la Corte determinó:

[E]ste Organismo advierte que, en el presente caso, la emisión de un reenvío para que una nueva Sala de la Corte Provincial conozca el recurso de apelación podría resultar ineficaz o generar efectos contrarios a la seguridad jurídica, en atención al tiempo transcurrido y a la naturaleza temporal del cargo, lo que hace inviable una restitución material sin afectar la estabilidad institucional. En tal virtud, de manera excepcional y atendiendo a las particularidades del caso, esta Corte considera que no corresponde ordenar el reenvío del proceso.

11. Sobre este punto, concuerdo con la decisión de no ordenar el reenvío de la causa por el periodo fijo de designación que gozaba la accionante (2019-2023). No obstante, estimo que la decisión no precisó las implicaciones de la situación jurídica de la accionante. En particular, de conformidad con el artículo 15 de la Ley Orgánica de Servicio Público, la servidora o servidor público legalmente destituido no podrá reingresar al sector público en un período de dos años, contados desde la fecha de su destitución, pero su reingreso no podrá darse a la institución del Estado de la que fue destituida. En el caso, aquello implicaría que la accionante no podrá reingresar a la Prefectura de Napo al haber sido destituida de dicha institución.

12. Empero, en razón de que la Corte Constitucional determinó la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, puesto que la autoridad jurisdiccional omitió aplicar una base normativa previa, clara y aplicable, que no permite la destitución de una autoridad de elección popular mediante una sanción administrativa, se debería entender que la destitución efectuada por la Contraloría –órgano administrativo– quedó sin efecto y, en consecuencia, también dejó insubsistente la prohibición de reingreso a la función pública en los términos del artículo 15 de la LOSEP.
13. Lo dicho, no significa que la Corte interfiera en la facultad de determinación de responsabilidades que tiene la Contraloría General del Estado. Ya que, solamente la Corte Constitucional se pronunció sobre la sanción de destitución de la accionante – autoridad de elección popular– y el efecto de esta sanción en el goce de sus derechos de participación (art. 61.1 CRE). En otras palabras, las actividades de control desarrolladas por la Contraloría siguen intactas.
14. En conclusión, estimo que la decisión debió determinar la situación jurídica de la accionante respecto a la destitución hecha por una autoridad administrativa.
15. Por las consideraciones que anteceden, concuerdo con la decisión de mayoría, pero bajo las precisiones expuestas anteriormente.

Richard Ortiz Ortiz  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal que, el voto concurrente del juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en la sentencia de la causa 2818-22-EP, fue presentado mediante correo electrónico el 21 de abril de 2026, a las 08:41; y procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Cristian Caiza Asitimbay  
**SECRETARIO GENERAL**

**SENTENCIA 2818-22-EP/26**

**VOTO CONCURRENTENTE**

**Juez constitucional Alí Lozada Prado**

1. Formulo este voto concurrente porque, si bien comparto la decisión adoptada en la sentencia de mayoría, discrepo de su argumentación. A continuación, sintetizo la razón de mi disidencia, ya manifestada durante las deliberaciones del Pleno de la Corte Constitucional.
2. Marlene Lucila Chimbo Shiguango (“**accionante**”) presentó una acción de protección en contra de la Contraloría General del Estado, mediante la cual impugnó la resolución que determinó su responsabilidad administrativa culposa por actuaciones realizadas en su calidad de prefecta provincial encargada y viceprefecta de la provincia de Napo. Dicha resolución dispuso, además, su destitución y el pago de una multa de USD 7720. Alegó, principalmente, la vulneración de los derechos al trabajo, a los derechos políticos, a la seguridad jurídica, al debido proceso y a la defensa porque la Contraloría carecería de competencia para destituir o inhabilitar a autoridades de elección popular, y la resolución habría sido emitida fuera del plazo legal previsto. El 25 de julio de 2022, la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Tena negó la acción de protección por improcedente. Posteriormente, el 17 de agosto de 2022, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Napo (“**Sala Provincial**”) resolvió negar el recurso de apelación y confirmar la sentencia subida en grado. Finalmente, la accionante presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de apelación.
3. En su demanda de acción extraordinaria de protección, la accionante alegó, principalmente, la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva, a la seguridad jurídica, al debido proceso y a la defensa porque la Sala Provincial calificó el caso como un asunto de mera legalidad y, por lo tanto, consideró que debía ser conocido en la jurisdicción contencioso-administrativa, sin advertir que la controversia no se limitaba a la correcta aplicación de normas infra-constitucionales, sino que planteaba un problema relativo a los límites de la potestad sancionadora en la imposición de sanciones de destitución e inhabilitación a autoridades de elección popular. En consecuencia, afirmó que la Sala Provincial le denegó el acceso a la justicia constitucional.
4. El voto de mayoría consideró que los argumentos de la accionante debían analizarse como una posible vulneración del derecho a la seguridad jurídica, en conexión con los derechos de participación. Por ello, formuló el siguiente problema jurídico: “¿La Sala

Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la accionante, en conexión con sus derechos de participación, al no analizar si la sanción de destitución impuesta a una autoridad de elección popular contaba con una base normativa previa, clara y aplicable?”

5. Para resolverlo, el voto de desarrolló, en abstracto, el contenido y alcance del derecho a la seguridad jurídica y su relación con el ejercicio de la potestad sancionadora. Asimismo, se refirió al bloque de constitucionalidad, al artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en particular al caso Petro Urrego vs. Colombia, en el que se estableció que las sanciones de destitución e inhabilitación impuestas por órganos administrativos a autoridades de elección popular constituyen restricciones a los derechos políticos. Con base en estas consideraciones, concluyó que tales sanciones deben fundarse en un marco normativo previo, claro y aplicable, y estar sujetas a control jurisdiccional.
6. A partir de ello, el voto de mayoría determinó que la controversia planteada exigía un examen constitucional de fondo sobre la previsibilidad normativa de la sanción impuesta. Sin embargo, advirtió que la Sala Provincial omitió realizar dicho análisis y se limitó a descartar la controversia como un asunto de mera legalidad, sin verificar la posible afectación de derechos constitucionales ni la existencia de una base normativa suficiente. En consecuencia, concluyó que la Sala Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica y, por conexidad, el derecho de participación.
7. Finalmente, el voto de mayoría decidió (i) aceptar la demanda; (ii) declarar la vulneración del derecho a la seguridad jurídica y, por conexidad, del derecho de participación; (iii) dejar sin efecto la sentencia impugnada; (iv) disponer que la Contraloría General del Estado, el Consejo Nacional Electoral y el Consejo de la Judicatura difundan el contenido de la presente sentencia; y (v) exhortar a la Contraloría General del Estado para que, en el ámbito de sus competencias, evalúe la necesidad de proponer a la Asamblea Nacional las reformas normativas pertinentes, a fin de adecuar el régimen sancionador aplicable a autoridades de elección popular a los estándares constitucionales y al bloque de constitucionalidad.
8. Antes de exponer las razones de mi discrepancia, conviene precisar lo siguiente:
  - 8.1. Esta Corte ha determinado que, en el contexto de la acción de protección, pueden distinguirse –entre otros– **tres problemas jurídicos sucesivos**: (i) determinar si procede o no la acción de protección para el juzgamiento de las pretensiones de la demanda; (ii) de ser procedente, establecer si se han comprobado o no las vulneraciones de derechos acusadas en la demanda; y (iii) en caso de comprobarse

dichas vulneraciones, determinar las medidas de reparación integral que correspondan en el caso concreto.<sup>1</sup>

**8.2.** Las respuestas argumentadas que se den a cada uno de esos tres **tipos de problema jurídico** constituirán, a su vez, las **motivaciones** en que se funden los tres **tipos de decisiones específicas** correspondientes a cada uno de aquellos tipos de problema, a saber: (i) declarar procedente o no la acción de protección –en relación con el problema (i)–; (ii) declarar que se vulneraron o no los derechos fundamentales de quien demanda –en relación con el problema (ii)–; (iii) disponer ciertas medidas de reparación integral –en relación con el problema (iii)–.

**8.3.** La garantía de la motivación prescribe que, cada uno de esos tres tipos de decisiones deben contar con una motivación **suficiente** (véanse artículo 76.7.1 de la Constitución y sentencia 1158-17-EP/21). Particularmente, para el caso de una decisión sobre si se comprobaron o no las vulneraciones de derechos alegadas –problema jurídico y decisión (ii)–,<sup>2</sup> la Corte ha establecido que:

[...] el referido criterio rector [de la garantía de la motivación] exige específicamente que la motivación de ese tipo de sentencias contengan al menos tres elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente; (ii) una fundamentación fáctica suficiente; y (iii) un análisis sobre la real existencia o no de vulneraciones a derechos fundamentales. Este elemento (iii) no añade ningún componente a la estructura del criterio rector –fundamentación fáctica suficiente y fundamentación normativa suficiente–, pues ambas clases de fundamentación son las requeridas también al motivar la decisión de si se han vulnerado o no los derechos fundamentales alegados por quien acciona una garantía jurisdiccional. Lo que introduce el elemento (iii), más bien, es que la suficiencia de la motivación –es decir, de las fundamentaciones fáctica y jurídica– debe observar un estándar elevado (reforzado) en el caso de sentencias dictadas en garantías jurisdiccionales; es decir, para que una sentencia de ese tipo cumpla con la garantía de la motivación es preciso un desarrollo argumentativo –en lo fáctico y en lo normativo– en grado tal que dé cuenta de “la real existencia o no de vulneraciones a derechos fundamentales”.<sup>3</sup>

**9.** Pues bien, mi **primera discrepancia** radica en que el voto de mayoría calificó a los hechos del caso como vulneraciones al derecho a la seguridad jurídica, en conexión con los derechos de participación. Como se indicó en los párrafos anteriores, la

<sup>1</sup> CCE, sentencia 1791-22-EP/25, 10 de julio de 2025, párr. 22.

<sup>2</sup> En relación con el primer problema jurídico —la procedencia de la acción de protección— esta Corte ha establecido que “el órgano jurisdiccional debe exponer de forma suficiente los fundamentos normativos y fácticos que justifiquen por qué el caso no puede tramitarse por la vía constitucional”. CCE, sentencia 2894-22-EP, 16 de octubre de 2025, párr. 20. En relación con el tercer problema jurídico —las medidas de reparación integral— la Corte ha señalado que estas deben “tener un nexo causal con la acción u omisión acusada, las vulneraciones declaradas, los daños acreditados en el proceso de origen para que la reparación ordenada resulte pertinente para subsanar dicha vulneración”. CCE, sentencias 24-21-IS/24, 11 de enero de 2024, párr. 49; y, 8-19-IS/22, 13 de octubre de 2022, párr. 40.

<sup>3</sup> CCE, sentencia 1956-21-EP/24, 16 de agosto de 2024, párr. 24.

accionante impugna la decisión que declaró improcedente la acción de protección; esto es, la calificación de que la controversia pertenecía exclusivamente al ámbito de la legalidad, lo que habría impedido el acceso a la jurisdicción constitucional. Este argumento no se relaciona con la seguridad jurídica, en la medida en que no versa sobre la existencia, claridad o previsibilidad de una norma aplicable, ni sobre la certeza en su aplicación, sino sobre la decisión de un órgano jurisdiccional de abstenerse de conocer el fondo de una alegación de vulneración de derechos. Tampoco se trata, ni de manera directa ni por conexión, de una afectación a los derechos de participación, pues la accionante no impugna la validez o legitimidad de una medida que los restrinja, sino la negativa judicial de someter esa cuestión a control constitucional. Incluso, el propio voto de mayoría lo reconoce al señalar que “este Organismo no se pronuncia sobre la eventual vulneración directa de los derechos de participación política”.

10. El cuestionamiento de la accionante lleva, más bien, a plantearse si la decisión de declarar improcedente la acción de protección restringió indebidamente su derecho al acceso a la justicia constitucional. En consecuencia, el problema jurídico que debía formularse es el siguiente: ¿La sentencia impugnada vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva, en su dimensión de acceso a la justicia, por declarar improcedente la acción de protección, pese a que la controversia planteaba una presunta vulneración de derechos constitucionales derivada de los límites de la potestad sancionadora en la imposición de sanciones de destitución e inhabilitación a autoridades de elección popular?
11. Mi **segunda discrepancia** surge de una inconsistencia en el razonamiento del voto de mayoría. Este concluye que la Sala Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica y, por conexidad, el derecho de participación de la accionante, por “omitir analizar si la sanción impuesta contaba con una base normativa previa, clara y aplicable” y por “no dar una respuesta constitucional adecuada a los alegatos planteados”. Para arribar a dicha conclusión, el voto de mayoría desarrolla el contenido del derecho a la seguridad jurídica, el bloque de constitucionalidad, el artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en particular el caso Petro Urrego vs. Colombia, del cual deriva la exigencia de legalidad estricta en sanciones que restringen derechos políticos. Con base en ello, afirma que las sanciones de destitución e inhabilitación deben estar previstas en una norma previa, clara y aplicable, y sujetas a control jurisdiccional.
12. El razonamiento del voto de mayoría ingresa en el fondo del conflicto —examen de mérito—, esto es, la validez sustantiva de la sanción impuesta por la Contraloría, pero su conclusión atribuye la vulneración del derecho a un aspecto distinto: la falta de pronunciamiento de la Sala Provincial sobre esa misma materia de fondo. Esta

disociación evidencia una inconsistencia en la estructura argumentativa del voto de mayoría, pues efectúa un control material de la decisión administrativa, pero el reproche final se construye sobre una omisión judicial de distinto alcance.

13. Aquello también se advierte en la parte decisoria del voto de mayoría, en la que se exhorta a la Contraloría General del Estado a que, en el ámbito de sus competencias, evalúe la necesidad de proponer a la Asamblea Nacional las reformas normativas pertinentes, a fin de adecuar el régimen sancionador aplicable a autoridades de elección popular a los estándares constitucionales y al bloque de constitucionalidad. Esta disposición presupone, en los hechos, una valoración sobre la insuficiencia o incompatibilidad del marco normativo vigente, como si se hubieran declarado vulneraciones derivadas de su aplicación o advertido una posible inconstitucionalidad de la normativa que regula dicho régimen.
14. En suma, estos elementos evidencian que el voto de mayoría no se limitaría a revisar la corrección de la decisión impugnada, sino que reconfigura el problema jurídico e ingresa en la examinación del fondo de la controversia —examen de mérito—, así como en el diseño normativo del régimen sancionador aplicable a autoridades de elección popular. Esta forma de razonamiento desborda el marco de la acción extraordinaria de protección, en la medida en que traslada el control constitucional hacia un examen material que no fue objeto directo ni de la formulación del problema jurídico ni de su conclusión. En consecuencia, se genera una incoherencia entre el razonamiento desarrollado y la conclusión finalmente adoptada.
15. Incluso si se aceptara que el cargo de la accionante debía analizarse a la luz del derecho a la seguridad jurídica, en mi opinión, la resolución debía partir de una consideración esencial: la accionante alegó la vulneración de derechos constitucionales porque la Contraloría le impuso, además de una multa, la sanción de destitución por actuaciones realizadas en su calidad de prefecta encargada y viceprefecta. En ese contexto, no cabía calificar la controversia como un asunto de mera legalidad ni excluir su conocimiento en sede constitucional. Ello obedece a que la presente acción de protección no versa sobre una sanción administrativa ordinaria impuesta a un servidor público cualquiera, sino sobre la destitución de una autoridad de elección popular. Este elemento introduce una dimensión constitucional relevante, en la medida en que compromete principios democráticos vinculados a la representación popular, pues una autoridad administrativa deja sin efecto el mandato conferido por el electorado. En consecuencia, no solo se encuentran comprometidos los derechos de la accionante, sino también la expresión de la voluntad popular que sustenta su designación como viceprefecta. En consecuencia, la acción sí era procedente en la vía constitucional y correspondía analizar las vulneraciones de derechos.

16. Dejo expuestas así las razones de mi concurrencia.

Alí Lozada Prado  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal que, el voto concurrente del juez constitucional Alí Lozada Prado, anunciado en la sentencia de la causa 2818-22-EP, fue presentado mediante correo electrónico el 04 de mayo de 2026, a las 16:48; y procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Cristian Caiza Asitimbay  
**SECRETARIO GENERAL**

**Razón:** En la sentencia del caso 2818-22-EP no consta el voto concurrente de la jueza constitucional Claudia Salgado Levy, en virtud de haberse configurado el supuesto establecido en el inciso cuarto del artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Cristian Caiza Asitimbay  
**SECRETARIO GENERAL**