



*Debido Proceso en la Remoción de Autoridades Públicas: Caso Yunda*

*Due Process in the Removal of Public Authorities: Case of Jorge Yunda*

*Devido Processo na Destituição de Autoridades Públicas: Caso Yunda*

Betzy Alejandra Cuenca-Celi <sup>I</sup>  
[bcuenca3@utmachala.edu.ec](mailto:bcuenca3@utmachala.edu.ec)  
<https://orcid.org/0000-0002-0361-0045>

Erick Santiago Mendieta-Feijoo <sup>II</sup>  
[emendieta2@utmachala.edu.ec](mailto:emendieta2@utmachala.edu.ec)  
<https://orcid.org/0000-0003-4462-6040>

José Correa-Calderón <sup>III</sup>  
[jecorrea@utmachala.edu.ec](mailto:jecorrea@utmachala.edu.ec)  
<https://orcid.org/0000-0002-2071-1008>

**Correspondencia:** [bcuenca3@utmachala.edu.ec](mailto:bcuenca3@utmachala.edu.ec)

Ciencias Sociales y Políticas  
Artículo de Investigación

\***Recibido:** 15 de enero de 2022 \***Aceptado:** 31 de enero de 2022 \* **Publicado:** 03 de febrero de 2022

- I. Estudiante de la Universidad Técnica de Machala, Machala, Ecuador.
- II. Estudiante de la Universidad Técnica de Machala, Machala, Ecuador.
- III. Magister en Derecho Constitucional, Abogado de los Juzgados y Tribunales de la Republica, Docente de la Universidad Técnica de Machala, Machala, Ecuador.

## Resumen

El objetivo del presente trabajo investigativo fue analizar el proceso para la remoción de autoridades públicas y su apego al proceso administrativo de remoción establecido en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y a la garantía constitucional del debido proceso en el Ecuador. Somos un país con una normativa constitucional que prioriza los derechos humanos, así como también garantiza el cumplimiento de las leyes y que estas siempre vayan acorde a la Constitución de la República del Ecuador. En esta investigación, se pretende demostrar tanto el cumplimiento como las supuestas irregularidades presentadas en el proceso del alcalde del distrito metropolitano de Quito: Jorge Yunda. Además de interpretar la resolución C043-21 emitida por el Consejo Metropolitano de Quito, en la que se resuelve remover del cargo al ejecutivo y de esta forma, determinar lo que dispone la normativa antes mencionada, que reduciremos a las siglas COOTAD, y verificar que está vinculado al cumplimiento del debido proceso dentro de la causa dando como resultado una interrogante que será respondida como resultado de la investigación respecto a la existencia de legalidad dentro del caso.

**Palabras clave:** Remoción; Constitución; Debido Proceso; Destitución; facultad

## Abstract

The objective of this investigative work was to analyze the process for the removal of public authorities and their adherence to the administrative removal process established in the Organic Code of Territorial Organization, Autonomy and Decentralization and the constitutional guarantee of due process in Ecuador. We are a country with a constitutional regulation that prioritizes human rights, as well as guarantees compliance with the laws and that these are always in accordance with the Constitution of the Republic of Ecuador. In this investigation, it is intended to demonstrate both the compliance and the alleged irregularities presented in the process of the mayor of the metropolitan district of Quito: Jorge Yunda. In addition to interpreting resolution C043-21 issued by the Metropolitan Council of Quito, in which it is resolved to remove the executive from office and thus determine what the aforementioned regulations provide, which we will reduce to the acronym COOTAD, and verify that It is linked to compliance with due process within the case, resulting in a question that will be answered as a result of the investigation regarding the existence of legality within the case.

**Keywords:** Removal; Constitution; Due process; Dismissal; faculty

## Resumo

O objetivo deste trabalho investigativo foi analisar o processo de destituição de autoridades públicas e sua adesão ao processo de destituição administrativa estabelecido no Código Orgânico de Organização Territorial, Autonomia e Descentralização e a garantia constitucional do devido processo legal no Equador. Somos um país com uma regulamentação constitucional que prioriza os direitos humanos, bem como garante o cumprimento das leis e que estas estejam sempre de acordo com a Constituição da República do Equador. Nesta investigação, pretende-se demonstrar tanto o cumprimento quanto as supostas irregularidades apresentadas no processo do prefeito da região metropolitana de Quito: Jorge Yunda. Além de interpretar a resolução C043-21 emitida pelo Conselho Metropolitano de Quito, na qual se resolve destituir o executivo do cargo e assim determinar o que prevêm as referidas normas, que reduziremos à sigla COOTAD, e verificar se é vinculado ao cumprimento do devido processo legal dentro do caso, resultando em uma questão que será respondida em decorrência da investigação sobre a existência de legalidade dentro do caso.

**Palavras-chave:** Remoção; Constituição; Devido Processo; Demissão; Faculdade

## Introducción

Lo que se buscó en el presente trabajo de investigación es analizar el proceso de remoción de autoridades públicas, basándonos en un caso bastante mediático como lo es el Caso Yunda y el cumplimiento del procedimiento administrativo de remoción del ejecutivo de gobiernos autónomos descentralizados. Es así como nos planteamos como objetivo general interpretar la Resolución No. C043-21 del Consejo Metropolitano de Quito, en la que se determinó remover del cargo al Ejecutivo Municipal, puesto que, con base a la denuncia presentada, el Ejecutivo habría incurrido con las causales c, d y g del artículo 333 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Sin embargo, al momento de que la Comisión de Mesa se pronuncia, esta recomienda remover del cargo a Jorge Yunda bajo una única causal del artículo antes mencionado, esta es el literal g. Esta causal violentada, según la Resolución C 043-21, hace referencia al incumplimiento de las disposiciones que garantiza el derecho a la participación ciudadana. Entonces, para alcanzar los objetivos que hemos propuesto, es necesario que se analice

cómo se lleva a cabo un proceso de remoción en nuestro país respecto a un funcionario que enmarca liderazgo en una población determinada como lo es el Alcalde.

Como es de entender, esta figura será elegida mediante votación popular con el fin de cumplir con los principios que direccionará el correcto uso de recursos económicos al igual que potestades y competencias administrativas en cada territorio, según lo establecido por la Constitución de la República, justamente en el artículo 225 referente a lo que comprende el Sector público en nuestro país, que según los numerales dos lo conforma también las entidades de Régimen Autónomo Descentralizado, así como también lo manifestado anteriormente que es el desarrollo de las actividades económicas que en este caso son emanadas por el estado ecuatoriano.

Para dar comienzo al análisis de la remoción de autoridades públicas en el Ecuador, se planteó como interrogante principal, cuál es el procedimiento a seguir, qué ley lo ampara y qué garantías constitucionales deben cumplirse en el caso de que alguna autoridad pública no realice el correcto manejo de los GADs en el Ecuador, además de las principales Funciones del Estado como el Poder Ejecutivo y Legislativo, Varios políticos, legisladores, alcaldes, en definitiva, autoridades públicas, se han visto inmersas en una serie de acontecimientos de índole negativa respecto a los diferentes delitos como cohecho, corrupción, abuso de poder, tráfico de influencias, peculado, entre otros que precisan una investigación muy comprometida con la obtención de resultados favorables para reconocer o verificar la existencia del debido proceso en los procesos de remoción de autoridades o servidores públicos.

## **Métodos de Investigación**

### ***Método Exegético:***

Este método nos permitió interpretar el estudio de documentos de carácter legal, así como también plantear la existencia de una investigación minuciosa acerca del tema, en este caso verificar la normativa tanto legal como constitucional dentro del artículo que aborda el debido proceso y el proceso de remoción de autoridades públicas, es así, que al implementar este método dentro de la investigación nos permite interpretar de una manera adecuada la normativa jurídica para desempeñar los puntos a cabalidad.

Con respecto a los métodos utilizados en la presente investigación fueron empleados el método analítico, documental e inductivo-deductivo, además hace referencia a una metodología cualitativa, descriptiva.

### ***Método Analítico:***

Con la aplicación de este método lograremos descomponer el proceso de remoción por parte en que se deba analizar la legalidad pertinente al caso además de aplicar una observación rigurosa acerca de si existe el cumplimiento del debido proceso o si existió irregularidades en el mismo ya que este método permite desmembrar lo que se vaya a analizar y de esta forma realizar juicios analíticos conforme a lo estudiado para la elaboración del presente artículo.

### ***Método Documental:***

Respecto de este método en el presente artículo, consideramos aplicable puesto que al igual que el método exegético, nos permitió entender el documento como mecanismo de información y que, de esta forma, logramos esclarecer dudas que surjan a lo largo de la investigación. Una revista de la universidad de Medellín, manifiesta que este método es de gran aporte dentro de una investigación por lo que lo conceptualizan de la siguiente manera:

*“Es la base metódica tradicional de la investigación jurídica. Teniendo en cuenta su importancia para el mundo académico se reflexiona en este artículo sobre la noción de documento, archivo, libro, etc.”* (Botero Bernal, Andres, 2003)

### ***Método Inductivo-Deductivo***

La aplicación de este método es fundamental debido a la formulación de interrogantes planteadas durante el desarrollo del mismo puesto que fue necesario brindar nuestro punto de vista analítico por ser un tema reciente, acontecido aquí en el Ecuador. De esta forma, logramos entender que la aplicabilidad de este método para un investigador es esencial y según Gladys Dávila, manifiesta lo siguiente respecto a esto: “...Los investigadores a partir de sus observaciones hacen las inducciones y formulan hipótesis y a partir de ellas hacen deducciones y extraen consecuencias lógicas, si estas son compatibles con el conocimiento aceptado, se procede a la comprobación y se aceptan o rechazan” (Newman, 2006, pág. 25).

## **Resultados de la Investigación**

### **1. Antecedentes**

A fin de desarrollar una guía para la comprensión del presente artículo, en esta sección desarrollaremos en orden cronológico, los hechos que establecieron en la historia un punto de interés en el Ecuador cuando una Autoridad Pública mediática de la Capital, fue removida mediante un proceso que pone en duda el correcto desempeño de funciones que desarrollan las autoridades

dentro del territorio nacional y el cumplimiento del debido proceso para la remoción del cargo de Alcalde, estableciendo los hechos que preceden este caso, así como su conceptualización para enmarcar los hechos de forma clara y perceptible.

Ahora, partiremos con un concepto acerca de lo que en nuestro país acarrea ser un servidor público que no es sino la persona, independientemente de su título profesional, que brinda sus servicios a cualquier tipo de entidad o sector del Estado, es decir, de carácter público. Bajo lo establecido en la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP), en su articulado cuatro, manifiesta lo siguiente: “Serán servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público.”

Es así, como al versar acerca del rol que un servidor público debe ejercer se torna relativamente sencillo puesto que se enfocaría en el cumplimiento de sus funciones de acuerdo a la norma que lo regula, en el caso del Ejecutivo del Gobierno Autónomo Descentralizado, están estipuladas en el artículo 60 del COOTAD. El ser Alcalde, conlleva al cumplimiento de funciones y atribuciones complejas, puesto que como son designados a través de elección popular, los mismos pueden solicitar la remoción del cargo de este funcionario si lo creen justo y necesario por cuanto se vean afectados de manera directa o indirecta por actuaciones ilegítimas que incurran con las causales que se tipifican para que se dé inicio un proceso de remoción.

Una vez entendida las definiciones relevantes para lo que se pretende explicar, vamos a partir con una fecha que da inicio a toda esta investigación: El 12 de mayo del año 2019. Durante esta fecha es cuando toma posesión el Dr. Jorge Homero Yunda Machado, tras declararse ganador en las elecciones municipales. El frente de profesionales por la dignidad de Quito, fue el que inició mediante petición al Consejo Metropolitano de Quito, la remoción del Alcalde de dicha ciudad, sin embargo, previo a esta petición existió una primera denuncia en contra de Yunda por parte de Marcelo Hallo, vocero del colectivo “Quito Unido”, quien en últimas instancias retira su petición alegando de que los concejales ya estaban listos para votar en su contra. Por otro lado, como se indicó en líneas anteriores, se encontraba el Frente de Profesionales por la dignidad de Quito, que por su parte se encuentra representado legalmente por Alejandra Carolina Moreno, figura de la que hablaremos durante el transcurso de esta investigación. El acontecimiento de realizar una denuncia para la remoción del cargo al Alcalde Yunda, se desarrolló el 22 de abril del 2021, solicitando el incumplimiento de tres causales tipificadas en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, específicamente, literales c, d y g, que básicamente se resume al

despilfarro, el incumplimiento de normas y disposiciones legales y al negar el derecho a la participación ciudadana, respectivamente. Una vez que ingresó a trámite dicha petición realizada por la abogada Moreno y después de una jornada histórica y extensa de 16 horas, la misma que fue desarrollada en dos sesiones con exactamente catorce votos que apoyaban dicha denuncia de la abogada Moreno, por lo tanto, cumplió con lo requerido para darle pie a que el señor ex Alcalde, Jorge Yunda sea removido de sus funciones según lo manifiesta el artículo 333 del COOTAD. Por lo antes explicado, debemos entender que, para la aprobación de la moción presentada ante el Consejo Metropolitano, el señor Manuel Carrión, designa a la concejal Analía Ledesma, para que ejecute dos acciones; la primera es la integración de la Comisión de Mesa; y, la segunda, que una vez que forma parte de la Comisión, Ledesma pueda hacer la respectiva tramitación de la denuncia presentada por la Abogada Moreno.

### ***1.1. Denuncia presentada por la Abogada Alejandra Moreno Miranda***

Por sus propios derechos constitucionales, amparados en el artículo 61, numeral quinto en el que se manifiesta que, al ser ciudadana ecuatoriana, se encuentra en el derecho de fiscalizar los actos del poder público, la Ab. Alejandra Carolina Moreno Miranda, plantea una denuncia en contra de quien, en aquel entonces, se reconocía como el Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito, Dr. Jorge Homero Yunda Machado. Alegando que dicha autoridad habría incumplido con algunas funciones que le corresponden como autoridad ejecutiva del Distrito Metropolitano de la ciudad de Quito. Esto fue realizado con las pruebas pertinente acerca de cada regla incumplida, demostrando el posible menoscabo de tres causales (c, d y g), del articulado 333 referente a las causales para remoción del Ejecutivo tipificado en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, y que la denunciante adjunta pruebas y argumentación correctamente suscritas. Además de esto, para efectos de cumplir con lo establecido en el articulado 336, de la normativa antes mencionada, que cumple con todos los requisitos manifestados dentro del mismo, así como también, dejando establecido el domicilio, dirección de correo electrónico, y demás formalidades dando por clara y completa dicha demanda y que esto de paso al cumplimiento de lo señalado dentro del artículo 336 del Código mencionado con anterioridad, en el que se tipifica el procedimiento de remoción

### ***1.2. Resolución No. C 043-2021***

El Consejo Metropolitano de Quito, resuelve remover del cargo al Dr. Jorge Yunda, luego del análisis del informe de la Comisión de Mesa, además de verificar en base a los alegatos y pruebas

presentadas por ambas partes, el incumplimiento de una única causal y no de las tres que alegaba la Abogada Moreno y que por su parte, esta causal se encuentra tipificada en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; se hará alusión, en su literal g, del artículo 333, que establece lo siguiente: “g) *Incumplir con las disposiciones establecidas en la legislación para garantizar el ejercicio del derecho a la participación ciudadana en la gestión del respectivo gobierno autónomo descentralizado.*”

Existen dos articulados en los que según la resolución emitida por el Consejo Metropolitano de Quito uno de ellos se está incumpliendo, esto es el Artículo 303 del COOTAD y el otro hace referencia al art 312 de la misma norma en el que tipifica el incumplimiento del derecho a la participación, establecido en el artículo antes mencionado, acarrea sanciones de carácter administrativas y políticas inclusive conlleva a la remoción del cargo para quien violenta el derecho. Entonces, en base a lo argumentado en la resolución que denota el incumplimiento de esta causal, se habría, demostrado la ausencia del Alcalde en las sesiones ordinarias No 001, de fecha 23 de agosto del 2019, sesión ordinaria No. 002 correspondiente a la fecha 18 de octubre del 2019, Sesión ordinaria No. 003 del 26 de diciembre del año 2019, Sesión ordinaria No.004 del 19 de febrero del 2020, sesión ordinaria No. 005 de fecha 28 de octubre del 2020 y la sesión extraordinaria No. 006 de fecha 16 de diciembre del 2020.

## **2. Referencias Conceptuales**

### ***2.1. Acerca del Deber***

Para Bix el deber es la realidad en donde una obligación emana cuando alguna norma de naturaleza coercitiva o moral pueden generar dicha obligación, así el deber es también considerado como obligación, esta apreciación sobre el deber y la relación directa con la obligación que nacen de diferentes naturalezas y que también puede ser una conceptualización válida a la relación con los deberes de las autoridades y las facultades que deben de cumplir al momento de ejercer un cargo público, lo plasma en su diccionario jurídico (Bix, 2009, pág. 93).

### ***2.2. La corrupción***

Corrupción viene del latín *corrumpere* que hace alusión a la descomposición biológica de algo, en la historia corrupción ha adoptado dos conceptualizaciones alejadas entre sí, por una parte, el sentido de la palabra en apego a la modificación del estado orgánico de algo y por otro lado en sentido más estricto a la obtención de riqueza mediante acciones poco éticas que parte de incitar

un mal funcionamiento del sistema que sienta las bases y requisitos de un proceso en específico como puede ser la obtención de un contrato de prestación de servicio con el estado. En los países se establece de manera expresa las variables que existen de corrupción adoptándolas de diferentes tipos penales, pero con un mismo fin, algunas de las variables de corrupción han sido denominadas como: soborno, enriquecimiento ilícito, tráfico de influencias, colusión, nepotismo, por nombras alguna de las variables de la corrupción tipificadas en algunos países. Para Reyes, la corrupción también es parte del capitalismo y el individualismo con el fin de generar riquezas a cualquier costo.

“Como ideología hegemónica, el individualismo, fundado en la propiedad individual de la riqueza, juega un rol primordial y da sustento al régimen imperante. Incita al sujeto a la búsqueda de riqueza, tenga o no tenga bienes. Simultáneamente la búsqueda de esa riqueza se hará siempre por todos los medios, sean legales o ilegales.” (Reyes, 2018, pág. 5)

Según la Real Academia Española, se puede conceptualizar la Corrupción como el accionar de dañar a alguien o corromperlo para que se genere un abuso de la posición de una persona generalmente de forma escrita pero también se puede dar en diferentes formas.

Manuel Mendieta establece que una simple acción que genera un cambio en el mundo factico que conlleve un lucro se podría ser denominado como una acción corrupta *“se usa un término muy preciso y se considera tal sólo un abuso de poder que conlleva un beneficio o ganancia económica para el corrupto”* (Mendieta, 2020, pág. 15).

### **2.3.Importancia de la Constitución**

La Constitución es el documento supremo de naturaleza jurídica que surge mediante la voluntad directa del pueblo, tiene la finalidad de regular los poderes del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), lidera el orden jerárquico de los cuerpos normativos en lo que Kelsen denomino como “Pirámide de Kelsen”, se reconocen derechos, principios y garantías que buscan la protección de las personas que habitan en un territorio determinado, como lo menciona Márquez los derechos, “se les otorga a los ciudadanos con la finalidad de obtener el beneficio personal y colectivo que garantiza un ejercicio práctico de los principales valores políticos del Estado”, (2011, pág. 101), ejerciendo la protección de los derechos es posible vivir en un ambiente de en armonía con seguridad jurídica y paz.

En la Constitución se establece la protección de derechos, pero también las herramientas para poder ejecutarlos mediante la administración, a esta herramienta se la conoce como políticas públicas “el

vínculo entre los derechos humanos y la administración y políticas públicas se torna más estrecho, pues por una parte hay que tener presente que los derechos deben ser concebidos como elementos materiales y tangibles, más que como nociones abstractas y etéreas” (Moranchel, 2020, pág. 115). Establecer un concepto de Constitución es muy complejo por lo que atienden a diferentes necesidades de los Estados de donde son emanados, en el caso de la Constitución de la República del Ecuador marca un precedente sin igual en Latinoamérica, por poseer una gran variedad de flora y fauna, un ecosistema muy rico, por cuanto se vio la necesidad dotar de una protección especial al medio ambiente estableciendo a la naturaleza como sujeto de derecho, para que de esta forma se cumpla con otra particularidad de la Constitución del Ecuador que es el del Buen vivir, que busca reconocer al ser humano uno solo con la naturaleza para poder vivir en armonía y sin afectaciones que puedan dañar el ecosistema en donde se desarrolla la vida, como lo menciona Novillo que en el Buen Vivir “se promueve la construcción de un estado intercultural, donde, además, la igualdad de género, el trabajo comunitario y el medio ambiente, jueguen un papel fundamental en la armonía entre ser humano-naturaleza” (2019, pág. 6).

#### ***2.4. La impugnación en el sentido jurídico***

La impugnación es la manifestación de discrepancia o contradicción sobre lo resuelto o señalado ante quien emanó una decisión judicial o administrativa que decida sobre los derechos de una persona, que por lo general se lo plasma a través de los denominados recursos, aunque “por lo general, se considera que integran un género más amplio” (Martínez, 2018, pág. 56)

Las impugnaciones son herramientas que el Estado ofrece a los ciudadanos para que se defiendan ante las decisiones tomadas por juzgadores en diferentes campos como pueden serlo el mercantil, judicial o administrativo, dicha acción la pueden también realizar las personas jurídicas (entes ficticios) y colectivos.

Cabe recalcar que la acción de impugnar conllevaba a contradecir algo que por lo general proviene del ámbito judicial por lo que es necesario presentar las correspondientes pruebas que no dejen dudas sobre la necesidad de dejar sin efecto lo impugnado.

#### ***2.5. Sobre el proceso de remoción de Alcaldes en Ecuador***

Los derechos que poseen los ciudadanos dentro de un territorio se protegen por medio de sus cuerpos normativos y tratados internacionales, en donde se establecen principios y garantías para materializar la defensa de dichos derechos en procedimiento judiciales o administrativos, con la finalidad de resguardarlos como lo menciona artículo 76 de la Constitución, tendrán que ser

apegados al debido proceso, lo que exige el cumplimiento del principio de legalidad de las normas expresas vigentes, además de la presunción de inocencia de la persona que es acusada de realizar la vulneración de los derechos y su derecho a la defensa. Una de las garantías que engloba el denominado debido proceso es también el no poder juzgar a las personas por el cometimiento de una acción u omisión que lesione un derecho si este no está tipificado en la legislación ecuatoriana. Como punto final relevante sobre el debido proceso es la proporción de la sanción con relación a la afectación realizada.

Un Alcalde que no cumple con sus funciones y no actúa en apego de la ley, es un funcionario que cumple con las causales para la remoción de su cargo, mismas que se encuentran en el artículo 333 del COOTAD, que son ocho:

1. Cuando el alcalde tuvo un fallo en su contra, pero la norma además establece que se haya dictado sentencia ejecutoria, el COOTAD establece que no hay distinción de delitos.
2. La inasistencia a el cargo que ejerce sin haber establecido la persona que subroga las funciones del alcalde.
3. Ignorar las disposiciones del COOTAD, o de los cuerpos normativos que rigen a los GADS
4. El mal uso del monto económico que se destina a su cargo y a su manejo para satisfacer las necesidades de las personas que habitan.
5. Realizar acciones electorales en uso de la función que el Alcalde ejerce.
6. Sufrir de incapacidad Padecer de incapacidad física o mental de prolongación permanente
7. Impedir el ejercicio a los ciudadanos su derecho a la participación.
8. Cuando el alcalde ha cometido contra los denominados grupos de atención prioritarias una vulneración sus derechos.

### ***2.6. Diferentes preceptos de remoción y destitución según la legislación ecuatoriana***

La destitución es la acción por la cual una persona es separada de su cargo o trabajo por el cometimiento de una infracción, es una herramienta de naturaleza jurídica. A rasgos generales, la destitución es un modo de sanción disciplinaria que genera el cese de las funciones del servidor público por recaer en causales establecidas en la Ley Orgánica del Servicio Público en su artículo 48, con el estricto requisito que para dicha destitución exista un procedimiento de destitución para que el funcionario ejerza su garantía del debido proceso en el ámbito de su defensa técnica, de lo mencionado rescatamos que para que sea efectiva una destitución es obligatorio un proceso para

que la persona que se pretende destituir pueda hacer uso de la defensa y no ser separado de su cargo de forma ilegal, recordemos que esto lo menciona la ley que regula a los servidores públicos.

Por otra parte, la remoción es la forma de cese definitivo de funciones cuando se trata de un servidor de libre nombramiento, sin que sea necesario un procedimiento previo para este propósito. En el artículo 129 de la Constitución de la República establece el enjuiciamiento político de altos cargos como el de presidente que para dicho juicio deberá contar con un informe o dictamen de admisión, pero “no es necesario un enjuiciamiento penal previo”. Con la finalidad de destitución del presidente, el único requisito será el del voto de las dos terceras partes de las personas que conforman la Asamblea.

Las figuras de la destitución y remoción poseen sus propios conceptos y trámites que el legislativo ha plasmado. La remoción que se menciona en el COOTAD se aplica a los funcionarios de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD's) tiene el efecto de cese de forma definitiva de sus funciones, siempre que se justifique alguna de las causales establecidas y ya mencionadas en los artículos 333 y 334 del mismo cuerpo normativo, pero no puede concluirse este proceso sin que la persona denunciada haya ejercido su derecho a la defensa ante el Consejo de Mesa del Distrito Metropolitano de Quito.

En la normativa ecuatoriana existe otro caso en donde se menciona a la “Remoción” y es en la Ley Orgánica de Servicio Público, en su artículo 11, en donde menciona que se puede ejecutar la remoción de un servidor que posee impedimento de ejercer el cargo, en ese caso el Contralor General motiva y solicita por medio escrito la remoción del servidor, pero no antes sin señalar a la persona quien realizar el reemplazo, pero en la parte final menciona que la autoridad que solicito la remoción es en quien recae el hacer prevalecer los derechos del servidor removido y garantizar el debido proceso. Como se entiende en este caso, hablamos de remoción, pero no establece si debe existir o no proceso para la persona removida de su cargo, simplemente menciona que el Contralor debe ejercer los derechos de la persona que se intenta remover de su cargo.

La remoción de servidores públicos en Ecuador como lo hemos mencionado, es la separación de la persona de su cargo por incurrir en causales previstas, pero existen diferentes procesos según sea el caso; Sin embargo, se plantea la obligatoriedad o no, de que exista un proceso previo para la defensa y con ello se respete el debido proceso, concepto que puede tener mucha similitud con el de destitución. En los casos de remoción que mencionamos no existe un solo proceso igual definido

lo que puede ocasionar una confusión al momento de entender y aplicar esta figura, por lo que una conceptualización general aplicada a dicha figura es necesaria en nuestra legislación.

### **3. Proceso administrativo respecto a resolución del Consejo Metropolitano**

Según la Ordenanza Metropolitana sustitutiva de las ordenanzas Metropolitanas Nos 140, 194, 197 y 297, que regulan la conformación, funcionamiento y operaciones del Consejo del Distrito Metropolitana de Quito establecen que son las Comisiones del Consejo Metropolitana y las conceptualiza como Órganos de asesoría y su conformación es por Concejales Metropolitanos. Dichas comisiones cumplen la función de emanar conclusiones como también recomendaciones y dictámenes en temas que hayan sido puestos en su conocimiento para que el Consejo Metropolitano realice la resolución pertinente. Cabe recalcar en este apartado que dicho Consejo lo conforman 21 Concejales que responden a los siguientes nombres: Bernardo Abad, René Bedón, Soledad Benítez, Juan Manuel Carrión, Omar Cevallos, Gissela Chalá, Marco Collaguazo, Luz Elena Coloma, Eduardo del Pozo, Juan Carlos Fiallo, Andrea Hidalgo, María Paulina Izurieta, Analía Ledesma, Fernando Morales, Amparito Narváez, Orlando Núñez, Blanca Paucar, Luis Reina, Luis Robles, Mónica Sandoval y Brith Vaca; y, además, el Alcalde que para el proceso de su remoción no tendrá participación en dicha sesión de Consejo.

En el artículo 43 de la misma Ordenanza Metropolitana mencionada en el párrafo anterior se encuentra especificada como es la conformación de la Comisión de Mesa, la cual está integrada por dos Concejales que los designa el Consejo Metropolitano, por el primer Vicealcalde y el Alcalde. En cuanto al secretario de la Comisión de Mesa estará a cargo del Secretario General del Consejo Metropolitano. Para el efecto, se designó a los señores: Santiago Guarderas, como Vicealcalde, Mónica Sandoval y Fernando Morales como concejales y como reemplazo del Señor Yunda se designó a Analía Ledesma como última integrante en una votación que tuvo 20 votos a favor, mismos integrantes que según el artículo 44 de la Ordenanza, son quienes recibirán y calificarán la denuncia de remoción en contra del Alcalde o Alcaldesa y de los demás concejales. Una vez que la Comisión de Mesa emitió el informe sugiriendo la remoción del Ex Alcalde Jorge Yunda al Consejo Metropolitano se realizó la votación en donde existieron 14 votos considerados en contra de Yunda a favor que se dé la remoción de su cargo, así como también 6 abstenciones y 1 voto en contra de la remoción.

Una vez realizada la votación, Yunda presenta su apelación a lo resuelto por el Consejo del Distrito Metropolitano de Quito, esto es ante el Tribunal Contencioso Electoral, con la finalidad de expresar

su inconformidad en base a cuatro argumentos que según el escrito presentado considera importante enfatizar y estos analizaremos a continuación:

Su primer argumento es haber presentado el informe correspondiente vía telemática, para de cierta forma desmentir la existencia de una vulneración a la participación ciudadana como alega la Ab. Alejandra Moreno dentro de sus pruebas. Es así que, Yunda alega la presentación de dicho informe mediante vía telemática como se indicaba, por motivos de emergencia sanitaria.

Recordemos la existencia del Orden del Día que, sin duda debe ser emitida para verificar las actuaciones y demás temas que deban entrar en discusión. Por tanto, no cabe la existencia de dicho orden día, notificando la presentación de dicho informe sea por la vía que deba utilizarse. Además, para constatar que debe garantizarse este derecho, se tipifica el artículo 1 inciso segundo de la Constitución de la República del Ecuador que establece lo siguiente: *“La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución”*.

Otro argumento a tratar fue alegar que no existía imparcialidad por parte de quienes conformaron la Comisión de Mesa, puesto que habían pruebas suficientes para reconocer el desacuerdo que tiene el Dr. Santiago Guarderas con su accionar y que en repetidas ocasiones lo ha manifestado; sin embargo, plantea también que no considera legal el hecho de que al ser 22 autoridades que por su parte conforman el Consejo Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, incluyéndose, no se cumpliría con la totalidad de votos requeridos según lo establecido en el artículo 336 del COOTAD. Esclareciendo dicho argumento planteado, una vez analizado podemos entender la finalidad o hacia dónde pretendía llegar con lo anteriormente manifestado; sin embargo, utilizando la misma normativa citada por el Señor Yunda, el articulado 336 inciso cuarto es muy claro y ante claridad no cabe duda; empero, para efectos investigativo y para esclarecerlo, este inciso hace mención a que se considerara como integrantes a las dos terceras partes de los integrantes incluyendo sí, a la autoridad superior que en este caso por supuesto sería el Señor Yunda, pero según lo establecido en el mismo inciso *“a excepción”* de que el Ejecutivo sea la persona denunciada, en este caso lo fue, por lo tanto se hace caso omiso a su voto, reduciéndose el número de 22 concejales a 21 (las dos terceras partes que corresponden a 14 concejales, es decir, se cumplió.)

El tercer argumento a tratar el señor Yunda, hace mención a que la concejala alterna ejerza un derecho al voto dentro de dicha resolución y que este no le correspondía. Es así donde cuestionamos la veracidad de este argumento y es que, desde otro punto de vista, la actuación sobre las votaciones

por parte de la alterna del Consejo estarían a lugar puesto que, en base a lo manifestado en el art. 335 inciso primero, si en este caso el denunciado es el Alcalde, dicha denuncia será presentada ante el Subrogante, ¿Quién ejerce esta función? Exactamente, Santiago Guarderas, quien decide y está en la obligación de convocar que se cumpla de manera correcta y completa el proceso de remoción en base al debido proceso y derecho a la defensa de Yunda.

Como último argumento menciona que el Secretario Titular no habría actuado en primera persona en ninguna de las instancias, sino que, en su lugar, estaría ejerciendo poder la Ab. Damaris Ortiz, por lo tanto, no tiene validez lo actuado dentro de la Resolución C 043-20221, y que por su parte debe efectuarse lo tipificado en el artículo 336 incisos segundo y séptimo en los que funda su argumento.

Entonces, desde el punto de vista analítico e investigativo, aplicaremos el mismo articulado e iguales incisos del COOTAD, aludiendo que, para actuaciones de la Ab. Ortiz, tenían toda su validez puesto que, el secretario titular, al encontrarse en un estado extremo de gravedad de salud, siendo atendido en la Unidad de Cuidados Intensivos, días antes designa a la Ab. Ortiz para ejercer el reemplazo de su cargo durante su ausencia. Es entendible el hecho puesto que es un caso fortuito, por lo tanto, se considera justificable el actuar de la abogada Damaris Ortiz dentro del proceso de votaciones.

Para esclarecer este término muy importante, ponemos en conocimiento lo siguiente: *El control político parlamentario es una herramienta fundamental para garantizar la democracia en la integración andina y un funcionamiento eficiente.* (PARLAMENTO ANDINO, 2020).

Ahora bien, tomando como punto referencial lo conceptualizado por el Parlamento Andino, bajo la premisa de nuestra investigación, el Consejo del Distrito Metropolitano de Quito, tiene la obligación de ejercer un control político en cuanto a que se ratifique el cumplimiento de los derechos y garantías consagrados en la Constitución de la República, por tanto, al definir de forma clara lo que se entiende por control político, es en el poder que ejerce la función legislativa, en este caso para ser más concretos, el Consejo del Distrito Metropolitano de Quito, quien por su parte también es considerado como un órgano legislativo, lo que le otorga la potestad para “controlar” de cierta manera, las actuaciones del ejecutivo al mando; es decir, este Consejo, desde esta perspectiva, debía ejercer dicho control y buscar la forma de ejercerlo sin violentar las garantías relativas al debido proceso del señor Jorge Yunda, lo que para efectos de ley fue resuelto, pero que dejó una serie de interrogantes frente al proceso, sorteos, votaciones y demás actuaciones que de

manera general conformaron este mediático proceso de naturaleza Administrativa. Yunda, al hacer prevalecer su derecho a la defensa, transformó el proceso administrativo en un proceso constitucional al presentar una acción de protección.

En base a lo discutido, ¿De qué forma consideramos la existencia del control político para los miembros del órgano legislativo? Pues bien, la institucionalización del control social en el Ecuador, es un texto elaborado por Héctor Gutiérrez Magaña y menciona la existencia de dos tipos de control político: los exógenos, que son la voluntad popular; y los endógenos, que son los pesos y contrapesos del Estado. (Magaña, 2017)

Es aquí, en donde podemos entender la magnitud de aplicabilidad de control político en procesos administrativos puesto que, al ejecutarlo de manera adecuada y en pro de los derechos que consagra nuestra Constitución, estamos evitando que se continúe desarrollando procesos tan polémicos y mediáticos como el caso del Dr. Yunda referente a su proceso de remoción frente a la legalidad del mismo.

#### **4. Análisis del procedimiento administrativo de remoción según el COOTAD**

Según el análisis que se realizó para este trabajo investigativo al COOTAD, se establece que además de las garantías básicas constitucionales consideramos que se deben cumplir los siguientes puntos para que se califique de legal el proceso de remoción de un Alcalde:

1. La acción que recae en la tipicidad. Solo se podrá aplicar la remoción de un Alcalde cuando el mismo está inmerso en los ocho numerales que establece el COOTAD en su artículo 333. Como lo presentamos al inicio de esta investigación, el Consejo Metropolitano de Quito mediante la votación de las dos terceras partes acogió la denuncia presentada por la Ab. Moreno, representante del Frente de Profesionales Por la Dignidad de Quito, bajo la causal contenida en el literal g del artículo 333 del COOTAD.
2. La competencia para la remoción. Como lo establece el artículo 332 del COOTAD, dicha competencia para remover a un Alcalde que haya incurrido en las ocho causales recae sobre el Órgano Legislativo, pero con la condición de haber contado con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes. Este paso también se cumplió a cabalidad, aunque, el ex Alcalde Jorge Yunda, alegó, durante una rueda de prensa que no se cumplían con el requerimiento de las dos terceras partes puesto que quería hacer contar su voto para la remoción de su cargo.

3. Denuncia en contra del Ejecutivo. El COOTAD, en su artículo 335 en su inciso 1 menciona que, en caso de haberse presentado una denuncia contra el Alcalde, a la persona que recaer dicha tramitación es sobre su Vicealcalde, ya que el Alcalde queda prohibido se realizar la intervención en la tramitación de la denuncia. En el caso Yunda, se presentó directamente la denuncia de la abogada Alejandra Moreno ante el Consejo Metropolitano.
4. Requisitos que debe cumplir la denuncia para la remoción de Alcalde. Para el proceso de remoción de Alcaldes en Ecuador, cuando se presenta por medio denuncia debidamente fundamentada cabe recalcar que la puede presentar cualquier persona, pero debe cumplir con la particularidad de un reconocimiento de firma como lo establece la Ley Notarial en su artículo 18 numero 9, en donde se establece que este trámite se lo puede realizar mediante el notario público. En cuanto al contenido de la denuncia cumplirá con los hechos que se denuncian, domicilio y complementado con las pruebas y documentos idóneos para corroborar los hechos denunciados como lo establece el COOTAD en su artículo 336 numeral 1. Cabe resaltar que, el Consejo Metropolitano, dentro de la Resolución No. C043-21, manifiesta que la denuncia presentada por la Ab. Moreno es considerada como clara y completa tras haber cumplido con todos los requisitos y formalidades para la presentación de la denuncia ante dicho Órgano Legislativo.
5. Denuncia. El COOTAD, en el artículo 336 en su numeral 2 se establece que la denuncia que debe de cumplir con los requisitos detallados en el apartado anterior, se debe presentar en la Secretaría del Consejo Municipal, quien recibe en este departamento es el Secretario, que sólo recepta y remite, mas no resuelve, a la Comisión de Mesa en un término de dos días. Lo que se evidencia que se dio cumplimiento.
6. Comisión de Mesa y sus atribuciones. Como primera atribución está la del citar al Alcalde con el contenido de la denuncia a través del Secretario. Además de que la Comisión ordenará el inicio del expediente y se procederá con la apertura del mismo de diez días de término de prueba. Luego de 5 días posteriores al período de prueba culminado, se presenta por parte de la Comisión de Mesa, un informe y la convocatoria a una sesión extraordinaria que deberá ser ejecutada por el Consejo Metropolitano. Esta deberá convocarse dos días transcurridos después de la presentación del informe de la Comisión de Mesa. Dicha sesión extraordinaria tendrá la asistencia de las partes en cuestión quienes son escuchadas, previo informe mencionado para que se pueda proceder a la resolución correspondiente para

resolver la cuestión de la denuncia presentada. Según lo manifestado dentro de la Resolución C 043-21, a través del oficio No. GADDMQ-SGCM-2021-2046-O, de 31 de mayo de 2021, se presentó el informe y la convocatoria por parte de la Comisión de Mesa.

7. La remoción. Se procederá a la remoción, o no, con el voto de las dos terceras partes de quienes conforman el Consejo Metropolitano sin contar con la votación del Alcalde, pero quien, si tiene el derecho en un término de 3 días de notificada la resolución, solicitar la resolución que se corra traslado de lo que se actuó en el proceso de remoción al Pleno del Tribunal Contencioso Electoral, quienes en termino de diez días, se pronunciaran mediante autos. El pleno del Consejo Metropolitano de Quito, resolvió mediante la Resolución C 043-21, remover del cargo al Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito, Dr. Jorge Yunda Machado, en base a los argumentos y pruebas presentadas por ambas partes que dio como resultado el incumplimiento en la causal contenida en el literal g, del artículo 333 del COOTAD.
8. Segunda instancia administrativa. Esta segunda instancia es la que continúa el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral quienes se limitan a las cuestiones de formalidad y procedimiento, mas no pueden decidir sobre el fondo que llevó al Consejo a tomar la resolución de remoción.

Sobre quien recae el cumplimiento del debido proceso al igual que las garantías constitucionales dentro de los procesos administrativos en el caso de que un Alcalde sea denuncia por actos de corrupción es según los artículos 333 y 336 del COOTAD es sobre el Órgano legislativo de los GAD's y sobre el Tribunal Contencioso Electoral.

## **Conclusiones**

Dentro del proceso de remoción de autoridades públicas, refiriéndonos en la presente investigación, al caso del ex alcalde Jorge Yunda, luego de haberse analizado los diferentes puntos abordados como el cumplimiento de las formalidades y requisitos de la denuncia presentada por Alejandra Moreno, así como también la interpretación de la resolución administrativa No. C 043-21, el Consejo Metropolitano pudo resolver el cumplimiento de la causal por la que fue removido del cargo verificando la vulneración del derecho a la participación ciudadana establecido dentro del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

Consideramos que, en base a los objetivos planteados, se cumplió a cabalidad el procedimiento administrativo de remoción de autoridades públicas según lo establece el COOTAD. Además, que se logró comprobar el cumplimiento de las atribuciones de la Comisión de Mesa, tomando como referencia el control político como forma de ejercer vigilancia respecto a las actuaciones del Ejecutivo.

## Referencias

1. Barrientos, J. (2014). La ejecución de la sentencia. 133. doi:9788415179979
2. Bix, B. (2009). Diccionario de Teoría Jurídica. *UNAM*, 467. doi:9786072003545
3. Botero Bernal, Andres. (31 de 12 de 2003). La metodología documental en la investigación jurídica: alcances y perspectivas. *REPOSITORIO INSTITUCIONAL*. doi:http://hdl.handle.net/11407/1757
4. Candia, F. (2017). El estado de derecho. *Universidad Austral de Chile*, 22. doi:https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=173753621008
5. Código Orgánico de Organización territorial, autonomía y descentralización. (31 de diciembre de 2019). Código Orgánico de Organización territorial, autonomía y descentralización. *Registro Oficial Suplemento 303*, 106. QUITO, Quito, Ecuador: ASAMBLEA NACIONAL.
6. CODIGO ORGANICO INTEGRAL PENAL. (17 de FEBRERO de 2021). QUITO, QUITO, ECUADOR.
7. CONSEJO METROPOLITANO DE QUITO. (3 de junio de 2021). RESOLUCION No. 043-2021. *RESOLUCION No. 043-2021*. QUITO, QUITO, ECUADOR.
8. CONSTITUCION DE LA REPUBLICA. (25 de ENERO de 2021). CONSTITUCION DE LA REPUBLICA. 119. QUITO, PICHINCHA, ECUADOR. Obtenido de [https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador\\_act\\_ene-2021.pdf](https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador_act_ene-2021.pdf)
9. CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR. (25 de enero de 2021). QUITO, PICHINCHA, ECUADOR.
10. Constitución de la República del Ecuador. (25 de enero de 2021). 8. QUITO, PICHINCHA, ECUADOR.

11. ECUADOR, C. D. (1 de agosto de 2018). Registro oficial 449. QUITO, QUITO, ECUADOR.
12. Ley Organica de Servicio Publico. (9 de diciembre de 2020). 7. Quito, Pichincha, Ecuador. Obtenido de [https://www.superbancos.gob.ec/bancos/wp-content/uploads/downloads/2020/12/ley\\_organica\\_servicio\\_publico2.pdf](https://www.superbancos.gob.ec/bancos/wp-content/uploads/downloads/2020/12/ley_organica_servicio_publico2.pdf)
13. Magaña, H. M. (2017). La institucionalización del control social en Ecuador: posibilidades y tensiones de los mecanismos participativos. *REVISTA CHILENA DE DERECHO Y CIENCIA POLITICA*, 3.
14. Márquez, Á. (2011). Ética y Derechos Humanos. *Revista Venezolana de Información, tecnología y Conocimiento*, 103. doi:<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=82317684007>
15. Martínez, E. (2018). Los medio de impugnación en el proceso contencioso administrativo. 591. doi:9788490902714
16. Mendieta, M. V. (2020). Combatir la corrupción. *Editorial Gedisa*, 143. doi:9788417690670
17. Mendieta, M. V. (2020). Combatir la corrupción. *Editorial Gedisa*, 143. doi:<https://elibro-net.basesdedatos.utmachala.edu.ec/es/ereader/utmachala/126727?page=15>.
18. Montecino, E. (2019). Participación ciudadana en la gestión pública. *Universidad del Zulia Venezuela*, 17. doi:<https://www.redalyc.org/journal/290/29059356004/29059356004.pdf>
19. Moranchel, M. (2020). Administración pública, corrupción y derechos humanos. *Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, 126. doi:DOI: 10.14409/redoeda.v7i1.9093
20. Newman, L. G. (2006). EL RAZONAMIENTO INDUCTIVO Y DEDUCTIVO DENTRO DEL PROCESO INVESTIGATIVO EN CIENCIAS EXPERIMENTALES Y SOCIALES. *redalyc*, 25. doi:ISSN: 1315-883X
21. Novillo, L. (2019). LA INTERCULTURALIDAD DESDE LOS PLANES NACIONALES DEL BUEN VIVIR. *Chakiñan de Ciencias Sociales y Humanidades*, 13. doi:DOI: <https://doi.org/10.37135/chk.002.09.01>
22. PARLAMENTO ANDINO. (2020). *PARLAMENTO ANDINO*. Obtenido de <https://www.parlamentoandino.org/index.php/gestion/control-politico>
23. Piva, G. (2020). Teoria del bien jurídico tutelado. 339. doi:9788412242911

24. Reyes, M. (2018). La corrupción y la superación del capitalismo. *Centro de Estudios latinoamericanos "Justo Arosemena"*, 6. doi:<https://www.redalyc.org/journal/5350/535058083006/535058083006.pdf>
25. Zambrano, A. J. (2018). La acción de protección su eficacia y aplicación en el Ecuador. *Dianet*, 8.

©2022 por los autores. Este artículo es de acceso abierto y distribuido según los términos y condiciones de la licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>).