

**UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO USFQ**

**Colegio de Jurisprudencia**

**La remoción de autoridades de elección popular de los gobiernos locales: ¿acto político o acto administrativo?**

**Marlon Alan Alvarado Borja**

**Jurisprudencia**

Trabajo de fin de carrera presentado como requisito para la  
obtención del título de Abogado

Quito, 28 de noviembre de 2024

## © DERECHOS DE AUTOR

Por medio del presente documento certifico que he leído todas las Políticas y Manuales de la Universidad San Francisco de Quito USFQ, incluyendo la Política de Propiedad Intelectual USFQ, y estoy de acuerdo con su contenido, por lo que los derechos de propiedad intelectual del presente trabajo quedan sujetos a lo dispuesto en esas Políticas.

Asimismo, autorizo a la USFQ para que realice la digitalización y publicación de este trabajo en el repositorio virtual, de conformidad a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Educación Superior del Ecuador.

|                      |                                |
|----------------------|--------------------------------|
| Nombres y apellidos: | Marlon Alan Alvarado Borja     |
| Código:              | 00322022                       |
| Cédula de identidad: | 1725042319                     |
| Lugar y Fecha:       | Quito, 28 de noviembre de 2024 |

## **ACLARACIÓN PARA PUBLICACIÓN**

**Nota:** El presente trabajo, en su totalidad o cualquiera de sus partes, no debe ser considerado como una publicación, incluso a pesar de estar disponible sin restricciones a través de un repositorio institucional. Esta declaración se alinea con las prácticas y recomendaciones presentadas por el Committee on Publication Ethics descritas por Barbour et al. (2017) Discussion document on best practice for issues around theses publishing, disponible en <http://bit.ly/COPETheses>.

## **UNPUBLISHED DOCUMENT**

**Note:** The following capstone Project is available through Universidad San Francisco de Quito USFQ institutional repository. This statement follows the recommendations presented by the Committee on Publication Ethics COPE described by Barbour et al. (2017) Discussion document on best practice for issues around theses publishing available on <http://bit.ly/COPETheses>.

# LA REMOCIÓN DE AUTORIDADES DE ELECCIÓN POPULAR DE LOS GOBIERNOS LOCALES: ¿ACTO POLÍTICO O ACTO ADMINISTRATIVO?<sup>1</sup>

## The Removal of Popularly Elected Authorities from Local Governments: Political Act or Administrative Act?

Marlon Alan Alvarado Borja<sup>2</sup>

[marlonanalvarado@gmail.com](mailto:marlonanalvarado@gmail.com)

### RESUMEN

Este trabajo determina la naturaleza del acto de remoción de autoridades de elección popular para ello se utilizó las siguientes metodologías: documental, dogmático, cualitativo y enfoque explicativo. Se analizó al Concejo Municipal respecto a sus autoridades y sus facultades legislativas y fiscalizadoras. También se señaló que la remoción es un proceso de fiscalización hacia la autoridad de elección popular y se detalló las causales y su procedimiento. Asimismo, se estudió el acto político y el administrativo y sus diferencias con la finalidad de categorizar al acto de remoción en uno de estos dos. Finalmente, se concluye que el acto de remoción es un acto político por cuanto, sus características son inherentes a la política como la discrecionalidad u oportunidad, su origen se encuentra en la función política, realizada por actores políticos que analizaran la coyuntura y la correlación de fuerzas de los partidos políticos para impulsar el proceso de remoción.

### PALABRAS CLAVE

Derecho municipal, fiscalización, acto político, acto administrativo.

### ABSTRACT

*This study determines the nature of the act of the removal of popularly elected authorities using the following methodologies: documentary, dogmatic, qualitative, and explanatory approach. The Municipal Council was analyzed in terms of its authorities and its legislative and oversight powers. It was also noted that removal is an oversight process targeting popularly elected authorities, detailing the grounds and procedures involved. Furthermore, the political act and the administrative act were studied, along with their differences, to categorize the removal act into one of these two types. Finally, it is concluded that the act of removal is a political act due to its inherent characteristics, such as discretion or opportunity, its origin in political functions, and the fact that it is carried out by political actors who assess the context and the correlation of forces between political parties to decide whether or not to initiate the removal process.*

### KEY WORDS

*Municipal Law, Oversight, Political Act, Administrative Act.*

**Fecha de lectura:** 28 de noviembre de 2024

**Fecha de publicación:** 28 de noviembre de 2024

---

<sup>1</sup> Trabajo de titulación presentado como requisito para la obtención de título de Abogado. Colegio de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco de Quito. Dirigido por Marco Morales Andrade.

<sup>2</sup> © DERECHOS DE AUTOR: Por medio del presente documento certifico que he leído la Política de Propiedad Intelectual de la Universidad San Francisco de Quito y estoy de acuerdo con su contenido, por lo que los derechos de propiedad intelectual del presente trabajo de investigación quedan sujetos a lo dispuesto en la Política. Asimismo, autorizo a la USFQ para que realice la digitalización y publicación de este trabajo de investigación en el repositorio virtual, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

## SUMARIO

1.INTRODUCCIÓN.- 2. ESTADO DEL ARTE.- 3. MARCO NORMATIVO.- 4. MARCO TEÓRICO.- 5. EL CONCEJO MUNICIPAL.- 6. LA REMOCIÓN DE AUTORIDADES DE ELECCION POPULAR DE LOS GOBIERNOS AUTONOMOS DESCENTRALIZADOS.- 7. ACTO POLÍTICO VS ACTO ADMINISTRATIVO.- 8. LA NATURALEZA DEL ACTO DE REMOCIÓN DE AUTORIDADES DE ELECCIÓN POPULAR DE LOS GOBIERNOS AUTONOMOS DESCENTRALIZADOS.- 9. CONCLUSIONES.-

### 1. Introducción.

La remoción de autoridades de elección popular de los gobiernos autónomos descentralizados<sup>3</sup>, GAD, es una figura del derecho ecuatoriano que se encuentra regulada en el capítulo V del Código Orgánico de Organización Territorial, COOTAD<sup>4</sup>. Esta figura permite a los cuerpos colegiados de los GAD remover a las autoridades electas por voto popular<sup>5</sup> si se comprueba que incurrieron en una de las causales previstas en los artículos 333 y 334 del COOTAD, tanto para el ejecutivo como para los miembros de elección popular legislativos, respectivamente<sup>6</sup>.

Al respecto, existe una confusión con relación a la comprensión de los actos emitidos para la remoción de autoridades de los GAD. Esta situación repercute en la estabilidad de los GAD<sup>7</sup> e incluso los sectores productivos manifiestan preocupación ante estos procesos<sup>8</sup> que paralizan en la gestión, ejecución de obras y actividades de las entidades adscritas<sup>9</sup>. Lo que produce una incertidumbre jurídica y política en los procedimientos de la remoción de autoridades de los GAD.

---

<sup>3</sup> En el presente trabajo se estudiará la remoción de autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados desde un enfoque cantonal.

<sup>4</sup> Código Orgánico de Organización Territorial [COOTAD], R.O. Suplemento 303 de 19 de octubre del 2010, reformada por última 21 de junio de 2024.

<sup>5</sup> Artículo 332, COOTAD.

<sup>6</sup> Artículos 333 - 334, COOTAD.

<sup>7</sup> Ver, “El municipio de Quito cumple dos meses de inestabilidad y paralización”. Recuperado en:

<https://www.primicias.ec/noticias/politica/municipio-quito-yunda-guarderas-crisis/>

<sup>8</sup> Ver, “Cámara de Comercio de Quito exige legitimar la autoridad de la ciudad”. Recuperado en:

<https://www.eluniverso.com/noticias/ecuador/camara-de-comercio-de-quito-emitio-un-comunicado-llamando-al-respeto-de-la-ciudad-sobre-la-inestabilidad-en-la-autoridad-de-la-capital-nota/>

<sup>9</sup> Ver, “El municipio de Quito cumple dos meses de inestabilidad y paralización” Recuperado en:

<https://www.primicias.ec/noticias/politica/municipio-quito-yunda-guarderas-crisis/>

En virtud de ello es importante analizar la naturaleza del acto de la remoción de autoridades de elección popular de los GAD, para que genere confianza a la sociedad respecto a las decisiones del pleno del cuerpo colegiado municipal. Para resolver el problema jurídico que radica en la falta de claridad de la naturaleza jurídica de los actos emitidos en los procedimientos de remoción de autoridades en los GAD.

Por tal razón el presente trabajo responde a la pregunta ¿cuáles son los elementos jurídicos del acto de remoción de autoridades de elección popular de los GAD? Para hacerlo, se utiliza el método documental, mediante el estudio normativo específico de la materia; el análisis dogmático, al utilizar las apreciaciones doctrinarias más relevantes; el método cualitativo, como entrevistas a expertos en Derecho y Ciencias Políticas; y, el enfoque explicativo, al buscar la determinación de la naturaleza del acto de remoción.

Así, este trabajo expone un análisis del Concejo Municipal, por cuanto es el órgano donde se da el proceso de la remoción de autoridades de los GAD cantonales. Posterior a ello, examina la figura de la remoción de autoridades, sus causales, alcance y límites. Luego analiza el acto político y acto administrativo con la finalidad de comprender sus características. Finalmente se desarrolla la naturaleza jurídica del acto de remoción de autoridades de elección popular.

## **2. Estado de arte**

A continuación, se presenta la literatura de los autores más relevantes que han estudiado las bases del derecho municipal en cuanto al Concejo Municipal, control político y la distinción entre el acto político y administrativo. A pesar de que no existen estudios o análisis profundos sobre la naturaleza jurídica de los actos emitidos en los procesos de remoción de autoridades en los GAD, la siguiente exposición proporcionará los pilares para entender esta figura.

Según José Suing Nagua la remoción de autoridades de los GAD es una forma de control político que es parte de la atribución de fiscalización que tienen los cuerpos colegiados de los GAD<sup>10</sup>. Este control se activa cuando el cuerpo colegiado revisa el accionar del alcalde, sin embargo, también puede revisar el accionar del concejal o concejala<sup>11</sup>. De

---

<sup>10</sup> José Suing Nagua, *Derecho Municipal* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2017), 96 – 97.

<sup>11</sup> José Suing Nagua, *Derecho Municipal*, 96 – 97.

igual forma, hace una similitud expresando que “[e]n la actualidad se traduce en la facultad que ejercen los órganos parlamentarios [...] respecto de mandatarios y determinadas autoridades de otras funciones del Estado, que se materializa a través del denominado enjuiciamiento político”<sup>12</sup>

En este mismo sentido Gamero y Fernández, explican que una de las funciones del pleno de ayuntamiento, o Concejo Municipal, es una “función de control, similar a la de los Parlamentos sobre los ejecutivos”<sup>13</sup>. Los autores hacen una similitud entre la función de control del Concejo Municipal a la del parlamento con el ejecutivo. Asimismo, expone que la composición del pleno es integrada por los concejales y liderado por el alcalde, lo que le da un componente político al ser autoridades electas por votación popular.<sup>14</sup>

Ahora bien, se tiene que analizar la distinción entre el acto político y el administrativo. Para Miguel Ángel Sedin y Karlos Navarro, “[l]os actos políticos son, así, fruto de la función política, mientras que los actos administrativos nacen de la puesta en práctica de función administrativa”<sup>15</sup>. Los autores señalan que los actos políticos tienen un margen de discrecionalidad amplio dentro de lo que establece el ordenamiento jurídico<sup>16</sup>. En cambio, los actos administrativos constituyen la aplicación del ordenamiento jurídico, por lo que el margen de discrecionalidad se encuentra más limitada<sup>17</sup>.

Desde esta perspectiva, José María Boquera afirma que los actos políticos “no constituyen una especie del género de los actos administrativos discrecionales”<sup>18</sup>. De igual forma el autor puntualiza que los actos políticos poseen su propia sustantividad por lo que no pueden ser considerados que forman parte de los actos administrativos.<sup>19</sup>

Conforme a los autores citados previamente, sus trabajos versan sobre la remoción de autoridades de los GAD que forma parte de la función fiscalizadora de los Concejos

---

<sup>12</sup> José Suing Nagua, *Derecho Municipal*, 96.

<sup>13</sup> Eduardo Gamero Casado y Severiano Fernández Ramos, *Derecho administrativo para estudios no jurídicos* (Madrid: Editorial Tecnos), 190.

<sup>14</sup> Eduardo Gamero Casado y Severiano Fernández Ramos, *Derecho administrativo para estudios no jurídicos*, 188-189.

<sup>15</sup> Miguel Ángel Sedin y Karlos Navarro, “El Control Judicial de los Actos Políticos en España y Nicaragua”, *Revista de Derecho* 10 (2005). 230. <https://camjol.info/index.php/DERECHO/article/view/1540/1345>

<sup>16</sup> Miguel Ángel Sedin y Karlos Navarro, “El Control Judicial de los Actos Políticos en España y Nicaragua”, 230.

<sup>17</sup> *Ibidem*. 230.

<sup>18</sup> José María Boquera “Los orígenes de la distinción entre actividad política y administrativa”, *Revista de administración pública* (1963). 38. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2112888>

<sup>19</sup> José María Boquera, “Los orígenes de la distinción entre actividad política y administrativa”, 37.

Municipales. Este control se enfoca en la revisión del accionar del alcalde como el accionar de los concejales. De igual forma se revisó la literatura respecto a la distinción de los actos políticos y administrativos en virtud de que es importante, por cuanto en el presente trabajo busca aclarar la confusión de la naturaleza jurídica (administrativa) o política del acto emitido de la remoción de autoridades de los GAD.

### **3. Marco normativo**

La finalidad del siguiente apartado es enunciar la normativa internacional y nacional, así como la jurisprudencia relevante que regula la naturaleza y el procedimiento de los actos emitidos para la remoción de autoridades de los GAD.

Desde el ámbito internacional, la Convención Americana sobre Derechos Humanos conocida como el Pacto de San José, establece principios fundamentales como los derechos políticos y las garantías judiciales, que determina el derecho de ser juzgado por un juez o tribunal imparcial<sup>20</sup>. Esta convención es importante por cuanto, en el proceso de remoción de autoridades en los GAD, los mismos que acusan son los que votan para la remoción. Por lo que en un principio se podría vulnerar dicha disposición. No obstante, a lo largo del presente trabajo se evidenciará porque no se vulnera esta garantía.

La Constitución de la República del Ecuador, CRE, reconoce a los GAD con autonomía política, administrativa y financiera<sup>21</sup>. En este sentido los procesos de remoción de autoridades gozaran de independencia. Respecto al procedimiento de la remoción, la CRE prescribe que en todo proceso que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden se garantizará el debido proceso con sus diferentes garantías<sup>22</sup>.

La remoción de autoridades de elección popular de los GAD se rige por lo establecido en el COOTAD<sup>23</sup>. En este cuerpo normativo se establecen las causales para la remoción del ejecutivo como la remoción de los miembros de los órganos legislativos<sup>24</sup>. De

---

<sup>20</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos, 22 de noviembre 1969, ratificada por el Ecuador el 28 de diciembre de 1977.

<sup>21</sup> Artículo 238, Constitución de la República del Ecuador, R.O. 449, 20 de octubre de 2008, reformada por última vez el 30 de mayo de 2024.

<sup>22</sup> Artículo 76, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

<sup>23</sup> Capítulo V, COOTAD.

<sup>24</sup> Artículos 333 - 334, COOTAD.



igual forma, prescribe el accionar cuando se denuncia en contra del ejecutivo del GAD y el procedimiento para la remoción de la autoridad.<sup>25</sup>

Respecto a la jurisprudencia se considerará la sentencia 2137-21-EP/21 (caso Yunda), en la que la Corte Constitucional aclaró cuáles son las garantías del debido proceso que se deben aplicar en los procesos de control político. Esto permite una correcta determinación de la naturaleza del acto de remoción de autoridades de elección popular en los GAD.

#### **4. Marco teórico**

La naturaleza del acto emitido de la remoción de autoridades es un tema que no se ha estudiado, por ende, no cuenta con estudios de diferentes teorías o líneas doctrinarias. No obstante, se puede examinar por separado. Es decir, desde una investigación de la remoción de autoridades en los GAD y un análisis de la distinción entre los actos políticos y actos administrativos. Respecto al primero existe un consenso de que la remoción de autoridades en los GAD es un mecanismo de control político<sup>26</sup>, por lo que no hay una postura contraria a la misma. Sin embargo, respecto a la segunda, sí existen diferentes posturas<sup>27</sup>. En consecuencia, el presente apartado analizará las diferentes líneas doctrinarias respecto al acto político y acto administrativo.

Por un lado, existe una línea doctrinal que inicio Michoud en 1889 con su obra *Des actes de government*. En ella niega la existencia de los actos de gobierno o actos políticos, pues según esta línea doctrinal, solo existirían tres tipos de actos del Estado, conforme a la división clásica de poderes: leyes, actos administrativo y sentencias. De acuerdo con esta línea doctrinal, el ejecutivo solo hace actos administrativos y no ve ningún componente político, el legislativo realiza las leyes y el judicial dicta las sentencias<sup>28</sup>.

Por otro lado, tratadistas como Laferrière defienden la teoría positiva de los actos de gobierno. Esta sostiene que los actos políticos tienen su propia sustantividad y autonomía, pues diferencia los actos políticos de los actos administrativos. Esto debido a que nacen de

---

<sup>25</sup> Capítulo V, COOTAD.

<sup>26</sup> José Suing Nagua, *Derecho Municipal*, 93-97.

<sup>27</sup> José María Boquera, “Los orígenes de la distinción entre actividad política y administrativa”, 34-37.

<sup>28</sup> *Ibidem*. 35.

funciones distintas, los actos políticos de la función política, en cambio los actos administrativos nacen de la función administrativa.<sup>29</sup>

En consecuencia, el presente trabajo estudiará el problema de investigación desde la perspectiva de la teoría positiva de los actos de gobierno. Como se evidenciará más adelante, es la teoría más acorde a la naturaleza del acto de la remoción de autoridades de los GAD.

## **5. El Concejo Municipal.**

La remoción de autoridades de los GAD se realiza en una sesión del Concejo Municipal<sup>30</sup>. Debido a ello es importante analizar las facultades y la composición de la misma. Con el objetivo de entender lo que envuelve a un proceso de remoción de autoridades de los GAD. El Concejo Municipal está integrado por concejales y presidido por el alcalde, en el cual se ejerce el ejercicio legislativo<sup>31</sup>.

### **5.1 Dignidades del concejo.**

El Concejo Municipal está integrado por concejales, alcalde y vicealcalde. Estas autoridades son actores políticos, que representan a la ciudadanía auspiciados por los partidos políticos<sup>32</sup>. Por lo tanto, los concejales y el alcalde son elegidos por votación popular.<sup>33</sup> El alcalde cuenta con el voto dirimente por lo que es quien preside el Concejo Municipal. Dentro del concejo como se estudiará tiene funciones legislativas y fiscalizadoras.<sup>34</sup>

Ahora bien, los miembros del Concejo Municipal se configurarán en base a una ideología o intereses de la agrupación política en el ámbito local.<sup>35</sup> En este mismo sentido se ha desarrollado algunas características del Concejo Municipal, como órgano público, relacionando con el componente político, que es la integración de sus miembros.

Para Eduard-Valentín Pavel existen tres características principales: i) la autonomía respecto a los partidos políticos; ii) la influencia del derecho de asociación; y, iii) el ejercicio

---

<sup>29</sup> José María Boquera, “Los orígenes de la distinción entre actividad política y administrativa”, 37 – 38.

<sup>30</sup> Artículos 332, COOTAD.

<sup>31</sup> José Suing Nagua, *Gobiernos Autónomos Descentralizados* (Loja: Editorial UTPL, 2010), 146.

<sup>32</sup> Artículos 56, COOTAD.

<sup>33</sup> José Suing Nagua, *Gobiernos Autónomos Descentralizados*, 152-153.

<sup>34</sup> *Ibidem*. 152-153.

<sup>35</sup> Eduard-Valentín Pavel, “El régimen de las alteraciones de los grupos políticos locales”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* 21 (2024) 121.

<https://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/article/view/11289/12727>

de funciones públicas<sup>36</sup>. Respecto a la primera, el autor indica que las cámaras parlamentarias son integradas por grupos políticos. Sin embargo, estos grupos políticos, a pesar de ser auspiciados por diferentes partidos políticos, cuentan con una independencia en decidir, gestionar y actuar sin la necesidad de que el partido político interfiera en la voluntad de los miembros del cuerpo colegiado.<sup>37</sup>

En relación con la segunda característica, que es la influencia del derecho de asociación, el autor explica que los concejales pueden crear estos grupos políticos a través de una autonomía interna en la cual los grupos políticos puedan gestionar los intereses a los que representan<sup>38</sup>. Sin embargo, Pavel advierte que los grupos políticos están sujetos a las normas de derecho público, lo cual limita su actuar de manera independiente<sup>39</sup>.

Al analizar la tercera característica, esto es el ejercicio de funciones públicas el autor afirma que los grupos políticos tienen competencias administrativas.<sup>40</sup> Lo cual, en el caso del Ecuador, concuerda con las atribuciones señaladas por el COOTAD al Concejo Municipal, como la regularización de barrios, la creación de tasas y contribuciones, la fiscalización de la gestión del alcalde, entre otras<sup>41</sup>.

## **5.2 La facultad legislativa.**

Si bien la facultad legislativa se asocia, por regla general, con la Asamblea Nacional y el presidente de la República como colegislador, los Concejos Municipales también tienen atribuciones legislativas.<sup>42</sup> De acuerdo con el artículo 57 del COOTAD, estos concejos tienen la atribución de expedir ordenanzas municipales. La Constitución, en su artículo 425 las reconoce como parte del ordenamiento jurídico ecuatoriano y las ubica por debajo de las leyes ordinarias y las normas regionales<sup>43</sup>.

Según José Suing el Concejo Municipal cuenta con una facultad normativa a pesar de que en la constitución se exprese que los GAD tienen facultades legislativas<sup>44</sup>. El autor alude que para que un órgano ejerza la facultad legislativa, debe existir una división de

---

<sup>36</sup> Eduard-Valentín Pavel, “El régimen de las alteraciones de los grupos políticos locales”, 120 – 122.

<sup>37</sup> *Ibidem*. 120.

<sup>38</sup> *Ibidem*. 120 – 121.

<sup>39</sup> *Ibidem*. 121.

<sup>40</sup> *Ibidem*. 122.

<sup>41</sup> Artículos 57, COOTAD.

<sup>42</sup> José Suing Nagua, *Gobiernos Autónomos Descentralizados*, 148.

<sup>43</sup> Artículo 425, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

<sup>44</sup> Artículo 240, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

poderes, con la finalidad de que el órgano sea autónomo. En este caso, el autor advierte que en los GAD no ocurre esto en virtud de que tanto como el concejal como el alcalde forman parte del mismo órgano<sup>45</sup>.

En este mismo sentido Marcelo Villagrán Abarzúa indica que las funciones del Concejo Municipal son: normativas, resolutivas, fiscalizadoras entre otras. Respecto a la función normativa expresa que el Concejo Municipal debe pronunciarse en la aprobación o rechazo en varios temas relacionados al municipio, conforme a lo que prescribe la ley de cada país.<sup>46</sup>

A pesar de que José Suing critica la facultad legislativa, el autor expresa que la ordenanza municipal es el producto de dicha facultad prevista en la CRE<sup>47</sup>. Por lo tanto, las ordenanzas municipales se aplican en todo el territorio cantonal y son normas de carácter general que versan sobre el contenido de las competencias de los GAD.<sup>48</sup> Sin embargo José Suing advierte que hay algunas ordenanzas que solo se aplican en un territorio del cantón, como son las regulaciones urbanas.<sup>49</sup>

### **5.3 La facultad fiscalizadora del Concejo Municipal.**

La facultad de fiscalización está reconocida en el COOTAD en el literal m del artículo 57, en el que estipula que una de las atribuciones del Concejo Municipal es fiscalizar la gestión del alcalde del GAD<sup>50</sup>. Este control es dirigido al alcalde, quien lidera al municipio, no obstante, también puede ser dirigida a un concejal. Esta tarea del Concejo Municipal puede llegar a la destitución del alcalde en caso de que haya irregularidades en la gestión<sup>51</sup>.

En el COOTAD se atribuye a los concejales la fiscalización del accionar del alcalde, quien es el ejecutivo cantonal.<sup>52</sup> Como se indicó anteriormente esta facultad fiscalizadora del Concejo Municipal es similar a la facultad de control o de fiscalización que tienen los

---

<sup>45</sup> José Suing Nagua, *Gobiernos Autónomos Descentralizados*, 148-149.

<sup>46</sup> Marcelo Villagrán Abarzúa. *Manual de derecho municipal*. (España: Ril editores, 2015). Digitalia. 62. <https://www-digitaliapublishing-com.ezbiblio.usfq.edu.ec/a/39380>

<sup>47</sup> José Suing Nagua, *Gobiernos Autónomos Descentralizados*, 149.

<sup>48</sup> Olger Hernán Quizpe Castro, Janeth Gonzáles Malla y Jenny Lorena Ojeda Chamba. "El control constitucional de ordenanzas municipales en Ecuador". *Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores*, VII (2020), 15. <https://doi.org/10.46377/dilemas.v36i1.2346>

<sup>49</sup> José Suing Nagua, *Gobiernos Autónomos Descentralizados*, 149-150.

<sup>50</sup> Artículos 57 COOTAD.

<sup>51</sup> José Suing Nagua, *Gobiernos Autónomos Descentralizados*, 151.

<sup>52</sup> Artículos 58 COOTAD.

parlamentos hacia los ejecutivos<sup>53</sup>. Esta línea nace desde las concepciones de Montesquieu, quien manifestó la necesidad de tener una división de poderes ejercidos por órganos distintos, independientes y autónomos<sup>54</sup>.

En este mismo sentido Hernán Salgado Pesantes explica que el constitucionalismo clásico colocó la fiscalización o control político como un principio fundamental para que exista una responsabilidad política en los gobiernos. De igual forma indica que, el constitucionalismo contemporáneo desarrolló la teoría de la rendición de cuentas la cual se integra al control político<sup>55</sup>.

Sin embargo, se debe dar una apreciación, la rendición de cuentas es una obligación de la autoridad hacia la ciudadanía para que exista una suerte de transparencia en la gestión de sus acciones. En cambio, el control o la fiscalización se realiza por un tercero, o en este caso por un cuerpo colegiado que tiene la facultad de fiscalizar. Esto con la finalidad de asegurar un control idóneo al ejercicio público del ejecutivo<sup>56</sup>.

## **6. La remoción de autoridades de elección popular de los GAD.**

Existen dos mecanismos por los cuales se puede terminar el mandato de los alcaldes: la revocatoria del mandato y la remoción de autoridades de elección popular de los GAD. Estas dos figuras tienen el mismo efecto, no obstante, son distintas y nacen de controles distintos.

Por un lado, la revocatoria de mandato nace del control social de la ciudadanía, que es quien puede solicitar la revocatoria ejerciendo su derecho de participación y a su vez cumpliendo con los requisitos de ley<sup>57</sup>. Por otro lado, la remoción de autoridades nace del control político que ejerce el Concejo Municipal sobre el alcalde y los concejales para revisar su actuar<sup>58</sup>.

---

<sup>53</sup> Eduardo Gamero Casado y Severiano Fernández Ramos, *Derecho administrativo para estudios no jurídicos*, 190.

<sup>54</sup> Hernán Salgado Pesantes. "Teoría y práctica del control político. El juicio político en la Constitución ecuatoriana", en Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano de Konrad-Adenauer-Stiftung (2004), 382. <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2004.1/pr/pr19.pdf>

<sup>55</sup> Hernán Salgado Pesantes. "Teoría y práctica del control político. El juicio político en la Constitución ecuatoriana", 382.

<sup>56</sup> José Suing Nagua, *Derecho Municipal*, 93-94.

<sup>57</sup> Artículo 105, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

<sup>58</sup> Artículos 57, COOTAD.

### 6.1. Remoción de autoridades.

La remoción de autoridades de elección popular de los GAD cantonales existe por la necesidad de controlar el actuar del alcalde y concejales. El control político nace por la preocupación del abuso del poder en cualquier forma de gobierno<sup>59</sup>. En virtud de ello se les ha otorgado a los cuerpos colegiados de los parlamentos la facultad de fiscalizar, con la finalidad de que exista otro poder que controle al ejecutivo. En este caso, el Concejo Municipal al tener la facultad de legislar y fiscalizar, tiene la potestad de realizar el control político a sus autoridades<sup>60</sup>.

Para que sean legítimos los procesos de control político es fundamental que cuenten con reglas previas y claras sobre todas las etapas del procedimiento, desde la denuncia, la calificación, trámite y la resolución del órgano<sup>61</sup>. Esto se observa en el capítulo V del COOTAD que faculta al Concejo Municipal a terminar el mandato de la autoridad electa por votación popular antes de que su periodo culmine, no obstante, dicha autoridad sujeta a este control político debió incurrir en una de las causales prescritas por el COOTAD<sup>62</sup>. De hecho, la norma prevé casos específicos en los que se puede remover al alcalde, por ejemplo, cuando se dicte en su contra una sentencia ejecutoriada por cualquier tipo de delito y siempre que se cuente con el voto afirmativo de al menos dos terceras partes de los integrantes del Concejo Municipal<sup>63</sup>.

Ahora bien, el alcance que tiene la remoción de autoridades electas por votación popular de los GAD abarca todo lo relacionado al actuar del GAD respecto a la Función Ejecutiva, la cual va a ser responsable el alcalde al ser la máxima autoridad. Sin embargo, si por omisión o acción de la administración recae otras responsabilidades, las instituciones administrativas y judiciales actuarán sin perjuicio de lo que pase en el Concejo Municipal<sup>64</sup>. Además, si en el ejercicio de este proceso se involucra a un concejal también puede llegar a

---

<sup>59</sup> Gastón J. Enríquez Fuentes. El control político como requisito del Estado Constitucional. Evolución Histórica. *Criterio Jurídico* 6 (2006), 37-60.

<https://revistas.javerianacali.edu.co/index.php/criteriojuridico/article/view/998/851>

<sup>60</sup> Artículos 57, COOTAD.

<sup>61</sup> José Suing Nagua, *Derecho Municipal*, 97.

<sup>62</sup> Artículos 332, COOTAD.

<sup>63</sup> Artículos 332, COOTAD.

<sup>64</sup> José Suing Nagua, *Derecho Municipal*, 97 – 98.

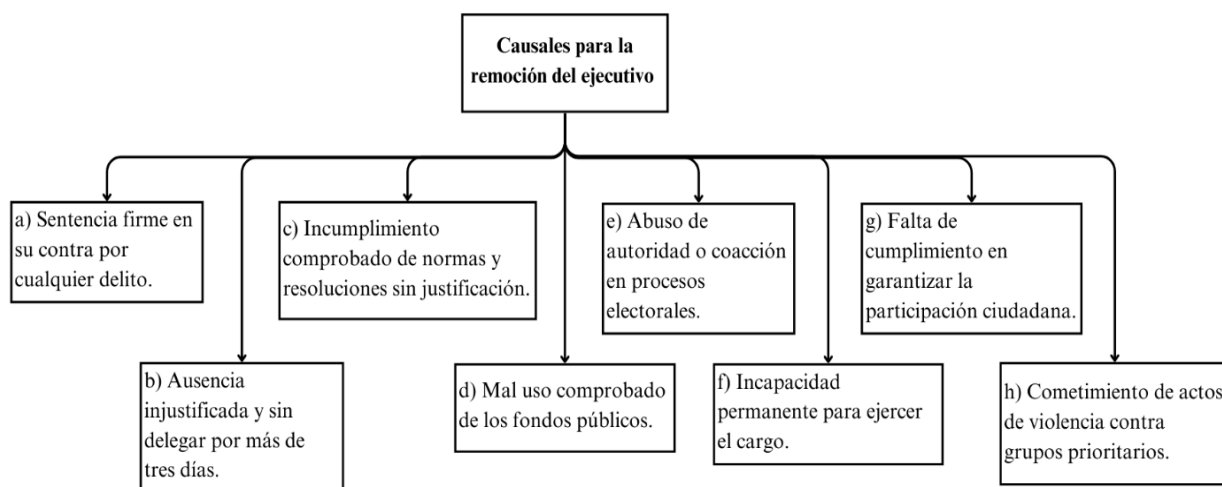
la destitución o a su vez si el concejal incurrió en una de las causales prescritas en el COOTAD<sup>65</sup>.

## 6.2. Causales para la remoción de autoridades

Como se mencionó ad supra, el control político solo procede si se incurre en una de las causales prescritas en los artículos 333<sup>66</sup> y artículo 334<sup>67</sup> del COOTAD.

Ahora bien, en el artículo 333 del COOTAD se prescriben las causales para la remoción del ejecutivo que son las siguientes:

**Gráfico No. 1 Causales para la remoción del ejecutivo**



Fuente: Elaboración propia, a partir de fuente bibliográfica<sup>68</sup>

Por otro lado, en el artículo 334 se prescriben las causales para la remoción de los miembros de los órganos legislativos que son las siguientes:

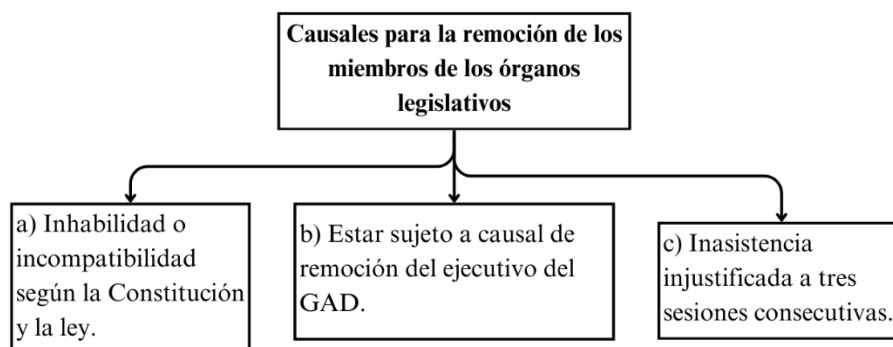
<sup>65</sup> José Suing Nagua, *Derecho Municipal*, 98.

<sup>66</sup> Artículos 333, COOTAD.

<sup>67</sup> Artículos 334, COOTAD.

<sup>68</sup> Artículos 333, COOTAD.

## Gráfico No. 2 Causales para la remoción de los miembros de los órganos legislativos



Fuente: Elaboración propia, a partir de fuente bibliográfica<sup>69</sup>

Las causales se pueden considerar como una limitación al control político con la finalidad de que no sea arbitrario estos procesos. Sin embargo, también existen tres escenarios para la limitación a la facultad de fiscalización, los cuales son el temporal, material y especial<sup>70</sup>.

Respecto al temporal está relacionado al periodo de gestión de la autoridad, tanto el alcalde como el concejal. Es por ello que el ejercicio de fiscalización se puede someter a la autoridad mientras este en funciones o a su vez durante un plazo prudente a la finalización de su periodo<sup>71</sup>. Con relación al escenario de lo material se refiere al ámbito de competencias que tiene la autoridad del GAD cantonal. En este escenario se relaciona mucho con las causales mencionadas anteriormente tanto para el ejecutivo como los miembros del órgano legislativo y de fiscalización<sup>72</sup>. Finalmente, sobre el escenario espacial se refiere al área de incidencia que tiene la gestión de la autoridad del GAD<sup>73</sup>.

### 6.3. Procedimiento de la remoción de autoridades de elección popular de los GAD.

Como se indicó anteriormente, al ser un proceso de control político debe estar reglamentado y en su efecto en el artículo 336 del COOTAD prescribe el procedimiento para la remoción de las autoridades de elección popular de los GAD. Cualquier persona puede

<sup>69</sup> Artículos 334, COOTAD.

<sup>70</sup> José Suing Nagua, *Derecho Municipal*, 98.

<sup>71</sup> *Ibidem*. 98.

<sup>72</sup> *Ibidem*. 98.

<sup>73</sup> *Ibidem*. 98.



impulsar el proceso de la remoción de autoridad si considera que dicha autoridad ha incurrido en una de las causales referidas. La denuncia debe ser presentada a la secretaria del órgano legislativo del GAD, la cual debe contar con el respaldo pertinente y firmado<sup>74</sup>.

La secretaria dentro de dos días término de la recepción, debe remitir la denuncia a la Comisión de Mesa, la cual deberá calificarla en el término de cinco días. El secretario citará con todo el contenido de la denuncia a la autoridad sometida al control político y solicitará una dirección y un correo electrónico para las futuras notificaciones. Además, dispondrá la formación del expediente y la apertura del mismo en el término de prueba de diez días, dentro de los cuales, las partes practicarán sus pruebas de cargo y descargo ante la Comisión<sup>75</sup>.

Posterior a la práctica de la prueba, en el término de cinco días, la comisión de mesa presentará el informe y se convocará a sesión extraordinaria del órgano legislativo. En el término de dos días se notificará a las partes el día y hora de la sesión. La sesión iniciará con la lectura del informe y posterior a ello las partes presentarán sus argumentos de cargo y descargo. Luego, en esa misma sesión se adoptará la resolución que corresponda. Cabe señalar que se considerará como integrantes de la sesión extraordinaria a los ejecutivos de los GAD, a menos de que sean los demandados y de igual forma los miembros del órgano legislativo. Por ende, si una autoridad legislativa es la denunciada no podrá votar. La resolución será notificada a las partes en el domicilio señalado<sup>76</sup>.

Ahora bien, si la resolución fue la remoción de la autoridad, el denunciado podrá remitir al pleno del Tribunal Contencioso Electoral, TCE, para verificar el cumplimiento de las formalidades y procedimiento, en el término de diez días. En este caso el secretario debe remitir todo el expediente al Tribunal<sup>77</sup>. Cabe señalar que, si el denunciado es el alcalde o el ejecutivo del GAD, se presentará ante su subrogante, quien convocará a la sesión del órgano legislativo y de fiscalización<sup>78</sup>.

A pesar de que esté reconocido la figura de la remoción de autoridades de elección popular de los GAD en el COOTAD, se debe tomar en cuenta los derechos y garantías

---

<sup>74</sup> Artículos 336, COOTAD.

<sup>75</sup> Artículos 336, COOTAD.

<sup>76</sup> Artículos 336, COOTAD.

<sup>77</sup> Artículos 336, COOTAD.

<sup>78</sup> Artículos 335, COOTAD.

reconocidas por la CRE, en especial el derecho a la defensa y las garantías del debido proceso<sup>79</sup>. Entre las garantías reconocidas en la CRE se encuentran “[...] Se presumirá la inocencia de toda persona, y será tratada como tal, mientras no se declare su responsabilidad mediante resolución firme o sentencia ejecutoriada”<sup>80</sup>, “[...] Ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente. Nadie será juzgado por tribunales de excepción o por comisiones especiales creadas para el efecto”<sup>81</sup>.

Es importante mencionar estas garantías por cuanto en un caso, el denunciante alego que se vulnero sus derechos. De hecho, en el caso 2137-21-EP/21, Jorge Yunda Machado presentó una acción de protección en contra de los integrantes de la Comisión de Mesa del Concejo Metropolitano de Quito por la presunta vulneración de sus derechos al debido proceso, defensa y seguridad jurídica en el informe de la Comisión de Mesa respecto a su proceso de remoción<sup>82</sup>. Tanto en la primera y segunda instancia fallan a favor de Jorge Yunda, por lo que Santiago Guarderas y Mónica Sandoval, en representación de los integrantes de la Comisión de Mesa presentaron una acción extraordinaria de protección, ante la Corte Constitucional, en contra de dichos fallos<sup>83</sup>. La Corte Constitucional aceptó la acción extraordinaria de protección y declaró que las sentencias de primera y segunda instancia vulneraron el derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso. Por lo que las dejó sin efecto. De igual forma, la Corte Constitucional determinó que en los procesos de control político no se puede aplicar las garantías del debido proceso como un proceso jurisdiccional.<sup>84</sup> Además, expresó que la remoción no constituye un ejercicio del poder punitivo del Estado como en el derecho penal o en el derecho administrativo sancionador<sup>85</sup>.

En definitiva, la remoción de autoridades de elección popular de los GAD al ser un control político que surge por la necesidad de revisar y fiscalizar la gestión de la autoridad electa. Asimismo, la remoción posee reglas previas y claras respecto a todas sus etapas del procedimiento y sus causales. Esto con la finalidad de precautelar los derechos de la defensa y al debido proceso de la autoridad denunciada.

---

<sup>79</sup> Artículo 76, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

<sup>80</sup> Artículo 76, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

<sup>81</sup> Artículo 76, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

<sup>82</sup> CASO No. 2137-21-EP, Corte Constitucional, Pleno, 29 de septiembre de 2021, párr. 1.

<sup>83</sup> CASO No. 2137-21-EP.

<sup>84</sup> CASO No. 2137-21-EP.

<sup>85</sup> CASO No. 2137-21-EP.

## **7. Acto político vs Acto administrativo.**

Para conocer la naturaleza del acto emitido para la remoción de autoridades de elección popular es necesario analizar el acto político y el acto administrativo. Con la finalidad de identificar la categoría en la que recae el acto de la remoción.

### **7.1. Acto político.**

El acto político nace desde líneas filosóficas e históricas donde surge de la necesidad de que los Estados tengan la división de poderes. Es así como las teorías de Locke, Montesquieu y Rousseau son fundamentales de analizar<sup>86</sup>.

Para Locke los poderes del Estado se dividen en tres, el poder legislativo, el ejecutivo y el federativo. El primero crea las leyes, el segundo las implementa y el tercero se enfoca en las relaciones exteriores y la defensa del Estado<sup>87</sup>. Esta división alude a que existen ciertas decisiones del federativo, las relaciones internacionales, que no deben tener un control ordinario en virtud de que corresponde al ámbito de la discrecionalidad del gobierno. Esto generó las bases para que el acto político se considere como una función estratégica para el gobierno<sup>88</sup>.

Montesquieu también aporta a la teoría de la separación de poderes, legislativa, ejecutiva y judicial. Sin embargo, a diferencia de Locke, funciona el poder ejecutivo con el poder federativo y señala que es el poder legislativo a quien le corresponde fiscalizar la actividad ejecutiva<sup>89</sup>.

Finalmente, Rousseau examina la noción de la voluntad general, en la cual afirma las elecciones de los mandatarios que tienen el fin de cumplir las demandas del soberano, el pueblo y que no deben ser sujetas al control judicial. Por lo que el acto político no se define por su contenido sino por su funcionalidad y propósito<sup>90</sup>.

El desarrollo del acto político inició en la primera constitución de Francia de 1791, que delimitó el accionar de la administración y del Gobierno. En ella se determinó que las funciones administrativas versan en la ejecución de las leyes y reglamentos, en cambio las

---

<sup>86</sup> José María Boquera, “Los orígenes de la distinción entre actividad política y administrativa”, 39.

<sup>87</sup> *Ibidem.* 39 – 45.

<sup>88</sup> *Ibidem.* 45 – 46.

<sup>89</sup> *Ibidem.* 52.

<sup>90</sup> *Ibidem.* 55.

decisiones de gobierno atienden a la política exterior, seguridad y dictar reglamentos<sup>91</sup>. Luego, durante el periodo napoleónico, el emperador no delegó a sus ministros funciones administrativas. Por lo que esta confusión dificultó la distinción orgánica entre gobierno y administración<sup>92</sup>. Posterior a ello, en la Restauración Borbónica, el Consejo de Estado se limitó en la intervención respecto los actos considerados políticos, lo cual reforzó la noción de que el acto político debe ser exento al control judicial<sup>93</sup>.

Ahora bien, los actos políticos son decisiones del gobierno que usualmente versan en relaciones internacionales, la seguridad nacional, entre otros. Se caracterizan por su discrecionalidad y se basan en la razón del Estado o soberano<sup>94</sup>. Si bien, en un principio, se ha revisado que estos actos cuentan con una suerte de inmunidad, esto ha cambiado en virtud de los principios del Estado de Derecho<sup>95</sup>.

En la actualidad, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, TEDH, ha indicado que no es una inmunidad absoluta. Así, por ejemplo: en el caso “Markovic y otros vs Italia” que trata del bombardeo de un edificio de Radio Televisión Serbia en Belgrado por un misil lanzado por un avión de la OTAN, durante el conflicto de Kosovo, los demandantes consideraron responsables a las autoridades italianas y al mando de las Fuerzas aliadas del sur de Europa de la OTAN. En este caso se le imputó a Italia responsabilidad debido a que la acción militar fue organizada y desarrollada en el territorio italiano por el apoyo político y logístico otorgado<sup>96</sup>.

Los demandantes, familiares de las personas fallecidas en el bombardeo presentaron ante la justicia italiana, una acción de reclamación de indemnización. La Corte de Casación declaró que los tribunales internos no tienen competencia porque el acto de guerra es una decisión soberana. Ante esta decisión, los accionantes elevaron este proceso al TEDH

---

<sup>91</sup> José María Boquera, “Los orígenes de la distinción entre actividad política y administrativa”, 72-73.

<sup>92</sup> *Ibidem.* 74.

<sup>93</sup> *Ibidem.* 75.

<sup>94</sup> *Ibidem.* 37 – 39.

<sup>95</sup> Susana Galera Rodrigo. “A vuelta con los actos políticos del gobierno: El debate sobre su control judicial en el TEDH”, en La administración pública entre dos siglos de Manuel Arenilla Sáez (Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2010) 1160 – 1161 [https://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/contenidos/informacion/bibl\\_digital/es\\_documento/adjuntos/siglos.pdf](https://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/contenidos/informacion/bibl_digital/es_documento/adjuntos/siglos.pdf)

<sup>96</sup> CASO No. 1398/03, Markovic y Otros v. Italia, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Gran Sala, 14 de diciembre de 2006.

alegando vulneración de derecho de acceso a un Tribunal justo en base al artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos<sup>97</sup>.

El TEDH analizó que el acto incriminado era un acto de guerra, el cual es una manifestación de decisiones políticas. En el análisis del caso señalaron que los actos de guerra si son sujetos a revisión judicial cuando afecten derechos fundamentales, no obstante, por temas de legislación aplicable se determinó que no hubo vulneración de ese derecho por parte del Estado de Italia por cuanto, los actos de gobierno, en general, no generan derechos civiles susceptibles de ser reivindicados judicialmente<sup>98</sup>.

De igual forma, los actos políticos son producto del ejercicio de la función política, la cual permite que exista un margen de opción dentro de lo establecido en el orden jurídico. En este sentido, las decisiones de los actos políticos nacen del criterio de oportunidad y no jurídico. Por lo que genera una responsabilidad política y no jurídica.<sup>99</sup>

En este mismo sentido, los actos políticos se originan del ejercicio de funciones y competencias constitucionales asignadas al gobierno, diferenciándose así de sus funciones de administración pública. Por lo que estos actos son manifestaciones de la autoridad política, la cual tiene una amplia discrecionalidad u oportunidad para la toma de decisiones<sup>100</sup>. Estas disposiciones se desprenden de las facultades otorgadas por la Constitución sin la necesidad de que intervengan otras funciones del Estado. Asimismo, estos actos no son sujetos de fiscalización judicial en cuanto a su fondo<sup>101</sup>.

## **7.2. Acto administrativo.**

El acto administrativo es “la voluntad administrativa declarada”<sup>102</sup>, la cual es emitida por una entidad de la Administración pública en el ejercicio de una potestad

---

<sup>97</sup> CASO No. 1398/03, Markovic y Otros v. Italia, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Gran Sala, 14 de diciembre de 2006.

<sup>98</sup> CASO No. 1398/03.

<sup>99</sup> Miguel Ángel Sedin y Karlos Navarro, “El Control Judicial de los Actos Políticos en España y Nicaragua”, 230.

<sup>100</sup> Alejandro Saiz Arnaiz, “Los actos políticos del gobierno en la jurisprudencia del tribunal supremo” *Revista de administración pública* 134 (1994), 229-231. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=17229>

<sup>101</sup> Alejandro Saiz Arnaiz, “Los actos políticos del gobierno en la jurisprudencia del tribunal supremo” 244-245.

<sup>102</sup> Andrés Moreta, *Derecho administrativo ecuatoriano* (Quito: Legalité, 2023), 86.

administrativa. Estos actos están sujetos al control por parte de los tribunales. Con la finalidad de garantizar la legalidad<sup>103</sup>.

Los elementos esenciales del acto administrativo son: el sujeto, la competencia, la voluntad, el contenido lícito, la finalidad y la motivación. Es decir, que la entidad pública debe tener la potestad administrativa para emitir el acto, expresando su intención y cuidando que el contenido sea lícito, respetando su finalidad que es perseguir la voluntad del soberano manifestado en las normas. Finalmente, los actos administrativos deben cumplir con la garantía de la motivación para que los ciudadanos no estén desprotegidos. La falta de uno de estos elementos puede ocasionar la invalidez del acto<sup>104</sup>.

De igual manera, el acto administrativo también debe ser cauteloso en la forma y las formalidades. Esta primera se refiere a cómo debe ser declarado el acto administrativo. Usualmente es escrito en una resolución. En cambio, respecto a las formalidades alude a los requisitos que debe reunir el acto en todas sus fases<sup>105</sup>.

Ahora bien, el artículo 98 del COA, define al acto administrativo como:

[...] la declaración unilateral de voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales, siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa. Se expedirá por cualquier medio documental, físico o digital y quedará constancia en el expediente administrativo<sup>106</sup>.

La declaración de voluntad alude a lo que la administración ha decidido, mientras que lo unilateral se refiere a que la administración de forma autónoma puede decidir sin la necesidad del consentimiento de un tercero. Esto no quita que la administración deba escuchar a la contraparte. Finalmente, en ejercicio de la función administrativa, se describe a que es una voluntad administrativa y no política. Es decir, una voluntad que aplica la ley en casos específicos sin tener efectos de cosa juzgada<sup>107</sup>.

### **7.3 Diferencias del acto político y acto administrativo.**

---

<sup>103</sup> Francisco Marhuenda y Tiffany-M Sánchez-Cabezudo, La organización jurídica de la administración española (Madrid: Dykinson, S.L., 2023), 199. <https://www.jstor.org/stable/jj.8500805.13>

<sup>104</sup> Francisco Marhuenda y Tiffany-M Sánchez-Cabezudo, La organización jurídica de la administración española, 199.

<sup>105</sup> Andrés Moreta, *Derecho administrativo ecuatoriano*, 86.

<sup>106</sup> Artículo 98, Código Orgánico Administrativo, R.O. 31, 7 de julio de 2017.

<sup>107</sup> Andrés Moreta, *Derecho administrativo ecuatoriano*, 87-89.

A pesar de que una línea doctrinaria manifiesta a que el acto político constituye una especie del género del acto administrativo<sup>108</sup>, esta omite analizar la naturaleza, propósito y control judicial al que pueden estar sometidos cada uno de ellos<sup>109</sup>.

En primer lugar, cabe aclarar que, por su naturaleza, los actos políticos surgen del ejercicio de la función política. En cambio, los actos administrativos nacen del ejercicio de la función administrativa. A pesar de que parezca redundante, esta diferencia es importante pues significa que, la función política le permite al gobierno tener un amplio margen de discrecionalidad en la toma de decisiones. Al contrario, los actos administrativos deben someterse a lo que prescribe la ley<sup>110</sup>.

El propósito de cada acto tampoco es el mismo. Los actos políticos se orientan en decisiones discrecionales y estratégicas que suelen estar relacionadas a las relaciones internacionales, la seguridad del Estado, o a su vez decisiones de voluntad general o razón de Estado que busca cumplir las demandas del soberano<sup>111</sup>. Por el contrario, el acto administrativo se enfoca en la implementación de la ley a través de las políticas públicas, y reglamentos. En otras palabras, los actos administrativos son técnicos y se enfocan en la operación y gestión de la administración.

Finalmente, respecto al control judicial, se diferencian en que los actos administrativos, en todos los casos son susceptible de un control judicial posterior con el propósito de revisar su legalidad y transparencia en la aplicación de la norma. Este control judicial busca evitar posibles abusos de poder. En cambio, el acto político carece de dicho control, a menos que afecte a los derechos humanos o a sus garantías, con la finalidad de que no se use el criterio de oportunidad para vulnerar derechos fundamentales<sup>112</sup>.

## **8. La naturaleza del acto de remoción de autoridades de elección popular de los GAD.**

---

<sup>108</sup> José María Boquera, “Los orígenes de la distinción entre actividad política y administrativa”, 34 – 37.

<sup>109</sup> Miguel Ángel Sedin y Karlos Navarro, “El Control Judicial de los Actos Políticos en España y Nicaragua”, 230.

<sup>110</sup> *Ibidem*. 230.

<sup>111</sup> José María Boquera, “Los orígenes de la distinción entre actividad política y administrativa”, 37 – 39.

<sup>112</sup> Susana Galera Rodrigo. “A vuelta con los actos políticos del gobierno: El debate sobre su control judicial en el TEDH”, 1160 – 1161.

Se debe tomar en cuenta que no existen estudios respecto a la naturaleza jurídica de los actos emitidos en los procesos de remoción de autoridades en los GAD. En virtud de ello, se analizaron todos los componentes pertinentes para determinar la naturaleza del acto de remoción de autoridades de elección popular de los GAD cantonales, como son: el Concejo Municipal, la remoción, el acto político y administrativo. Así, los siguientes apartados se centrarán en determinar, si el acto de remoción de autoridades de elección popular de los GAD tiene criterios políticos o jurídicos o ambos.

### **8.1 Identificación de elementos jurídicos del acto de remoción de autoridades de elección popular de los GAD.**

Para la identificación de los elementos jurídicos del acto de remoción de autoridades de elección popular de los GAD cantonales es preciso revisar nuevamente el análisis sobre el acto administrativo, con énfasis en sus elementos. El acto administrativo es una expresión de la voluntad de la entidad pública en forma unilateral y que determina un derecho o una obligación, la cual debe ser necesariamente ejecutada<sup>113</sup>.

En este sentido, Ángel Torres, vicepresidente del TCE, señala que la resolución del Concejo Municipal es un acto administrativo debido a que cumple con las características antes señaladas. La voluntad declarada, la entidad pública con la potestad y el acto unilateral<sup>114</sup>. De igual forma otras de sus principales características jurídicas son: la motivación, el debido procedimiento administrativo, las causales y que sea sujeto a revisión judicial<sup>115</sup>.

La motivación va muy de la mano con las causales previstas en el artículo 333 y 334 del COOTAD, en virtud de que se debe estipular los argumentos para la decisión de la remoción o absolución. Esta decisión no puede ser arbitraria, la cual debe fundamentarse en un análisis de las pruebas de cargo y descargo estipuladas en el informe<sup>116</sup>.

En relación con el debido procedimiento administrativo, Torres indica que el acto de remoción debe cumplir con lo prescrito en el ordenamiento y con todas las garantías del debido proceso conforme con lo que la Corte Constitucional ha indicado. Es decir, que

---

<sup>113</sup> Ángel Eduardo Torres, entrevistado por Alan Alvarado, 16 de octubre de 2024, transcripción: [Documento 1.docx](#), (último acceso: 15/10/2024).

<sup>114</sup> Ángel Eduardo Torres, entrevistado por Alan Alvarado.

<sup>115</sup> *Ibidem*.

<sup>116</sup> *Ibidem*.



asegure el derecho a la defensa otorgando los medios adecuados, como es el avocar conocimiento del contenido de la demanda y posterior al informe de la comisión de mesa; que el acusado pueda ser escuchado de forma oportuna y que se respete los plazos estipulados en el COOTAD<sup>117</sup>.

No obstante, Torres advierte que la naturaleza del proceso es política, debido a que la remoción de una autoridad obedece a un control político. Sin embargo, aclara que el resultado del control político es la resolución que es un acto administrativo, sujeto a revisión judicial a través del TCE. Dado que, la autoridad denunciada puede remitir el caso al TCE con la finalidad de que este decida si se ha cumplido o no el procedimiento y las formalidades respectivas<sup>118</sup>, se puede afirmar que el acto de la remoción cumple con otra característica del acto administrativo.

Ahora bien, Torres indica que el proceso de la remoción es político, sin embargo, la resolución es un acto administrativo<sup>119</sup>. Esta conclusión se critica en virtud de que no existiría otro tipo de acto más que el administrativo. No obstante, como se aclaró anteriormente, el acto político cuenta con su propia sustantividad. En tal virtud, si existe una distinción entre estos dos actos. Por lo que no puede ser un proceso político con un desenlace administrativo.

## **8.2 Identificación de elementos políticos del acto remoción de autoridades de elección popular de los GAD.**

Para la identificación de los elementos políticos del acto de la remoción de autoridades de elección popular de los GAD es necesario recordar que el acto político se caracteriza por tener un criterio de oportunidad que le permite tomar decisiones sin presión de alguna norma<sup>120</sup>. Además, el acto político se da en áreas estratégicas las cuales se basan en la razón del soberano o del Estado. Asimismo, este acto no se somete a revisión judicial a menos que afecte a derechos humanos<sup>121</sup>.

Según Santiago Basabe el acto de remoción de una autoridad de elección popular de los GAD es un acto puramente político en virtud de que cumple con la característica de la

---

<sup>117</sup> Ángel Eduardo Torres, entrevistado por Alan Alvarado.

<sup>118</sup> *Ibidem*.

<sup>119</sup> *Ibidem*.

<sup>120</sup> Miguel Ángel Sedin y Karlos Navarro, “El Control Judicial de los Actos Políticos en España y Nicaragua”, 230.

<sup>121</sup> Susana Galera Rodrigo. “A vuelta con los actos políticos del gobierno: El debate sobre su control judicial en el TEDH”, 1160 – 1161.

discrecionalidad. Es decir que, se toma en cuenta la coyuntura política, la correlación de fuerzas políticas del momento y se cabildea la posible votación y apoyo a la remoción<sup>122</sup>.

La coyuntura política se refiere a la aceptación popular que tiene el alcalde o autoridad sometida a este proceso de remoción. En la correlación de fuerza se analiza la conformación del cuerpo colegiado para conocer si apoyan o no a la autoridad denunciada. Finalmente, en el cabildeo observa el costo de transacción, es decir, el tiempo de negociación política la cual puede ser eventualmente anulada por el TCE<sup>123</sup>.

Aunque este acto es susceptible de control judicial, lo cual se aleja de las características principales del acto político, hay que considerar que dicho control es solo de formalidades y del cumplimiento del procedimiento establecido en la ley. Por lo tanto, los jueces del TCE, no pueden fallar respecto al fondo ni decidir si efectivamente se incurrió en una de las causales de remoción del cargo<sup>124</sup>. En tal virtud, esta revisión es justamente para proteger los derechos fundamentales como el derecho a la defensa y garantizar el debido proceso reconocido en la CRE.

Basabe advierte que en realidad en los cuerpos colegiados prima la decisión política, que luego adquiere una forma jurídica. En este sentido, recalca que, aunque se piensa que lo jurídico va antes de lo político, esto no es así. Primero, se tiene una decisión política y luego se busca una causal jurídica<sup>125</sup>.

### **8.3 El acto de remoción de autoridades de elección popular de los GAD es un acto político.**

En base al análisis de los puntos anteriores, el acto de remoción de autoridades de elección popular de los GAD tiene una naturaleza política. A pesar de que, cuenta con características jurídicas, no puede ser considerado un acto administrativo. Las características políticas priman y dotan al acto de remoción una naturaleza política, pues para que se dé este acto se necesita de una voluntad política, que obedece a un criterio de discrecionalidad de los miembros del cuerpo colegiado, quienes deciden remover o absolver a la autoridad denunciada.

---

<sup>122</sup> Santiago Basabe entrevistado por Alan Alvarado, 16 de octubre de 2024, transcripción: [Documento 1.docx](#), (último acceso: 15/10/2024).

<sup>123</sup> Santiago Basabe, entrevistado por Alan Alvarado.

<sup>124</sup> *Ibidem*.

<sup>125</sup> *Ibidem*.

En esta línea, los miembros del cuerpo colegiado, por ejemplo, los concejales, vicealcalde y alcalde, son actores políticos que decidirán en base a un criterio político y no a través de un criterio jurídico que sería lo ideal<sup>126</sup>. Respecto a esta decisión se debe considerar que la mayoría de las causales a excepción de la causal de “haberse dictado en su contra sentencia ejecutoriada por cualquier tipo de delito”<sup>127</sup> y las que se refieren a la salud, son muy amplias, por lo que pueden ser aterrizadas en varios casos distintos<sup>128</sup>. El criterio político se observa por la discrecionalidad.

Con relación al control judicial, se aclaró que obedece a la verificación de que en la remoción de autoridad se haya respetado el derecho fundamental a la defensa. Por lo que, no existe ninguna impugnación o revisión del fondo, por cuanto el control político lo realizan los miembros de los cuerpos colegiados de los GAD y no los jueces del TCE<sup>129</sup>.

Además, se debe considerar que la remoción de autoridades de elección popular de los GAD al ser un control político nace de la función política. Por lo tanto, este acto es un acto político.

## **9. Conclusiones.**

La investigación realizada permitió identificar el procedimiento de remoción de autoridades de elección popular de los GAD, a través del estudio Concejo Municipal, sus facultades y dignidades, así como las causales de destitución y sus límites. Luego se analizó el acto político y administrativo con la finalidad de catalogar al acto de la remoción dentro de una de estas categorías y proponer así una solución a un tema que no ha sido tratado por ningún doctrinario.

En primer lugar, quedó claro que la remoción de autoridades obedece a un control político que proviene de la facultad de fiscalización que tienen los cuerpos colegiados de los GAD. Este acto permite remover del cargo a la autoridad que haya incurrido en una de las causales del artículo 333 y 334 del COOTAD, siempre asegurando el cumplimiento del debido proceso, con sus diferentes derechos fundamentales, como el derecho de la defensa.

---

<sup>126</sup> Santiago Basabe, entrevistado por Alan Alvarado.

<sup>127</sup> Artículos 333, COOTAD.

<sup>128</sup> Santiago Basabe, entrevistado por Alan Alvarado.

<sup>129</sup> Ángel Eduardo Torres, entrevistado por Alan Alvarado.

Por otro lado, se determinó que el acto político y administrativo son distintos. El acto político cuenta con su propia sustantividad y características, por cuanto constituye, por regla general, decisiones estratégicas, que surgen de la función política y cuentan con un margen muy amplio de discreción y oportunidad. Además, estos actos no se someten a un control judicial a menos que afecte derechos fundamentales. En cambio, los actos administrativos son manifestaciones de la voluntad de una entidad pública con potestad para determinar derechos y obligaciones de forma unilateral, que sí está sometido a control judicial posterior.

Al utilizar dichas características para definir la naturaleza del acto de remoción de autoridades de elección popular de los GAD se concluyó que es un acto político. Esto porque es un proceso realizado por un cuerpo colegiado, conformado por actores políticos, que fundamentan sus decisiones en base a criterios políticos. Por lo tanto, estas decisiones son las manifestaciones de la autoridad política. De hecho, se evidencia la característica de la discrecionalidad por cuanto, los actores políticos analizan la coyuntura política, la correlación de fuerzas políticas y la popularidad de la autoridad de elección popular ante el soberano, para decidir emplear el proceso de remoción. Asimismo, cumple con otra característica del acto político, que consiste en no someterse a revisión judicial. Como se explicó anteriormente, la revisión que realiza el TCE es solo para verificar las formalidades y el proceso más no el fondo.

En este sentido, la respuesta a la pregunta planteada al inicio de este trabajo, ¿cuáles son los elementos jurídicos del acto de remoción de autoridades de elección popular de los GAD?, fue que el acto de remoción de autoridades de elección popular de los GAD, al ser un control político que nace de la función política y al ser un proceso netamente político, es de naturaleza política. Es cierto que cuenta con elementos jurídicos como es la manifestación de la voluntad del cuerpo colegiado, como entidad pública y la motivación mínima que exige la ley para el análisis de si la autoridad incurrió en una de las causales prescritas en el COOTAD. Sin embargo, no puede ser considerado un acto administrativo, debido a que los criterios políticos priman para determinar que el acto de remoción de autoridades de elección popular de los GAD es político.

Ahora bien, el presente trabajo tuvo una limitación, la falta de investigaciones respecto a la remoción de autoridades en cuanto a la naturaleza del acto. Por lo tanto, se tuvo

que analizar todas las aristas pertinentes para desarrollar un criterio. En ese cometido, las entrevistas de los profesionales: Santiago Basabe y el vicepresidente del TCE, Ángel Torres, fueron claves para obtener criterios que, junto al análisis de las aristas teóricas que se relacionan al tema, permitieron desarrollar la investigación.

Con relación a las recomendaciones es imperativo que exista un debate nacional, en donde los protagonistas sean la academia y profesionales expertos derecho constitucional y administrativo. El fin de tal debate sería presentar un proyecto de ley que incorpore la noción del acto político en el ordenamiento jurídico ecuatoriano. De igual forma, la jurisprudencia tendrá un rol importante, debido a que la interpretación que se dé debe ser conforme a la distinción entre el acto político y el acto administrativo.