

# REGISTRO OFICIAL®

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



## SUMARIO:

### FUNCIÓN ELECTORAL

#### TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL:

#### AUTOS, SENTENCIAS Y ABSOLUCIONES DE CONSULTAS:

032-2020-TCE, 037-2020-TCE (054-059-062-055-  
057-056-061-065-51-2020-TCE) ACUMULADAS  
Y 046-2020-TCE

**TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL**

Causa No. 032-2020-TCE

Juez de Instancia: Dr. Ángel Eduardo Torres Maldonado

**AUTO DE INADMISIÓN****CAUSA No. 032-2020-TCE**

**TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL.** - Quito, DM, 21 de julio de 2020. Las 12h00.-

**VISTOS.** – Agréguese al expediente:

- a) Oficio No. CNE-SG-2020-0904-Of de 17 de julio de 2020 dirigido al doctor Ángel Eduardo Torres Maldonado, juez del Tribunal Contencioso Electoral, suscrito por el abogado Santiago Vallejo Vásquez, Msc. secretario general del Consejo Nacional Electoral, en el cual remite en original, copias simples y certificadas el expediente íntegro que guarda relación con la Resolución No. PLE-CNE-2-6-7-2020 constante en ciento treinta y tres (133) fojas, e ingresado a la Secretaría General del Tribunal Contencioso Electoral, el 17 de julio de 2020, a las 19h19 y recibido en el Despacho del juez Ángel Torres Maldonado, el día 18 de julio de 2020, a las 09h43.
- b) Impresión de correo electrónico [jormir@gmail.com](mailto:jormir@gmail.com) en cuatro (04) fojas dirigida a la Secretaría General de este Tribunal a través del correo electrónico [secretaria.general@tce.gob.ec](mailto:secretaria.general@tce.gob.ec) y a los correos electrónicos [secretariageneral@cne.gob.ec](mailto:secretariageneral@cne.gob.ec); [santiagovallejo@cne.gob.ec](mailto:santiagovallejo@cne.gob.ec); [ronaldborja@cne.gob.ec](mailto:ronaldborja@cne.gob.ec); [edwinmalacatus@cne.gob.ec](mailto:edwinmalacatus@cne.gob.ec); y, [diego\\_madero@yahoo.com](mailto:diego_madero@yahoo.com), el 17 de julio de 2020 a las 16h20, mediante el cual adjunta un archivo en pdf con el título “Jorge Miranda Complemento de información 2020-07-17. pdf” y recibido en el Despacho del juez Ángel Torres Maldonado, el día 18 de julio de 2020, a las 10h20.
- c) Impresión de correo desde la dirección electrónica: [cmaldonado@cancilleria.gob.ec](mailto:cmaldonado@cancilleria.gob.ec) en nueve (09) fojas dirigida a la Secretaría General de este Tribunal a través del correo electrónico [secretaria.general@tce.gob.ec](mailto:secretaria.general@tce.gob.ec) y a los correos electrónicos [maviles@cancilleria.gob.ec](mailto:maviles@cancilleria.gob.ec); y, [cmartinez@cancilleria.gob.ec](mailto:cmartinez@cancilleria.gob.ec), el 17 de julio de 2020 a las 18h05, mediante el cual adjunta tres archivos en pdf con la siguiente descripción: i) Un archivo con el título: “mremh-cgecunewyork-2020-0666-m.pdf” ii) Un archivo con el título: “MREMH-DGSMH-2020-0217-O.pdf” iii) Un archivo con el título: “contestación\_jorge\_miranda.pdf” y recibidos en el Despacho del juez Ángel Torres Maldonado, el día 18 de julio de 2020, a las 10h29.

**I) ANTECEDENTES:**

**1.1.-** El 12 de julio de 2020 a las 09h19, se recibe un correo en la dirección electrónica: [secretaria.general@tce.gob.ec](mailto:secretaria.general@tce.gob.ec) que pertenece a la Secretaría General del Tribunal Contencioso Electoral, que contiene tres (03) archivos PDF, con el siguiente detalle: **a.-** Un (01) archivo con el título “mremh-cgecunewyork-2020-0640-m.pdf”, con tamaño 92 KB, mismo que descargado contiene un (01) documento en una (01) foja; **b.-** Un (01) archivo con el título “MREMH-DGSMH-2020-0197-O.pdf”, con un tamaño de 90 KB, mismo que descargado contiene un (01) documento en una (01) foja; **c.-** Un (01) archivo con el título “jorge\_miranda\_tce\_fojas\_final.pdf”, con tamaño 536 KB, mismo que descargado contiene un (01) documento en ocho (08) fojas y dos (02) fojas en calidad de anexos; en el cual consta en imagen la firma del señor Jorge Ernesto Miranda Idrovo, así como la firma digital de su abogado Diego Rafael Madero Poveda, firma que luego de su verificación en el sistema Firma Ec 2.5.0 no pudo ser validada en razón de su formato. (Fs. 1-11)

**1.2.-** A la causa, la Secretaría General de este Tribunal le asignó el número 032-2020-TCE y en virtud del sorteo electrónico efectuado el 13 de julio de 2020, conforme a la razón sentada por el abogado Alex Guerra Troya, secretario general del Organismo, se radicó la competencia en el doctor Ángel Torres Maldonado, juez del Tribunal Contencioso Electoral. (Fs.14-16)

**1.3.-** El 15 de julio de 2020, a las 13h08, se recibe en la Secretaría Relatora del Despacho del juez Ángel Torres Maldonado, el expediente de la causa N.º 032-2020-TCE en dieciséis (16) fojas, de conformidad a la razón sentada por la abogada Jenny Loyo Pacheco, secretaria relatora (F. 17).

**1.4.-** Mediante auto de 15 de julio de 2020, a las 14h30 este juzgador dispuso:

“(...) **PRIMERO.**- Que el recurrente, Jorge Ernesto Miranda Idrovo, en el plazo de dos (02) días contados a partir de la notificación del presente auto, **ACLARE Y COMPLETE,**

- i) De conformidad con lo dispuesto en el artículo 245.2 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia y artículos 6 del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral en sus numerales 4, 5 y 9:

Artículo 6.- Contenido del escrito de interposición: El escrito mediante el cual se interpone el recurso, acción o denuncia, contendrá los siguientes requisitos: (...)

4. Fundamentos del recurso, acción o denuncia, con expresión clara y precisa de los agravios que cause el acto, resolución o hecho y los preceptos legales vulnerados;
5. El anuncio de los medios de prueba que se ofrece para acreditar los hechos.
9. El nombre y la firma o huella digital del compareciente; así como el nombre y la firma de su abogado patrocinador.

ii) Aclare con precisión cuál es la pretensión objeto de la interposición del presente recurso subjetivo contencioso electoral.

iii) Aclare y detalle con precisión cuáles son los medios de pruebas que anuncia.

iv) Aclare la causal por la cual interpone el presente recurso subjetivo contencioso electoral, de conformidad a los contenidos en el artículo 269 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador y 181 del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral.

**SEGUNDO.-** De conformidad a lo que dispone el artículo 245.2 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia y en concordancia con el artículo 8 del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral, el Consejo Nacional Electoral, en el plazo de dos (02) días contados a partir de la notificación del presente auto, deberá remitir a este juzgador, el expediente íntegro, debidamente foliado en original o en copias certificadas que guarde relación con la Resolución No. PLE-CNE-2-6-7-2020, objeto del presente recurso subjetivo contencioso electoral interpuesto”.

**1.5.-** El 17 de julio de 2020, a las 19h19, se recibe en la Secretaría General de este Organismo el Oficio No. CNE-SG-2020-0904-Of de 17 de julio de 2020 dirigido al doctor Ángel Eduardo Torres Maldonado, juez del Tribunal Contencioso Electoral, suscrito por el abogado Santiago Vallejo Vásquez, Msc. secretario general del Consejo Nacional Electoral, en el cual remite en original, copias simples y certificadas el expediente íntegro que guarda relación con la Resolución No. PLE-CNE-2-6-7-2020 constante en ciento treinta y tres (133) fojas, dando cumplimiento a lo dispuesto en auto de 15 de julio de 2020, a las 14h30. (Fs. 27-161) y recibido en la Secretaría Relatora del Despacho del doctor Ángel Torres Maldonado el 18 de julio de 2020, a las 09h43 (F. 162).

**1.6.-** El 17 de julio de 2020 a las 16h20, se recibe un correo en la dirección electrónica: [secretaria.general@tce.gob.ec](mailto:secretaria.general@tce.gob.ec) que pertenece a la Secretaría General del Tribunal Contencioso Electoral, que contiene un (01) archivo PDF, con el siguiente detalle: Un (01) archivo con el título “Jorge Miranda Complemento de información 2020-07-17.pdf”, con tamaño 6 MB, mismo que descargado contiene un (01) documento en tres (03) fojas; en el cual consta en imagen la firma del señor Jorge Ernesto Miranda Idrovo, así como la firma digital de su abogado Diego Rafael Madero Poveda y recibido en la Secretaría Relatora del,

Despacho del doctor Ángel Torres Maldonado el 18 de julio de 2020, a las 10h20. (Fs. 163 – 167)

**1.7.-** El 17 de julio de 2020 a las 18h05, se recibe un correo electrónico de: [cmaldonado@cancilleria.gob.ec](mailto:cmaldonado@cancilleria.gob.ec) en la dirección electrónica: [secretaria.general@tce.gob.ec](mailto:secretaria.general@tce.gob.ec) que pertenece a la Secretaría General del Tribunal Contencioso Electoral, en el que se adjunta tres archivos en pdf con la siguiente descripción: **i)** Un archivo con el título: “mremh-cgecunewyork-2020-0666-m.pdf” **ii)** Un archivo con el título: “MREMH-DGSMH-2020-0217-O.pdf” **iii)** Un archivo con el título: “contestación\_jorge\_miranda.pdf” y recibidos en la Secretaría Relatora del Despacho del doctor Ángel Torres Maldonado el 18 de julio de 2020, a las 10h29. (Fs. 168 – 177)

## II. OBJETO Y PRETENSIÓN DEL RECURRENTE

**2.1.-** De la revisión del expediente electoral, se evidencia que el recurrente Jorge Ernesto Miranda Idrovo, interpone Recurso Subjetivo Contencioso Electoral contra la Resolución No. PLE-CNE-2-6-7-2020 que expide reformas al Reglamento de Democracia Interna de las Organizaciones Políticas, dado que, a decir del recurrente incluye varios cambios normativos que van más allá de la facultad reglamentaria del Consejo Nacional Electoral, puesto que está creando procedimientos y requisitos no contemplados en la Constitución ni en la Ley; pero además de aquello, dichos requisitos vulneran derechos y se constituyen en limitaciones inconstitucionales e ilegales al ejercicio de los derechos de participación. (F. 4 vta.)

**2.2.-** En atención al auto de 15 de julio de 2020, el recurrente completa y aclara su recurso y manifiesta, en lo principal, lo siguiente:

*“(...) exigir la presentación física de una persona para la aceptación de una candidatura no es un requisito constitucional ni legal; consecuentemente esta disposición se constituye claramente en una condición y requisito no contemplado en la Ley para el ejercicio de los Derechos de Participación como el elegir y ser elegido.*

*Dicha norma restringe el ejercicio de estos derechos y las garantías constitucionales aplicables puesto a que limita la posibilidad de ser candidatos de personas que, por cuestiones de salud, problemas de movilidad como en el caso de adultos mayores, no puedan acercarse físicamente a las instalaciones del Consejo Nacional Electoral, de las Delegaciones, y/o de los Consulados”.*

**2.3.-** El recurrente plantea el presente Recurso Subjetivo Contencioso Electoral por la causal 15 del artículo 269 del Código de la Democracia y establece como objeto de este Recurso que se revoque parcialmente la Resolución No. PLE-CNE-2-6-7-2020 y se suprima el tercer <sup>6</sup> inciso de la Disposición Transitoria Segunda que prevé:

*“(...) no obstante, la proclamación y aceptación de precandidaturas de postulación popular es expresa, indelegable y personalísima, y se realizará en unidad de acto en el plazo de 10 días efectuada la elección, ante los delegados del Consejo Nacional Electoral, en las oficinas de la dirección nacional de organizaciones políticas tratándose de dignidades nacionales; en delegaciones provinciales electorales, para el caso de dignidades de nivel local; y, en las oficinas Consultares (sic) en el Exterior, para la dignidad de Asambleístas en el exterior.*

*De igual manera, solicita se deje en claro que es ilegítimo que el Consejo Nacional Electoral exija que los precandidatos acepten su postulación dentro de un proceso electoral interno ante un delegado del Consejo Nacional Electoral o en sus oficinas”.*

**2.4.-** En el escrito de complementación del recurso interpuesto, textualmente determina la pretensión en el sentido de que:

*“El objeto de este recurso es que se revoque parcialmente la Resolución PLE-CNE-6-7-2020 y se suprima el tercer inciso de la disposición transitoria segunda, así como se deje en claro que es ilegítimo que el Consejo Nacional Electoral exija que los precandidatos acepten su postulación dentro de un proceso electoral interno ante un delegado del Consejo Nacional Electoral o en sus oficinas”.*

### **III. NATURALEZA DEL RECURSO SUBJETIVO CONTENCIOSO ELECTORAL**

**3.1.-** El artículo 268 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia (más adelante LOEOPCD) confiere competencia al Tribunal Contencioso Electoral para conocer y resolver Recursos Subjetivos Contencioso Electorales, en concordancia, el artículo 269 de la referida Ley lo define: “*(...) es aquel que se pone contra las resoluciones o actos de la Administración Electoral por decisiones en las que se lesione los derechos de participación de los ciudadanos, las candidatas y candidatos u Organizaciones Políticas; y, por conflictos internos de Organizaciones Políticas y por las resoluciones que adoptan sus organismos directivos, cuando desconocen un derecho particular o lesionan un bien jurídicamente protegido*”.

Se trata entonces de impugnar actos o resoluciones administrativas que afecten derechos subjetivos de las personas u organizaciones políticas.

**3.2.-** El invocado artículo 269 de la LOEOPCD y el artículo 181 del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral (más adelante RTTCE) determinan los casos en los que procede la interposición del Recurso Subjetivo Contencioso Electoral entre los cuales consta el numeral 15, alegado por el recurrente que textualmente señala: “*(...) cualquier otro acto o resolución, formal o materialmente electoral, que emane del Tribunal Contencioso Electoral, sus unidades desconcentradas o de las juntas electorales regionales, distritales, provinciales y especial del exterior que genere perjuicio a los sujetos políticos o a quienes*”.

*tienen legitimación activa para proponer los recursos contenciosos electorales, y que no tenga un procedimiento previsto en la Ley”.*

**3.3.-** Las referidas disposiciones, legales y reglamentarias, prescriben que el recurso subjetivo contencioso electoral se resolverá en mérito de los autos y, específicamente los casos previstos en el numeral 15 del artículo 269 de la LOEOPCD y 181 del RTTCE tendrán doble instancia, en cuya virtud, corresponde resolver en primera instancia, lo que en derecho corresponda.

#### **IV) LEGITIMACIÓN ACTIVA**

**4.1.-** El Recurso Subjetivo Contencioso Electoral, podrá ser presentado por quien cuente con legitimación en los casos establecidos por la LOEOPCD. El inciso tercero del artículo 269.4 de la referida Ley, dispone que este recurso lo podrá interponer la o el ciudadano que haya sido propuesto para una dignidad popular por la organización política, sin ser afiliado o adherente a la misma y que sus derechos hayan sido vulnerados por esta Organización. Adicionalmente, el artículo 14 del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral señala:

*“(...) Art. 14.- Legitimidad activa.- Se consideran sujetos políticos y pueden proponer los recursos contemplados en los artículos precedentes, los partidos políticos, movimientos políticos, alianzas y candidatos.*

*Los partidos políticos y alianzas políticas a través de sus representantes nacionales o provinciales; en el caso de los movimientos políticos a través de sus apoderados o representantes legales provinciales, cantonales o parroquiales, según el espacio geográfico en el que participen; los candidatos a través de los representantes de las organizaciones políticas que presentan sus candidaturas.*

*Las personas en goce de los derechos políticos y de participación, con capacidad de elegir, y las personas jurídicas, podrán proponer los recursos previstos en la Ley exclusivamente cuando sus derechos subjetivos hayan sido vulnerados.*

*En el caso de consultas populares y referéndum, podrán proponer los recursos quienes hayan solicitado el ejercicio de la democracia directa; en el caso de revocatorias del mandato, los que han concurrido en nombre de los ciudadanos en goce de sus derechos políticos para pedir la revocatoria, así como la servidora o servidor público de elección popular a quien se solicite revocar el mandato.*

*Los partidos políticos, movimientos políticos y las organizaciones ciudadanas que se hubieran registrado en el Consejo Nacional Electoral para participar activamente en estos procesos electorales, en los casos citados en este inciso, podrán presentar*

*los recursos contencioso electoral directamente los candidatos o candidatas afectadas o lo harán a través de sus representantes, apoderados especiales, mandatarios o de los defensores de los afiliados o adherentes permanentes (...)".*

**4.2.-** De la revisión del expediente electoral, se constata que el recurrente Jorge Ernesto Miranda Idrovo, interpone el Recurso Subjetivo Contencioso Electoral dentro de la causa 032-2020-TCE por sus propios derechos y en calidad de ciudadano ecuatoriano de conformidad a la copia de su cédula de ciudadanía que consta en el proceso (F. 2).

## **V) DECLARACIÓN DE DERECHOS SUBJETIVOS PRESUNTAMENTE VULNERADOS.**

**5.1.-** De fojas 4 a 9 vta. el recurrente Jorge Ernesto Miranda Idrovo, realiza una transcripción normativa de los artículos 6, 9, 13, 95, 96, 97, 99, 352 del Código de la Democracia y luego señala que: “(...) todo lo que vulnera mis derechos subjetivos al limitar y posiblemente impedir mi derecho a elegir o ser elegido como se encuentra debidamente justificado”. En el escrito de complementación insiste en que el tercer inciso de la disposición transitoria segunda del Reglamento de Democracia Interna de las Organizaciones Políticas, agregada por el Consejo Nacional Electoral contradice lo dispuesto en los artículos 11, numerales 4 y 8; artículo 61, numeral 1; artículos: 82, 84, 108, 112 y 113 de la Constitución de la República del Ecuador; además, al artículo 23 numerales 1 y 2 y artículo 30 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

**5.2.-** En el escrito de aclaración el recurrente señala: “(...) resulta aún más grave que vía un simple reglamento se pretenda establecer requisitos en la práctica condicionan y limitan el derecho a postularse a candidato. En este caso la obligación de que los candidatos electorales en procesos electorales internos o primarias deban aceptar su candidatura ante un delegado del Consejo Nacional Electoral en sus oficinas constituye una clara limitación que impide que personas que por ejemplo se encuentran en situación de movilidad humana fuera del Ecuador no puedan postularse a un cargo de elección popular si es que ellos no incurren en los costos que puede implicar venir a Ecuador para aceptar de manera presencial esa candidatura, cuando en la actualidad existen mecanismos para realizar esa aceptación de otras maneras que la presencial y que según la normativa nacional tiene validez”.

**5.3.-** En el presente caso, se observa que el recurrente, Jorge Ernesto Miranda Idrovo, no ha justificado que las reformas al Reglamento para la Democracia Interna de la Organizaciones Políticas produzcan una vulneración directa a sus derechos subjetivos, y, en consecuencia, no tendría legitimación activa para interponer el presente Recurso Subjetivo Contencioso Electoral. Lo que advierte es que en el caso de llegarse a aplicar el texto normativo que impugna, pudiera afectarle, por tanto, se trata de la impugnación a una parte del derecho objetivo creado por el Consejo Nacional Electoral.

**5.4.-** Así mismo, se advierte que la pretensión esgrimida por el recurrente en su escrito inicial y con mayor precisión en el escrito de aclaración del presente Recurso Subjetivo Contencioso Electoral, no se enmarca en las causales del artículo 269 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia y del artículo 181 del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral; por cuanto, lo que busca, es que por razones de inconstitucionalidad e ilegalidad se expulse el tercer inciso de la segunda disposición transitoria agregada al Reglamento de Democracia Interna de las Organizaciones Políticas, incorporada por el Consejo Nacional Electoral mediante Resolución No. PLE-CNE-2-6-7-2020.

## **VI) COMPETENCIA DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL**

**6.1.-** El artículo 219, numeral 6 de la Constitución de la República del Ecuador confiere al Consejo Nacional Electoral la función de “*Reglamentar la normativa sobre los asuntos de su competencia.*” Es bien conocido que la facultad reglamentaria nace de la Constitución o por delegación del legislador a través de la ley.

**6.2.-** Es importante establecer la diferencia entre actos administrativos que generan efectos jurídicos directos e inmediatos orientados a una persona o un grupo de personas singulares, y los actos normativos que generan efectos jurídicos generales e indirectos, puesto que sus efectos directos se producen al momento de ser aplicados. El constituyente de Montecristi los diferencia cuando en el artículo 436.2 atribuye, a la Corte Constitucional, la potestad para “*Conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos autoridades del Estado*”; en tanto que, el numeral 4 del mismo artículo le atribuye la potestad para “*Conocer y resolver, a petición de parte, la inconstitucionalidad de actos administrativos con efectos generales emitidos por toda autoridad pública*”. En ambos casos, el efecto jurídico de la decisión de la Corte Constitucional es la invalidación del acto normativo o administrativo general.

**6.3.-** De otra parte, el artículo 217 del Código Orgánico de la Función Judicial, atribuye a los jueces que integran las salas de lo contencioso administrativo de la Corte Nacional de Justicia, la facultad y deber para “*3. Conocer y resolver las impugnaciones que se propusieren en contra de los reglamentos, resoluciones y más actos normativos de rango inferior a la ley, en materia no tributaria, provenientes de las instituciones del Estado que integran el sector público*”. La referida disposición legal atribuye a dicho órgano jurisdiccional la facultad para ejercer el control de legalidad de todo texto reglamentario expedido por cualquier institución del Estado, que integre el sector público. Es claro que el artículo 225, numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador, incorpora a la función Electoral entre las que forman parte del sector público; por tanto, la impugnación de la norma reglamentaria expedida por el Consejo Nacional Electoral, por razones de legalidad, es competencia de las salas de lo contencioso administrativo de la Función Judicial.

**6.4.-** En virtud de lo previsto en el artículo 426 de la Constitución de la República del Ecuador, los jueces del Tribunal Contencioso Electoral tenemos el deber de aplicar directamente las normas constitucionales, aunque las partes no las invoquen, inclusive; pero, una cosa es aplicar normas, previa atribución de su significado, y otra distinta es expulsar del mundo jurídico a un texto normativo reglamentario expedido por autoridad competente, quienes, al tenor del artículo 84, *ibidem*, tienen la obligación de adecuar, formal y materialmente, las normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución. Es más, la vigente Constitución incorpora la tesis del control concentrado de constitucionalidad, entendida como facultad privativa de la Corte Constitucional para declarar la inconstitucionalidad de cualquier norma infraconstitucional.

**6.5.-** El artículo 226 de la CRE dispone que ninguna autoridad administrativa, legislativa o judicial ejercerá más allá de las competencias y facultades atribuidas por la Constitución y la Ley. En el presente caso, se acusa a la norma reglamentaria agregada mediante reforma a la segunda disposición transitoria del Reglamento de Democracia Interna de las Organizaciones Políticas por contradecir contenidos materiales de la Constitución y la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, relativos al ejercicio del derecho de participación, cuyo control: de constitucionalidad y de legalidad, están atribuidos a otros órganos públicos conforme queda claramente acreditado en párrafos anteriores.

**6.6.-** Con la finalidad de asegurar que las autoridades públicas actúen dentro del marco competencial definido por la Constitución y la ley, el artículo 245.4 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia y artículo 11 del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral incorporan entre las causas de inadmisión de los recursos, acciones o denuncias presentadas ante el Tribunal Contencioso Electoral, a la “*Incompetencia del órgano jurisdiccional*”, como es en el presente caso.

**6.7.-** Para mayor claridad precisa considerar que el derecho objetivo está constituido por un ordenamiento o sistema de normas<sup>1</sup>; en tanto que, el derecho subjetivo es la facultad, atribución, permiso, posibilidad que una norma jurídica reconoce o atribuye a un sujeto de derecho para exigir de otro un determinado comportamiento denominado prestación u obligación. El derecho subjetivo es la efectiva realización del supuesto normativo tal como

---

<sup>1</sup> Nini, C. (1980). *Introducción al análisis del derecho*. Argentina: Editorial ASTREA. 2da Ed., p. 14.

sostiene el profesor Agustín Squella<sup>2</sup>. Por tanto, el recurrente no pretende impugnar un derecho subjetivo, sino un enunciado normativo de rango reglamentario que forma parte del derecho objetivo del Ecuador, para cuyo conocimiento y decisión, el Tribunal Contencioso Electoral carece de competencia.

**6.8.-** En consecuencia, este juzgador evidencia claramente que el presente Recurso Subjetivo Contencioso Electoral no se adecua a los ámbitos de competencia del Tribunal Contencioso Electoral, atribuidas en los artículos 221 de la Constitución de la República del Ecuador, artículo 70 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia y desarrolladas en el artículo 3 del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral.

## VII) DECISIÓN:

Con el análisis realizado en líneas anteriores, **RESUELVO:**

**PRIMERO.- INADMITIR** a trámite el Recurso Subjetivo Contencioso Electoral presentado por el señor Jorge Ernesto Miranda Idrovo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 245.4, numeral 1, de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia y artículo 11, numeral 1 del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral.

**SEGUNDO.-** Notifíquese el contenido del presente auto de inadmisión:

- 2.1** Al recurrente Jorge Ernesto Miranda Idrovo, en las direcciones de correos electrónicos: [jormir@gmail.com](mailto:jormir@gmail.com); y, [diego\\_madero@yahoo.com](mailto:diego_madero@yahoo.com).
- 2.2** Al Consejo Nacional Electoral, a través de su presidenta, en la casilla contencioso electoral Nro. 003, en las direcciones de correo electrónico: [secretariageneral@cne.gob.ec](mailto:secretariageneral@cne.gob.ec); [santiagovallejo@cne.gob.ec](mailto:santiagovallejo@cne.gob.ec); [edwinmalacatus@cne.gob.ec](mailto:edwinmalacatus@cne.gob.ec) y [ronaldborja@cne.gob.ec](mailto:ronaldborja@cne.gob.ec).

**TERCERO.-** Actué la abogada Jenny Loyo Pacheco, secretaria relatora de este Despacho.

**CUARTO.-** Publíquese en la cartelera virtual-página web institucional [www.tce.gob.ec](http://www.tce.gob.ec).

---

<sup>2</sup> Squella, A. (2014). *Introducción al derecho*. Chile: Editorial jurídica de Chile, p. 102.

**CÚMPLASE Y NOTIFIQUESE.-**

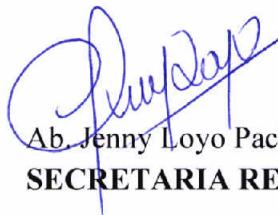


Dr. Ángel Torres Maldonado Ms. c.

**JUEZ**

**TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL**

Certifico. - Quito, D.M., 21 de julio de 2020.



Ab. Jenny Loyo Pacheco

**SECRETARIA RELATORA**



## SENTENCIA

### CAUSA No. 032-2020-TCE.-

**TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL.**- Quito, Distrito Metropolitano, 05 de agosto de 2020. Las 14h56.- **VISTOS:** Agréguese al expediente: i) Memorando Nro. TCE-VICE-PG-2020-0076-M, de 01 de agosto de 2020, dirigido al abogado Gabriel Santiago Andrade Jaramillo, Secretario General del Tribunal Contencioso Electoral, subrogante, suscrito por la doctora Patricia Guaicha Rivera, Jueza sustanciadora; y, ii) Memorando Nro. TCE-SG-OM-2020-0054-M, de 01 de agosto de 2020, suscrito por el abogado Gabriel Santiago Andrade Jaramillo, Secretario General del Tribunal Contencioso Electoral, subrogante, dirigido a la señora Jueza doctora Patricia Guaicha Rivera, recibido en el despacho el 03 de agosto de 2020, a las 09h35.

#### I. ANTECEDENTES

1.1. El 12 de julio de 2020 a las 09h19, se recibió un correo en la dirección electrónica: [secretaria.general@tce.gob.ec](mailto:secretaria.general@tce.gob.ec) perteneciente a Secretaría General del Tribunal Contencioso Electoral, contenido en tres (03) archivos PDF, con el siguiente detalle: a.- Un (01) archivo con el título "mremh-cgeccunewyork-2020-0640-m.pdf." con tamaño 92 KB, mismo que descargado contiene un (01) documento en una (01) foja; b.- Un (01) archivo con el título "MREMH-DGSMH-2020-0197-O.pdf", con un tamaño de 90 KB, mismo que descargado contiene un (01) documento en una (01) foja; c.- Un (01) archivo con el título "jorge\_miranda\_tce\_fojas\_final.pdf", con tamaño 536 KB, mismo que descargado contiene un (01) documento en ocho (08) fojas y dos (02) fojas en calidad de anexos; en el cual consta en imagen la firma del señor Jorge Ernesto Miranda Idrovo, así como la firma digital de su abogado Diego Rafael Madero Poveda, firma que luego de su verificación en el sistema Firma Ec 2.5.0 no pudo ser validada en razón de su formato. (fs. 1 a 13)

1.2. Conforme consta en el Acta de Sorteo No. 025-13-07-2020-SG de 13 de julio de 2020, al que se adjunta el informe del Sistema de Realización de Sorteo de Causa Jurisdiccional del Tribunal Contencioso Electoral, así como de la razón sentada por el abogado Alex Guerra Troya, Secretario General del Tribunal Contencioso Electoral, el conocimiento de la presente causa, identificada con el número 032-2020-TCE, le correspondió al doctor Ángel Torres Maldonado, Juez del Tribunal Contencioso Electoral. (fs. 5 a 7)

1.3. El 21 de julio de 2020, a las 12h00, el doctor Ángel Torres Maldonado, en su calidad de Juez de instancia, dictó auto de inadmisión en la presente causa. (fs. 178 a 183).

1.4. El auto en referencia fue notificado al señor Jorge Ernesto Miranda Idrovo, el 21 de julio de 2020, a las 13h53 en los correos electrónicos [jormir@gmail.com](mailto:jormir@gmail.com) y [diego\\_madero@yahoo.com](mailto:diego_madero@yahoo.com), conforme consta de la razón de notificación suscrita por la abogada Jenny Loyo Pacheco, Secretaria Relatora del despacho del doctor Ángel Torres Maldonado. (f. 198)

1.5. El 22 de julio de 2020, a las 20h05 se recibió del correo electrónico [diego\\_madero@yahoo.com](mailto:diego_madero@yahoo.com) un archivo en pdf con el título "APELACION AUTO INADMISION JORGE MIRANDA-signed.pdf" en cuatro (04) fojas dirigido a Secretaría General de este Tribunal a través del correo electrónico [secretaria.general@tce.gob.ec](mailto:secretaria.general@tce.gob.ec) y, a las 20h17 en el despacho del doctor Ángel Torres Maldonado, Juez de instancia, según razón sentada por la abogada Jenny Loyo Pacheco, Secretaria Relatora. (fs. 199 a 203)

1.6. Mediante auto de 23 de julio de 2020, a las 13h30 el Juez de primera instancia, doctor Ángel Torres Maldonado, concedió al peticionario el recurso de apelación al auto de inadmisión de 21 de julio de 2020, las 12h00 y dispuso se remita el expediente a Secretaría General para el sorteo respectivo del juez sustanciador del Pleno del Tribunal. (fs. 204 a 206). La abogada Jenny Loyo Pacheco, Secretaria Relatora de ese despacho, con Memorando Nro. TCE-ATM-JL-016-2020-M de 23 de julio de 2020, dio cumplimiento a lo dispuesto por el Juez *a quo*. (f. 216)

1.7. El 23 de julio de 2020, conforme consta del Acta de sorteo No. 031-23-07-2020-SG de 23 de julio de 2020; del informe de realización de sorteo de la causa jurisdiccional No. 032-2020-TCE; y, de la razón sentada por el Secretario General del Tribunal Contencioso Electoral, correspondió a la doctora Patricia Guaicha Rivera, Jueza del Tribunal Contencioso Electoral, el conocimiento y trámite del presente recurso de apelación. (fs. 217 a 219)

1.8. El 24 de julio de 2020 a las 09h10, se recibió en el despacho de la señora Jueza, doctora Patricia Guaicha Rivera, el expediente de la causa No. 032-2020-TCE en tres (3) cuerpos, en doscientas diecinueve (219) fojas.

1.9. Mediante auto de 24 de julio de 2020, a las 11h11, la Jueza sustanciadora, doctora Patricia Guaicha Rivera, admitió a trámite el recurso de apelación al auto de inadmisión de 23 de julio de 2020, a las 13h30, dictado por el doctor Ángel Torres Maldonado, juez de instancia. (fs. 220 a 221)

1.10. Con Oficio Nro. TCE-SG-OM-2020-0143-O de 24 de julio de 2020, el abogado Alex Guerra Troya, Secretario General convoca al Magíster Wilson Guillermo Ortega Caicedo, Juez Suplente para integrar el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral para conocer y resolver el recurso de apelación interpuesto en la presente causa. (225 y 226)

**1.11.** Conforme consta de la razón sentada por el abogado Gabriel Andrade Jaramillo, Secretario General (S), de 29 de julio de 2020, a las 09h09, se recibió "...del señor Jorge Miranda Idrovo, desde la dirección electrónica diego\_madero@yahoo.com un mail a través del correo electrónico secretaria.general@tce.gob.ec que contiene (01) un archivo en formato PDF, con el título de "*DESISTIMIENTO-signed.pdf*", con tamaño 233 KB, mismo que descargado contiene un (01) documento en una (01) foja, firmado digitalmente por el abogado Diego Madero Poveda, firma que luego de su verificación en el sistema "Firma Ec 2.5.0" pudo ser validada.", mediante el cual señala: "...*DESISTO de la apelación del auto de inadmisión de fecha 21 de julio del 2020 y del Recurso Subjetivo Contencioso Electoral presentado el 12 de julio del presente año en el Consulado de New York. [...]*" . (fs. 227 a 230)

**1.12.** Mediante Acción de Personal No. 065-TH-TCE-2020 de 27 de julio de 2020, el Presidente del Tribunal Contencioso Electoral, doctor Arturo Cabrera Peñaherrera, dispone la "...subrogación de la Secretaría General al Abg. Andrade Jaramillo Gabriel, mientras se encuentre legalmente ausente por vacaciones el Titular de la partida..." (fs. 231)

**1.13.** Con auto de 29 de julio de 2020 a las 15h21, la señora Jueza sustanciadora, doctora Patricia Guaicha Rivera, en lo principal dispuso:

**PRIMERO.-** El señor Jorge Miranda Idrovo, en el plazo de dos (2) días contados a partir de la notificación del presente auto, dé cumplimiento a lo determinado en los numerales 1 y 2 del artículo 179 del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral. En caso de no cumplirse lo ordenado, esta Juzgadora continuará el trámite del recurso de apelación propuesto por el compareciente contra el auto de inadmisión de 21 de julio de 2020 a las 12h00, dictado por el doctor Ángel Torres Maldonado, juez de instancia, en aplicación del numeral 2 de la norma reglamentaria citada. (fs. 232 a 233 y vta.)

**1.14.** Con Memorando Nro. TCE-VICE-PG-2020-0076-M, de 01 de agosto de 2020, dirigido al abogado Gabriel Santiago Andrade Jaramillo, Secretario General, del Tribunal Contencioso Electoral, subrogante, la doctora Patricia Guaicha Rivera, Jueza sustanciadora, dispuso "...certificar el ingreso de documentos físicos o electrónicos en la Causa No. 032-2020-TCE propuesto por el señor Jorge Miranda Idrovo, dando cumplimiento a lo ordenado en auto del 29 de julio de 2020 a las 15h21..." (fs. 237)

**1.15.** Mediante Memorando Nro. TCE-SG-OM-2020-0054-M, de 01 de agosto de 2020, recibido en el despacho de la señora Jueza sustanciadora el 03 de agosto de 2020, a las 09h35, el abogado Gabriel Santiago Andrade Jaramillo, Secretario General del Tribunal Contencioso Electoral, subrogante, en atención a lo dispuesto por la señora Jueza, indica: "...Revisado el Sistema Informático de Recepción de Documentos Jurisdiccionales del Tribunal Contencioso Electoral y el correo electrónico institucional de la Secretaría General: secretaria.general@tce.gob.ec desde las 15h21 del día 29 de julio de 2020 hasta las 11h00 del 01 de agosto de 2020, CERTIFICO que NO ha ingresado escrito o documento alguna, dentro de la causa No. 032-2020-TCE..." (sic) (f. 238)

Con los antecedentes expuestos y por corresponder al estado de la causa, se procede a analizar y resolver:

## II. ANÁLISIS SOBRE LA FORMA

### 2.1. Competencia

El artículo 221, numeral 2 de la Constitución de la República, establece:

**Art. 221.-** El Tribunal Contencioso Electoral tendrá, además de las funciones que determine la ley, las siguientes:

1. Conocer y resolver los recursos electorales contra los actos del Consejo Nacional Electoral y de los organismos desconcentrados, y los asuntos litigiosos de las organizaciones políticas. [...]

El inciso cuarto del artículo 72 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia (en adelante Código de la Democracia), prescribe:

**Art. 72.-** [...] En los casos de doble instancia, la primera estará a cargo del juez seleccionado por sorteo, de cuya decisión cabe el recurso de apelación ante el pleno del Tribunal, en cuyo caso, la selección del juez sustanciador se efectuará por sorteo.

El artículo 268 numeral 6 del Código de la Democracia dispone:

**Art. 268.-** El Tribunal Contencioso electoral es competente para conocer y resolver lo siguiente:

[...] 6. Recursos horizontales y verticales referentes a sus sentencias, autos y resoluciones.

El Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral, en el artículo 215, señala:

**Art. 215.-** [...] El Pleno del Tribunal en los diez días contados desde la fecha de admisión a trámite del recurso, deberá resolverlo mediante sentencia.

El presente recurso de apelación se refiere a la revisión del auto de inadmisión dictado por el Juez de primera instancia, doctor Ángel Torres Maldonado, en el recurso subjetivo contencioso electoral interpuesto por el señor Jorge Ernesto Miranda Idrovo contra la resolución PLE-CNE-2-6-7-2020 adoptada por el Consejo Nacional Electoral el 6 de julio de 2020.

En consecuencia, con base en la normativa invocada, el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral, es competente para conocer y resolver, en segunda y definitiva instancia, el

recurso de apelación interpuesto en contra del auto de inadmisión dictado por el Juez *a quo.* Un

## 2.2. Legitimación activa

De la revisión del expediente, se observa que el señor Jorge Ernesto Miranda Idrovo, es parte procesal en la presente causa, en calidad de recurrente; en consecuencia, cuenta con legitimación activa necesaria para interponer el presente recurso vertical, conforme así se lo reconoce.

## 2.3. Oportunidad de la interposición del recurso

El inciso primero del artículo 214 del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral, dispone:

**Art. 214.- Interposición.-** La apelación, salvo en la acción de queja, se interpondrá dentro de los tres días contados desde la última notificación; y, el juez de primera instancia, sin correr traslado ni observar otra solemnidad, concederá el recurso dentro de un día de recibido el escrito en el despacho [...] (El énfasis fuera de texto original)

Conforme consta a fojas 178 a 183 del expediente, el auto de inadmisión dictado por el señor Juez de instancia fue debidamente notificado el 21 de julio de 2020, a las 13h53 en los correos electrónicos [jormir@gmail.com](mailto:jormir@gmail.com) y [diego\\_madero@yahoo.com](mailto:diego_madero@yahoo.com), conforme consta de la razón de notificación suscrita por la abogada Jenny Loyo Pacheco, Secretaria Relatora del despacho del doctor Ángel Torres Maldonado.

El señor Jorge Ernesto Miranda Idrovo, por intermedio de su abogado defensor autorizado Diego Rafael Madero Poveda, el 22 de julio de 2020, a las 20h17, remitió a la dirección electrónica [secretaria.general@tce.gob.ec](mailto:secretaria.general@tce.gob.ec) correspondiente a la Secretaría General de este Tribunal, un escrito con firma electrónica, mediante el cual interpone recurso de apelación al auto de inadmisión dictado por el señor Juez de instancia, para conocimiento y resolución del Pleno del Tribunal Contencioso Electoral. (fs. 201 a 202.)

En consecuencia, el recurso de apelación fue presentado en forma oportuna, esto es dentro de los tres días de notificado el auto de inadmisión, según lo establece el artículo 214 del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral.

Una vez revisados los aspectos de forma, este Tribunal, procede al análisis del recurso de apelación.

## III. ANÁLISIS SOBRE EL FONDO

### 3.1. Fundamentos del Recurso de Apelación

El recurrente en su escrito de interposición del recurso de apelación, en lo principal, expresa:

De conformidad con lo establecido en el artículo 213, 214 y 215 del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral interpongo RECURSO DE APELACIÓN del Auto de Inadmisión emitido con fecha 21 de julio de 2020 en la presente causa por el Juez SUSTANCIADOR O PONENTE, para conocimiento y Resolución de conformidad con lo siguiente:

Con fecha 21 de julio de 2020 fui notificado con el Auto de Sustanciación en esta causa en el que se dispuso: (sic)

*"PRIMERO.- INADMITIR a trámite el recurso Subjetivo Contencioso Electoral presentado por el señor Jorge Ernesto Miranda Idrovo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 245.4, numeral 1, de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia y artículo 11, numeral 1 del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral."*

Como se desprende de la revisión del propio Auto de Inadmisión este se encuentra suscrito únicamente por el Dr. Angel (sic) Torres Maldonado, lo que viola claramente la disposición contenida en el artículo 11 del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral que en sus (sic) penúltimo inciso establece que:

*"El auto de inadmisión que dicte el Pleno, en los casos de su competencia, será suscrito por todos los miembros y una vez ejecutoriado pone fin al proceso contencioso electoral"*

La presente causa es de conocimiento del Pleno del Tribunal de conformidad con lo dispuesto en la ley por lo que el Auto de Inadmisión debería estar suscrito por todos los miembros del Pleno y no como lo ha hecho el Dr. Torres con su sola firma.

No está por demás señalar al Pleno del Tribunal que en lo principal me ratifico en los argumentos señalados en mis escritos iniciales que ni siquiera han sido considerados adecuadamente por el Juez Sustanciador o Ponente y que deberán ser analizados por el juez al que corresponda luego de que el Pleno del Tribunal deje sin efecto el Auto de Inadmisión que no ha sido emitido cumpliendo lo establecido por la propia normativa del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral

Por lo señalado solicito al Pleno del Tribunal muy respetuosamente que REVOQUE y deje sin efecto el Auto de INADMISIÓN emitido con fecha 21 de julio de 2020 en la presente causa.

El Juez de instancia, deberá proceder de conformidad con lo establecido en el artículo 215 del Reglamento de trámites, sin perjuicio de que adicionalmente debería excusarse de continuar con el conocimiento de esta causa por encontrarse incurso en las causales que la ley señala a tal efecto [...]"

### 3.2. Consideraciones Jurídicas

Previamente al análisis del presente recurso de apelación, este Tribunal deja constancia que, sin embargo a que el recurrente presentó el desistimiento del presente recurso de

apelación y del recurso subjetivo contencioso electoral, conforme consta a fojas 229 del expediente electoral, el señor Jorge Miranda Idrovo, no dio cumplimiento a lo dispuesto por la señora Jueza sustanciadora, doctora Patricia Guaicha Rivera, en auto de 29 de julio de 2020, las 15h21, mediante el cual le otorgó dos (2) días contados a partir de la notificación del auto en mención, para que cumpla lo determinado en los numerales 1 y 2 del artículo 179 del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral, referido a los requisitos que deben observarse para la presentación del desistimiento en las causas contencioso electorales. 7a

Por tal razón, la señora Jueza en observancia de lo dispuesto en el numeral 2 del citado artículo continuó con el trámite del presente recurso de apelación, correspondiendo al Pleno del Tribunal Contencioso Electoral, pronunciarse en los siguientes términos:

El artículo 213 del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral define al recurso de apelación como aquella petición que efectúan las partes procesales al Pleno del Tribunal Contencioso Electoral, con el fin que revoque o reforme la sentencia dictada por el juez de instancia o los autos que ponen fin a la causa contencioso electoral; por lo que, el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral debe resolver el recurso de apelación al auto de inadmisión dictado por el Juez de primera instancia bajo los argumentos expuestos por el señor Jorge Ernesto Miranda Idrovo.

El recurrente en su escrito, solicitó al Pleno de este Tribunal “...REVOQUE y deje sin efecto el Auto de INADMISIÓN emitido con fecha 21 de julio de 2020 en la presente causa...”, por cuanto, según indica, viola lo dispuesto en el artículo 11 del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral, al ser la presente causa de conocimiento del Pleno de este Tribunal, por lo que, el auto de inadmisión debía estar suscrito por todos los miembros del Pleno y “...no como lo ha hecho el Dr. Torres con su sola firma.”

Por lo tanto, este Tribunal procede al respectivo análisis sobre el siguiente problema jurídico:

**1. ¿El Juez de instancia inobservó lo dispuesto en el artículo 11 del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral?**

Respecto de esta interrogante, este Tribunal considera:

Con las reformas introducidas a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia<sup>1</sup>, el legislador a más de sustituir la denominación de este recurso por “Recurso Subjetivo Contencioso Electoral”, lo definió como:

[...] aquel que se interpone en contra de las resoluciones o actos de la administración electoral por decisiones en las que se lesionen los derechos de participación de los

<sup>1</sup> Ley No. 0, publicada en Registro Oficial Suplemento 134 de 3 de febrero del 2020

ciudadanos, las candidatas y candidatos u organizaciones políticas; y, por conflictos internos de las organizaciones políticas y por las resoluciones que adoptan sus organismos directivos, cuando desconocen un derecho particular o lesionan un bien jurídicamente protegido.

Es decir, que el presente recurso se interpone en contra de las resoluciones o actos del Consejo Nacional Electoral o por sus organismos descentralizados, cuyas decisiones lesionan derechos de participación de los ciudadanos, candidatas, candidatos u organizaciones políticas, cuando se limita la facultad que tienen las personas naturales o jurídicas de poder intervenir en la dirección de los asuntos públicos, de manera general; y, en particular de aquellos derechos de participación señalados en el artículo 61 de la Constitución de la República del Ecuador.<sup>2</sup>

El recurso subjetivo contencioso electoral, también se interpone por conflictos que se presentan al interior de los partidos y movimientos políticos entre los directivos y los afiliados o adherentes permanentes sobre las resoluciones adoptadas por sus organismos directivos, cuando desconocen un derecho particular, es decir aquellos derechos que gozan los individuos y que no pueden ser limitados por ninguna autoridad, por ser propios o personales de cada individuo; o, un bien jurídico protegido, entendido como aquel que se encuentra amparado por la ley.

De igual manera el legislador amplió las causales para su interposición, puesto que el artículo 269 del Código de la Democracia hasta antes del 3 de febrero de 2020, constaba de 12 numerales. Actualmente la norma se encuentra contenida en 15 causales, siendo éstas:

1. Exclusión o negativa de inclusión en el registro electoral o error en el mismo, negativa de modificación del lugar de votación por cambio de domicilio o de rectificación del mismo.
2. Aceptación o negativa de inscripción de candidatos, y aquellos casos de incumplimiento de principios y reglas de paridad e inclusión de jóvenes.
3. Aceptación o negativa de postulación para ser candidato al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.
4. Aceptación o negativa de inscripción de organizaciones políticas.
5. Resultados numéricos.
6. Adjudicación de escaños.
7. Declaración de nulidad de la votación.
8. Declaración de nulidad de elecciones.
9. Declaración de nulidad del escrutinio.
10. Declaración de validez de la votación.
11. Declaración de validez de los escrutinios.

---

<sup>2</sup> Constitución de la República del Ecuador: "Art. 61.- 1. Elegir y ser elegidos. 2. Participar en los asuntos de interés público. 3. Presentar proyectos de iniciativa popular normativa. 4. Ser consultados. 5. Fiscalizar los actos del poder público. 6. Revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular. 7. Desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades, y en un sistema de selección y designación transparente, incluyente, equitativo, pluralista y democrático, que garantice su participación, con criterios de equidad y paridad de género, igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y participación intergeneracional. 8. Conformar partidos y movimientos políticos, afiliarse o desafiliarse libremente de ellos y participar en todas las decisiones que éstos adopten."

12. Asuntos litigiosos de las organizaciones políticas.
13. Asuntos relacionados con la determinación del gasto electoral o del fondo partidario permanente.
14. Sobre resolución de contravenciones electorales cuya decisión proviene de la administración electoral; y,
15. Cualquier otra resolución, formal o materialmente electoral, que emane del Consejo Nacional Electoral, sus unidades descentradas o de las juntas electorales regionales, distritales, provinciales y especial del exterior que genere perjuicio a los sujetos políticos o a quienes tienen legitimación activa para proponer los recursos contencioso electoral, y que no tenga un procedimiento previsto en esta Ley.

En este contexto, el Juez de instancia una vez radicada la competencia, el 15 de julio de 2020 a las 14h30 emitió un auto en cuya disposición PRIMERA, numeral iv) dispuso que el señor Jorge Miranda Idrovo "...Aclare la causal por la cual interpone el presente recurso subjetivo contencioso electoral de conformidad a los contenidos del artículo 269 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia y 181 del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral." (fs. 18 vta.)

El ahora apelante, en el escrito mediante el cual dio contestación a lo dispuesto por el Juez *a quo*, indicó: "El presente recurso se plantea por la causal 15 del artículo 269 del Código de la Democracia...", es decir por "Cualquier otra resolución, formal o materialmente electoral, que emane del Consejo Nacional Electoral, sus unidades descentradas o de las juntas electorales regionales, distritales, provinciales y especial del exterior que genere perjuicio a los sujetos políticos o a quienes tienen legitimación activa para proponer los recursos contencioso electoral, y que no tenga un procedimiento previsto en esta Ley."

El inciso tercero del artículo 72 del Código de la Democracia, prescribe:

Art. 72.- [...] En el trámite del recurso subjetivo contencioso electoral, excepto en los casos previstos en los numerales 12, 13 y 15 del artículo 269 de la presente ley y el recurso excepcional de revisión, habrá una sola instancia ante el pleno del Tribunal Contencioso Electoral; mediante sorteo se seleccionará al juez sustanciador. (Lo resaltado fuera de texto original)

Esta norma legal establece que aquellos casos relacionados con: i) Asuntos litigiosos de las organizaciones políticas (numeral 12); ii) Asuntos relacionados con la determinación del gasto electoral o del fondo partidario permanente (numeral 13); y, iii) Cualquier otra resolución, formal o materialmente electoral, que emane del Consejo Nacional Electoral, sus unidades descentradas o de las juntas electorales regionales, distritales, provinciales y especial del exterior que genere perjuicio a los sujetos políticos o a quienes tienen legitimación activa para proponer los recursos contencioso electoral, y que no tenga un procedimiento previsto en esta Ley (numeral 15), tienen dos instancias: la primera que está a cargo de un juez designado por sorteo; y la segunda que corresponde al Pleno del Tribunal Contencioso Electoral, en cuyo caso, se designa, por sorteo a un juez sustanciador, conforme lo dispone el inciso cuarto del artículo 72 ya invocado.

El señor Jorge Miranda Idrovo indicó en su escrito de apelación que el señor Juez Ángel Torres Maldonado, violó lo dispuesto en el artículo 11 del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral al haber firmado solo él, el auto de inadmisión, ahora recurrido.

En este sentido para determinar si hubo o no inobservancia de la norma reglamentaria señalada, analicemos el texto de la misma:

**Art. 11.- Inadmisión.**- Serán causales de inadmisión las siguientes:

1. Incompetencia del órgano jurisdiccional;
2. Si no se hubiese agotado las instancias internas dentro de las organizaciones políticas; previo a dictar la inadmisión, el juez de instancia, requerirá la certificación correspondiente a la organización política;
3. Cuando en un mismo petitorio se presenten pretensiones incompatibles, o que no puedan sustanciarse por un mismo procedimiento, o si el juzgador no es competente respecto de todas ellas; y,
4. Por haber sido presentados fuera del tiempo legal establecido.

El auto de inadmisión que dicte el Pleno, en los casos de su competencia, será suscrito por todos sus miembros y una vez ejecutoriado pone fin al proceso contencioso electoral.

**El auto de inadmisión que dicte el juez de instancia pone fin a la causa contencioso electoral, no obstante dicha resolución puede ser apelada ante el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral.**

Como se observa, esta norma contiene cuatro causales por las cuales los jueces del Tribunal Contencioso Electoral pueden inadmitir las causas puestas en su conocimiento. Sin embargo, la misma norma en el inciso segundo, obliga a los jueces que conforman el Pleno, a suscribir los autos de inadmisión cuando se trate de recursos subjetivos contencioso electorales, recurso de revisión, acción de queja (en caso de estar dirigida en contra de un juez o jueces del Tribunal) y, por supuesto, aquellas que devienen de recursos de apelación a las sentencias de primera instancia o autos que ponen fin a las causas contencioso electorales.

En el caso de los recursos subjetivos contencioso electorales, el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral es competente para conocer aquellas causales establecidas en los numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 y 14 del artículo 269 del Código de la Democracia; para lo cual, por sorteo se designa a un juez sustanciador, quien tiene la responsabilidad de conocer la causa, llevar adelante las diligencias y actos procesales para la resolución del conflicto electoral hasta antes de la resolución definitiva y elaborar los proyectos de autos o sentencias para la resolución final del Pleno del Tribunal.

En tanto, las causales 12, 13 y 15 del mismo artículo 269, como ya se mencionó, tienen dos instancias<sup>3</sup> y tan solo por recurso de apelación a las sentencias y autos emitidos por los jueces electorales de primera instancia, son conocidos y resueltos por el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral, como es el caso que nos ocupa, según el inciso final del artículo 11 del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral que señala:

c/c

[...] El auto de inadmisión que dicte el juez de instancia pone fin a la causa contencioso electoral, no obstante dicha resolución puede ser apelada ante el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral. (El énfasis fuera del texto original)

Al haberse interpuesto el recurso subjetivo contencioso electoral por la causal 15 del artículo 269 del Código de la Democracia, conforme lo dejó indicado el ahora recurrente en su escrito de aclaración, correspondía a UN JUEZ la tramitación de la causa, la misma que luego del sorteo respectivo, recayó en el doctor Ángel Torres Maldonado, quien estaba facultado legal y reglamentariamente para emitir el auto de inadmisión, suscribirlo y ordenar la notificación respectiva.

En consecuencia, el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral, verifica que lo manifestado por el ahora recurrente carece de sustento legal, siendo el recurso de apelación al auto de inadmisión de 21 de julio de 2020, las 12h00, improcedente, por cuanto no existe violación o inobservancia del artículo 11 del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral por parte del juez *a quo*, doctor Ángel Torres Maldonado.

Por las consideraciones expuestas, el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral, **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA**, resuelve:

**PRIMERO.- NEGAR el recurso de apelación presentado por el señor Jorge Ernesto Miranda Idrovo contra el auto de inadmisión dictado el 21 de julio de 2020, a las 12h00 por el doctor Ángel Torres Maldonado, Juez de instancia.**

**SEGUNDO.- DISPONER el archivo de la causa, una vez ejecutoriada la presente sentencia.**

**TERCERO.- NOTIFICAR el contenido de esta sentencia:**

- a) Al señor Jorge Ernesto Miranda Idrovo y a su abogado patrocinador en las direcciones de correo electrónicas: jormir@gmail.com y diego\_madero@yahoo.com
- b) Al Consejo Nacional Electoral en la persona de su Presidenta, ingeniera Diana Atamaint Wamputsar, en la casilla contencioso electoral No. 003 y en los

<sup>3</sup> Ver inciso tercero del artículo 72 del Código de la Democracia.

correos electrónicos [secretariageneral@cne.gob.ec](mailto:secretariageneral@cne.gob.ec); [santiagovallejo@cne.gob.ec](mailto:santiagovallejo@cne.gob.ec); [ronaldborja@cne.gob.ec](mailto:ronaldborja@cne.gob.ec); y, [edwinmalacatus@cne.gob.ec](mailto:edwinmalacatus@cne.gob.ec)

**CUARTO.- ACTÚE** el abogado Alex Guerra Troya, Secretario General del Tribunal Contencioso Electoral.

**QUINTO.- PUBLICAR** en la cartelera virtual-página web institucional [www.tce.gob.ec](http://www.tce.gob.ec)

**CÚMPLASE Y NOTIFIQUESE.-**

**ARTURO FABIAN  
CABRERA  
PEÑAHERRERA**

Firmado digitalmente por ARTURO FABIAN  
CABRERA PEÑAHERRERA  
Número de reconocimiento (DNI): 114613402,  
en QUITO, seudolumbrus-1707791302,  
cne-ARTURO FABIAN CABRERA PEÑAHERRERA  
Fecha: 2020.08.05 17:24:36 -05'00'



Dr. Arturo Cabrera Peñaherrera  
**JUEZ**

Dra. Patricia Guaicha Rivera  
**JUEZA**

Dr. Joaquín Viteri Llanga  
**JUEZ**

FERNANDO  
GONZALO MUÑOZ  
BENITEZ  
Firmado digitalmente por  
FERNANDO GONZALO MUÑOZ  
BENITEZ  
Número de reconocimiento (DNI): 114613402,  
en QUITO, seudolumbrus-1707791302,  
cne-FERNANDO GONZALO MUÑOZ BENITEZ  
Fecha: 2020.08.05 17:10:43 -05'00'

Dr. Fernando Muñoz Benítez  
**JUEZ**



Mgtr. Guillermo Ortega Caicedo

**JUEZ**

**Certifico.-** Quito, D.M., 05 de agosto de 2020

ALEX Firmado  
LEONARDO digitalmente por  
GUERRA ALEX LEONARDO  
TROYA GUERRA TROYA  
Abg. Alex Guerra Troya  
**SECRETARIO GENERAL**

digitalmente por  
ALEX LEONARDO  
GUERRA TROYA  
Fecha: 2020.08.05  
17:42:25 -05'00'

**DESPACHO DR. FERNANDO MUÑOZ BENÍTEZ**

**CAUSA No. 037-2020-TCE  
(054-2020-TCE, 059-2020-TCE, 062-2020-TCE, 055-2020-TCE, 057-2020-TCE, 056-2020-TCE, 061-2020-TCE, 065-2020-TCE y 051-2020-TCE Acumuladas)**

**SENTENCIA**

**Tema:** Ciudadanos ecuatorianos residentes en el exterior presentan recurso subjetivo contencioso electoral en contra de las reformas al Reglamento de Democracia Interna de las Organizaciones Políticas. La sentencia analiza que el recurso contencioso electoral puede ser presentado por los ciudadanos por sus propios derechos; única y exclusivamente cuando tenga legitimación activa; en tanto que existan derechos subjetivos propios y actuales vulnerados. Se desecha el recurso por falta de legitimación de los actores, resolución con carácter de inhibitorio.

**GLOSARIO**

|   |  |
|---|--|
| <b>Constitución</b>   | Constitución de la República del Ecuador   |
| <b>Código de la Democracia</b>  | Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas del Ecuador-Código de la Democracia |
| <b>Reglamento de Trámites TCE</b>   | Reglamento de Trámites Contencioso Electoral del Tribunal Contencioso Electoral          |
| <b>TCE</b>  | Tribunal Contencioso Electoral   |
| <b>CNE</b>  | Consejo Nacional Electoral   |
| <b>Reglamento de Democracia Interna</b>   | REGLAMENTO PARA LA DEMOCRACIA INTERNA DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS                    |
| <b>Vinicio Paolo Ruiz Cabrera, Martha Rocío Revelo Espinosa, Carlos Alberto Landívar Mazza, Edwin Raúl Juca Márquez, Bélgica Flor Guaña Quilachamín, Galo Roberto Játiva Tupiza, Guadalupe Rocío Ipiales Molina, José Víctor Eduardo Kaviedes Ferrín, Ángel Manuel Jaramillo Chávez y Andrés David Arauz Galarza.</b> | Los recurrentes  |

**TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL.** - Quito, Distrito Metropolitano, 19 de agosto de 2020, las 18h30.- **VISTOS.** - Agréguese a los autos el escrito enviado el 19 de agosto del presente año, por el abogado Diego Madero Poveda a través del correo de secretaría general.

**ANTECEDENTES**

- El 12 de julio de 2020, ingresa a este Tribunal, el Oficio Nro. MREMH-DGSMH-2020-0201-O mediante el cual la Directora de Gestión de Servicios de Movilidad Humana del

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, remite el recurso subjetivo contencioso electoral presentado por el señor Vinicio Paolo Ruiz Cabrera, en la oficina consular de la ciudad de New York, incluyendo el memorando del consulado, el escrito de interposición y anexos.

2. Mediante auto de 29 de julio de 2020, una vez completo el expediente, admití a trámite la causa 037-2020-TCE y dispuse se notifique en tal sentido a las partes procesales.
3. El 30 de julio de 2020, ingresa en el correo electrónico de la Secretaría General, un recurso subjetivo contencioso electoral interpuesto por la señora Martha Rocío Revelo Espinosa en contra de la Resolución PLE-CNE-2-6-7-2020, la misma que por sorteo le correspondió a este juzgador, la causa identificada 054-2020-TCE.
4. El 30 de julio de 2020, ingresa en el correo electrónico de la Secretaría General, un recurso subjetivo contencioso electoral interpuesto por el señor Carlos Alberto Landívar Mazza en contra de la Resolución PLE-CNE-2-6-7-2020, la misma que por sorteo le correspondió a este juzgador, la causa identificada 059-2020-TCE.
5. El 31 de julio de 2020, ingresa en el correo electrónico de la Secretaría General, un recurso subjetivo contencioso electoral interpuesto por el señor Edwin Raúl Juca Márquez en contra de la Resolución PLE-CNE-2-6-7-2020, la misma que por sorteo le correspondió a este juzgador, la causa identificada 062-2020-TCE.
6. El doctor Ángel Torres Maldonado, Juez del Tribunal Contencioso Electoral, en virtud del artículo 248 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, ordenó mediante autos: **a)** El 03 de agosto de 2020, las 15h15, acumular la causa 055-2020-TCE a la causa 037-2020-TCE, correspondiente a un recurso subjetivo contencioso electoral interpuesto por la señora Bélgica Flor Guaña Quilachamin, en contra de la Resolución PLE-CNE-2-6-7-2020. **b)** El 03 de agosto de 2020, las 16h15, acumular la causa 057-2020-TCE a la causa 037-2020-TCE, correspondiente a un recurso subjetivo contencioso electoral interpuesto por el señor Galo Roberto Játiva Tupiza en contra de la Resolución PLE-CNE-2-6-7-2020.
7. La doctora Patricia Guaicha Rivera, Jueza del Tribunal Contencioso Electoral, en virtud del artículo 248 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, ordenó mediante autos: **a)** El 05 de agosto de 2020, las 16h51, acumular la causa 056-2020-TCE a la causa 037-2020-TCE, correspondiente a un recurso subjetivo contencioso electoral interpuesto por la señora Guadalupe Rocío Ipiales Molina en contra de la Resolución PLE-CNE-2-6-7-2020. **b)** El 05 de agosto de 2020, las 17h01, acumular la causa 061-2020-TCE a la causa 037-2020-TCE, correspondiente a un recurso subjetivo contencioso electoral interpuesto por el señor José Víctor Eduardo Kaviedes Ferrín en contra de la Resolución PLE-CNE-2-6-7-2020.

8. El doctor Arturo Cabrera Peñaherrera, Juez del Tribunal Contencioso Electoral, en virtud del artículo 248 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, ordenó mediante auto el 07 de agosto de 2020, las 14h57, acumular la causa 065-2020-TCE a la causa 037-2020-TCE, correspondiente a un recurso subjetivo contencioso electoral interpuesto por el señor Ángel Manuel Jaramillo Chávez en contra de la Resolución PLE-CNE-2-6-7-2020.
9. Mediante auto de 07 de agosto, en virtud de lo dispuesto en el artículo 248 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia dispuse acumular las causas 054-2020-TCE, 055-2020-TCE, 056-2020-TCE, 057-2020-TCE, 059-2020-TCE, 061-2020-TCE, 062-2020-TCE, y 065-2020-TCE a la causa 037-2020-TCE; y que, en adelante la causa se denominará Nro. **037-2020-TCE (ACUMULADA)**.
10. El doctor Joaquín Viteri Llanga, Juez del Tribunal Contencioso Electoral, en virtud del artículo 248 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, dispuso mediante auto de 18 de agosto de 2020, acumular la causa 051-2020-TCE a la causa 037-2020-TCE.
11. Mediante auto de 19 de agosto, en virtud de lo dispuesto en el artículo 248 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia dispuse acumular la causa 051-2020-TCE, a la causa 037-2020-TCE (ACUMULADA).
12. El 19 de agosto de 2020, el señor David Aráuz Galarza, conforme lo establecido en el artículo 103 del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral, solicita la realización de una audiencia de estrados, a fin de exponer sus alegatos.

#### SITUACIÓN FÁCTICA.

13. El señor Vinicio Paolo Ruiz Cabrera, ecuatoriano residente en el exterior, y cada uno de los recurrentes señores: Vinicio Paolo Ruiz Cabrera, Martha Rocío Revelo Espinosa, Carlos Alberto Landívar Mazza, Edwin Raúl Juca Márquez, Bélgica Flor Guaña Quilachamín, Galo Roberto Játiva Tupiza, Guadalupe Rocío Ipiales Molina, José Víctor Eduardo Kaviedes Ferrín, Ángel Manuel Jaramillo Chávez, Andrés David Arauz Galarza interponen recurso subjetivo electoral en contra de la resolución PLE-CNE-2-6-7-2020 emitida por el Consejo Nacional Electoral, en los siguientes términos:

*"La Resolución PLE-CNE-2-6-7-2020 aprobada por el Consejo Nacional Electoral incluye varios cambios normativos que van más allá de la facultad reglamentaria del CNE puesto que está creando procedimientos y requisitos no contemplados ni en la Constitución ni en la ley pero además de ello dichos requisitos vulneran derechos y se constituyen en limitaciones inconstitucionales e ilegales en el ejercicio de los derechos de participación y afectan directamente mis derechos subjetivos por las siguientes consideraciones..."*

### Argumentos de los Recursos

- 14.** Los ciudadanos y ciudadanas: Vinicio Paolo Ruiz Cabrera, causa 037-2020-TCE; Andrés David Arauz Galarza, causa 051-2020-TCE; Martha Rocío Revelo Espinosa, causa 054-2020-TCE; Bélgica Flor Guaña Quilachamín, causa 055-2020-TCE; Guadalupe Rocío Ipiales Molina, causa 056-2020-TCE; Galo Roberto Játiva Tupiza, causa 057-2020-TCE; Carlos Alberto Landívar Mazza, causa 059-2020-TCE; José Víctor Eduardo Kaviedes Ferrín, causa 061-2020-TCE; Edwin Raúl Juca Márquez, causa 062-2020-TCE; Ángel Manuel Jaramillo Chávez, causa 065-2020-TCE, ecuatorianos residentes en el exterior, **por sus propios derechos**, manifiestan fundamentos principales coincidentes en lo siguiente:

*"... La Resolución PLE-CNE-2-6-7-2020, aprobada por el Consejo Nacional Electoral incluye cambios normativos que van más allá de la facultad reglamentaria del CNE pues está creando procedimientos y requisitos no contemplados en la Constitución ni en la Ley pero además de ello, dichos requisitos vulneran derechos y se constituyen en limitaciones inconstitucionales e ilegales en el ejercicio de los derechos de participación y afectan directamente mis derechos subjetivos..."* (énfasis añadido). Cada uno de los recurrentes transcriben también normas constitucionales y legales en cada uno de sus escritos.

- 15.** El ciudadano Vinicio Paolo Ruiz Cabrera, dice además: *"...Todo lo que vulnera mis derechos subjetivos al limitar y **muy posiblemente impedir** mi derecho a elegir y ser elegido como se encuentra plenamente justificado..."*

- 16.** La señora Martha Rocío Revelo Espinosa añade: *"...Tengo la **intención de postularme** a una candidatura nacional en el Ecuador para las próximas elecciones..."*

- 17.** El señor Carlos Alberto Landívar Mazza, agrega: *"(...) vivo en Miami, desde 1999, y todas mis participaciones civiles las he efectuado en el consulado. **Tengo la intención de postularme** para un cargo de índole nacional en las próximas elecciones, pero lastimosamente no puedo cubrir gastos exagerados del pasaje aéreo que ascienden a más de **600 euros** (...)"*. (énfasis añadido).

- 18.** El ciudadano Edwin Raúl Juca Márquez, dice además: *"(...) vivo en Chicago desde hace más de catorce años y todas mis participaciones civiles las he efectuado en el consulado. **Tengo la intención de postularme** para un cargo de índole nacional en las próximas elecciones, pero lastimosamente no puedo cubrir gastos exagerados del pasaje aéreo que ascienden a más de **550 euros** (...)"*. (énfasis añadido).

- 19.** La ciudadana Bélgica Flor Guaña Quilachamín manifiesta también *"...vivo en Londres, Reino Unido desde 1997 y soy madre soltera de dos vástagos. **Tengo la intención de postularme** para un cargo de índole nacional en las próximas elecciones, pero lastimosamente por las restricciones del país donde resido de viajar a los países donde hay brotes del COVID-19 me obligan a realizar una cuarentena después de haber viajado, sin contar los gastos exagerados del pasaje aéreo que asciende a más de 700 euros..."*.

- 20.** El señor Galo Roberto Játiva Tupiza agrega “...vivo fuera del Ecuador desde el 2001 que me trasladé a vivir a España y desde el 2014 vivo en el Reino Unido. Tengo la intención de postularme para un cargo de índole nacional en las próximas elecciones, pero lastimosamente por las restricciones del país donde resido de viajar a los países donde hay brotes del COVID-19, me obligan a realizar una cuarentena después de haber viajado, sin contar los gastos exagerados del pasaje aéreo que asciende a más de 700 euros...”.
- 21.** La señora Guadalupe Rocío Ipiales Molina añade “... vivo en Londres, Reino Unido desde el 2003 y tengo la intención de postularme para un cargo de índole nacional en las próximas elecciones...”.
- 22.** El señor José Víctor Eduardo Kaviedes Ferrín dice también: “...tengo la intención de postularme a una candidatura nacional. Vivo en Alemania desde hace más de 40 años y todas mis participaciones civiles las he efectuado en el consulado.
- 23.** El señor Ángel Manuel Jaramillo Chávez, dice además, “...vivo en Los Ángeles desde hace más de cuarenta y tres años y todas mis participaciones civiles las he efectuado en el consulado. Tengo la intención de postularme para un cargo de índole nacional en las próximas elecciones ...”
- 24.** El señor Andrés David Arauz Galarza, añade: “...trasladarme a Quito solo para registrar mi posible candidatura como asambleísta o como parte del binomio presidencial...”

## **FORMALIDADES SUSTANCIALES**

### **Competencia.**

- 25.** El artículo 221, numeral 1 de la Constitución de la República, establece que el Tribunal Contencioso Electoral tiene, entre sus funciones, conocer y resolver los recursos electorales contra los actos del Consejo Nacional Electoral y de los organismos desconcentrados. El numeral 2 del artículo 70 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas otorga idéntica competencia a este Tribunal.
- 26.** El artículo 269 del Código de la Democracia dispone que se podrá interponer el recurso subjetivo electoral en el siguiente caso: “15. *Cualquier otra resolución, formal o materialmente electoral, que emane del Consejo Nacional Electoral.*”; y, los incisos tercero y cuarto del artículo 72 dispone, que para el trámite del recurso contencioso electoral interpuesto en virtud de la causal 15 del artículo 269 habrá dos instancias y que la primera estará a cargo del juez seleccionado por sorteo.
- 27.** Por lo expuesto, tratándose de la interposición de un recurso subjetivo contencioso electoral con fundamento en el numeral 15 del artículo 269 del Código de la Democracia, en mi calidad de juez electoral, soy competente para conocer y resolver, en primera instancia, la causa 037-2020-TCE acumulada.

**Oportunidad para la interposición del recurso:**

- 28.** El cuarto inciso del artículo 269 dispone que el recurso subjetivo contencioso electoral podrá ser presentado dentro de tres días posteriores al día siguiente de la notificación de la resolución que se recurra.
- 29.** La Disposición Final Segunda del Reglamento para la Democracia Interna de las Organizaciones Políticas aprobado mediante Resolución PLE-CNE-2-6-7-2020 determinó: *"Las reformas planteadas al presente Reglamento entrarán en vigor a partir de su publicación en el Registro Oficial..."*.
- 30.** El Reglamento para la Democracia Interna de las Organizaciones Políticas fue publicado en el Registro Oficial Edición Especial 825, de 27 de julio de 2020.
- 31.** Por tanto, los recursos subjetivos contenciosos electorales dentro de la causa 037-2020-TCE acumulada fueron interpuestos dentro del tiempo que la norma dispone.

**Legitimación activa**

- 32.** De la revisión del expediente se verifica que, en cada una de las causas acumuladas, los recurrentes comparecen por sus propios derechos, de conformidad con lo establecido en el inciso segundo del artículo 244 de la Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia.
- 33.** El artículo 75 de la Constitución de la República del Ecuador determina que la administración de justicia constituye un servicio público; y, que el acceso a la justicia está directamente relacionado al derecho a la tutela judicial efectiva, que debe traducirse en la protección de derechos ejercida en sede jurisdiccional.
- 34.** El debido proceso, consagrado en el artículo 76 de la Constitución de la República, debe ser entendido como un conjunto de derechos y garantías inherentes a las personas, que se relacionan con las condiciones de carácter sustantivo y procesal que deben cumplirse, cuando se determinen derechos y obligaciones, para que ejerzan su derecho a la defensa, y obtener de los órganos judiciales y administrativos, un proceso imparcial y ordenado exento de arbitrariedades.
- 35.** La Corte Constitucional del Ecuador, define al derecho de acceso a los órganos judiciales de la siguiente forma:

*"[...] el derecho bajo análisis consiste en la facultad de acceder a los órganos jurisdiccionales para, a través de ellos, alcanzar decisiones fundamentadas en derecho, es decir, la tutela judicial efectiva es el derecho de toda persona no solo de acudir a los órganos jurisdiccionales, sino que a través de los debidos cauces*

*procesales y en observancia de las garantías mínimas previstas por la Constitución y la ley, obtener de la administración de justicia decisiones debidamente motivadas respecto a las ciertas pretensiones legales. En tal virtud, el contenido de este derecho no se circunscribe únicamente a garantizar el mero acceso a la jurisdicción, su objetivo se extiende a todo el desarrollo del proceso, de tal manera que los procedimientos y las decisiones judiciales se ajusten a los preceptos constitucionales y legales que integran el ordenamiento jurídico [...] (énfasis suprido)<sup>1</sup>.*

36. Con estas consideraciones se debe verificar si, efectivamente, los ciudadanos Vinicio Paolo Ruiz Cabrera, causa 037-2020-TCE; Andrés David Arauz Galarza, causa 051-2020-TCE; Martha Rocío Revelo Espinosa, causa 054-2020-TCE; Bélgica Flor Guaña Quilachamín, causa 055-2020-TCE; Guadalupe Rocío Ipiales Molina, causa 056-2020-TCE; Galo Roberto Játiva Tupiza, causa 057-2020-TCE; Carlos Alberto Landívar Mazza, causa 059-2020-TCE; José Víctor Eduardo Kaviedes Ferrín, causa 061-2020-TCE; Edwin Raúl Juca Márquez, causa 062-2020-TCE; Ángel Manuel Jaramillo Chávez, causa 065-2020-TCE; todos ecuatorianos residentes en el exterior cumplen con el presupuesto de legitimación activa previsto en el art. 244 del Código de la Democracia, para interponer un recurso subjetivo contencioso electoral, en contra de la Resolución PLE-CNE-2-6-7-2020, que han manifestado, afecta sus derechos subjetivos.
37. El artículo 244 del Código de la Democracia establece, de forma taxativa, quiénes pueden interponer acciones o recursos electorales. En el inciso segundo, se refiere específicamente: a que **las personas en goce de los derechos políticos y de participación, con capacidad de elegir** podrán proponer los recursos previstos en el Código de la Democracia, exclusivamente **cuando sus derechos subjetivos hayan sido vulnerados**.
38. El Artículo 269 del Código de la Democracia define qué es un recurso subjetivo contencioso electoral, en qué casos se puede interponer, y en su inciso cuarto detalla: "...*El recurso subjetivo contencioso electoral podrá ser presentado por quienes cuenten con legitimación en los casos establecidos en esta ley, dentro de tres días posteriores al día siguiente de la notificación de la resolución que se recurra...*" (énfasis suprido).
39. El artículo 14, inciso tercero del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral, respecto de la legitimidad activa determina "**Las personas en goce de los derechos políticos y de participación, con capacidad de elegir, y las personas jurídicas, podrán proponer los recursos previstos en la Ley exclusivamente cuando sus derechos subjetivos hayan sido vulnerados...**"; y, en igual sentido, el artículo 182 respecto de la

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Acción Extraordinaria de Protección 082-16-SEP-CC. Sentencia, 16 de marzo de 2016.

legitimación en el recurso subjetivo contencioso electoral dice: “*El recurso subjetivo contencioso electoral podrá ser presentado por quienes cuenten con legitimación en los casos establecidos en la Ley...*” (énfasis suprido).

40. Las normas citadas, de forma conexa, se refieren a tres condiciones que deben observarse para la presentación del recurso subjetivo contencioso electoral, esto es: a) que puede ser presentado por un ciudadano por sus propios derechos; b) única y exclusivamente cuando tenga legitimación activa; c) en tanto que existan derechos subjetivos vulnerados.
41. Como hemos visto, en todos los casos dentro de la causa 037-2020 acumulada, los recurrentes comparecen por sus propios derechos y mantienen el fundamento común de que la Resolución PLE-CNE-2-6-7-2020 incluye varios cambios normativos que, según afirman, “*van más allá de la facultad reglamentaria del CNE y que en ella se está creando procedimientos y requisitos no contemplados ni en la Constitución ni en la Ley*”; pero además, argumentan que “*dichos requisitos vulneran los derechos en el ejercicio de los derechos de participación y afectan directamente derechos subjetivos*”(el énfasis suprido).
42. En virtud de lo expuesto, cabe destacar que la Corte Constitucional de Colombia, se ha referido a la legitimación en la causa o *legitimatio ad causam, como la “calidad subjetiva reconocida a las partes en relación con el interés sustancial que se discute en el proceso, de tal forma que, cuando una de las partes carece de dicha calidad o condición, no puede el juez adoptar una decisión favorable a las pretensiones demandadas.”*<sup>2</sup>
43. Nos ilustraremos, también, con lo expuesto en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de México, sala especializada en materia electoral, en la que se define que la legitimación activa consiste en la aptitud o circunstancia especial que la ley otorga a una persona para ser parte, en calidad de demandante, en un juicio o proceso determinado, la cual deriva, por regla, de la existencia de un derecho sustantivo, atribuible al sujeto que acude, por sí mismo o por conducto de su representante, ante el órgano jurisdiccional competente, a exigir la satisfacción de una pretensión. “*La legitimación activa constituye un requisito indispensable de procedibilidad o presupuesto procesal, para que se pueda iniciar un nuevo juicio o proceso; por tanto, la falta de legitimación torna improcedente el juicio o recurso electoral, determinando el desechamiento de la demanda respectiva*”<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia C- 965 de 2003

<sup>3</sup> Jurisprudencia 2a./J. 75/97 de la Segunda Sala de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de los Estados Unidos Mexicanos, rubro: LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA. CONCEPTO. Consultable en: <http://bit.ly/2IR3Dt8>.

- 44.** El derecho para activar los órganos jurisdiccionales a fin de que se aplique la normativa vigente y se declare o constituya un derecho, lo tienen todos los ciudadanos; sin embargo, la ley determina requisitos que debe justificar el actor en la pretensión, deben constar en el contenido del recurso, y se constituyen como presupuestos esenciales para que se emita una sentencia de fondo. En el caso, se puede observar que los recurrentes han ejercido su derecho a la acción y solicitan el pronunciamiento del TCE sobre un acto emanado del CNE relativo al Reglamento de Democracia Interna de las Organizaciones Políticas en el cual consideran se ha excedido en la potestad reglamentaria del órgano de administración electoral.
- 45.** La legitimación activa es una condición para ejercitar la acción, por parte de quien tiene la titularidad del derecho objeto de la controversia, a quien la ley le otorga específicamente esa calidad.<sup>4</sup> El objeto de la controversia que se ha señalado es la expedición de un Reglamento de Democracia Interna que obliga a comparecer personalmente para aceptar la precandidatura ante un delegado del CNE. Los recurrentes tienen el derecho a ser precandidatos por las organizaciones políticas reconocidas y que esa decisión sea reconocida por el órgano de administración electoral CNE para efecto de las elecciones. Sin embargo, la titularidad de ese derecho se la obtiene cuando los recurrentes sean elegidos en procesos de democracia interna, mientras tanto solo como los han expresado es una posibilidad el ser candidatos, y es una posibilidad que no puedan registrarse en el CNE para participar en las elecciones.
- 46.** En cuanto a los derechos subjetivos vulnerados cabe señalar que es el poder reconocido a una persona, por el ordenamiento jurídico, para que actúe con la finalidad de satisfacer necesidades o intereses determinados, la misma que va de la mano de una protección en su defensa y está delimitado por el interés general. En otras palabras, constituye la facultad que la ley entrega a una persona con la finalidad de permitirle realizar determinados actos para satisfacer intereses personales, tutelados jurídicamente.<sup>5</sup>.
- 47.** En el presente caso, los recurrentes sostienen que el tercer inciso del Reglamento de Democracia Interna que dice:

*"No obstante, la proclamación y aceptación de precandidaturas de postulación popular es expresa, indelegable y personalísima, y se realizará en unidad de acto en el plazo de 10 días de efectuada la elección, ante los delegados del Consejo Nacional Electoral, en las oficinas de la Dirección Nacional de Organizaciones Políticas tratándose de dignidades nacionales; en Delegaciones Provinciales Electorales, para el caso de dignidades a nivel local; y, en las oficinas Consultares en el Exterior, para la dignidad de Asambleístas en el exterior.", lesionan "vulneran los derechos en el ejercicio de los derechos de participación y **afectan directamente mis derechos subjetivos**".*

---

<sup>4</sup> Devis Echeandía, Noción Generales del Derecho Procesal. Ed. Temis. pág. 294

<sup>5</sup> Kelsen, Hans. Teoría Pura del Derecho. EUDEBA. Buenos Aires 1975.

La afectación de los derechos subjetivos implica que los recurrentes tengan la calidad de precandidatos, y que en ejercicio de sus derechos políticos ante una norma reglamentaria se vean impedidos de participar, con lo cual se consolidaría una vulneración del derecho.

48. El ordenamiento jurídico electoral partiendo del artículo 61 numeral 1 de la Constitución de la República contempla el derecho a elegir y ser elegido. El Código de la Democracia desarrolla el mandato constitucional y en los artículos 93 y siguientes, norma los procesos de presentación, calificación e inscripción de candidaturas detallando requisitos e inhabilidades.
49. El artículo 94 de la mencionada ley orgánica es claro en exigir que quienes presenten las candidaturas sean los partidos y movimientos políticos o sus alianzas aún cuando esos candidatos a elección popular pueden ser militantes, simpatizantes o personas no afiliadas. Los cuáles serán seleccionados mediante elecciones primarias o procesos democráticos electorales internos, que garanticen la participación igualitaria entre hombres y mujeres.
50. En el caso materia de la presente causa, los accionantes, como ciudadanos ecuatorianos, tienen el derecho a ser elegidos, por los partidos y movimientos políticos cumpliendo los requisitos y condiciones previstos en la Ley, cuando su derecho de precandidatos y candidatos se consolide por parte del proceso de democracia interna de la organización política, se constituyen en titulares de un derecho subjetivo, los recurrentes como lo manifiestan todavía no tienen la calidad de precandidatos, ni han sido elegidos por alguna organización política, por lo cual todavía no tienen el derecho subjetivo previsto en el Art. 244 del Código de la Democracia.
51. Se entiende que precandidato es el ciudadano que pretende ser postulado por un partido político como candidato a cargo de elección popular, conforme a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, la reglamentación que se genere para el efecto y a los estatutos o regímenes orgánicos de las organizaciones políticas; luego del proceso de selección interna de candidatos a cargos de elección popular.
52. Más aún, si, como hemos visto, el ámbito y los fines del reglamento cuestionado por los recurrentes hace referencia a lo que deben hacer las organizaciones políticas para presentar candidaturas; y específicamente, el tercer inciso de la segunda disposición transitoria, que dispone la proclamación y aceptación de **precandidaturas** debe hacerse de forma expresa, indelegable y personalísima.
53. Los recurrentes no acreditan ser precandidatos a ninguna dignidad, más aún cada uno de ellos habla de la "posibilidad" o de la "intención" que tienen de ser candidatos para las

elecciones 2021; por lo que al momento de la interposición de cada uno de los recursos subjetivos contenciosos electorales, no existe ningún derecho subjetivo propio y actual que se haya lesionado.

- 54.** ¿Entonces en qué momento el ciudadano puede decir que el hecho de acudir en forma personal y directa, y ante el delegado del CNE, a aceptar la candidatura configura una vulneración de su derecho subjetivo? (sobre todo en las circunstancias que se encuentran los ecuatorianos migrantes residentes en ciudades distantes de los consulados del país y en esta situación de emergencia sanitaria mundial). Cuando efectivamente la organización política, cumpliendo los requisitos y condiciones exigidos en la ley, incluida la realización de procesos de democracia interna, le reconozca como precandidato, y se produzca el momento de aceptar la precandidatura de que habla la norma cuestionada, y no pueda hacerlo por las dificultades ya señaladas. Solo en ese momento tendrá la legitimidad activa de un derecho subjetivo lesionado, que le permite ejercer los medios de impugnación que señala la ley y que comprende el recurso subjetivo electoral.
- 55.** Con estas consideraciones, tomando en cuenta que: “*(...) estar legitimado en una causa significa tener derecho a exigir que se resuelva respecto de las peticiones formuladas en la demanda, es decir, sobre la existencia o inexistencia del derecho material pretendido, ya por medio de sentencia favorable o desfavorable. De consiguiente, cuando una de las partes carece de esa calidad, no será posible adoptar una decisión de fondo, y el juez deberá limitarse a declarar que se halla inhibido para hacerlo. Se comprende así que es más apropiado decir que la legitimación en causa es condición para que pueda proferirse sentencia de fondo o mérito*”<sup>6</sup>; con fundamento en lo dispuesto en el segundo inciso del artículo 244 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, se concluye que, los recurrentes no han comprobado la existencia de un derecho subjetivo vulnerado, con las características de actual, real y directo, con la mera emisión de la Resolución No. PLE-CNE-2-6-7-2020 que contiene el Reglamento para la Democracia Interna de las Organizaciones Políticas. Situación que se traduce en que los ciudadanos Vinicio Paolo Ruiz Cabrera; Martha Rocío Revelo Espinosa; Carlos Alberto Landívar Mazza, Edwin Raúl Juca Márquez; Bélgica Flor Guaña Quilachamín; Galo Roberto Játiva Tupiza, Guadalupe Rocío Ipiales Molina; José Víctor Eduardo Kaviedes Ferrín; Ángel Manuel Jaramillo Chávez; Andrés David Arauz Galarza; carecen de legitimidad activa, presupuesto procesal necesario para interponer el recurso subjetivo contencioso electoral, por lo que este juzgador se inhibe de trascender a la cuestión de fondo dentro de la causa 037-2020-TCE, acumulada.

<sup>6</sup> H.D.E., Teoría General del Proceso, Tercera Edición, Editorial Universidad, Ciudad de Buenos Aires, 1997, p. 255

- 56.** En relación a la solicitud de una audiencia de estrados, de acuerdo a lo establecido, en el artículo 103 del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral, el juez de forma excepcional aceptará el pedido, cuando de autos se considere su pertinencia.

En el presente caso, tratándose de un recurso subjetivo contencioso electoral, se resuelve por el mérito de los autos; pero, además en el análisis de esta sentencia se han abordado todos los puntos controvertidos, no existen dudas sobre los hechos y las pretensiones formuladas, ni tampoco condiciones excepcionales, por lo que la audiencia de estrados no resulta necesaria; y, por tanto no se acepta el pedido.

En consecuencia, **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, RESUELVO:**

**PRIMERO:** DESECHAR los recursos subjetivos contenciosos electorales interpuestos por los ciudadanos Vinicio Paolo Ruiz Cabrera; Martha Rocío Revelo Espinosa; Carlos Alberto Landívar Mazza; Edwin Raúl Juca Márquez; Bélgica Flor Guaña Quilachamín; Galo Roberto Játiva Tupiza; Guadalupe Rocío Ipiales Molina; José Víctor Eduardo Kaviedes Ferrín; Ángel Manuel Jaramillo Chávez; Andrés David Arauz Galarza; dentro de la causa acumulada 037-2020-TCE, en contra de la Resolución PLE-CNE-2-6-7-2020, mediante la cual el Consejo Nacional Electoral aprobó las reformas al REGLAMENTO PARA LA DEMOCRACIA INTERNA DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS, por falta de legitimación activa. La presente resolución tiene carácter de inhibitoria.

**SEGUNDO:** Notifíquese con el contenido de la presente sentencia

- a. Al recurrente Vinicio Paolo Ruiz Cabrera, y su patrocinador en los correos electrónicos: signar47@yahoo.com y diego\_madero@yahoo.com y la casilla contencioso electoral 005.
- b. A la recurrente Martha Rocío Revelo Espinosa, y su patrocinador en los correos electrónicos: m\_revelo\_espinosa@hotmail.es alvear.carlos@hotmail.com abogada.tejedora@gmail.com
- c. Al recurrente Carlos Alberto Landívar Mazza, y su patrocinador en los correos electrónicos: CLANDIV@GMAIL.COM abogada.tejedora@gmail.com diego\_madero@yahoo.com
- d. Al recurrente Edwin Raúl Juca Márquez, y su patrocinador en los correos electrónicos: jukita5@yahoo.com abogada.tejedora@gmail.com diego\_madero@yahoo.com
- e. A la recurrente Bélgica Flor Guaña Quilachamín, y a su patrocinador, en las direcciones de correo electrónico: belgicaguana@hotmail.com y abogada.tejedora@gmail.com.
- f. Al recurrente Galo Roberto Játiva Tupiza, y a su patrocinador en las direcciones de correo electrónico: galitoroberto76@hotmail.com alvear.carlos@hotmail.com y abogada.tejedora@gmail.com

- g. A la recurrente Guadalupe Rocío Ipiales Molina, y a su patrocinador en las direcciones de correo electrónico: guadalupeipiales3@gmail.com alvear.carlos@hotmail.com y abogada.tejedora@gmail.com
- h. Al recurrente José Víctor Eduardo Kaviedes Ferrín, y a su patrocinador en las direcciones de correo electrónico: eduardokaviedes@gmail.com alvear.carlos@hotmail.com y abogada.tejedora@gmail.com.
- i. Al recurrente Ángel Manuel Jaramillo Chávez, y a su patrocinador en las direcciones de correo electrónico: ajaramillo@mhfla.org abogada.tejedora@gmail.com diego\_madero@yahoo.com y la casilla contencioso electoral 023.
- j. Al recurrente Andrés David Arauz Galarza, y a su abogado patrocinador, en las siguientes direcciones electrónicas: andres.arauz@gmail.com y diego\_madero@yahoo.com y en la casilla contencioso electoral No. 040.
- k. Al Consejo Nacional Electoral en la persona de su presidenta, Shiram Diana Atamaint Wamputsar en los correos electrónicos: secretariageneral@cne.gob.ec, santiagovallejo@cne.gob.ec ronaldborja@cne.gob.ec edwinmalacatus@cne.gob.ec y la casilla contencioso electoral 003.

**TERCERO:** Publíquese la presente sentencia en la cartelera virtual-página web del Tribunal Contencioso Electoral.

**NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE**



Dr. Fernando Muñoz Benítez  
**JUEZ TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL**

Certifico. - Quito, D.M., 19 de agosto de 2020.



Dra. Paulina Parra Parra.  
**SECRETARIA RELATORA**

**TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL**

Causa No. 037-2020-TCE (ACUMULADA)

**SENTENCIA****CAUSA No. 037-2020-TCE (ACUMULADA)**

**TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL.**- Quito, Distrito Metropolitano, 03 de septiembre de 2020. Las 15h21.- VISTOS: Agréguese al expediente: a) Oficio Nro. TCE-SG-OM-2020-0206-O de 25 de agosto de 2020 dirigido al magíster Wilson Guillermo Ortega Caicedo, Juez suplente del Tribunal Contencioso Electoral, suscrito por el abogado Alex Guerra Troya, Secretario General; y, b) Copia certificada de la Convocatoria a sesión jurisdiccional para resolución de la presente causa por el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral.

**I. ANTECEDENTES**

1.1. El 13 de julio de 2020, ingresó al Tribunal Contencioso Electoral el Oficio Nro. MREMH DGSMI-I-2020-0201-O mediante el cual la Directora de Gestión de Servicios de Movilidad Humana del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, remitió el recurso subjetivo contencioso electoral presentado por el señor Vincio Paolo Ruiz Cabrera, en la oficina consular de la ciudad de Nueva York, incluyendo el memorando del consulado, el escrito de interposición del recurso y sus anexos. (fs. 1 a la 15)

1.2. Conforme consta en el Acta de Sorteo No. 025-13-07-2020-SG de 13 de julio de 2020, al que se adjunta el informe del Sistema de Realización de Sorteo de Causa Jurisdiccional del Tribunal Contencioso Electoral, así como de la razón sentada por el abogado Alex Guerra Troya, Secretario General del Tribunal Contencioso Electoral, el conocimiento de la presente causa, identificada con el número 037-2020-TCE le correspondió al doctor Fernando Muñoz Benítez, Juez del Tribunal Contencioso Electoral. (fs. 16 a 18)

1.3. El 29 de julio de 2020, a las 15h15, el doctor Fernando Muñoz Benítez, Juez de primera instancia, admitió a trámite la causa No. 037-2020-TCE. (fs. 41 y vta.)

1.4. Mediante auto de 07 de agosto de 2020, a las 17h00, el señor Juez dispuso la acumulación de las causas 054-2020-TCE; 059-2020-TCE; 062-2020-TCE; 055-2020-TCE; 057-2020-TCE; 056-2020-TCE; 061-2020-TCE; 065-2020-TCE a la causa No. 037-2020-TCE; y, con auto de 19 de agosto de 2020, a las 11h10, ordenó la acumulación de la causa No. 051-2020-TCE, a la causa No. 037-2020-TCE (acumulada). (fs. 573 a 574; 705 y vta.)

1.5. El 19 de agosto de 2020, a las 18h30, el doctor Fernando Muñoz Benítez, Juez de instancia, dictó sentencia en la presente causa. (fs. 715 a 721)

1.6. La sentencia en referencia fue notificada el 19 de agosto de 2020, a las 20h29, en las direcciones de correo electrónicas de las y los recurrentes: a) señor Vincio Paolo Ruiz

Cabrera y patrocinador, en: signar47@yahoo.com; diego\_madero@yahoo.com; b) señora Martha Rocío Revelo Espinosa y patrocinador, en: m\_revelo\_espinosa@hotmail.es; alvear.carlos@hotmail.com abogada.tejedora@gmail.com; c) señor Carlos Alberto Landívar Mazza y patrocinador: clandiv@gmail.com; d) señor Edwin Raúl Juca Márquez y patrocinador, en: jukita5@yahoo.com abogada.tejedora@gmail.com; y, diego\_madero@yahoo.com; e) señora Bélgica Flor Guaña Quilachamín y patrocinador, en: belgicaguana@hotmail.com; y, abogada.tejedora@gmail.com; f) señor Galo Roberto Játiva Tupiza y patrocinador en: galitoroberto76@hotmail.com; alvear.carlos@hotmail.com; y, abogada.tejedora@gmail.com; g) señora Guadalupe Rocío Ipiales Molina y patrocinador, en: guadalupeipiales3@gmail.com alvear.carlos@hotmail.com; y, abogada.tejedora@gmail.com; h) señor José Víctor Eduardo Kaviedes Ferrín y patrocinador, en: eduardokaviedes@gmail.com; alvear.carlos@hotmail.com y, abogada.tejedora@gmail.com; i) señor Ángel Manuel Jaramillo Chávez y patrocinador, en: ajaramillo@mhfla.org; abogada.tejedora@gmail.com; diego\_madero@yahoo.com; y, j) señor Andrés David Arauz Galarza y patrocinador, en: andres.arauz@gmail.com; diego\_madero@yahoo.com.

Además, el mismo día, mes y año, a las 20h30; 20h31 y 20h32, se notificó la mencionada sentencia al señor Andrés David Arauz Galarza en la casilla contencioso electoral No. 040; al señor Ángel Manuel Jaramillo Chávez, en la casilla contencioso electoral No. 023; y, al señor Vinicio Paolo Ruiz Cabrera en la casilla contencioso electoral No. 005, en su orden, conforme consta de las razones sentadas por la Secretaria Relatora del despacho del Juez de instancia. (fs. 727 y vta.)

1.7. El 21 de agosto de 2020, a las 06h48 se recibió del correo electrónico diego\_madero@yahoo.com un (1) archivo en formato PDF con el título "**APELACIÓN SENTENCIA-signed.pdf**" conforme razón sentada por la doctora Paulina Parra Parra, Secretaria Relatora, mediante el cual el señor Andrés David Arauz Galarza, indica: "*De conformidad con lo establecido en el artículo 213, 214 y 215 del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral interpongo RECURSO DE APELACIÓN de la Sentencia emitida con fecha 19 de agosto 2020 a las 11h10 en la presente causa por el Juez de Instancia, para conocimiento y Resolución del Pleno*". (fs. 728 y vta.)

1.8. El 21 de agosto de 2020, a las 09h26, se recibió del correo electrónico alvear.carlos@hotmail.com un (1) archivo en formato PDF con el título "**21-08-2020 FIRMADO APELACIÓN SENTENCIA CAUSA 037-061-2020-TCE.pdf**" conforme razón sentada por la doctora Paulina Parra Parra, Secretaria Relatora, en el que el señor Víctor Eduardo Kaviedes Ferrín, señala: "*De conformidad con lo establecido en el artículo 213, 214 y 215 del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral interpongo RECURSO DE APELACIÓN de la Sentencia emitida con fecha 19 de agosto 2020 a las 11h10 en la presente causa por el Juez de Instancia, para conocimiento y Resolución del Pleno.*" (fs. 731 y vta.)

**1.9.** Mediante auto de 23 de agosto de 2020, a las 15h30, el Juez de instancia doctor Fernando Muñoz Benítez, concedió a los peticionarios el recurso de apelación a la sentencia de 19 de agosto de 2020, las 18h30 y dispuso se remita el expediente a Secretaría General para el sorteo respectivo del Juez sustanciador del Pleno del Tribunal. (fs. 734 y vta.)

**1.10.** Con Memorando No. TCE-FMB-PP-022-2020 de 23 de agosto de 2020, la doctora Paulina Parra Parra, Secretaria Relatora del despacho del juez de instancia, doctor Fernando Muñoz Benítez, remite el expediente de la causa No. 037-2020-TCE (ACUMULADA) a Secretaría General del Tribunal Contencioso Electoral. (f. 742)

**1.11.** El 24 de agosto de 2020 conforme consta del Acta de sorteo No. 052-24-08-2020-SG e informe de realización del sorteo de la causa jurisdiccional No. 037-2020-TCE (ACUMULADA) y de la razón sentada por el abogado Alex Guerra Troya, Secretario General del Tribunal Contencioso Electoral, correspondió a la doctora Patricia Guaicha Rivera, en calidad de Jueza sustanciadora, el conocimiento y trámite de los recursos de apelación. (fs. 743 a 745)

**1.12.** El 24 de agosto de 2020, a las 14h28, se recibió en el despacho de la señora Jueza, doctora Patricia Guaicha Rivera, el expediente de la causa No. 037-2020-TCE (acumulada) en ocho (8) cuerpos en setecientas cuarenta y cinco (745) fojas.

**1.13.** Mediante auto de 25 de agosto de 2020, las 15h51, la señora jueza sustanciadora admitió a trámite los recursos de apelación interpuestos contra la sentencia dictada el 19 de agosto de 2020, a las 18h30, por el doctor Fernando Muñoz Benítez, Juez *a quo* y dispuso se convoque al Juez suplente para que integre el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral para la resolución de la presente causa.

**1.14.** Con Oficio Nro. TCE-SG-OM-2020-0206-O de 25 de agosto de 2020, el abogado Alex Guerra Troya, Secretario General convoca al magister Wilson Guillermo Ortega Caicedo Juez suplente para que integre el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral para la resolución de esta causa.

## **II. ANÁLISIS SOBRE LA FORMA**

### **2.1. Competencia**

El artículo 221, numeral 2 de la Constitución de la República, establece:

**Art. 221.-** El Tribunal Contencioso Electoral tendrá, además de las funciones que determine la ley, las siguientes:

1. Conocer y resolver los recursos electorales contra los actos del Consejo Nacional Electoral y de los organismos desconcentrados, y los asuntos litigiosos de las organizaciones políticas; [...]

El inciso cuarto del artículo 72 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia (en adelante Código de la Democracia), prescribe:

**Art. 72.-** [...] En los casos de doble instancia, la primera estará a cargo del juez seleccionado por sorteo, de cuya decisión cabe el recurso de apelación ante el pleno del Tribunal, en cuyo caso, la selección del juez sustanciador se efectuará por sorteo.

El artículo 268 numeral 6 del Código de la Democracia dispone:

**Art. 268.-** El Tribunal Contencioso electoral es competente para conocer y resolver lo siguiente:

[...] 6. Recursos horizontales y verticales referentes a sus sentencias, autos y resoluciones.

El Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral, en el artículo 215, señala:

**Art. 215.-** [...] El Pleno del Tribunal en los diez días contados desde la fecha de admisión a trámite del recurso, deberá resolverlo mediante sentencia.

Los recursos de apelación se refieren a la revisión de la sentencia dictada por el Juez de primera instancia, doctor Fernando Muñoz Benítez, en el recurso subjetivo contencioso electoral interpuesto ante este Tribunal por los señores Andrés David Arauz Galarza, Víctor Eduardo Kaviedes Ferrín y otros.

En consecuencia, con base en la normativa invocada, el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral, es competente para conocer y resolver, en segunda y definitiva instancia, el recurso de apelación interpuesto en contra de la sentencia dictada por el Juez *a quo*.

## 2.2. Legitimación activa

De la revisión del expediente se observa que los señores Andrés David Arauz Galarza y José Víctor Eduardo Kaviedes Ferrín fueron parte procesal en la presente causa, en calidad de recurrentes; en consecuencia, cuentan con legitimación activa necesaria para interponer el presente recurso vertical, conforme así se lo reconoce.

## 2.3. Oportunidad de la interposición del recurso

El inciso primero del artículo 214 del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral, dispone:

**Art. 214.- Interposición.**- La apelación, salvo en la acción de queja, se interpondrá dentro de los tres días contados desde la última notificación; y, el juez de primera instancia, sin correr traslado ni observar otra solemnidad, concederá el recurso dentro de un día de recibido el escrito en el despacho.

Conforme consta a fojas 727 y vuelta del expediente, la sentencia dictada el 19 de agosto de 2020, a las 18h30 por el juez de instancia, fue notificada ese mismo día a las 20h29, en las direcciones de correo electrónicas de las y los recurrentes señores: Vinicio Paolo Ruiz Cabrera; Martha Rocío Revelo Espinosa; Carlos Alberto Landívar Mazza; Edwin Raúl Juca; Bélgica Flor Guaña Quilachamín; Galo Roberto Játiva Tupiza; Guadalupe Rocío Ipiales Molina; José Víctor Eduardo Kaviedes Ferrín; Ángel Manuel Jaramillo Chávez; y, Andrés David Arauz Galarza.

De igual manera, ese mismo día, a las 20h30; 20h31 y 20h32, se notificó la mencionada sentencia a los señores: Andrés David Arauz Galarza en la casilla contencioso electoral No. 040; Ángel Manuel Jaramillo Chávez, en la casilla contencioso electoral No. 023; y, a Vinicio Paolo Ruiz Cabrera en la casilla contencioso electoral No. 005, en su orden.

Los señores Andrés David Arauz Galarza y José Víctor Eduardo Kaviedes Ferrín, por intermedio de sus patrocinadores: abogado Diego Madero Poveda y abogado Carlos Alvear Burbano, respectivamente, el 21 de agosto de 2020, a las 06h48 y 09h26, en su orden remitieron, al correo electrónico [secretaria.general@tce.gob.ec](mailto:secretaria.general@tce.gob.ec) perteneciente a la Secretaría General de este Tribunal, escritos mediante los cuales cada uno interpuso recurso de apelación a la sentencia de 19 de agosto de 2020, las 18h30 dictada por el señor Juez de instancia, para conocimiento y resolución del Pleno del Tribunal Contencioso Electoral.

En consecuencia, los recursos de apelación fueron presentados en forma oportuna, esto es dentro de los tres días de notificada la sentencia, según lo establece el artículo 214 del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral.

Una vez revisados los aspectos de forma, este Tribunal, procede al análisis del recurso de apelación.

### **III. FUNDAMENTOS DE LOS RECURSOS DE APELACIÓN**

#### **3.1. Escrito del señor Andrés David Arauz Galarza**

El ahora recurrente, en su escrito de interposición del recurso de apelación, en lo principal, señaló:

[...] De conformidad con lo establecido en el artículo 213, 214 y 215 del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral interpongo RECURSO DE APELACIÓN

de la Sentencia emitida con fecha el 19 de agosto de 2020, a las 11h10 (sic) en la presente causa por el Juez de Instancia, para conocimiento y Resolución del Pleno.

En la Sentencia se DESECHA mi Recurso Subjetivo Contencioso Electoral contra la Resolución PLE-CNE-2-6-7-2020, mediante la cual el Consejo Nacional Electoral aprobó las reformas al Reglamento para la Democracia Interna de las Organizaciones Políticas, por falta de legitimación activa.

De la sencilla revisión de la Sentencia podemos concluir que en ella se limita el derecho de participación y pretende imponer una condición imposible de cumplir al momento de apelar la citada Resolución (3 días después de publicada en el Registro Oficial), esto es, ser candidato, puesto que las etapas dentro del periodo electoral son fases concatenadas que precluyen.

La Sentencia rompe los principios de igualdad formal, limitación fáctica y debido proceso, puesto que estaría dotando a las resoluciones del Consejo Nacional Electoral de inmunidad, ya que bajo el criterio del Juez de instancia estas no podrían ser revisadas aun siendo draconianas e injustas, como es el caso. Asimismo, vulnera los principios de juridicidad, control y responsabilidad, e impone requisitos contrarios a la ley y la Constitución.

Pese a lo expuesto, actualmente y una vez iniciados los procesos de democracia interna de las organizaciones políticas me encuentro dentro del proceso de elección del Movimiento Centro Democrático como precandidato a la dignidad de Presidente de la República, tal como consta en el siguiente link:

<https://www.centrodemocratico.org/candidatos-inscritos/>

LINK DE ACCESO PÚBLICO [...]

### **3.2. Escrito del señor José Víctor Eduardo Kaviedes Ferrín**

El escrito del señor José Víctor Eduardo Kaviedes Ferrín, se contiene en iguales términos que el presentado por el señor Andrés David Arauz Galarza, con la siguiente diferencia:

[...] Pese a lo expuesto, actualmente y una vez iniciados los procesos de democracia interna de las organizaciones políticas me encuentro dentro del proceso de elección del Movimiento Centro Democrático como precandidato a la dignidad de Asambleísta, tal como consta en el siguiente link: [...] (El énfasis fuera de texto original)

Los ahora recurrentes, en sus escritos, solicitan al Pleno del Tribunal Contencioso Electoral:

[...] que REVOQUE y deje sin efecto la Sentencia emitida con fecha 19 de agosto de 2020 en la presente causa, y se deje sin efecto la Disposición Transitoria Segunda del artículo 16 de las reformas al REGLAMENTO PARA LA DEMOCRACIA INTERNA DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS aprobados por el Consejo Nacional Electoral en la Resolución PLE-CNE-2-6-7-2020, publicada en el Registro Oficial Edición Especial 825 de lunes 27 de julio de 2020, que son violatorias a mis derechos subjetivos [...]

#### IV. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

La Constitución de la República del Ecuador, en el artículo 76, numeral 7, literal l) establece como una garantía del derecho a la defensa de las personas, recurrir del fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos.

Este derecho de recurrir, según la Corte Constitucional, se relaciona con la garantía de la doble instancia, a fin de que una decisión del inferior pueda ser revisada por el superior para corregir posibles errores u omisiones que se hubieren cometido, cuyo objetivo es que se ratifique o modifique su contenido, con lo cual se precautela el derecho de las partes que intervienen en los procesos jurisdiccionales.

Esta garantía del derecho a la defensa, lo que persigue es la posibilidad de acudir ante una autoridad de mayor jerarquía para que subsane posibles errores que presente el fallo del juez *a quo* que pudiera vulnerar algún derecho.

En la justicia electoral, el recurso de apelación es aquella petición que efectúan las partes procesales al Pleno del Tribunal Contencioso Electoral, para que revoque o reforme la sentencia dictada por el juez de instancia o los autos que ponen fin a la causa contencioso electoral.

En este contexto, los señores Andrés David Arauz Galarza y Víctor Eduardo Kaviedes Ferrín, han ejercido su derecho a la impugnación al presentar el recurso de apelación a la sentencia emitida por el Juez de primera instancia, conforme lo establece la norma constitucional y reglamentaria electoral.

Los recurrentes en sus escritos de apelación, indican que interponen "...RECURSO DE APELACIÓN de la Sentencia emitida con fecha 19 de agosto de 2020 a las 11h10..." (Lo resaltado fuera de texto original)

Revisado el expediente se puede verificar que el juez de instancia dictó sentencia el 19 de agosto de 2020, a las 18h30, existiendo una equivocación por parte de los recurrentes al referirse a la hora de su emisión, esto es las "11h10"; sin embargo, del texto de los escritos presentados se puede observar que los comparecientes interponen recurso de apelación a

la sentencia emitida en la causa No. 037-2020-TCE (051-2020-TCE; 054-2020-TCE; 059-2020-TCE; 062-2020-TCE; 055-2020-TCE; 057-2020-TCE; 056-2020-TCE; 061-2020-TCE, 065-2020-TCE; 051-2020-TCE Acumuladas), razón por la cual el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral considera que el “lapsus calami”<sup>1</sup> incurrido por los recurrentes al indicar la hora de expedición de la sentencia, no afecta el recurso de apelación interpuesto, por lo que aplicando el artículo 77 del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral, se suple el error cometido por los apelantes.

Con esta aclaración, corresponde al Pleno del Tribunal Contencioso Electoral como máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral pronunciarse sobre lo solicitado por los recurrentes en los escritos presentados, esto es que se revoque y deje sin efecto la sentencia emitida con fecha 19 de agosto de 2020 por el juez de instancia,

La sentencia apelada de 19 de agosto de 2020 a las 18h30, en su parte resolutiva, decidió:

[...] PRIMERO: DESECHAR los recursos subjetivos contenciosos electorales interpuestos por los ciudadanos Vinicio Paolo Ruiz Cabrera; Martha Rocío Revelo Espinosa; Carlos Alberto Landívar Mazza; Edwin Raúl Juca Márquez; Bélgica Flor Guaña Quilachamín; Galo Roberto Játiva Tupiza; Guadalupe Rocío Ipiales Molina; José Víctor Eduardo Kaviedes Ferrín; Ángel Manuel Jaramillo Chávez; Andrés David Arauz Galarza; dentro de la causa acumulada 037-2020-TCE, en contra de la Resolución PLE-CNE-2-6-7-2020, mediante la cual el Consejo Nacional Electoral aprobó las reformas al REGLAMENTO PARA LA DEMOCRACIA INTERNA DE LAS ORGANIZACIONES POLITICAS, por falta de legitimación activa. La presente resolución tiene carácter de inhibitoria. (El énfasis fuera de texto original)

Por tal motivo, este Tribunal, analizará el siguiente problema jurídico:

**1. ¿Los recurrentes cuentan con legitimación activa para proponer el recurso subjetivo contencioso electoral en contra de la Resolución PLE-CNE-2-6-7-2020 adoptada por el Consejo Nacional Electoral?**

Empezaremos indicando que los recurrentes, señores Víctor Eduardo Kaviedes Ferrín y Andrés David Arauz Galarza, comparecieron ante este Órgano de Justicia Electoral “*por sus propios derechos*” para interponer recurso subjetivo contencioso electoral<sup>2</sup> contra la resolución PLE-CNE-2-6-7-2020 publicada en el Registro Oficial Edición Especial 825 de 27 de julio de 2020, adoptada por el Consejo Nacional Electoral, a través de la cual se expedieron reformas al Reglamento para la Democracia Interna de las Organizaciones Políticas.

---

<sup>1</sup> Diccionario de la lengua española: Loc. lat.; literalmente 'error de pluma'. 1. m. Error mecánico que se comete al escribir; <https://dle.rae.es/lapsus+calami>

<sup>2</sup> Ver fojas 505 a 515 (causa No. 061-2020-TCE señor Víctor Eduardo Kaviedes Ferrín); y 583 a 595 y vta. (causa No. 051-2020-TCE, señor Andrés David Arauz Galarza)

El artículo 269 del Código de la Democracia señala que el recurso subjetivo contencioso electoral es:

[...] aquel que se interpone en contra de las resoluciones o actos de la administración electoral por decisiones en las que se lesionen los derechos de participación de los ciudadanos, las candidatas y candidatos u organizaciones políticas; y, por conflictos internos de las organizaciones políticas y por las resoluciones que adoptan sus organismos directivos, cuando desconocen un derecho particular o lesionan un bien jurídicamente protegido.

Es decir, este recurso se interpone para objetar las resoluciones o actos de carácter electoral, cuyas decisiones lesionan derechos de participación de los ciudadanos, candidatas, candidatos u organizaciones políticas, cuando se limita la facultad que tienen las personas naturales o jurídicas de poder intervenir en la dirección de los asuntos públicos, de manera general; y, en particular de aquellos derechos de participación señalados en el artículo 61 de la Constitución de la República del Ecuador.

De la revisión de los escritos de interposición del recurso subjetivo contencioso electoral, los ahora recurrentes expresaron que lo presentan contra la Resolución PLE-CNE-2-6-7-2020, adoptada por el Pleno del Consejo Nacional Electoral, publicada en el Registro Oficial Edición Especial 825 de 27 de julio de 2020, mediante la cual el Organismo electoral, dispone reformas al Reglamento para la Democracia Interna de las Organizaciones Políticas, en cuya disposición transitoria segunda, se establece:

[...] No obstante, la proclamación y aceptación de precandidaturas de postulación popular es expresa, indelegable y personalísima, y se realizará en unidad de acto en el plazo de 10 días de efectuada la elección, ante los delegados del Consejo Nacional Electoral, en las oficinas de la Dirección Nacional de Organizaciones Políticas tratándose de dignidades nacionales; en Delegaciones Provinciales Electorales, para el caso de dignidades a nivel local; y, en las oficinas Consultares (sic) en el Exterior, para la dignidad de Asambleístas en el exterior [...]

---

A decir de los recurrentes esta reforma es violatoria de sus derechos subjetivos, ya que, como lo afirma el señor Víctor Eduardo Kaviedes Ferrín:

[...]  
En mi caso persona, soy una persona de la tercera edad (adulto mayor), conforme consta de mi cédula de ciudadanía nací en 1952, padezco de insuficiencia pancreática que debilita mi defensa inmunológica, por ello la posibilidad de infectarme con el COVID-19 es inminente al obligárseme viajar a Quito dado que tengo la intención de postularme a una candidatura nacional. Vivo en Alemania desde hace más de 40 años y todas mis participaciones civiles las he efectuado en el consulado [...] (Lo subrayado no corresponde al texto original)

Por su parte el señor Andrés David Arauz Galarza, expresó:

[...] En mi caso personal, vivo en México hace tres años (mediados de 2017). Vine a cursar estudios de doctorado con una beca del Consejo de Ciencia y Tecnología del gobierno mexicano. La beca es de aproximadamente USD 700 al mes. Trasladarme a Quito solo para registrar mi posible candidatura como asambleísta nacional o como parte del binomio presidencial, que me lo permite el artículo 63 de la Constitución, significaría un costo de más de MXN 7000, es decir USD 350, la mitad de mi beca. [...] Todo lo que vulnera mis derechos subjetivos al limitar y muy posiblemente impedir mi derecho a elegir y ser elegido [...] La citada resolución, afecta mi derecho a ser elegido, puesto que pese a la circunstancia de ser perfectamente elegible (por reunir los requisitos y no estar incursa en inelegibilidades) la norma da un tratamiento disímil a los que pretendemos postular a una candidatura nacional desde el exterior [...] (Lo subrayado no corresponde al texto original)

Los recurrentes interpusieron el recurso subjetivo contencioso electoral, al amparo de lo que establece el inciso segundo del artículo 244 del Código de la Democracia, que prescribe:

**Art. 244.-** [...] Las personas en goce de los derechos políticos y de participación, con capacidad de elegir, y las personas jurídicas, podrán proponer los recursos previstos en esta Ley exclusivamente cuando sus derechos subjetivos hayan sido vulnerados.

A la fecha de presentación del recurso subjetivo contencioso electoral, esto es el 30 de julio de 2020<sup>3</sup>, tanto el señor Andrés David Arauz Galarza como el señor José Víctor Eduardo Kaviedes Ferrín, comparecieron por sus propios derechos ante este Tribunal manifestando la “intención” y la “posibilidad” que tenían de postularse para una candidatura nacional; por lo que, no ostentaban, a esa fecha, la calidad de precandidatos o candidatos a ninguna dignidad por la organización política a la que se pertenecen.

En los dos casos, los recurrentes señalaron tener una mera expectativa de ser electos como precandidatos ya que precisamente la resolución que recurren se refiere a una norma inserta en el Reglamento para la Democracia Interna de las Organizaciones Políticas en el marco de lo que establece el artículo 94 del Código de la Democracia referente a los partidos y movimientos políticos o sus alianzas para la selección de candidatas o candidatos a ser seleccionados mediante elecciones primarias.

Es recién el 21 de agosto de 2020 cuando al presentar los recursos de apelación<sup>4</sup> a la sentencia del juez de instancia, los ahora recurrentes afirman: “...actualmente y una vez iniciados los procesos de democracia interna de las organizaciones políticas me encuentro dentro del proceso de elección del Movimiento Centro Democrático como precandidato a la dignidad de Presidente de la

---

<sup>3</sup> Ver foja 518 y vuelta; y 596 del expediente

<sup>4</sup> Ver foja 728 y vuelta y 731 y vuelta

República, [Asambleísta] tal como consta en el siguiente link: <https://www.centrodemocratico.org/candidatos-inscritos/> LINK DE ACCESO PÚBLICO [...]” (El énfasis fuera de texto original).

Revisado el link señalado por los apelantes y que corresponde a la página web del Movimiento Político Centro Democrático, consta efectivamente que el señor Andrés David Arauz Galarza fue elegido como precandidato a la Presidencia de la República y el señor José Víctor Kaviedes Ferrín como precandidato a Asambleísta suplente del exterior por Europa, Asia y Oceanía luego de las elecciones primarias realizadas el 22 de agosto de 2020 por esa organización política<sup>5</sup>. En consecuencia, es a partir de ese momento que los apelantes adquieren los derechos que la ley prevé y no antes, ya que, como se dijo en líneas anteriores, estos no ostentaban la calidad de precandidatos y no existió el acto formal de aceptación de dichas precandidaturas ante la propia organización política ni ante el Órgano administrativo electoral, razón por la cual sus derechos de participación, en especial el derecho a ser elegido conforme el artículo 61 numeral 1 de la Constitución de la República, no fue vulnerado.

El artículo 75 de la Constitución vigente, establece que toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses.

En la presente causa, los recurrentes demandaron el acceso a la justicia electoral, para reclamar la tutela efectiva; sin embargo, no han demostrado que sus derechos e intereses hayan sido menoscabados al tiempo de la presentación del recurso subjetivo contencioso electoral, esto es al 30 de julio de 2020, por lo tanto, no hay afectación a sus derechos subjetivos, entendidos como los derechos reconocidos a un sujeto o persona por el ordenamiento jurídico o dicho de otra manera, la aptitud que tienen las personas para actuar en la vida jurídica, condición *sine qua non* prevista en el artículo 269 del Código de la Democracia, ya que no existe lesión a los derechos de participación de los ciudadanos recurrentes, norma que es concordante con lo que establece el artículo 244 inciso segundo, invocado por los recurrentes para proponer el recurso subjetivo contencioso electoral contra la Resolución Nro. PLE-CNE-2-6-7-2020, adoptada por el Pleno del Consejo Nacional Electoral, publicada en el Registro Oficial Edición Especial 825 de 27 de julio de 2020.

Por las consideraciones expuestas, el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral verifica que los señores Andrés David Arauz Galarza y José Víctor Eduardo Kaviedes Ferrín, a la fecha

---

<sup>5</sup> Ver link: <https://www.centrodemocratico.org/noticias/2020/08/22/andres-arauz-y-rafael-correa-binomio-de-la-union-por-la-esperanza/>

de presentación del recurso contencioso electoral, no contaban con legitimación activa para su interposición.

En consecuencia, el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral, **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA**, resuelve:

**PRIMERO.-** Negar el recurso de apelación presentado por los señores Andrés David Arauz Galarza y José Víctor Eduardo Kaviedes Ferrín, contra la sentencia dictada el 19 de agosto de 2020, a las 18h30 por el Juez *a quo*.

**SEGUNDO.-** Ratificar la sentencia de 19 de agosto de 2020 a las 18h30 dictada por el doctor Fernando Muñoz Benítez, Juez de primera instancia.

**TERCERO.-** Notificar el contenido de esta sentencia:

a) Al señor Vinicio Paolo Ruiz Cabrera y patrocinador, en las direcciones de correo electrónicas: signar47@yahoo.com; diego\_madero@yahoo.com; y en la casilla contencioso electoral No. 005.

b) A la señora Martha Rocío Revelo Espinosa y patrocinador, en las direcciones de correo electrónicas: m\_revelo\_espinosa@hotmail.es; alvear.carlos@hotmail.com; y abogada.tejedora@gmail.com

c) Al señor Carlos Alberto Landívar Mazza y patrocinador en las direcciones de correo electrónicas: clandiv@gmail.com; abogada.tejedora@gmail.com; y, diego\_madero@yahoo.com

d) Al señor Edwin Raúl Juca Márquez y patrocinador, en los correos electrónicos: jukita5@yahoo.com; abogada.tejedora@gmail.com; y, diego\_madero@yahoo.com

e) A la señora Bélgica Flor Guaña Quilachamín y patrocinador, en los correos electrónicos: belgicaguana@hotmail.com; y, abogada.tejedora@gmail.com

f) Al señor Galo Roberto Játiva Tupiza y patrocinador en las direcciones de correo electrónicas: galitoroberto76@hotmail.com; alvear.carlos@hotmail.com; y, abogada.tejedora@gmail.com

g) A la señora Guadalupe Rocío Ipiales Molina y patrocinador, en las direcciones de correo electrónicas: guadalupeipiales3@gmail.com; alvear.carlos@hotmail.com; y, abogada.tejedora@gmail.com

h) Al señor José Víctor Eduardo Kaviedes Ferrín y patrocinador, en los correos electrónicos: eduardokaviedes@gmail.com; alvear.carlos@hotmail.com; y, abogada.tejedora@gmail.com

i) Al señor Ángel Manuel Jaramillo Chávez y patrocinador, en los correos electrónicos: ajaramillo@mhfla.org; abogada.tejedora@gmail.com; diego\_madero@yahoo.com; y, en la casilla contencioso electoral No. 023.

j) Al señor Andrés David Arauz Galarza y patrocinador, en los correos electrónicos: [andres.arauz@gmail.com](mailto:andres.arauz@gmail.com); [diego\\_madero@yahoo.com](mailto:diego_madero@yahoo.com); y, en la casilla contencioso electoral No. 040.

k) Al Consejo Nacional Electoral en la persona de su Presidenta, ingeniera Diana Atamaint Wamputsar, en la casilla contencioso electoral No. 003 y en los correos electrónicos [secretariageneral@cne.gob.ec](mailto:secretariageneral@cne.gob.ec); [santiagovallejo@cne.gob.ec](mailto:santiagovallejo@cne.gob.ec); [ronaldborja@cne.gob.ec](mailto:ronaldborja@cne.gob.ec); y, [edwinmalacatus@cne.gob.ec](mailto:edwinmalacatus@cne.gob.ec)

**CUARTO.-** Siga actuando el abogado Alex Guerra Troya, Secretario General del Tribunal Contencioso Electoral.

**QUINTO.-** Publicar el contenido de esta sentencia en la cartelera virtual-página web institucional [www.tce.gob.ec](http://www.tce.gob.ec)

### CÚMPLASE Y NOTIFIQUESE.-

ARTURO FABIAN  
CABRERA  
PEÑAHERERRA

Firmado digitalmente por ARTURO FABIAN  
CABRERA PEÑAHERERRA  
Nombre de reconocimiento (DN): c=EC,  
l=QUITO, serialNumber=1707392302,  
cn=ARTURO FABIAN CABRERA PEÑAHERERRA  
Fecha: 2020.09.03 15:59:00 -05'00'

Dr. Arturo Cabrera Peñaherrera

JUEZ

(VOTO SALVADO)

ANGEL EDUARDO  
TORRES  
MALDONADO

Firmado digitalmente por ANGEL  
EDUARDO TORRES MALDONADO  
Nombre de reconocimiento (DN):  
c=EC, l=QUITO,  
serialNumber=1900147842,  
cn=ANGEL EDUARDO TORRES  
MALDONADO  
Fecha: 2020.09.03 16:48:41 -05'00'

Dr. Ángel Torres Maldonado

JUEZ

(VOTO CONCURRENTE)

Firmado digitalmente por:  
PATRICIA  
ELIZABETH  
GUAICHA RIVERA

Dra. Patricia Guaicha Rivera

JUEZA

JOAQUIN  
VICENTE  
VITERI LLANGA

Firmado digitalmente por JOAQUIN  
VICENTE VITERI LLANGA  
Nombre de reconocimiento (DN): c=EC,  
l=QUITO, serialNumber=0600003941,  
cn=JOAQUIN VICENTE VITERI LLANGA  
Fecha: 2020.09.03 17:12:30 -05'00'

Dr. Joaquín Viteri Llanga

JUEZ

Firmado digitalmente por:  
WILSON GUILLERMO  
ORTEGA CAICEDO

Mgtr. Guillermo Ortega Caicedo

JUEZ

(VOTO CONCURRENTE)

**Certifico.-** Quito, D.M., 03 de septiembre de 2020

ALEX Firmado  
LEONARDO digitalmente por  
GUERRA ALEX LEONARDO  
TROYA GUERRA TROYA  
Abg. Alex Guerra Troya  
**SECRETARIO GENERAL**

Causa No. 037-2020-TCE (ACUMULADA)

**VOTO CONCURRENTE DE LOS JUECES ÁNGEL TORRES MALDONADO Y  
GUILLERMO ORTEGA CAICEDO**

**SENTENCIA DENTRO DE LA CAUSA NO. 037-2020-TCE ACUMULADA**

**TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL.**- Quito, Distrito Metropolitano, 03 de septiembre de 2020. Las 15h21.- **VISTOS:** Agréguese al expediente: a) Oficio Nro. TCE-SG-OM-2020-0206-O de 25 de agosto de 2020 dirigido al magíster Wilson Guillermo Ortega Caicedo, primer juez suplente del Tribunal Contencioso Electoral, suscrito por el abogado Alex Guerra Troya, secretario general; y, b) Copia de la convocatoria a sesión jurisdiccional Nro. 061-2020-PLE-TCE para el conocimiento y resolución de la causa No. 037-2020-TCE (Acumulada).

**I. ANTECEDENTES PROCESALES**

1. El 13 de julio de 2020, ingresó al Tribunal Contencioso Electoral el Oficio Nro. MREMH DGSMI-I-2020-0201-O mediante el cual la directora de Gestión de Servicios de Movilidad Humana del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, remitió el recurso subjetivo contencioso electoral presentado por el señor Víctor Paolo Ruiz Cabrera, en la oficina consular de la ciudad de Nueva York, incluyendo el memorando del consulado, el escrito de interposición del recurso y sus anexos. (fs. 1 a la 15)
2. Conforme consta en el Acta de Sorteo No. 025-13-07-2020-SG de 13 de julio de 2020, al que se adjunta el informe del Sistema de Realización de Sorteo de Causa Jurisdiccional del Tribunal Contencioso Electoral, así como de la razón sentada por el abogado Alex Guerra Troya, secretario general del Tribunal Contencioso Electoral, el conocimiento de la presente causa, identificada con el número 037-2020-TCE le correspondió al doctor Fernando Muñoz Benítez, juez del Tribunal Contencioso Electoral. (fs. 16 a 18)
3. El 29 de julio de 2020, a las 15h15, el doctor Fernando Muñoz Benítez, juez de primera instancia, admitió a trámite la causa No. 037-2020-TCE. (fs. 41 y vta.)
4. Mediante auto de 07 de agosto de 2020, a las 17h00, el juez dispuso la acumulación de las causas 054-2020-TCE; 059-2020-TCE; 062-2020-TCE; 055-2020-TCE; 057-2020-TCE; 056-2020-TCE; 061-2020-TCE; 065-2020-TCE a la causa No. 037-2020-TCE; y, con auto de 19 de agosto de 2020, a las 11h10, ordenó la acumulación de la causa No. 051-2020-TCE, a la causa No. 037-2020-TCE (acumulada). (fs. 573 a 574; 705 y vta.)
5. El 19 de agosto de 2020, a las 18h30, el doctor Fernando Muñoz Benítez, juez de instancia, dictó sentencia en la presente causa. (fs. 715 a 721)
6. La sentencia en referencia fue notificada el 19 de agosto de 2020, a las 20h29, en las direcciones de correo electrónicas de las y los recurrentes: a) señor Víctor Paolo Ruiz

Cabrera y patrocinador, en: [signar47@yahoo.com](mailto:signar47@yahoo.com); [diego\\_madero@yahoo.com](mailto:diego_madero@yahoo.com); b) señora Martha Rocío Revelo Espinosa y patrocinador, en: [m\\_revelo\\_espinosa@hotmail.es](mailto:m_revelo_espinosa@hotmail.es); [alvear.carlos@hotmail.com](mailto:alvear.carlos@hotmail.com) [abogada.tejedora@gmail.com](mailto:abogada.tejedora@gmail.com); c) señor Carlos Alberto Landívar Mazza y patrocinador: [clandiv@gmail.com](mailto:clandiv@gmail.com); d) señor Edwin Raúl Juca Márquez y patrocinador, en: [jukita5@yahoo.com](mailto:jukita5@yahoo.com) [abogada.tejedora@gmail.com](mailto:abogada.tejedora@gmail.com); y, [diego\\_madero@yahoo.com](mailto:diego_madero@yahoo.com); e) señora Bélgica Flor Guaña Quilachamín y patrocinador, en: [belgicaguana@hotmail.com](mailto:belgicaguana@hotmail.com); y, [abogada.tejedora@gmail.com](mailto:abogada.tejedora@gmail.com); f) señor Galo Roberto Játiva Tupiza y patrocinador en: [galitoroberto76@hotmail.com](mailto:galitoroberto76@hotmail.com); [alvear.carlos@hotmail.com](mailto:alvear.carlos@hotmail.com); y, [abogada.tejedora@gmail.com](mailto:abogada.tejedora@gmail.com); g) señora Guadalupe Rocío Ipiñales Molina y patrocinador, en: [guadalupeipiñales3@gmail.com](mailto:guadalupeipiñales3@gmail.com) [alvear.carlos@hotmail.com](mailto:alvear.carlos@hotmail.com); y, [abogada.tejedora@gmail.com](mailto:abogada.tejedora@gmail.com); h) señor José Víctor Eduardo Kaviedes Ferrín y patrocinador, en: [eduardokaviedes@gmail.com](mailto:eduardokaviedes@gmail.com); [alvear.carlos@hotmail.com](mailto:alvear.carlos@hotmail.com) y, [abogada.tejedora@gmail.com](mailto:abogada.tejedora@gmail.com); i) señor Ángel Manuel Jaramillo Chávez y patrocinador, en: [ajaramillo@mhfla.org](mailto:ajaramillo@mhfla.org); [abogada.tejedora@gmail.com](mailto:abogada.tejedora@gmail.com); [diego\\_madero@yahoo.com](mailto:diego_madero@yahoo.com); y, j) señor Andrés David Arauz Galarza y patrocinador, en: [andres.arauz@gmail.com](mailto:andres.arauz@gmail.com); [diego\\_madero@yahoo.com](mailto:diego_madero@yahoo.com).

7. Además, el mismo día, mes y año, a las 20h30; 20h31 y 20h32, se notificó la mencionada sentencia al señor Andrés David Arauz Galarza en la casilla contencioso electoral No. 040; al señor Ángel Manuel Jaramillo Chávez, en la casilla contencioso electoral No. 023; y, al señor Vinicio Paolo Ruiz Cabrera en la casilla contencioso electoral No. 005, en su orden, conforme consta de las razones sentadas por la secretaria relatora del despacho del juez de instancia. (fs. 727 y vta.)

8. El 21 de agosto de 2020, a las 06h48 se recibió del correo electrónico [diego\\_madero@yahoo.com](mailto:diego_madero@yahoo.com) un (1) archivo en formato PDF con el título “APELACIÓN SENTENCIA-signed.pdf” conforme razón sentada por la doctora Paulina Parra Parra, secretaria relatora, mediante el cual el señor Andrés David Arauz Galarza, indica: “*De conformidad con lo establecido en el artículo 213, 214 y 215 del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral interpongo RECURSO DE APELACIÓN de la Sentencia emitida con fecha 19 de agosto 2020 a las 11h10 en la presente causa por el Juez de Instancia, para conocimiento y Resolución del Pleno*”. (fs. 728 y vta.)

9. El 21 de agosto de 2020, a las 09h26, se recibió del correo electrónico [alvear.carlos@hotmail.com](mailto:alvear.carlos@hotmail.com) un (1) archivo en formato PDF con el título “21-08-2020 FIRMADO APELACIÓN SENTENCIA CAUSA 037-061-2020-TCE.pdf” conforme razón sentada por la doctora Paulina Parra Parra, secretaria relatora, en el que el señor Víctor Eduardo Kaviedes Ferrín, señala: “*De conformidad con lo establecido en el artículo 213, 214 y 215 del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral interpongo RECURSO DE APELACIÓN de la Sentencia emitida con fecha 19 de agosto 2020 a las 11h10 en la presente causa por el Juez de Instancia, para conocimiento y Resolución del Pleno*.” (fs. 731 y vta.)

10. Mediante auto de 23 de agosto de 2020, a las 15h30, el juez de instancia doctor Fernando Muñoz Benítez, concedió a los peticionarios el recurso de apelación a la sentencia de 19 de agosto de 2020, las 18h30 y dispuso se remita el expediente a la Secretaría General para el sorteo respectivo del juez sustanciador del Pleno del Tribunal. (fs. 734 y vta.)

11. Con Memorando No. TCE-FMB-PP-022-2020 de 23 de agosto de 2020, la doctora Paulina Parra Parra, secretaria relatora del despacho del juez de instancia, doctor Fernando Muñoz Benítez, remite el expediente de la causa No. 037-2020-TCE (ACUMULADA) a la Secretaría General del Tribunal Contencioso Electoral. (f. 742)

12. El 24 de agosto de 2020 conforme consta del Acta de sorteo No. 052-24-08-2020-SG e informe de realización del sorteo de la causa jurisdiccional No. 037-2020-TCE (ACUMULADA) y de la razón sentada por el abogado Alex Guerra Troya, secretario general del Tribunal Contencioso Electoral, correspondió a la doctora Patricia Guaicha Rivera, en calidad de jueza sustanciadora, el conocimiento y trámite de los recursos de apelación. (fs. 743 a 745)

13. El 24 de agosto de 2020, a las 14h28, se recibió en el despacho de la jueza, doctora Patricia Guaicha Rivera, el expediente de la causa No. 037-2020-TCE (acumulada) en ocho (8) cuerpos en setecientas cuarenta y cinco (745) fojas.

14. Mediante auto de 25 de agosto de 2020, las 15h51, la jueza sustanciadora admitió a trámite los recursos de apelación interpuestos contra la sentencia dictada el 19 de agosto de 2020, a las 18h30, por el doctor Fernando Muñoz Benítez, juez *a quo* y dispuso se convoque al juez suplente para que integre el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral para la resolución de la presente causa

15. Con Oficio Nro. TCE-SG-OM-2020-0206-O de 25 de agosto de 2020, el abogado Alex Guerra Troya, secretario general convoca al magister Wilson Guillermo Ortega Caicedo, primer juez suplente para que integre el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral para la resolución de esta causa.

---

## II. COMPETENCIA, LEGITIMIDAD ACTIVIDAD Y OPORTUNIDAD

---

17. El artículo 221 numeral 1 de la Constitución de la República dispone:

Art. 221.- El Tribunal Contencioso Electoral tendrá, además de las funciones que determine la ley, las siguientes:

1. Conocer y resolver los recursos electorales contra los actos del Consejo Nacional Electoral y de los organismos desconcentrados, y los asuntos litigiosos de las organizaciones políticas.  
(...)

18. El inciso cuarto del artículo 72 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia (en adelante LOEOP), señala:

*Art. 72.- (...) En los casos de doble instancia, la primera estará a cargo del juez seleccionado por sorteo, de cuya decisión cabe el recurso de apelación ante el pleno del tribunal, en cuyo caso, la selección del juez sustanciador se efectuará por sorteo.*

19. El artículo 268 numeral 6 de la LOEOP dispone:

*Art. 268.- El Tribunal Contencioso electoral es competente para conocer y resolver lo siguiente:*

6. Recursos horizontales y verticales referentes a sus sentencias, autos y resoluciones.

20. El Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral, en el artículo 215, señala:

*Art. 215.- (...) El Pleno del Tribunal en los diez días contados desde la fecha de admisión a trámite del recurso, deberá resolverlo mediante sentencia”.*

21. Los recursos de apelación se refieren a la revisión de la sentencia dictada por el juez de primera instancia, doctor Fernando Muñoz Benítez, en el recurso subjetivo contencioso electoral interpuesto ante este Tribunal por los señores Andrés David Arauz Galarza y Víctor Eduardo Kaviedes Ferrín.

22. En consecuencia, con base en la normativa invocada, el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral, es competente para conocer y resolver, en segunda y definitiva instancia, el recurso de apelación interpuesto en contra de la sentencia dictada por el juez *a quo*.

23. De la revisión del expediente, se observa que los señores Andrés David Arauz Galarza y Víctor Eduardo Kaviedes Ferrín fueron parte procesal en la presente causa, en calidad de recurrentes; en consecuencia, cuentan con legitimación activa necesaria para interponer el presente recurso vertical, conforme así se lo reconoce.

24. El inciso primero del artículo 214 del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral, dispone:

*Art. 214.- Interposición.- La apelación, salvo en la acción de queja, se interpondrá dentro de los tres días contados desde la última notificación; y, el juez de primera instancia, sin correr traslado ni observar otra solemnidad, concederá el recurso dentro de un día de recibido el escrito en el despacho.*

25. Conforme consta a fojas 727 y vuelta del expediente electoral, la sentencia dictada el 19 de agosto de 2020, a las 18h30 por el juez de instancia, fue notificada ese mismo día a las 20h29, en las direcciones de correo electrónicas de los recurrentes señores: Vinicio Paolo

Ruiz Cabrera; Martha Rocío Revelo Espinosa; Carlos Alberto Landívar Mazza; Edwin Raúl Juca; Bélgica Flor Guaña Quilachamín; Galo Roberto Játiva Tupiza; Guadalupe Rocío Ipiales Molina; José Víctor Eduardo Kaviedes Ferrín; Ángel Manuel Jaramillo Chávez; y, Andrés David Arauz Galarza.

26. De igual manera, ese mismo día, a las 20h30; 20h31 y 20h32, se notificó la mencionada sentencia a los señores: Andrés David Arauz Galarza en la casilla contencioso electoral No. 040; Ángel Manuel Jaramillo Chávez, en la casilla contencioso electoral No. 023; y, a Vinicio Paolo Ruiz Cabrera en la casilla contencioso electoral No. 005, en su orden.

27. Los señores Andrés David Arauz Galarza y José Víctor Eduardo Kaviedes Ferrín, por intermedio de sus patrocinadores: abogado Diego Madero Poveda y abogado Carlos Alvear Burbano, respectivamente, el 21 de agosto de 2020, a las 06h48 y 09h26, en su orden remitieron, al correo electrónico [secretaria.general@tce.gob.ec](mailto:secretaria.general@tce.gob.ec) perteneciente a la Secretaría General de este Tribunal, escritos mediante los cuales cada uno interpuso recurso de apelación a la sentencia de 19 de agosto de 2020, las 18h30 dictada por el juez de instancia, para conocimiento y resolución del Pleno del Tribunal Contencioso Electoral.

28. En consecuencia, los recursos de apelación fueron presentados en forma oportuna, esto es dentro de los tres días de notificada la sentencia, según lo establece el artículo 214 del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral.

### III. ALEGACIONES DE LOS APELANTES EN SUS ESCRITOS

29. El apelante Andrés Arauz Galarza, en su escrito de interposición del recurso de apelación, señala los siguientes argumentos y pretensiones:

*[...] De conformidad con lo establecido en el artículo 213, 214 y 215 del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral interpongo RECURSO DE APELACIÓN de la Sentencia emitida con fecha el 19 de agosto de 2020, a las 11h10 (sic) en la presente causa por el Juez de Instancia, para conocimiento y Resolución del Pleno.*

*En la Sentencia se DESECHA mi Recurso Subjetivo Contencioso Electoral contra la Resolución PLE-CNE-2-6-7-2020, mediante la cual el Consejo Nacional Electoral aprobó las reformas al Reglamento para la Democracia Interna de las Organizaciones Políticas, por falta de legitimación activa.*

*De la sencilla revisión de la Sentencia podemos concluir que en ella se limita el derecho de participación y pretende imponer una condición imposible de cumplir al momento de apelar la citada Resolución (3 días después de publicada en el Registro Oficial), esto es, ser candidato, puesto que las etapas dentro del periodo electoral son fases concatenadas que precluyen.*

*La Sentencia rompe los principios de igualdad formal, limitación fáctica y debido proceso, puesto que estaría dotando a las resoluciones del Consejo Nacional Electoral de inmunidad, ya que bajo el criterio del Juez de instancia estas no podrían ser revisadas aun siendo draconianas e injustas, como es el caso. Asimismo, vulnera los principios de juridicidad, control y responsabilidad, e impone requisitos contrarios a la ley y la Constitución.*

*Pese a lo expuesto, actualmente y una vez iniciados los procesos de democracia interna de las organizaciones políticas me encuentro dentro del proceso de elección del Movimiento Centro Democrático como precandidato a la dignidad de Presidente de la República, tal como consta en el siguiente link:*  
<https://www.centrodemocratico.org/candidatos-inscritos/>

*LINK DE ACCESO PÚBLICO [...]*

30. El escrito del señor José Víctor Eduardo Kaviedes Ferrín, se contiene en iguales términos que el presentado por el señor Andrés David Arauz Galarza, con la siguiente diferencia:

*[...] Pese a lo expuesto, actualmente y una vez iniciados los procesos de democracia interna de las organizaciones políticas me encuentro dentro del proceso de elección del Movimiento Centro Democrático como precandidato a la dignidad de Asambleísta, tal como consta en el siguiente link: [...] (El énfasis fuera de texto original)*

31. Los ahora recurrentes, en sus escritos, solicitan al Pleno del Tribunal Contencioso Electoral:

*[...] que REVOQUE y deje sin efecto la Sentencia emitida con fecha 19 de agosto de 2020 en la presente causa, y se deje sin efecto la Disposición Transitoria Segunda del artículo 16 de las reformas al REGLAMENTO PARA LA DEMOCRACIA INTERNA DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS aprobados por el Consejo Nacional Electoral en la Resolución PLE-CNE-2-6-7-2020, publicada en el Registro Oficial Edición Especial 825 de lunes 27 de julio de 2020, que son violatorias a mis derechos subjetivos [...]*

#### **IV. ANTECEDENTES PREVIOS A LA DETERMINACIÓN Y RESOLUCIÓN DEL PROBLEMA JURÍDICO**

**4.1 Fundamentos y consideraciones del juez de instancia para emitir la sentencia de 19 de agosto de 2020, a las 18h30**

32. El juez de instancia esgrime los siguientes argumentos para fundamentar su decisión:

48. *El ordenamiento jurídico electoral partiendo del artículo 61 numeral 1 de la Constitución de la República contempla el derecho a elegir y ser elegido. El Código de la Democracia desarrolla el mandato constitucional y en los artículos 93 y siguientes, norma los procesos de presentación, calificación e inscripción de candidaturas detallando requisitos e inhabilidades.*

49. *El artículo 94 de la mencionada ley orgánica es claro en exigir que quienes presenten las candidaturas sean los partidos y movimientos políticos o sus alianzas aún cuando esos candidatos a elección popular pueden ser militantes, simpatizantes o personas no afiliadas. Los cuáles serán seleccionados mediante elecciones primarias o procesos democráticos electorales internos, que garanticen la participación igualitaria entre hombres y mujeres.*

50. *En el caso materia de la presente causa, los accionantes, como ciudadanos ecuatorianos, tienen el derecho a ser elegidos, por los partidos y movimientos políticos cumpliendo los requisitos y condiciones previstos en la Ley, cuando su derecho de precandidatos y candidatos se consolide por parte del proceso de democracia interna de la organización política, se constituyen en titulares de un derecho subjetivo, los recurrentes como lo manifiestan todavía no tienen la calidad de precandidatos, ni han sido elegidos por alguna organización política, por lo cual todavía no tienen el derecho subjetivo previsto en el Art. 244 del Código de la Democracia.*

51. *Se entiende que precandidato es el ciudadano que pretende ser postulado por un partido político como candidato a cargo de elección popular, conforme a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, la reglamentación que se genere para el efecto y a los estatutos o regímenes orgánicos de las organizaciones políticas; luego del proceso de selección interna de candidatos a cargos de elección popular.*

52. *Más aún, si, como hemos visto, el ámbito y los fines del reglamento cuestionado por los recurrentes hace referencia a lo que deben hacer las organizaciones políticas para presentar candidaturas; y específicamente, el tercer inciso de la segunda disposición transitoria, que dispone la proclamación y aceptación de precandidaturas debe hacerse de forma expresa, indelegable y personalísima.*

---

53. *Los recurrentes no acreditan ser precandidatos a ninguna dignidad, más aún cada uno de ellos habla de la “posibilidad” o de la “intención” que tienen de ser candidatos para las elecciones 2021; por lo que al momento de la interposición de cada uno de los recursos subjetivos contenciosos electorales, no existe ningún derecho subjetivo propio y actual que se haya lesionado.*

54. ¿Entonces en qué momento el ciudadano puede decir que el hecho de acudir en forma personal y directa, y ante el delegado del CNE, a aceptar la candidatura configura una vulneración de su derecho subjetivo? (sobre todo en las circunstancias que se encuentran los ecuatorianos migrantes residentes en ciudades distantes de los consulados del país y en esta situación de emergencia sanitaria mundial). Cuando efectivamente la organización política, cumpliendo los requisitos y condiciones exigidos en la ley, incluida la realización de procesos de democracia interna, le reconozca como precandidato, y se produzca el momento de aceptar la precandidatura de que habla la norma cuestionada, y no pueda hacerlo por las dificultades ya señaladas. Solo en ese momento tendrá la legitimidad activa de un derecho subjetivo lesionado, que le permite ejercer los medios de impugnación que señala la ley y que comprende el recurso subjetivo electoral.

55. Con estas consideraciones, tomando en cuenta que: “(...) estar legitimado en una causa significa tener derecho a exigir que se resuelva respecto de las peticiones formuladas en la demanda, es decir, sobre la existencia o inexistencia del derecho material pretendido, ya por medio de sentencia favorable o desfavorable. De consiguiente, cuando una de las partes carece de esa calidad, no será posible adoptar una decisión de fondo, y el juez deberá limitarse a declarar que se halla inhibido para hacerlo. Se comprende así que es más apropiado decir que la legitimación en causa es condición para que pueda proferirse sentencia de fondo o mérito” con fundamento en lo dispuesto en el segundo inciso del artículo 244 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, se concluye que, los recurrentes no han comprobado la existencia de un derecho subjetivo vulnerado, con las características de actual, real y directo, con la mera emisión de la Resolución No. PLE CNE-2-6-7-2020 que contiene el Reglamento para la Democracia Interna de las Organizaciones Políticas. Situación que se traduce en que los ciudadanos Víctor Paolo Ruiz Cabrera; Martha Rocío Revelo Espinosa; Carlos Alberto Landívar Mazza, Edwin Raúl Juca Márquez; Bélgica Flor Guaña Quilachamín; Galo Roberto Játiva Tupiza, Guadalupe Rocío Ipiales Molina; José Víctor Eduardo Kaviedes Ferrín; Ángel Manuel Jaramillo Chávez; Andrés David Arauz Galarza; carecen de legitimidad activa, presupuesto procesal necesario para interponer el recurso subjetivo contencioso electoral, por lo que este juzgador se inhibe de trascender a la cuestión de fondo dentro de la causa 037-2020-TCE, acumulada.

56. En relación a la solicitud de una audiencia de estrados, de acuerdo a lo establecido, en el artículo 103 del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral, el juez de forma excepcional aceptará el pedido, cuando de autos se considere su pertinencia. En el presente caso, tratándose de un recurso subjetivo contencioso electoral, se resuelve por el mérito de los autos; pero, además en el análisis de esta sentencia se han abordado todos los puntos controvertidos, no existen dudas sobre los hechos y las pretensiones formuladas, ni tampoco condiciones excepcionales, por lo que la audiencia de estrados no resulta necesaria; y, por tanto no se acepta el pedido.

#### 4.2 Decisión del juez de primera instancia

33. La decisión de juez de primera instancia, dispone lo siguiente:

*PRIMERO: DESECHAR los recursos subjetivos contenciosos electorales interpuestos por los ciudadanos Vinicio Paolo Ruiz Cabrera; Martha Rocío Revelo Espinosa; Carlos Alberto Landívar Mazza; Edwin Raúl Juca Márquez; Bélgica Flor Guaña Quilachamín; Galo Roberto Játiva Tupiza; Guadalupe Rocío Ipiales Molina; José Víctor Eduardo Kaviedes Ferrín; Ángel Manuel Jaramillo Chávez; Andrés David Arauz Galarza; dentro de la causa acumulada 037- 2020-TCE, en contra de la Resolución PLE-CNE-2-6-7-2020, mediante la cual el Consejo Nacional Electoral aprobó las reformas al REGLAMENTO PARA LA DEMOCRACIA INTERNA DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS, por falta de legitimación activa. La presente resolución tiene carácter de inhibitoria.*

## **V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL**

34. El artículo 8.2.h de la Convención Americana de Derechos Humanos prevé: “*Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: (...) h) derecho a recurrir el fallo ante un juez o tribunal superior*”. En tanto que la Constitución de la República del Ecuador, en el artículo 76, numeral 7, literal l) dispone como una garantía del derecho a la defensa de las personas, recurrir del fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos.

35. En la justicia electoral, el recurso de apelación es aquella petición que efectúan las partes procesales al Pleno del Tribunal Contencioso Electoral, para que revoque o reforme la sentencia dictada por el juez de instancia o los autos que ponen fin a la causa contencioso electoral.

36. En este contexto, los señores Andrés David Arauz Galarza y Víctor Eduardo Kaviedes Ferrín, han ejercido su derecho a la impugnación al presentar el recurso de apelación a la sentencia emitida por el juez de primera instancia, conforme lo establece la Norma Constitucional y reglamentaria electoral.

37. Los recurrentes en sus escritos de apelación, indican que interponen “...*RECURSO DE APELACIÓN de la Sentencia emitida con fecha 19 de agosto de 2020 a las 11h10...*” (Lo resaltado fuera de texto original)

38. Revisado el expediente se puede verificar que el juez de instancia dictó sentencia el **19 de agosto de 2020, a las 18h30**, por lo que existe un error tipográfico por parte de los recurrentes al referirse a la hora de su emisión, esto es las “**11h10**”; sin embargo, del texto de los escritos presentados se puede observar que los comparecientes interponen recurso de apelación a la sentencia emitida en la causa No. 037-2020-TCE (051-2020-TCE; 054-2020-TCE; 059-2020-TCE; 062-2020-TCE; 055-2020-TCE; 057-2020-TCE; 056-2020-TCE; 061-

2020-TCE, 065-2020-TCE; 051-2020-TCE Acumuladas), razón por la cual el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral considera que lo referido no afecta el análisis del recurso de apelación interpuesto; por lo que, aplicando el artículo 77 del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral, se suple el error cometido por los apelantes.

### **5.1 Determinación del problema jurídico**

**39.** Vistos los hechos fácticos y los argumentos esgrimidos por los recurrentes en su recurso de apelación, en relación a la controversia planteada por la expedición por parte del Consejo Nacional Electoral de la Resolución No. PLE-CNE-2-6-7-2020, publicada en el Registro Oficial Edición Especial 825 de 27 de julio de 2020, que reforma al Reglamento para la Democracia Interna de las Organizaciones Políticas, específicamente por la norma contenida en la Disposición Transitoria Segunda del artículo 16, es necesario plantear el siguiente problema jurídico:

*¿Los recurrentes cuentan con legitimación activa para proponer el recurso subjetivo contencioso electoral en contra de la Resolución PLE-CNE-2-6-7-2020 adoptada por el Consejo Nacional Electoral?*

### **5.2 Resolución del problema jurídico**

**40.** Para resolver el problema jurídico planteado: *¿Los recurrentes cuentan con legitimación activa para proponer el recurso subjetivo contencioso electoral en contra de la Resolución PLE-CNE-2-6-7-2020 adoptada por el Consejo Nacional Electoral?* se parte de las siguientes premisas.

**41.** Los ciudadanos y ciudadanas: Vinicio Paolo Ruiz Cabrera, causa 037-2020-TCE; Andrés David Arauz Galarza, causa 051-2020-TCE; Martha Rocío Revelo Espinosa, causa 054-2020-TCE; Bélgica Flor Guaña Quilachamín, causa 055-2020-TCE; Guadalupe Rocío Ipiales Molina, causa 056-2020-TCE; Galo Roberto Játiva Tupiza, causa 057-2020-TCE; Carlos Alberto Landívar Mazza, causa 059-2020-TCE; José Víctor Eduardo Kaviedes Ferrín, causa 061-2020-TCE; Edwin Raúl Juca Márquez, causa 062-2020-TCE; Ángel Manuel Jaramillo Chávez, causa 065-2020-TCE, ecuatorianos residentes en el exterior, por sus propios derechos, manifiestan fundamentos principales coincidentes en lo siguiente:

*La Resolución PLE-CNE-2-6-7-2020, aprobada por el Consejo Nacional Electoral incluye cambios normativos que van más allá de la facultad reglamentaria del CNE pues está creando procedimientos y requisitos no contemplados en la Constitución ni en la Ley pero además de ello, dichos requisitos vulneran derechos y se constituyen en limitaciones inconstitucionales e ilegales en el ejercicio de los derechos de participación y afectan directamente mis derechos subjetivos.*

42. El Recurso Subjetivo Contencioso Electoral, podrá ser presentado por quien cuente con legitimación en los casos establecidos por la LOEOPCD. El inciso tercero del artículo 269.4 de la referida Ley, dispone que este recurso lo podrá interponer la o el ciudadano que haya sido propuesto para una dignidad popular por la organización política, sin ser afiliado o adherente a la misma y que sus derechos hayan sido vulnerados por esta Organización. Adicionalmente, el artículo 14 del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral señala:

*"(...) Art. 14.- Legitimidad activa.- Se consideran sujetos políticos y pueden proponer los recursos contemplados en los artículos precedentes, los partidos políticos, movimientos políticos, alianzas y candidatos.*

*Los partidos políticos y alianzas políticas a través de sus representantes nacionales o provinciales; en el caso de los movimientos políticos a través de sus apoderados o representantes legales provinciales, cantonales o parroquiales, según el espacio geográfico en el que participen; los candidatos a través de los representantes de las organizaciones políticas que presentan sus candidaturas.*

*Las personas en goce de los derechos políticos y de participación, con capacidad de elegir, y las personas jurídicas, podrán proponer los recursos previstos en la Ley exclusivamente cuando sus derechos subjetivos hayan sido vulnerados.*

*En el caso de consultas populares y referéndum, podrán proponer los recursos quienes hayan solicitado el ejercicio de la democracia directa; en el caso de revocatorias del mandato, los que han concurrido en nombre de los ciudadanos en goce de sus derechos políticos para pedir la revocatoria, así como la servidora o servidor público de elección popular a quien se solicite revocar el mandato.*

*Los partidos políticos, movimientos políticos y las organizaciones ciudadanas que se hubieran registrado en el Consejo Nacional Electoral para participar activamente en estos procesos electorales, en los casos citados en este inciso, podrán presentar los recursos contencioso electoral directamente los candidatos o candidatas afectadas o lo harán a través de sus representantes, apoderados especiales, mandatarios o de los defensores de los afiliados o adherentes permanentes (...)".*

43. De la revisión de los escritos de interposición del recurso, los ahora recurrentes al formular el recurso subjetivo contencioso electoral expresaron que lo presentan contra la Resolución PLE-CNE-2-6-7-2020, adoptada por el Pleno del Consejo Nacional Electoral, publicada en el Registro Oficial Edición Especial 825 de 27 de julio de 2020, mediante la cual el Organismo electoral, dispone reformas al Reglamento para la Democracia Interna de las Organizaciones Políticas, en cuya disposición transitoria segunda, se establece:

(...) *No obstante, la proclamación y aceptación de precandidaturas de postulación popular es expresa, indelegable y personalísima, y se realizará en unidad de acto en el plazo de 10 días de efectuada la elección, ante los delegados del Consejo Nacional Electoral, en las oficinas de la Dirección Nacional de Organizaciones Políticas tratándose de dignidades nacionales; en Delegaciones Provinciales Electorales, para el caso de dignidades a nivel local; y, en las oficinas Consultares (sic) en el Exterior, para la dignidad de Asambleístas en el exterior.*

44. A decir de los recurrentes esta reforma es **violatoria de sus derechos subjetivos**, ya que, como lo afirma el señor Víctor Eduardo Kaviedes Ferrín:

(...) *En mi caso persona, soy una persona de la tercera edad (adulto mayor), conforme consta de mi cédula de ciudadanía nací en 1952, padezco de insuficiencia pancreática que debilita mi defensa inmunológica, por ello la posibilidad de infectarme con el COVID-19 es inminente al obligárseme viajar a Quito dado que tengo la intención de postularme a una candidatura nacional. Vivo en Alemania desde hace más de 40 años y todas mis participaciones civiles las he efectuado en el consulado (...) (Lo subrayado no corresponde al texto original)*

45. Por su parte el señor Andrés David Arauz Galarza, expresó:

(...) *En mi caso personal, vivo en México hace tres años (mediados de 2017). Vine a cursar estudios de doctorado con una beca del Consejo de Ciencia y Tecnología del gobierno mexicano. La beca es de aproximadamente USD 700 al mes. Trasladarme a Quito solo para registrar mi posible candidatura como asambleísta nacional o como parte del binomio presidencial, que me lo permite el artículo 63 de la Constitución, significaría un costo de mas de MXN 7000, es decir USD 350, la mitad de mi beca. (...)*

46. Del análisis efectuado se advierte que la pretensión esgrimida por los recurrentes en el presente Recurso Subjetivo Contencioso Electoral no se enmarcan en las causales del artículo 269 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia ni del artículo 181 del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral; por cuanto, lo que se busca es que, por razones de inconstitucionalidad e ilegalidad, se expulse el tercer inciso de la segunda disposición transitoria agregada al Reglamento de Democracia Interna de las Organizaciones Políticas, incorporado por el Consejo Nacional Electoral mediante Resolución No. PLE-CNE-2-6-7-2020.

47. Por tanto, en el presente caso se observa que los hoy apelantes, al impugnar las reformas al Reglamento para la Democracia Interna de la Organizaciones Políticas, no han justificado que dicho enunciado normativo de rango reglamentario produzca una vulneración directa a sus derechos subjetivos y, en consecuencia, no tendrían legitimación activa para interponer el presente Recurso Subjetivo Contencioso Electoral, en contra de la Resolución PLE-CNE-2-6-7-2020 adoptada por el Consejo Nacional Electoral.

En consecuencia, el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral, **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA,** resuelve:

**PRIMERO.-** Negar el recurso de apelación presentado por los señores Andrés David Arauz Galarza y José Víctor Eduardo Kaviedes Ferrín, contra la sentencia dictada el 19 de agosto de 2020, a las 18h30 por el doctor Fernando Muñoz Benítez, juez de instancia.

**SEGUNDO.-** Ratificar el contenido integral de la sentencia dictada el 19 de agosto de 2020, a las 18h30 por el doctor Fernando Muñoz Benítez, juez de instancia.

**TERCERO.-** Notificar el contenido de esta sentencia:

3.1 Al señor Vinicio Paolo Ruiz Cabrera y patrocinador, en: [signar47@yahoo.com](mailto:signar47@yahoo.com); [diego\\_madero@yahoo.com](mailto:diego_madero@yahoo.com);

3.2 A la señora Martha Rocío Revelo Espinosa y patrocinador, en: [m\\_revelo\\_espinosa@hotmail.es](mailto:m_revelo_espinosa@hotmail.es); [alvear.carlos@hotmail.com](mailto:alvear.carlos@hotmail.com) [abogada.tejedora@gmail.com](mailto:abogada.tejedora@gmail.com);

3.3 Al señor Carlos Alberto Landívar Mazza y patrocinador: [clandiv@gmail.com](mailto:clandiv@gmail.com);

3.4 Al señor Edwin Raúl Juca Márquez y patrocinador, en: [jukita5@yahoo.com](mailto:jukita5@yahoo.com) [abogada.tejedora@gmail.com](mailto:abogada.tejedora@gmail.com); y, [diego\\_madero@yahoo.com](mailto:diego_madero@yahoo.com);

3.5 A la señora Bélgica Flor Guaña Quilachamín y patrocinador, en: [belgicaguana@hotmail.com](mailto:belgicaguana@hotmail.com); y, [abogada.tejedora@gmail.com](mailto:abogada.tejedora@gmail.com);

3.6 Al señor Galo Roberto Játiva Tupiza y patrocinador en: [galitoroberto76@hotmail.com](mailto:galitoroberto76@hotmail.com); [alvear.carlos@hotmail.com](mailto:alvear.carlos@hotmail.com); y, [abogada.tejedora@gmail.com](mailto:abogada.tejedora@gmail.com);

3.7 A la señora Guadalupe Rocío Ipiales Molina y patrocinador, en: [guadalupeipiales3@gmail.com](mailto:guadalupeipiales3@gmail.com) [alvear.carlos@hotmail.com](mailto:alvear.carlos@hotmail.com); y, [abogada.tejedora@gmail.com](mailto:abogada.tejedora@gmail.com);

3.8 Al señor José Víctor Eduardo Kaviedes Ferrín y patrocinador, en: [eduardokaviedes@gmail.com](mailto:eduardokaviedes@gmail.com); [alvear.carlos@hotmail.com](mailto:alvear.carlos@hotmail.com) y, [abogada.tejedora@gmail.com](mailto:abogada.tejedora@gmail.com);

3.9 Al señor Ángel Manuel Jaramillo Chávez y patrocinador, en: [ajaramillo@mhfla.org](mailto:ajaramillo@mhfla.org); [abogada.tejedora@gmail.com](mailto:abogada.tejedora@gmail.com); [diego\\_madero@yahoo.com](mailto:diego_madero@yahoo.com); y,

**3.10** Al señor Andrés David Arauz Galarza y patrocinador, en: [andres.arauz@gmail.com](mailto:andres.arauz@gmail.com); [diego\\_madero@yahoo.com](mailto:diego_madero@yahoo.com).

**3.11** Al Consejo Nacional Electoral en la persona de su presidenta, ingeniera Diana Atamaint Wamputsar, en la casilla contencioso electoral No. 003 y en los correos electrónicos [secretariageneral@cne.gob.ec](mailto:secretariageneral@cne.gob.ec); [santiagovallejo@cne.gob.ec](mailto:santiagovallejo@cne.gob.ec); [ronaldborja@cne.gob.ec](mailto:ronaldborja@cne.gob.ec); y, [edwinmalacatus@cne.gob.ec](mailto:edwinmalacatus@cne.gob.ec)

**CUARTO.-** Actúe el abogado Alex Guerra Troya, secretario general del Tribunal Contencioso Electoral.

**QUINTO.-** Publicar en la cartelera virtual-página web institucional [www.tce.gob.ec](http://www.tce.gob.ec)

**CÚMPLASE Y NOTIFÍQUESE. -**

**ANGEL EDUARDO TORRES MALDONADO**

Firmado digitalmente por ANGEL EDUARDO TORRES MALDONADO  
Nombre de reconocimiento (DNI): c=EC,  
l=QUITO, serialNumber=1900147842,  
cn=ANGEL EDUARDO TORRES  
MALDONADO  
Fecha: 2020.09.03 15:43:05 -05'00'

Dr. Ángel Torres Maldonado Msc. c.  
**JUEZ**



Firmado electrónicamente por:  
**WILSON GUILLERMO ORTEGA CAICEDO**

Mgtr. Guillermo Ortega Caicedo  
**JUEZ**

Certifico.- Quito, D.M., 03 de septiembre de 2020.

ALEX Firmado  
LEONARDO digitalmente por  
GUERRA ALEX LEONARDO  
TROYA GUERRA TROYA  
Fecha: 2020.09.03  
17:26:20 -05'00'  
Abg. Alex Guerra Troya  
**SECRETARIO GENERAL**

**VOTO SALVADO**  
**DR. ARTURO CABRERA PEÑAHERRERA**

**Por no compartir el criterio de la mayoría emito el siguiente voto salvado.**

**CAUSA No. 037-2020-TCE (ACUMULADA)**

**TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL.**- Quito, Distrito Metropolitano, 03 de septiembre de 2020, las 15h21.- **VISTOS:** Agréguese al expediente:

- a)** Oficio Nro. TCE-SG-OM-2020-0206-O de 25 de agosto de 2020 dirigido al magíster Wilson Guillermo Ortega Caicedo, Juez Suplente del Tribunal Contencioso Electoral, suscrito electrónicamente por el abogado Alex Guerra Troya, Secretario General.
- b)** Copia certificada de la convocatoria a sesión extraordinaria jurisdiccional No. 061-2020-PLE-TCE.

**PRIMERO.- ANTECEDENTES**

- 1.1.** El 19 de agosto de 2020 a las 18h30, el doctor Fernando Muñoz Benítez, Juez de instancia, dictó sentencia en la presente causa<sup>1</sup>, en la que se resolvió un recurso subjetivo contencioso electoral presentado por varios ciudadanos ecuatorianos residentes en el exterior en contra de las reformas al Reglamento de Democracia Interna de las Organizaciones Políticas, dictadas por el Consejo Nacional Electoral. (Fs. 715 a 721).
- 1.2.** Correo electrónico remitido el 21 de agosto de 2020 a las 06h48 desde la dirección electrónica diego\_madero@yahoo.com, al correo institucional de la Secretaría General de este Tribunal (secretaria.general@tce.gob.ec), el cual al ser descargado contenía un (1) archivo en formato PDF con el título “**APELACIÓN SENTENCIA-signed.pdf**”, con tamaño 140 KB, correspondiente al señor Andrés David Arauz Galarza, firmado electrónicamente por el abogado Diego Rafael Madero Poveda.<sup>2</sup> (fs. 728 a 729).

---

<sup>1</sup> Causa No. 037-2020-TCE (054-2020-TCE, 059-2020-TCE, 062-2020-TCE, 055-2020-TCE, 057-2020-TCE, 056-2020-TCE, 061-2020-TCE, 065-2020-TCE y 051-2020-TCE Acumuladas).

- 1.3.** Correo electrónico remitido el 21 de agosto de 2020 a las 09h26 desde la dirección electrónica [alvear.carlos@hotmail.com](mailto:alvear.carlos@hotmail.com), al correo institucional de la Secretaría General de este Tribunal ([secretaria.general@tce.gob.ec](mailto:secretaria.general@tce.gob.ec)) , el cual al ser descargado contenía un (1) archivo en formato PDF con el título “**21-08-2020 FIRMADO APELACIÓN SENTENCIA CAUSA 037-061-2020-TCE.pdf**”, con tamaño 227 KB, correspondiente al señor José Víctor Eduardo Kaviedes Ferrín, firmado electrónicamente por el abogado Carlos Alfredo Alvear Burbano<sup>3</sup> (Fs. 731 a 732).
- 1.4.** Auto dictado el 23 de agosto de 2020 a las 15h30, mediante el cual, el juez de instancia en lo principal concedió a los peticionarios (**Andrés Arauz y Víctor Kaviedes, en adelante también denominados recurrentes**), el recurso de apelación a la sentencia de 19 de agosto de 2020 a las 18h30 y dispuso que se remita el expediente a Secretaría General para el sorteo respectivo del juez sustanciador del Pleno del Tribunal. (Fs. 734 a 734 vuelta).
- 1.5.** Memorando No. TCE-FMB-PP-022-2020 de 23 de agosto de 2020, mediante el cual, la secretaria relatora del despacho del juez de instancia, remitió el expediente de la causa No. 037-2020-TCE (ACUMULADA) a la Secretaría General del Tribunal Contencioso Electoral. (F. 742).
- 1.6.** Conforme se verifica de la documentación que obra de autos y de la razón sentada por el Secretario General del Tribunal Contencioso Electoral, mediante sorteo de fecha 24 de agosto de 2020, se radicó la competencia en la doctora Patricia Guaicha Rivera, en calidad de Jueza Sustanciadora, para el conocimiento y trámite de los recursos de apelación. (Fs. 743 a 745).

Con fecha 24 de agosto de 2020 a las 14h28, se recibió en el despacho de la jueza sustanciadora, el expediente de la causa No. 037-2020-TCE (ACUMULADA) en (8) ocho cuerpos con (745) setecientas cuarenta y cinco fojas.

---

<sup>2</sup> Firma que fue verificada por la Secretaria Relatora del Despacho del doctor Fernando Muñoz Benítez en el sistema “Firma Ec 2.5.0.”

<sup>3</sup> Firma validada a través del sistema “Firma Ec 2.5.0”.

- 1.7.** Mediante auto de 25 de agosto de 2020 a las 15h51, la jueza sustanciadora admitió a trámite los recursos de apelación interpuestos contra la sentencia dictada el 19 de agosto de 2020, a las 18h30, por el doctor Fernando Muñoz Benítez, Juez *a quo*, así como se dispuso se convoque al juez suplente respectivo. (Fs. 746 a 747 vuelta).
- 1.8.** Oficio Nro. TCE-SG-OM-2020-0206-O de 25 de agosto de 2020, el Secretario General convoca al magister Wilson Guillermo Ortega Caicedo Juez Suplente para que integre el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral para la resolución de esta causa. (F. 755).
- 1.9.** Copia certificada de la convocatoria a sesión extraordinaria jurisdiccional No. 061-2020-PLE-TCE. (F. 758)

## **SEGUNDO.- ANÁLISIS SOBRE LA FORMA**

### **2.1. JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA**

El Pleno del Tribunal Contencioso Electoral es competente para sustanciar y resolver la presente causa de conformidad con el artículo 221 numeral 1 de la Constitución de la República; inciso cuarto del artículo 72, artículo 268 numeral 6 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia; y, artículo 215 del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral.

### **2.2. LEGITIMACIÓN ACTIVA**

De la revisión del expediente se observa que los señores Andrés David Arauz Galarza y Víctor Eduardo Kaviedes Ferrín fueron parte procesal en la presente causa, en calidad de recurrentes; en consecuencia, cuentan con legitimación activa necesaria para interponer este recurso.

### **2.3. OPORTUNIDAD DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO**

**2.3.1.** Según el inciso primero del artículo 214 del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral, la apelación se interpondrá dentro de los tres días contados desde la última notificación.

**2.3.2.** La sentencia de primera instancia dictada en la presente causa el 19 de agosto de 2020, a las 18h30 fue notificada en las direcciones de correo electrónicas de los señores y señoritas recurrentes: Vinicio Paolo Ruiz

Cabrera, Martha Rocío Revelo Espinosa, Carlos Alberto Landívar Mazza, Edwin Raúl Juca Márquez, Bélgica Flor Guaña Quilachamín, Galo Roberto Játiva Tupiza, Guadalupe Rocio Ipiales Molina, José Víctor Eduardo Kaviedes Ferrín, Ángel Manuel Jaramillo Chávez; y, Andrés David Arauz Galarza, el 19 de agosto de 2020 a las 20h29; así como en las casillas contenciosas electorales Nros. 040, 023 y 005 asignadas respectivamente a los señores Andrés David Arauz Galarza, Ángel Manuel Jaramillo Chávez y Vinicio Paolo Ruiz Cabrera, tal como se verifica de las razones sentadas por la secretaria relatora del Despacho a fojas 727 y 727 vuelta del expediente.

**2.3.3.** Los señores Andrés David Arauz Galarza y José Víctor Eduardo Kaviedes Ferrín, por intermedio de sus abogados patrocinadores presentaron el 21 de agosto de 2020, a las 06h48 y 09h26, respectivamente, a través de correo electrónico, sendos recursos de apelación en contra de la sentencia de primera instancia.

En consecuencia, los recursos de apelación fueron presentados en forma oportuna, esto es dentro de los (03) tres días de notificada la sentencia, conforme lo establece el artículo 214 del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral.

Una vez revisados los aspectos de forma, este Tribunal, procede al análisis del recurso de apelación.

### **TERCERO.- ANÁLISIS DE FONDO**

#### **3.1. Escrito del señor Andrés David Arauz Galarza**

Como argumentos principales presentados por el señor Andrés David Arauz Galarza, en su recurso de apelación se expresa lo siguiente:

(...) De conformidad con lo establecido en el artículo 213, 214 y 215 del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral interpongo RECURSO DE APELACIÓN de la Sentencia emitida con fecha el 19 de agosto de 2020, a las 11h10 (sic) en la presente causa por el Juez de Instancia, para conocimiento y Resolución del Pleno.

En la Sentencia se DESECHA mi Recurso Subjetivo Contencioso Electoral contra la Resolución PLE-CNE-2-6-7-2020, mediante la cual el Consejo Nacional Electoral aprobó las reformas al Reglamento para la Democracia Interna de las Organizaciones Políticas, por falta de legitimación activa.

De la sencilla revisión de la Sentencia podemos concluir que en ella se limita el derecho de participación y pretende imponer una condición imposible de cumplir al momento de apelar la citada Resolución (3 días después de publicada en el Registro Oficial), esto es, ser candidato, puesto que las etapas dentro del periodo electoral son fases concatenadas que precluyen.

La Sentencia rompe los principios de igualdad formal, limitación fáctica y debido proceso, puesto que estaría dotando a las resoluciones del Consejo Nacional Electoral de inmunidad, ya que bajo el criterio del Juez de instancia estas no podrían ser revisadas aun siendo draconianas e injustas, como es el caso. Asimismo, vulnera los principios de juridicidad, control y responsabilidad, e impone requisitos contrarios a la ley y la Constitución.

Pese a lo expuesto, actualmente y una vez iniciados los procesos de democracia interna de las organizaciones políticas me encuentro dentro del proceso de elección del Movimiento Centro Democrático como precandidato a la dignidad de Presidente de la República, tal como consta en el siguiente link:

<https://www.centrodemocratico.org/candidatos-inscritos/>

LINK DE ACCESO PÚBLICO (...)

### **3.2. Escrito del señor José Víctor Eduardo Kaviedes Ferrín**

El escrito que contiene el recurso de apelación del señor José Víctor Eduardo Kaviedes Ferrín, contiene los mismos argumentos que aquel presentado por el señor Andrés David Arauz Galarza, con la siguiente diferencia:

[...] Pese a lo expuesto, actualmente y una vez iniciados los procesos de democracia interna de las organizaciones políticas me encuentro dentro del proceso de elección del Movimiento Centro Democrático como precandidato a la dignidad de Asambleísta, tal como consta en el siguiente link: [...] (El énfasis fuera de texto original).

---

Cabe señalar que ambos recurrentes, solicitaron respectivamente al Pleno del Tribunal Contencioso Electoral:

(...) que REVOQUE y deje sin efecto la Sentencia emitida con fecha 19 de agosto de 2020 en la presente causa, y se deje sin efecto la Disposición Transitoria Segunda del artículo 16 de las reformas al REGLAMENTO PARA LA DEMOCRACIA INTERNA DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS aprobados por el Consejo Nacional Electoral en la Resolución PLE-CNE-2-6-7-2020, publicada en el Registro Oficial Edición Especial 825 de lunes 27 de julio de 2020, que son violatorias a mis derechos subjetivos (...)

### **3.3. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

Para resolver los recursos de apelación se debe considerar:

- 1.** Los recursos subjetivos contencioso electorales presentados por los señores Andrés David Arauz Galarza y José Víctor Eduardo Kaviedes Ferrín, en contra de la Resolución PLE-CNE-2-6-7-2020, publicada en el Registro Oficial, Edición Especial Nro. 825 de 27 de julio de 2020 mediante la cual se reformó el Reglamento para la Democracia Interna de las Organizaciones Políticas, coinciden totalmente en afirmar que el CNE al emitir la resolución impugnada violenta el artículo 425 de la Constitución que dispone lo siguiente:

Art.425.- El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.

En caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, la Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior. (...)

Sostienen los recurrentes, en términos muy similares en sus escritos iniciales, que el referido artículo 425 es el fundamento del ordenamiento jurídico de la República del Ecuador y que por tanto una resolución reglamentaria del CNE no puede limitar, desconocer, restringir o hacer ineficaz el mandato de una norma del Código de la Democracia y que tampoco un acuerdo, bajo el pretexto de complementar la disposición de una Ley, podría modificar el contenido esencial del derecho y que no puede eliminarlo de un simple plumazo; por lo que al sobrepasar su competencia, el CNE vulneró también el artículo 226 de la Constitución y su derecho constitucional a la participación.

- 2.** La sentencia de primera instancia se dictó el 19 de agosto de 2020 y resuelve desechar, por falta de legitimación activa, los recursos subjetivos contencioso electorales interpuestos por todos los recurrentes de las causas acumuladas y que se refieren a la resolución PLE-CNE-2-6-7-2020.
- 3.** Los señores José Victor Eduardo Kaviedes Ferrín y Andrés David Arauz Galarza, oportunamente presentaron sendos recursos de apelación al fallo

de primera instancia, los mismos que fueron concedidos y deben ser resueltos por el Pleno de este Tribunal.

**4. La Constitución de la República del Ecuador en el artículo 428 señala lo siguiente:**

**Art. 428.-** Cuando una jueza o juez, de oficio o a petición de parte, considere que una norma jurídica es contraria a la Constitución o a los instrumentos internacionales de derechos humanos que establezcan derechos más favorables que los reconocidos en la Constitución, suspenderá la tramitación de la causa y remitirá en consulta el expediente a la Corte Constitucional, que en un plazo no mayor a cuarenta y cinco días, resolverá sobre la constitucionalidad de la norma.

Si transcurrido el plazo previsto la Corte no se pronuncia, el perjudicado podrá interponer la acción correspondiente.

**5. La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en el artículo 142 dispone:**

**Art. 142.- Procedimiento.-** Las juezas y jueces, las autoridades administrativas y servidoras y servidores de la Función Judicial aplicarán las disposiciones constitucionales, sin necesidad que se encuentren desarrolladas en otras normas de menor jerarquía. En las decisiones no se podrá restringir, menoscabar o inobservar su contenido.

En consecuencia, cualquier jueza o juez, de oficio o a petición de parte, sólo si tiene duda razonable y motivada de que una norma jurídica es contraria a la Constitución o a los instrumentos internacionales de derechos humanos que establezcan derechos más favorables que los reconocidos en la Constitución, suspenderá la tramitación de la causa y remitirá en consulta el expediente a la Corte Constitucional, la que en un plazo no mayor a cuarenta y cinco días resolverá sobre la constitucionalidad de la norma.

Si transcurrido el plazo previsto la Corte Constitucional no se pronuncia, el proceso seguirá sustanciándose. Si la Corte Constitucional resolviere luego de dicho plazo, la resolución no tendrá efecto retroactivo, pero quedará a salvo la acción extraordinaria de protección por parte de quien hubiere sido perjudicado por recibir un fallo o resolución contraria a la resolución de la Corte Constitucional.

**6. El Consejo Nacional Electoral en uso de sus facultades reglamentarias, mediante resolución **PLE-CNE-2-6-7-2020** de 06 de julio de 2020, aprobó las reformas al **REGLAMENTO PARA LA DEMOCRACIA INTERNA DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS**.**

Con estos antecedentes, frente a la posibilidad de que la norma impugnada (Disposición Transitoria Segunda), contenida en las reformas al Reglamento de Democracia Interna ya referido podría ser contraria a la Constitución o a los instrumentos internacionales de derechos humanos, el juez de instancia, de oficio, tenía que efectuar la respectiva consulta sobre la constitucionalidad de la misma y así precautelar las garantías y derechos de

participación previstos en la legislación ecuatoriana, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 428 de la Constitución.

La mencionada consulta debe efectuarse al admitir la causa e incluye la inmediata suspensión de la tramitación contencioso electoral y adicionalmente la remisión del cuaderno procesal para conocimiento y resolución de la Corte Constitucional<sup>4</sup>, en cumplimiento de lo que dispone el artículo 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

La consulta que debe efectuar el juez de instancia, tiene que referirse a los siguientes parámetros:

- 1.** Identificación del enunciado normativo pertinente cuya constitucionalidad se consulta.
- 2.** Identificación de los principios o reglas constitucionales que se presumen infringidos.
- 3.** Explicación y fundamentación clara y precisa de la relevancia de la norma puesta en duda, respecto de la decisión de un caso concreto.

Es criterio del Pleno del Tribunal Contencioso Electoral que para resolver las apelaciones en esta causa acumulada se requiere el pronunciamiento previo de la Corte Constitucional en la consulta descrita en párrafos anteriores.

Por las consideraciones expuestas, **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA**, el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral, resuelve:

**PRIMERO.-** Declarar la nulidad de todo lo actuado en primera instancia, a partir del 29 de julio de 2020, incluyendo el auto de admisión que obra de fojas 41 y 41 vuelta del cuaderno procesal.

**SEGUNDO.-** Disponer que el juez de instancia, en un nuevo auto de admisión cumpla con lo dispuesto en artículo 428 de la Constitución de la República y el artículo 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y remita a la Corte Constitucional, la respectiva

---

<sup>4</sup> La Corte Constitucional ha señalado los parámetros que deben observar los jueces para presentar una consulta de norma, a partir de la Sentencia No. 001-13-SCN-CC del 6 de febrero de 2013.

consulta sobre la aplicación de la norma impugnada y que consta en las reformas al Reglamento de Democracia Interna de las Organizaciones Políticas, aprobadas por el Consejo Nacional Electoral mediante resolución PLE-CNE-2-6-7-2020.

**TERCERO.-** Notifíquese el contenido de esta sentencia a:

**3.1.** Señor Andrés David Arauz Galarza y patrocinador en las direcciones electrónicas: andres.arauz@gmail.com; diego\_madero@yahoo.com; y en la casilla contencioso electoral No. 040.

**3.2.** Señor José Víctor Eduardo Kaviedes Ferrín y patrocinadores en las direcciones de correo electrónicas: eduardokaviedes@gmail.com; alvear.carlos@hotmail.com; y, abogada.tejedora@gmail.com

**3.3.** Señor Vinicio Paolo Ruiz Cabrera y patrocinador en las direcciones de correo electrónicas: signar47@yahoo.com; diego\_madero@yahoo.com; y en la casilla contencioso electoral 005.

**3.4.** Señora Martha Rocio Revelo Espinosa y patrocinador en las direcciones de correo electrónicas: m\_revelo\_espinosa@hotmail.es; alvear.carlos@hotmail.com; y, abogada.tejedora@gmail.com

**3.5.** Señor Carlos Alberto Landívar Mazza y patrocinador en las direcciones de correo electrónicas: clandiv@gmail.com; abogada.tejedora@gmail.com; y, diego\_madero@yahoo.com

**3.6.** Señor Edwin Raúl Juca Márquez y patrocinador en las direcciones de correo electrónicas: jukita5@yahoo.com; abogada.tejedora@gmail.com; y, diego\_madero@yahoo.com

**3.7.** Señora Bélgica Flor Guaña Quilachamin y patrocinador en las direcciones de correo electrónicas: belgicaguana@hotmail.com; y, abogada.tejedora@gmail.com

**3.8.** Señor Galo Roberto Játiva Tupiza y patrocinador en las direcciones de correo electrónicas: galitoroberto76@hotmail.com; alvear.carlos@hotmail.com; y, abogada.tejedora@gmail.com

**3.9.** Señora Guadalupe Rocio Ipiales Molina y patrocinador en las direcciones de correo electrónicas: guadalupeipiales3@gmail.com; alvear.carlos@hotmail.com; y, abogada.tejedora@gmail.com

**3.10.** Señor Ángel Manuel Jaramillo Chávez y patrocinador en las direcciones de correo electrónicas: [ajaramillo@mhfla.org](mailto:ajaramillo@mhfla.org); [abogada.tejedora@gmail.com](mailto:abogada.tejedora@gmail.com); [diego madero@yahoo.com](mailto:diego madero@yahoo.com); y, en la casilla contencioso electoral No. 023.

**3.11.** Al Consejo Nacional Electoral en la persona de su presidenta, Shiram Diana Atamaint Wamputsar en las direcciones de correo electrónicas: [secretariageneral@cne.gob.ec](mailto:secretariageneral@cne.gob.ec), [santiagovallejo@cne.gob.ec](mailto:santiagovallejo@cne.gob.ec) [ronaldborja@cne.gob.ec](mailto:ronaldborja@cne.gob.ec); [edwinmalacatus@cne.gob.ec](mailto:edwinmalacatus@cne.gob.ec); y, en la casilla contencioso electoral No. 003.

**CUARTO.-** Actúe el abogado Alex Guerra Troya, Secretario General del Tribunal Contencioso Electoral.

**QUINTO-** Publíquese la presente sentencia en la página web del Tribunal Contencioso Electoral.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE..-**

**ARTURO FABIAN  
CABRERA  
PEÑAHERRERA**

Firmado digitalmente por ARTURO FABIAN CABRERA PEÑAHERRERA  
Nombre de reconocimiento (DN): cn=EC,  
l=QUITO, serialNumber=1707392302,  
cn=ARTURO FABIAN CABRERA  
PEÑAHERRERA  
Fecha: 2020.09.03 15:56:19 05'00'

Dr. Arturo Cabrera Peñaherrera  
**Juez**

**Certifico.-** Quito, D.M., 03 de septiembre de 2020.

ALEX Firmado  
LEONARDO digitalmente por  
GUERRA ALEX LEONARDO  
TROYA GUERRA TROYA  
Fecha: 2020.09.03  
17:24:50 -05'00'

Ab. Alex Guerra Troya  
**SECRETARIO GENERAL**

Firmado C 250

Configuración Ayuda

FIRMAR DOCUMENTO (1) VERIFICAR DOCUMENTO (2) VALIDAR CERTIFICADO (3)

Archivo Firmado. ① C:\Users\svmbethania\Desktop\SENTENCIA CAUSA N° 037-2020-TCE(ACUMULADA)-signed.pdf

Examinar

RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN DEL ARCHIVO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE

| Cédula     | Nombres                          | Razón   | Entidad Certificadora    | Fecha Firmado       | Firma  |
|------------|----------------------------------|---------|--------------------------|---------------------|--------|
| 1710331743 | ALEX LEONARDO GUERRA TROYA       |         | Consejo de la Judicatura | 2020-09-03 17:22:22 | Válida |
| 060003941  | JOAQUÍN VICENTE VITERI LLANGA    |         | Consejo de la Judicatura | 2020-09-03 17:12:30 | Válida |
| 1900147842 | ÁNGEL EDUARDO TORRES MALDONADO   |         | Consejo de la Judicatura | 2020-09-03 16:48:41 | Válida |
| 1712442670 | WILSON GUILLERMO ORTEGA, CAICEDO | Anif AC |                          | 2020-09-03 16:13:39 | Válida |
| 1707392302 | ARTURO FABIAN CABRERA PEÑAHERREA |         | Consejo de la Judicatura | 2020-09-03 15:59:00 | Válida |
| 0102636792 | PATRICIA ELIZABETH GUACHA RIVERA |         | Consejo de la Judicatura | 2020-09-03 15:42:35 | Válida |

Verificar Archivo

Restablecer

| RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN DEL ARCHIVO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE |                                 |       |                        |                     |
|--|---------------------------------|-------|------------------------|---------------------|
| Cédula   | Nombres                         | Razón | Entidad Certificadora  | Firma Firmado       |
| 1710331743   | ALEX LEONARDO GUERRA TROYA      |       | Consejo de la Jefatura | 2020-09-03 17:26:20 |
| 171242970  | VIRSON GUILLERMO ORTEGA CAICEDO |       | ANFAC                  | 2020-09-03 16:02:15 |
| 1990147842   | ANGEL EDUARDO TORRES Maldonado  |       | Consejo de la Jefatura | 2020-09-03 15:43:05 |

**Archivo Firmado:** C:\Users\mabethan\Downloads\Desktop\SENTENCIA VOTO CONCURRENTE CAUSA N° 037-2020-TCE-signed.pdf

**Acciones:**

- FIRMAR DOCUMENTO (1)
- VERIFICAR DOCUMENTO (2)
- VALIDAR CERTIFICADO (3)
- Restablecer
- Verificar Archivo

Firmado C 2.5.3

Configuración Ayuda

PRIMAR DOCUMENTO (1)    VERIFICAR DOCUMENTO (2)    VALIDAR CERTIFICADO (3)

Archivo Firmado: C:\Users\syabedania\Desktop\SENTENCIA VOTO SALVADO CAUSA N°037-2020-TCE-signed.pdf

| RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN DEL ARCHIVO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE |                                   |       |                          |                     |
|--|-----------------------------------|-------|--------------------------|---------------------|
| Cédula   | Nombres                           | Razón | Entidad Certificadora    | Fecha Firmado       |
| 1710331743   | ALEX LEONARDO GUERRA TROYA        |       | Consejo de la Judicatura | 2020-09-03 17:24:50 |
| 1707392302   | ARTURO FABIAN CABRERA PEÑAHERRETA |       | Consejo de la Judicatura | 2020-09-03 15:56:19 |

Examinar

Verificar Archivo

Restablecer



**DESPACHO DR. FERNANDO MUÑOZ BENÍTEZ**

CAUSA No. 046-2020-TCE

**SENTENCIA**

**TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL.-** Quito, Distrito Metropolitano, 1 de Agosto de 2020, las 22h30.-

**ANTECEDENTES.-**

1. El 22 de julio de 2020, ingresa por Secretaría General, un escrito suscrito por el señor Manuel Xavier Castilla Fassio, Director Ejecutivo Nacional del Movimiento Justicia Social, Listas 11 y su patrocinador, con el que interpone un recurso subjetivo contencioso electoral de conformidad a la causal 15 del artículo 269 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia.
2. EL 24 de julio de 2020, el señor Manuel Xavier Castilla Fassio, ingresa un escrito, en el que su patrocinador aclara que la resolución que recurren es la PLE-CNE-1-19-7-2020; y no la resolución PLE-CNE-1-19-7-2019 como consta en su escrito inicial.
3. Mediante auto de 25 de julio de 2020, dispuse que el recurrente aclare y complete su petitorio, al tenor de lo previsto el numeral 5 del artículo 6 del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral, esto es, puntualizar los medios de prueba que ofrece para acreditar los hechos; y que el Consejo Nacional Electoral remita a esta judicatura en original o copias certificadas, debidamente foliado, el expediente completo, incluyendo el informe N° 001-CNSIPT-DNOP-DNAJ-CNE-2020 y cualquier otro documento o informe jurídico y técnico, que tenga relación con la resolución PLE-CNE-1-19-7-2020.
4. El 26 de julio de 2020, el recurrente completa y aclara su recurso, de acuerdo a lo requerido por este juez, en auto de sustanciación de 25 de julio de 2020.
5. El 27 de julio de 2020, el Secretario General del Consejo Nacional Electoral remite el Oficio Nro. CNE-SG-2020-0956-Of con el que da cumplimiento de lo dispuesto en auto de 25 de julio de 2020.

**SITUACIÓN FACTICA**

**Inscripción del Movimiento Justicia Social Lista 11. (Resolución PLE-CNE-7-13-11- 2017)**

6. El Consejo Nacional Electoral, considerando los artículos 61, 108, 109, y 219 de la Constitución de la República; y, 25 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas Código de la Democracia ; que garantiza a los ciudadanos el derecho de organizarse en partidos y movimientos políticos;

y la competencia de ese organismo electoral para mantener el registro de las organizaciones políticas y sus directivas, verificar los procesos de inscripción vigilando que se cumpla con la ley los reglamentos y los estatutos; así como lo dispuesto en el Título V, artículos 305 y siguientes del Código de la Democracia, emitió la Resolución PLE-CNE-7-13-11-2017 y dispuso la inscripción del Movimiento Justicia Social con ámbito nacional, le asignó el número 11 del Registro Permanente de Organizaciones Políticas.

7. Para disponer tal inscripción, consideró también: La Codificación del Reglamento para la Inscripción de Partidos, Movimientos Políticos y Registro de Directivas, Reglamento de Verificación de Firmas, el Protocolo para el Uso y Manejo de las Fichas de Afiliación y Formularios de Adhesión para el Registro de Organizaciones Políticas; la Codificación del Instructivo para la Presentación, Ingreso y Validación de Documentación de Respaldo para la Inscripción de Organizaciones Políticas; todos estos instrumentos normativos aprobados en legal y debida forma por el Consejo Nacional Electoral.
8. Aplicó además, la regla jurisprudencial del Tribunal Contencioso Electoral dentro de las causas 344-2013-TCE; 347-2013-TCE; y, 357-2013- TCE, estableció como efecto erga omnes, que las firmas en blanco no contrastables son firmas válidas.
9. Señala la mencionada resolución que siguieron los procedimientos jurídicos y técnicos dispuestos en el Código de la Democracia y los demás reglamentos citados, como consta en los respectivos informes; y, que, en un primer momento el CNE niega la inscripción, y dieron plazo de un año a la organización política para que subsane sus incumplimientos, como dicta la norma.
10. La organización política subsana, aporta más formularios de firmas, el órgano electoral realiza el procedimiento técnico dispuesto en la ley reglamentos y más cuerpos normativos secundarios, el CNE verifica cada uno de los requisitos y entonces, contando con los informes jurídicos y técnicos emite la Resolución PLE-CNE-7-13-11-2017 en la cual dispone la inscripción del Movimiento Justicia Social en el Registro de Organizaciones Políticas.
11. La Contraloría General del Estado, en cumplimiento de la orden de trabajo No. 0026-DNA1 2018-I ejecutó el *"Examen especial a los sistemas informáticos e infraestructura tecnológica, comunicaciones y contratos relacionados, utilizados en la inscripción, registro y extinción de organizaciones políticas; y, consulta popular, en el CONSEJO NACIONAL ELECTORAL y entidades relacionadas, por el período comprendido entre el 1 de febrero de 2013 y el 31 de agosto de 2018."* y como consecuencia elaboró y aprobó con fecha 01 de agosto de 2019, el informe DNA1-0053-2019 el cual fue puesto en conocimiento al Consejo Nacional Electoral mediante oficio No. 31168-DNA1 de 14 de agosto de 2019 y contiene 19 recomendaciones entre las que consta la recomendación primera: *"(...) Al Pleno del Consejo Nacional Electoral.*

*1. Realizarán acciones tendientes a considerar y vigilar la situación legal de los Movimientos Nacionales: "Justicia Social", "Podemos", "Libertad es Pueblo" y "Fuerza Compromiso Social": con respecto a su inscripción y entrega de personería jurídica."*

**Decisión del pleno del CNE para mantener el registro del Movimiento Justicia Social Lista 11 (resolución PLE-CNE-7-21-2-2020).**

**12.** El Consejo Nacional Electoral, consideró los artículos 11,76, 108, 109, 112 y 219 de la Constitución de la República; y, 9, 25, 305, 306, 307, 308, 313, 315, 324, 327 y 330 del Código de la Democracia; artículos 12 al 25 de la Codificación del Reglamento para la Inscripción de Partidos, Movimientos Políticos y Registro de Directivas, artículos 3 al 7 y 11 del Reglamento de Verificación de Firmas, el Protocolo para el Uso y Manejo de las Fichas de Afiliación y Formularios de Adhesión para el Registro de Organizaciones Políticas; la Codificación del Instructivo para la Presentación, Ingreso y Validación de Documentación de Respaldo para la Inscripción de Organizaciones Políticas; acogió el informe jurídico 0008-DNAJ-CNE-2020 de 19 de febrero de 2020 y resolvió: "*a. Mantener el derecho de inscripción en el Registro Permanente de las Organizaciones Políticas, del Movimiento Nacional "Justicia Social" Lista 11, toda vez que, los actos administrativos con los que se le otorgó la personería jurídica han causado estado y se encuentran en firme, por lo tanto ha adquirido derechos y ha contraídos obligaciones, participando incluso en el proceso de Elecciones Seccionales y de Consejeros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social 2019, obteniendo un total resultados 748.586,7 votos a nivel nacional equivalente al 1.40% de votación a nivel nacional, 1.8 escaños para la dignidad de alcaldías en alianza e individual; y, 17 concejales en 7 cantones del país equivalente a 3.20 %, de acuerdo a la información remitida mediante memorando Nro. CNE-DNE-2020-0023-M de 11 de febrero de 2020, por la Dirección Nacional de Estadística del Consejo Nacional Electoral por lo tanto, no se configura la causal de cancelación establecida en el artículo 327 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, ya que el Movimiento desde su inscripción en noviembre de 2017, ha podido participar en un solo proceso eleccionario, por lo que no existe base para verificar si ha cumplido el 4% de votos en dos elecciones consecutivas; por tanto, posee legitimación de acuerdo con las disposiciones y requisitos que establece la Constitución y legislación electoral, en respeto del principio pro-participación de la Organización Política".*

**Examen Especial al "(...) cumplimiento de recomendaciones constantes en el informe DNA1-0053-2019 aprobado por la Contrataría General del Estado, por el periodo comprendido entre el 01 de agosto de 2019 y el 31 de diciembre de 2019", (Informe No. DNAI-AI-0147-2020, aprobado el 18 de junio de 2020.)**

**13.**El informe **DNAI-AI-0147-2020** concluye que el CNE incumplió algunas recomendaciones entre las que se encuentra la recomendación primera del informe DNA1-0053-2019 y recomienda al Pleno del Consejo Nacional Electoral dejar sin efecto la inscripción de organizaciones políticas, entre ellas el movimiento Justicia Social, lista 11; y, en consecuencia depurar el Registro de Organizaciones Políticas, eliminando aquellas que incumplan los requisitos previstos en la normativa vigente.

**Decisión del pleno del CNE para suspender el registro del Movimiento Justicia Social Lista 11 mediante la emisión de medidas cautelares previstas en Código Orgánico Administrativo (resolución PLE-CNE-1-19-7-2020).**

**14.**El Consejo Nacional Electoral, consideró los artículos 11,76, 108, 109, 112 y 219 de la Constitución de la República; y, 9, 25, 305, 306, 307, 308, 313, 315, 324, 327 y 330 del Código de la Democracia; artículos 4, 14, 22, 33, 40, 98,104, 105, 106, 107, 110, 111, 132, 183,184,186, 189, 190, 191, 192, 193, 194 del Código Orgánico Administrativo en adelante COA, 92 de la Contraloría General del Estado, y 28 del Reglamento a la misma Ley; sus propias resoluciones para mantener el registro de organizaciones políticas entre ellas Justicia Social; los informes de Contraloría DNA1-0053-2019 y DNAI-AI-0147-2020 y su recomendación para que el Pleno del CNE deje sin efecto las inscripciones de las organizaciones políticas; acogió los argumentos del informe 001-CNSIPT-DNOP-DNAJ-CNE-2020, emitió la resolución **PLE-CNE-1-19-7-2020** y dispuso iniciar el proceso administrativo de revisión de actuaciones administrativas con las que se inscribió a las organizaciones políticas entre ellas JUSTICIA SOCIAL LISTAS 11, darles 10 días para que presenten pruebas y descargos, y aplicar las medidas cautelares contempladas en el Código Orgánico Administrativo.

## **CONSIDERACIONES DE FORMA**

### **De la competencia**

**15.**El artículo 221, numeral 1 de la Constitución de la República, establece que el Tribunal Contencioso Electoral tiene, entre sus funciones, conocer y resolver los recursos electorales contra los actos del Consejo Nacional Electoral y de los organismos desconcentrados. El numeral 2 del artículo 70 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas otorga idéntica competencia a este Tribunal.

**16.**El artículo 269 de la citada ley orgánica dispone que se podrá interponer el Recurso subjetivo electoral en los siguientes casos: *"15. Cualquier otra resolución, formal o materialmente electoral, que emane del Consejo Nacional Electoral."*; y, los incisos tercero y cuarto del artículo 72 dispone que para el

trámite del recurso contencioso electoral interpuesto en virtud de la causal 15 del artículo 269 habrá dos instancias y que la primera estará a cargo del juez seleccionado por sorteo.

**17.** Por lo expuesto, tratándose de la interposición de un recurso subjetivo contencioso electoral con fundamento en el numeral 15 del artículo 269 del Código de la Democracia, en mi calidad de juez electoral, soy competente para conocer y resolver la causa 046-2020-TCE , en primera instancia.

#### **De la legitimación activa**

**18.** En el presente caso, el señor Manuel Javier Castilla Fassio, acredita ser el Director Ejecutivo Nacional del Movimiento Justicia Social, por lo que cuenta con legitimación para interponer el presente recurso subjetivo contencioso electoral sobre la decisión tomada por el Consejo Nacional Electoral, mediante Resolución PLE-CNE-1-19-7-2020.

#### **Oportunidad para la interposición del recurso:**

**19.** El cuarto inciso del artículo 269 dispone que el recurso subjetivo contencioso electoral podrá ser presentado dentro de tres días posteriores al día siguiente de la notificación de la resolución que se recurra.  
La resolución recurrida PLE-CNE-1-19- 2020 fue notificada al Movimiento Justicia Social el 19 de julio de 2020, y el recurrente ingresa su escrito en la Secretaría del Tribunal el 22 de julio de 2020, por lo que el recurso subjetivo contencioso electoral, en la causa 046-2020-TCE fue interpuesto dentro del tiempo establecido en la Ley

#### **Validez procesal:**

**20.** En la tramitación del recurso subjetivo contencioso electoral se han observado las formalidades y solemnidades que le son inherentes, consecuentemente , se declara la validez procesal, y se concluye además, que el caso cumple las solemnidades sustanciales exigidas en la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas y Reglamento de Trámites Contencioso Electoral del Tribunal Contencioso Electoral, por tal motivo, es procedente y se puede trascender a la cuestión de fondo del recurso.

#### **ESTUDIO DE FONDO:**

##### **Alcance del recurso subjetivo contencioso electoral**

**21.** Recurso subjetivo contencioso electoral es aquel que se interpone en contra de las resoluciones o actos de la administración electoral por decisiones en las que se lesionen los derechos de participación de los ciudadanos, las

candidatas y candidatos u organizaciones políticas; y, por conflictos internos de las organizaciones políticas y por las resoluciones que adoptan sus organismos directivos, cuando desconocen un derecho particular o lesionan un bien jurídicamente protegido. Art. 269 Código de la Democracia.

22. El objetivo del recurso es el control efectivo de la legalidad de los actos y procedimientos administrativos que realice el CNE como órgano de administración electoral, que se materialicen en resoluciones y decisiones que en cumplimiento de sus atribuciones previstas en la Constitución y la ley constituyen actos de naturaleza electoral.
23. La interposición del recurso como medio de impugnación de un acto electoral, en definitiva, pretende restablecer el ejercicio del derecho del sufragio, derecho de elegir y ser elegido; y del ejercicio del derecho de participación y organización política; pretende, además, restablecer el imperio de las disposiciones constitucionales o del Código de la Democracia que han sido infringidas por los actos o resoluciones del CNE, para lo cual cabe poner en evidencia los principios de seguridad jurídica y juridicidad del Estado Constitucional de Derechos y Justicia.
24. Los ciudadanos pueden presentar este recurso para la protección de sus derechos de participación, ante una actuación del órgano de administración electoral produzca una situación de incertidumbre o inseguridad jurídica, o una posibilidad sería de que se afecte o perjudique sus derechos, "...cuando se produzca la violación de un derecho la amenaza de su afectación; ...", Art. 99 de la Constitución, en este caso el Tribunal Contencioso Electoral en sentencia debe definir la situación jurídica planteada para la protección de los derechos del recurrente.

### **Resolución impugnada**

25. El Pleno del CNE aprobó la Resolución PLE-CNE-1-19-7-2020 el 19 de julio 2020, con el siguiente contenido:

*"Artículo 1.- Iniciar el Procedimiento Administrativo de revisión de las actuaciones administrativas con las que se inscribió en el Registro Nacional Permanente de Organizaciones Políticas a los Movimientos Nacionales "Podemos, Lista 33", "F. Compromiso Social, Lista 5", "Libertad es Pueblo, Lista 9"; y, "Justicia Social, Lista 11", aprobadas mediante Resoluciones*

*Nros. PLE-CNE-6-7-3-2018, de 7 de marzo de 2018; PLE-CNE-1-18-8-2016, de 18 de agosto de 2016; PLE-CNE-39-24-9-2018-T, de 24 de septiembre de 2018; y, PLE-CNE-7-13-11-2017, de 13 de noviembre de 2017; respectivamente, en virtud de la petición razonada emitida por parte de la Contraloría General del Estado, relativa a la depuración del mencionado Registro.*

*Artículo 2.- Otorgar el plazo de diez días, para que las Organizaciones Políticas en sus prerrogativas presenten pruebas, alegatos, elementos de descargo y observaciones, de conformidad con lo señalado en el artículo 194 del Código Orgánico Administrativo posterior a lo cual se*

*dará inicio al periodo de prueba.*

*Artículo 3.- Aplicar la medida cautelar de suspensión de la actividad de las Organizaciones Políticas Nacionales "Podemos, Lista 33", "F. Compromiso Social, Lista 5", "Libertad es Pueblo, Lista 9"; y, "Justicia Social, Lista 11", aprobadas mediante Resoluciones Nros. PLE-CNE-6-7-3-2018, de 7 de marzo de 2018; PLE-CNE-1-18-8-2016, de 18 de agosto de 2016; PLE-CNE-39-24-9-2018-T, de 24 de septiembre de 2018; y, PLE-CNE-7-13-11-2017, de 13 de noviembre de 2017; respectivamente,, conforme lo determina el artículo 189 numeral 5 del Código Orgánico Administrativo, en virtud que, lo que se cuestiona en la petición razonada por la Contraloría General del Estado es su inscripción en el Registro Nacional Permanente de Organizaciones Políticas del Consejo Nacional Electoral y por ende su personería jurídica. Observando que la medida cautelar cumple con el fin que es legítimo, y que la procedencia de la misma es oportuna, idónea, necesaria y proporcional, con el objetivo de satisfacer dicho fin, y que el grado de satisfacción es menos equivalente al de la intensidad de la limitación al derecho a la igualdad del ejercicio de los derechos políticos o de participación de las Organizaciones Políticas que se encuentran legalmente Registradas ante el Consejo Nacional Electoral*

#### **Argumentos del recurso y su aclaración:**

El recurrente plantea:

##### **26. Falta de competencia e ilegalidad de la resolución emitida por el pleno del CNE:**

*"En la resolución que hoy recurrimos, se evidencia la falta de competencia que tiene el CNE para obrar y la ilegalidad en la que está incurriendo. Estas situaciones se fundan en que el órgano administrativo sustenta su actuación en disposiciones del Código Orgánico Administrativo -en adelante COA-. Al respecto hay que señalar que el ámbito de aplicación de dicha norma son los órganos que ejercen función administrativa no especializada, es decir, órganos que ejercen función administrativa que no se someten a normas especiales como en el presente caso...". Argumenta, además que, de conformidad con la Constitución de la República la organización, dirección vigilancia y desarrollo de los procesos electorales, así como del registro electoral de organizaciones políticas son competencias exclusivas del Consejo Nacional Electoral; que, "...la prevalencia de normas especiales y se da justamente por cuanto es necesario respetar las características específicas o especialísimas que tienen ciertos actos y procedimientos como en este caso lo es la materia electoral, siendo la única que puede aplicarse para regular los procedimientos*

*administrativo electorales y los acto administrativos especializados en materia electoral, la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas y no el Código Orgánico Administrativo..."; y que por lo tanto el CNE no tiene capacidad para emitir medidas cautelares contempladas en los artículos 183 y 189 del COA.*

**27.** Continúa el recurrente y aduce "Ausencia de fundamentos válidos y motivación en la resolución recurrida", en razón de que la resolución del CNE se sustenta en fundamentos de hecho que carecen de validez.

**28.** Así mismo aduce: "Ausencia de procedimiento administrativo electoral para revisar y revocar actos administrativos electoral que han causado estado" (SIC) ya que, según afirma, es "ilógico, antijurídico, y violatorio de derechos constitucionales de participación democrática que luego de tres años, se busque a través de un acto administrativo, emitido por el propio órgano administrativo electoral, revisar el procedimiento administrativo para el registro e inscripción de una organización política, en base a la intervención de un órgano ajeno a la función electoral que se extralimita en el ejercicio de sus funciones..."; agrega además que tal situación "vulnera el derecho a la seguridad jurídica.

**29.** Las pretensiones del recurrente son:

- "a. Aceptar el presente recurso subjetivo contencioso electoral.*
- b. Que se deje sin efecto la resolución PLE-CNE-1-19-7-2020 emitida por el Pleno del Consejo Nacional Electoral en sesión de domingo 19 de julio de 2020, así como la ilegal medida cautelar dictada en ella de suspensión de nuestra organización política Movimiento Justicia Social Listas 11.*
- c. Que en el auto de admisión del presente recurso subjetivo contencioso electoral se deje sin efecto la ilegal medida cautelar de suspensión de nuestra organización política Movimiento Justicia Social Lista 11, hasta que el Tribunal Contencioso Electoral se pronuncie en sentencia ejecutoriada de última instancia."*

### **Consideraciones de derecho**

**30.** El CNE órgano de administración electoral ante los informes de auditoría y especialmente el Nro. DNAI-AI-0147-2020, considera que es una petición razonada del organismo de control por lo que "...es necesario iniciar un procedimiento administrativo de revisión de acuerdo a lo establecido en los artículos 33, 132 y 183 del Código Orgánico Administrativo; además, de conformidad con el artículo 189 Ibídem, en virtud de que existen elementos de juicio y para asegurar la eficacia de la resolución, es pertinente la aplicación de la medida cautelar de suspensión de la actividad de las Organizaciones Políticas...", la cual ha sido aplicada al Movimiento Justicia Social. este asunto debe ser abordado con prioridad afín de establecer si existe vulneración de normas constitucionales, electorales y del debido proceso.

### De la motivación y medidas cautelares

31. Hacemos referencia al debido proceso en la garantía de la motivación, lo que nos lleva al artículo 76 numeral 7, letra j) de la Constitución de la República, que dispone: "*...las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá tal motivación si en la resolución no se enuncian las normas y principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos...*" este mandato constitucional deja en claro que la motivación es el mejor medio para el control del ejercicio del poder público que ejercen los funcionarios en el campo administrativo, y los jueces en el campo jurisdiccional, evitando la discrecionalidad o la arbitrariedad.
32. La Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Chaparro Vélez y Lapo Iñiguez vs. Ecuador señaló que: "*la motivación es la exteriorización de la justificación razonada que permite llegar a una conclusión*" la Corte Constitucional del Ecuador en varios de sus dictámenes determina que para que la fundamentación de una sentencia sea válida, ésta debe ser: expresa, clara, completa, legítima y lógica;
33. Mucho nos ilustra un sentencia propia de la materia electoral cuando, este Tribunal al referirse a la motivación con la que debe contar una resolución del Consejo Nacional Electoral, dentro de la causa 082-2009 estableció: "*...Respecto a la falta de motivación, como una de las violaciones al debido proceso vale indicar que el Consejo Nacional Electoral, en el ámbito de sus competencias, genera actos administrativos con sustancia electoral; y que la legitimidad del ejercicio del poder viene dada por la motivación, misma que es inexcusable e irrenunciable...*" continúa el texto de la sentencia citando textualmente artículo 76 numeral 7 letra i) de la Constitución y comparte que la motivación del órgano administrativo electoral debe ser expresa, clara, completa, legítima y lógica. Esta sentencia es fundadora de línea y consagró la siguiente jurisprudencia: "*Requisitos de la motivación: Para que exista motivación es necesario que esta sea expresa, clara, completa, legítima, lógica y congruente entre normas y principios jurídicos, con los presupuestos fácticos que produjeron la traba de la Litis. No habrá motivación cuando existiese fundamentación insuficiente o absurda o si se llegase a una conclusión que no se desprende de las premisas expuestas.*"
34. Para expedir la resolución PLE-CNE-1-19-7-2020 el Consejo Nacional Electoral cita 6 artículos de la Constitución de la República; 9 disposiciones de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, 21 artículos del Código Orgánico Administrativo; 1 de la Ley de la Ley Orgánica de la Contraloría y 1 de su reglamento de aplicación; además sus propias resoluciones donde resuelve mantener la inscripción de las organizaciones políticas y dos exámenes especiales de Contraloría; además, acoge el informe 001-CNSIPT-DNOP\_DNAJ-CNE-2020.
35. Entendiendo que el informe es parte de su motivación, porque así lo ha ratificado también el TCE, en algunas de sus sentencias, pasaremos a

estudiarlo limitándonos al análisis jurídico, conclusiones y recomendaciones, esto con el fin de verificar la existencia de los requisitos de la motivación. Empieza el informe citando la recomendación que consta en el informe DNA1-0053-2019 de Contraloría y explica que para su cumplimiento el órgano Electoral “*notificó el informe Nro. DNA1-0053-2019, emitido por la Contraloría General del Estado a las organizaciones políticas, para que presenten sus fundamentos de descargo que consideraron pertinentes, precautelando el derecho a la defensa, así como lo señala la sentencia emitida por el Tribunal Contencioso Electoral dentro de la causa No. 804-2019-TCE/905-2019-TCE,(Acumulada), que establece: (...) si bien el artículo 173 de la Constitución prevé el derecho a impugnar los actos administrativos, tanto en la vía administrativa, cuanto en la judicial, el derecho a la defensa, como garantía básica del debido proceso, previsto en el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador, prevé que cuando se trate de determinar “derechos y obligaciones” debe ser ejercido plenamente antes de la imposición de cualquier sanción.*”

36. Al respecto, cabe señalar que el texto citado por el Director Jurídico como parte de la sentencia 804-2019-TCE acumulada no corresponde a sentencia de mayoría del TCE que es de última instancia y constituye jurisprudencia, sino al voto concurrente, sobre la aplicación del COA, por tanto no es pertinente su invocación y menos para justificar el inicio de un proceso que termina en una resolución contraria al contenido de una resolución anterior del propio CNE.
37. A partir de este punto, el informe pierde coherencia puesto que en líneas anteriores afirmó que las recomendaciones de Contraloría en informe DNA1-0053-2019, “*no determinó de manera expresa la obligación a ejecutar por parte del Consejo Nacional Electoral, ni se realizó en términos precisos y específicos, dando lugar a que las acciones adoptadas sean consideradas un equívoco por parte de la Contraloría General del Estado.*” ; y que: “*...la Contraloría General del Estado como resultado del “Examen Especial al cumplimiento de las recomendaciones constantes en el informe DNA1-0053-2019 por el período comprendido entre el 1 de agosto de 2019 y el 31 de diciembre de 2019, emite el Informe DNAI-AI-0147-2020 donde realiza una interpretación extensiva respecto a la Recomendación No. 1 del Informe DNA1-0053-2019 para precisar la obligación inicial.*”; para líneas más abajo afirmar que “*Bajo ese contexto, la recomendación No. 1 del Informe DNAI-AI-0147-2020 de Contraloría General del Estado, conforme lo determina el artículo 92 de la Ley de su materia, es de obligatorio e inmediato cumplimiento y por lo tanto tiene un carácter exigible, por lo que corresponde al Consejo Nacional Electoral atender la petición razonada de otros órganos administrativos, en el presente caso de la Contraloría General del Estado, conforme lo establece el artículo 183 y 186 del Código Orgánico Administrativo.*”
38. Es decir, sin que tenga sindéresis alguna, aparece como norma a ser aplicada en el caso, el Código Orgánico Administrativo y desaparece del análisis la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia.

- 39.** Acude además el Director Jurídico al principio de autotulela de la legalidad y corrección de los actos administrativos, y declara que “*este organismo electoral tiene la potestad, para la aplicación del procedimiento administrativo de revisión de los actos administrativos emitidos con anterioridad, que servirá para observar los requisitos que exige el ordenamiento jurídico vigente, al momento que fueron emitidos, cumpliendo de esta manera la petición razonada de la Contraloría General del Estado*”
- 40.** Dejando de lado principios propios del Derecho Electoral, como son independencia, autonomía, preclusión y tratando la inscripción de una organización política como si se tratara de un acto de administración general, y no de acto con “sustancia electoral” como lo ha definido el Tribunal Contencioso Electoral.
- 41.** Vale la pena detenernos para hacer la diferencia entre acto administrativo y acto de naturaleza electoral o también llamados de sustancia electoral. El primero es el acto administrativo que realiza el CNE en su calidad de organismo de administración del Estado, es decir aquellos actos que se derivan de la gestión que realiza en tanto organismo público en general, y que podría realizar el CNE como cualquier otro ente público, por ejemplo, atención de solicitudes, entrega de certificaciones, respuestas a requerimientos, notificaciones, etc.; el segundo, es decir los actos administrativo electorales son aquellos que derivan de su naturaleza de órganos de la Función Electoral, que tiene deberes propios, específicos y distintos que se someten a las competencias dispuestas en la Constitución y en el Código de la Democracia, desarrollados en los reglamentos específicos e instructivos que son generados por el CNE en ejercicio de su facultad normativa, ejemplo de estos actos son: inscripción de organizaciones políticas, inscripción de candidaturas, convocatoria a elecciones, jornada electoral, escrutinios, asignación de escaños, entrega de resultados, control de campaña, control de gasto electoral, control de financiamiento público y toda la gestión que de ellos se derive, incluyendo la atención de medios de impugnación en sede administrativa. Tan especial es la materia, que la Ley determina procedimientos específicos con tiempos de cumplimiento propios para su emisión, desarrollo y ejecución. Sería un error, por ejemplo, pretender que para atender, la solicitud de una inscripción de una candidatura el CNE tenga que aplicar los procedimientos del Código Orgánico Administrativo COA, por encima de los tiempos y procedimiento establecidos en el Código de la Democracia.
- 42.** De forma concordante, y tomando esta referencia como académica, la Sección Quinta (encargada de decidir sobre la legalidad de los actos que se expidan en el proceso electoral, sobre los actos electorales y los actos de contenido electoral.) del Consejo de Estado Colombiano, en Sentencia 2014-00110 de febrero 4 de 2016 expresó: “*[...]En ese sentido, si bien se puede entender que una es subespecie de la otra, los actos que se producen en ejercicio la función electoral, por su misma naturaleza, no pueden ser asimilables en el procedimiento de formación a los actos administrativos en ejercicio de la función administrativa, pues si bien es cierto que el acto*

*electoral tiene algunos rasgos de éste, no por ello pueden ser catalogados como idénticos.(...).*

43. Con todo lo expuesto, dado que los razonamientos del informe 001-CNSIPT-DNOP-DNAJ-CNE-2020, acogido por el Pleno del Consejo Nacional Electoral, no tienen el debido sustento ni la conexión lógica con los hechos y se limitan a señalar normas que a su criterio justifican la decisión, podemos afirmar que la resolución PLE-CNE-7-21-2-2020 no es expresa, clara, completa, legítima y lógica.
44. La Constitución de la República en su artículo 226 dispone que “*las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley...*”. En su artículo 219 determina las funciones del Consejo Nacional Electoral. El Código de la Democracia desarrolla la disposición constitucional y en su artículo 25 detalla las funciones del Consejo Nacional Electoral entre las que no consta la facultad de dictar medidas cautelares.
45. El Código de la Democracia dispone el caso de suspensión de una organización política, cuando esta no haya cumplido con sus obligaciones, pero, aún en ese caso, le entrega esta competencia al Tribunal Contencioso Electoral, Art. 331. Con estos fundamentos, al existir norma específica que regula los actos administrativos de naturaleza electoral, como es la suspensión de una organización política; y tomando en cuenta que el Código de la Democracia, no contempla entre las facultades del Consejo Nacional Electoral, es improcedente acudir a una norma de administración general como el Código Orgánico Administrativo para emitir medidas cautelares.

### **Competencia de la Función Electoral**

46. El Estado constitucional de derechos y justicia se fundamenta en la participación de los ciudadanos canalizada a través de los partidos y movimientos políticos, generados en el derecho de asociación y conformación de organizaciones políticas, las mismas que tienen un status de organizaciones públicas no estatales para desarrollar dentro de un ambiente de libertad de pensamiento el análisis de la realidad nacional desde las diversas orientaciones filosófico políticas.
47. La organización de los ciudadanos está plenamente garantizada en el art. Art. 96 de la Constitución, la cual reconoce todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones y políticas públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno, en el ámbito electoral las organizaciones políticas se rigen a lo dispuesto por los órganos electorales y el desarrollo de las normas constitucionales en el Código de la Democracia y la reglamentación dictada por el CNE y el Tribunal Contencioso Electoral.

- 48.** Según el art. 217 de la Constitución, la Función Electoral se rige por los principios de autonomía e independencia, es de similar jerarquía e importancia que el resto de las Funciones del Estado, Legislativa, Judicial, Transparencia y Control Social y Ejecutiva. Función pública mediante la cual el Estado se encarga de hacer efectivos los derechos de participación señalados en el art. 60, y dispone que los órganos de la Función Electoral tienen específicamente la obligación de garantizar los derechos del ejercicio del sufragio y los referentes al derecho de organización política. La autonomía e independencia de la Función Electoral y de todas las demás funciones es el fundamento del Estado constitucional de derechos y justicia.
- 49.** Según la disposición constitucional art. 219 N. 8 el CNE tiene la atribución de mantener el registro permanente de las organizaciones políticas y de sus directivas, y verificar los procesos de inscripción, la capacidad de recibir solicitudes de inscripción de organizaciones políticas, admitirla, verificar los requisitos previstos en la ley y resolver el registro de la organización política, que consolida la personería jurídica de la organización política y el reconocimiento de sus derechos y obligaciones dispuestos en el Código de la Democracia.
- 50.** El Código de la Democracia en el Título Quinto desde el art. 305 al 393 desarrollan plenamente la atribución constitucional que comprende la constitución, reconocimiento, funcionamiento democrático, financiamiento, resolución de conflictividad interna, derecho de oposición, alianzas y fusiones, permanencia y extinción de las organizaciones políticas, por lo tanto cualquier situación relativa a las organizaciones políticas debe ser resuelta conforme a la mencionada Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia. La competencia del CNE de inscribir y eventualmente extinguir una organización política, como ya se dijo, es un acto de naturaleza electoral efectuado en garantía de los derechos políticos de los ciudadanos, y no un acto administrativo en cumplimiento de la función administrativa; es un acto de relevancia constitucional que efectiviza la garantía de los derechos de participación de los ciudadanos en la sociedad ecuatoriana y permite el sostenimiento del régimen democrático.
- 51.** La Constitución reconoce y garantiza el derecho de asociación en otros ámbitos de la vida social, y la Función Ejecutiva a través de los diversos ministerios reconoce la organización de corporaciones y fundaciones de diversa índole, cultural, deportiva, académica, religiosa; pero, al referirse al derecho de asociarse en una organización política, por su importancia ha dictado normas específicas y ha creado una Función Electoral encargada de garantizar el derecho de participación y organización, por lo que el acto de constitución, inscripción y cancelación del registro, debe atender a lo previsto en el Código de la Democracia, es una acto de naturaleza electoral y político, y no puede ser tratados como un mero acto administrativo sometido al COA.

**52.** El CNE en cumplimiento de su función electoral según el art. 327 puede de oficio o por iniciativa de una organización política cancelar la inscripción en los siguientes casos:

- "1. Por acuerdo de fusión con otras organizaciones políticas.*
  - 2. A solicitud del órgano autorizado por el Estatuto o régimen orgánico, previo acuerdo de su disolución adoptado de conformidad con la normativa interna.*
  - 3. Si las organizaciones políticas de ámbito nacional no obtienen el cuatro por ciento de los votos válidos en dos elecciones pluripersonales distintas y consecutivas a nivel nacional; o, al menos tres representantes a la Asamblea Nacional; o, al menos el ocho por ciento de alcaldías; o, por lo menos un concejal o concejala en cada uno de, al menos, el diez por ciento de los cantones del país. Para el cálculo de los porcentajes y dignidades alcanzadas por cada partido y movimiento que participaron en alianza se considerará lo establecido en el respectivo acuerdo.*
  - 4. En el caso de un movimiento político local que no obtenga al menos el tres por ciento (3%) en dos elecciones consecutivas, en su jurisdicción.*
  - 5. Para el caso de las alianzas, cuando concluye el proceso electoral respectivo, salvo que sus integrantes decidiesen ampliar el plazo de vigencia de aquella, lo que deberán comunicar al Consejo Nacional Electoral a más tardar dentro de los ciento ochenta (180) días posteriores a la conclusión del proceso electoral. En tal supuesto, la alianza tendrá la vigencia que sus integrantes hubiesen decidido o hasta que se convoque al siguiente proceso electoral general.*
  - 7. Cualquier tipo de violación a las disposiciones sobre el origen y uso de su financiamiento determinada en resolución en firme.*
  - 8. Por haber disminuido el total de sus afiliados o adherentes permanentes a una cifra inferior al 50% del número exigido por la Ley para su inscripción en el registro permanente de organizaciones políticas; y,*
- Por las sanciones previstas en la Ley."*

**53.** El Pleno del CNE acogiendo el informe No. 0008-DNAJ-CNE-2020 de 19 de febrero de 2020, del Director Nacional de Asesoría Jurídica, resolvió "Mantener el derecho de inscripción en el Registro Permanente de las Organizaciones Políticas, del Movimiento "Justicia Social" Lista 11, toda vez que, los actos administrativos con los que se le otorgó la personería jurídica han causado estado y se encuentran en firme, por lo tanto, ha adquirido derechos y ha contraído obligaciones.". De esta resolución del Pleno del CNE, no consta que se haya presentado reconsideración, ni tampoco impugnación ante el Tribunal Contencioso Electoral, de conformidad con el art. 30 del Código de la Democracia, las resoluciones una vez aprobadas se ejecutarán, constarán en el acta respectiva, salvo que hayan sido impugnadas.

- 54.** Principio fundamental sobre las competencias y atribuciones de las instituciones del Estado y de los servidores públicos, que actúen en ejercicio de la potestad estatal, es la facultad de actuar acuerdo a las competencias atribuidas en la Constitución y la ley, art. 226 de la Constitución. El órgano de administración electoral en ejercicio de la potestad estatal, recibe solicitudes de registro de organizaciones políticas, como una manifestación de la libertad política de organización y participación, derecho humano garantizado por la Constitución. Art. 217, y desarrollado ampliamente en el Código de la Democracia Título Quinto. La responsabilidad del CNE en garantía de este derecho de organización, se determina en normas previas, claras y públicas del ordenamiento jurídico electoral, aplicadas por dicho órgano electoral, considerando el principio de legalidad y los límites de su competencia, que es actuar en cumplimiento de las normas electorales, que por jerarquía constitucional y en razón de la especialidad de la materia electoral, están por sobre la normativa de la función administrativa que regula los actos administrativos, de administración general, destinados a satisfacer servicios públicos y necesidades sociales. El control de la legalidad de los actos electorales emanados de la potestad estatal conferida al CNE le corresponde al Tribunal Contencioso Electoral.
- 55.** La jerarquía normativa prevista en el art. 425 de la Constitución dispone que las normas constitucionales y los tratados internacionales de derechos humanos están en la cima de la pirámide, las leyes orgánicas por sobre las leyes ordinarias, en el caso de conflicto entre leyes orgánicas, dice expresamente la Constitución en el artículo citado, "...La jerarquía normativa considerará en lo que corresponda, el principio de competencia..." como se ha establecido claramente la competencia de la Función Electoral es garantizar el sufragio y la organización política, por lo que la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas es el cuerpo legal que el CNE debe aplicar en cumplimiento de su función de órgano de administración electoral; el Código Orgánico Administrativo COA es aplicable a los actos administrativos de carácter general en la administración pública, los pronunciamientos del CNE dentro de sus competencias constitucionales revisten distinta naturaleza, desde el punto de vista formal son emanados por una función del Estado encargada específicamente para el efecto, y desde el punto de vista material tiene por objeto tutelar los derechos políticos de los ciudadanos, prioridad del Estado.
- 56.** El Pleno del CNE en cumplimiento de su competencia constitucional recibió la solicitud de conformación del Movimiento Justicia Social y luego de verificar el cumplimiento de los requisitos previstos en el Código de la Democracia resolvió registrar a dicha organización política. Este acto no es un acto administrativo común, es un acto de naturaleza electoral previsto en la Constitución y en la ley, por lo que no es procedente iniciar un procedimiento de revisión administrativa, previsto en el COA, tomando en cuenta además que las resoluciones en las que se autorizó el registro del Movimiento Justicia Social no fueron impugnadas en los plazos establecidos ante el CNE, ni ante el Tribunal Contencioso Electoral.

- 57.** La Constitución establece que en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso, numeral 3 del artículo 76, 3. “*Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento. (...)*” En cuanto a la constitución, registro y cancelación de organizaciones políticas es una competencia del CNE, y al trámite propio en caso de causales de extinción se establece en el art. 327 Código de la Democracia, de lo cual se establece que no se cumple con una disposición constitucional para ser juzgado de acuerdo al trámite propio previsto en el Código de la Democracia, y que la resolución de iniciar un procedimiento administrativo prevista en el COA para regular la función administrativa de las instituciones del Estado; para actos administrativos de carácter general, es una situación muy diversa en relación al acto de reconocimiento y registro de una organización política, que es una acto formal y materialmente electoral, en razón de quién emitió ese acto el CNE órgano electoral autorizado, y en razón de la materia, corresponde al derecho de participación política y organización de los ciudadanos, derecho garantizado por la Constitución, las resoluciones del CNE en esta materia no pueden revisarse con procedimientos reservados para actos administrativos previstos en el Código Orgánico Administrativo.
- 58.** En la Codificación del Reglamento para la Inscripción de Partidos, Movimientos Políticos y Registro de Directivas se establece en el Art. 15, que presentada la documentación la autoridad electoral dispondrá la publicación de un extracto de la solicitud de inscripción de la organización política, bajo responsabilidad del peticionario, en uno de los diarios de circulación de Quito, Guayaquil o Cuenca para los movimientos nacionales. El citado reglamento en su art. 20 establece que se podrá impugnar las resoluciones del CNE, dentro de las 48 horas posteriores a la notificación, sobre la aceptación o negativa de registro de una organización política, el CNE resolverá las impugnaciones en el término de tres (3) días, de esta resolución se podrá interponer el recurso pertinente ante el Tribunal Contencioso Electoral, El procedimiento interno del CNE con este reglamento está bien definido y es la garantía de un proceso en el cual se cuenta con la participación de los promotores en la verificación de los requisitos para constituir una organización política, a su vez cualquier ciudadano o sujeto político puede oponerse o impugnar de la resolución del CNE relativa al registro de un movimiento político, estas normas permiten la seguridad jurídica en este trámite, las mismas que no pueden ser dejadas de lado por los propios consejeros del CNE al iniciar un procedimiento administrativo, del cual el órgano de administración electoral es el responsable, y los ciudadanos que en ejercicio de sus derechos políticos solicitan el reconocimiento de su organización política no pueden ser los afectados por actuaciones administrativas internas.

59. El Tribunal Contencioso Electoral como órgano jurisdiccional, que por mandato constitucional debe garantizar, precautelar y promover el ejercicio de los derechos de participación que se expresan en el sufragio activo y el sufragio pasivo (elegir y ser elegidos); así como los referentes a la organización política en cuanto a su constitución, funcionamiento y extinción, bajo los principios de legalidad, seguridad jurídica y tutela judicial efectiva, en el presente caso, se concluye que la Resolución PLE-CNE-1-19-7-2020 el 19 de julio 2020, acto de decisión del organismo de administración electoral CNE para iniciar un procedimiento administrativo de revisión de actuaciones administrativas relativas al número de firmas de respaldo que originalmente debieron presentar varios movimientos políticos al momento de su constitución, en el cual se han dictado medidas cautelares de suspensión de la actividad de varias organizaciones políticas se concluye: Este procedimiento administrativo de revisión no es procedente para comprobar requisitos que los movimientos políticos debieron presentar al momento de su constitución, ya que las normas que regulan la potestad del CNE de reconocer y registrar organizaciones políticas es un acto de naturaleza electoral previsto en la Constitución y el Código de la Democracia, complementado con la reglamentación que para el efecto ha dictado el propio CNE, en esta normativa jurídica electoral se establece los requisitos de constitución y cancelación de las organizaciones políticas, los plazos y los medios de impugnación para oponerse a la creación de una partido o movimiento, tanto en sede administrativa como ante el órgano jurisdiccional, por lo que la Resolución PLE-CNE-1-19-7-2020 el 19 de julio 2020 que inicia un procedimiento administrativo para revisar actuaciones en la inscripción de varios movimientos políticos entre los cuales esta Movimiento Justicia Social, vulnera los derechos de organización política de miles de ciudadanos que presentaron su apoyo para la conformación de una organización política, la cual fue reconocida por el CNE el 13 de noviembre del 2017 y ratificada el 19 de febrero del 2020. Corresponde a este órgano jurisdiccional electoral garantizar los derechos de participación de los ciudadanos adherentes al Movimiento Justicia Social para conformar y mantener un movimiento político reconocido por el órgano electoral competente, el control, funcionamiento democrático, permanencia, cancelación, así como su desenvolvimiento libre y autónomo de las organizaciones políticas se rige por la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia.

Por todo lo expuesto, **ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA**, resuelvo:

**PRIMERO:** Aceptar el recurso subjetivo contencioso electoral interpuesto por el señor Manuel Javier Castilla Fassio, Director Nacional del Movimiento Justicia Social, Listas 11, dentro de causa 046-2020-TCE; y, como consecuencia, dejar sin efecto la

Resolución PLE- CNE- 1-19-7-2020 tomada por el Consejo Nacional Electoral en sesión de 19 de julio de 2020.

**SEGUNDO:** Dejar sin efecto las medidas cautelares, dispuestas en el artículo 3 de la Resolución PLE- CNE- 1-19-7-2020 de 19 de julio de 2020.

**TERCERO:** Notifíquese:

**3.1** Al recurrente Manuel Xavier Castilla Fassio, y su patrocinador en el correo electrónico: machucalozanosantiago@gmail.com y en la casilla electoral 038.

**3.2** Consejo Nacional Electoral en la persona de su presidenta, en los correos electrónicos: secretariageneral@cne.gob.ec, santiagovallejo@cne.gob.ec ronaldborja@cne.gob.ec edwinmalacatus@cne.gob.ec y la casilla contencioso electoral 003.

**CUARTO:** Publíquese la presente sentencia en la cartelera virtual-página web del Tribunal Contencioso Electoral.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

FERNANDO

Firmado digitalmente por  
FERNANDO GONZALO

GONZALO

MUÑOZ BENITEZ

Fecha: 2020.08.01

MUÑOZ BENITEZ

22:40:03 -05'00'

Dr. Fernando Muñoz Benítez

**JUEZ TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL**

Certifico.- Quito, D.M., 1 de Agosto de 2020.

  
Dra. Paulina Parra Parra  
**SECRETARIA RELATORA**



## SENTENCIA

### CAUSA Nro. 046-2020-TCE

**TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL.**- Quito, Distrito Metropolitano, 14 de agosto de 2020, las 19h47- **Agréguese a los autos:**

- a) Copia certificada de la Convocatoria a Sesión Extraordinaria Jurisdiccional Nro. 050-2020-PLE-TCE.

#### **PRIMERO.- ANTECEDENTES.-**

**1.1.** El 22 de julio de 2020, a las 11h19 ingresó por Secretaría General, un escrito firmado por el señor Manuel Xavier Castilla Fassio, en su calidad de Director Ejecutivo Nacional del Movimiento Justicia Social, Listas 11 y su abogado patrocinador, mediante el cual interpuso un recurso subjetivo contencioso electoral de conformidad a la causal 15 del artículo 269 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, constante en (19) diecinueve fojas, con (19) diecinueve fojas en calidad de anexos. (Fs. 1 a 38).

**1.2.** A la causa la Secretaría General de este Tribunal, le asignó el número 046-2020-TCE y en virtud del sorteo electrónico efectuado el 22 de julio de 2020, a las 13:06:20, radicó la competencia de la causa en el doctor Fernando Muñoz Benítez, conforme la documentación que consta en el expediente. (Fs. 39 a 41).

El expediente ingresó al Despacho del doctor Fernando Muñoz Benítez el 22 de julio de 2020, a las 13h35, según se verifica de la razón sentada por la Secretaría Relatora.

**1.3.** El 23 de julio de 2020 a las 21:33:14, el señor Manuel Xavier Castilla Fassio, remitió electrónicamente al correo institucional de la Secretaría General de este Tribunal ([secretaria.general@tce.gob.ec](mailto:secretaria.general@tce.gob.ec)) un escrito firmado electrónicamente por su abogado patrocinador, mediante el cual indicaba que la resolución que recurría era la PLE-CNE-1-19-7-2020; y no la resolución PLE-CNE-1-19-7-2019 como constaba en su escrito inicial. (Fs.43 a 45).

**1.4.** Mediante auto de 25 de julio de 2020, a las 10h30, el juez de instancia dispuso en lo principal que el recurrente aclare y complete su petitorio, al tenor

de lo previsto el numeral 5 del artículo 6 del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral, esto es, puntualizar los medios de prueba que ofrece para acreditar los hechos; y que el Consejo Nacional Electoral remita a esa judicatura en original o copias certificadas y debidamente foliado, el expediente completo, incluyendo el informe N° 001-CNSIPT-DNOP-DNAJ-CNE-2020 y cualquier otro documento o informe jurídico y técnico, que guarde relación con la resolución PLE-CNE-1-19-7-2020. (Fs. 46 a 46 vuelta).

**1.5.** Oficio Nro. TCE-SG-OM-2020-0144-O, mediante el cual el abogado Alex Guerra Troya, Secretario General del Tribunal Contencioso Electoral, asigna la casilla contencioso electoral No. 038 al recurrente para notificaciones. (F. 53).

**1.6.** El 26 de julio de 2020, a las 18:59:38, el recurrente presentó electrónicamente un escrito mediante el cual completó y aclaró su recurso, de acuerdo a lo requerido por el juez de instancia, en auto dictado el 25 de julio de 2020. (Fs. 54 a 72).

**1.7.** El 27 de julio de 2020, a las 16h09, la doctora María Gabriela Herrera Torres, Secretaria General Subrogante del Consejo Nacional Electoral, remite el Oficio Nro. CNE-SG-2020-0956-Of, constante en (1) una foja, al que adjunta en calidad de anexo (1) un DVD-R, marca Maxell, con el que da cumplimiento de lo dispuesto en auto de 25 de julio de 2020. (Fs. 73 a 76).

**1.8.** El juez electoral mediante auto de fecha 29 de julio de 2020 a las 15h00, admitió a trámite la causa No. 046-2020-TCE. (Fs. 77 a 77 vuelta).

**1.9.** Mediante sentencia expedida el 01 de agosto de 2020 a las 22h30, el juez de instancia resolvió en lo principal: (Fs. 83 a 91 vuelta).

"PRIMERO: Aceptar el recurso subjetivo contencioso electoral interpuesto por el señor Manuel Javier Castilla Fassio, Director Nacional del Movimiento Justicia Social, Listas 11, dentro de causa 046-2020-TCE; y, como consecuencia, dejar sin efecto la Resolución PLE-CNE-1-19-7-2020 tomada por el Consejo Nacional Electoral en sesión de 19 de julio de 2020.

SEGUNDO: Dejar sin efecto las medidas cautelares, dispuestas en el artículo 3 de la Resolución PLE-CNE- 1-19-7-2020 de 19 de julio de 2020...".

**1.10.** La ingeniera Shiram Diana Atamaint Wamputsar, Presidenta del Consejo Nacional Electoral, mediante escrito ingresado en la Secretaría General del

Tribunal Contencioso Electoral el 04 de agosto de 2020, a las 10h27, interpuso recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia. (Fs. 96 a 119).

**1.11.** El Juez de primera instancia, mediante auto expedido el 05 de agosto de 2020, a las 11h00, dispuso: (F. 120).

"**PRIMERO:** Por cuanto el recurso de apelación a la sentencia dictada por este juzgador ha sido oportunamente presentado, se lo concede. Para el efecto, a través de la relatoría de este despacho, remítase el expediente a la Secretaría General para que proceda como corresponde".

**1.12.** Mediante Memorando N° TCE-FMB-PPP-021-2020, de 05 de agosto de 2020, la doctora Paulina Parra Parra, Secretaria Relatora del Despacho del doctor Fernando Muñoz Benítez, remite al abogado Alex Guerra Troya, Secretario General del Tribunal Contencioso Electoral, el expediente de la causa No. 046-2020-TCE. (F. 125).

**1.13.** Conforme se desprende del informe de realización del sorteo de causa jurisdiccional; del Acta de Sorteo No. 038-05-08-2020-SG de 05 de agosto de 2020; y de la razón sentada por el Secretario General del Tribunal Contencioso Electoral, correspondió al doctor Joaquín Viteri Llanga, juez de este Tribunal, el conocimiento y trámite del recurso de apelación interpuesto dentro de la causa No. 046-2020-TCE. (Fs.126 a 128).

**1.14.** Escrito constante en (1) una foja, suscrito electrónicamente por el abogado Santiago Esteban Machuca Lozano MSc., recibido a través del correo institucional de la Secretaría General de este Tribunal ([secretaria.general@tce.gob.ec](mailto:secretaria.general@tce.gob.ec)) el 05 de agosto de 2020, a las 15h24. (Fs. 129 a 132).

**1.15.** Escrito constante en (7) siete fojas, suscrito electrónicamente por el abogado Santiago Esteban Machuca Lozano MSc., recibido a través del correo institucional de la Secretaría General de este Tribunal ([secretaria.general@tce.gob.ec](mailto:secretaria.general@tce.gob.ec)) el 06 de agosto de 2020, a las 17h18. (Fs. 133 a 142).

**1.16.** Copia certificada del escrito presentado el 07 de agosto de 2020, mediante el cual, el doctor Joaquín Viteri Llanga se excusó de conocer y sustanciar la causa No. 046-2020-TCE y sus anexos. (Fs. 143 a 148).

**1.17.** Copia certificada de la Resolución No. PLE-TCE-1-08-08-2020-EXT, por la cual El Pleno del Tribunal Contencioso Electoral, en sesión No. 046-2020-PLE-TCE, celebrada el 08 de agosto de 2020, resolvió no aceptar la excusa presentada por el doctor Joaquín Viteri Llanga, Juez del Tribunal Contencioso Electoral para conocer y resolver la causa No. 046-2020-TCE. (Fs. 149 a 151 vuelta).

**1.18.** Copia certificada del Memorando Nro. TCE-VICE-PG-2020-0087-M, de 09 de agosto de 2020, a través del cual, la doctora Patricia Guaicha Rivera, jueza Vicepresidenta del Tribunal Contencioso Electoral, presentó excusa para conocer y resolver la causa No. 046-2020-TCE y sus anexos. (Fs. 152 a 161).

**1.19.** Copia certificada de la Resolución No. PLE-TCE-1-11-08-2020-EXT, adoptada por el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral, en sesión No. 047-2020-PLE-TCE de 11 de agosto de 2020, resolvió no aceptar la excusa presentada por la doctora Patricia Guaicha Rivera, jueza vicepresidenta del Tribunal, para conocer y resolver la Causa No. 046-2020-TCE. (Fs. 162 a 164).

**1.20.** Mediante auto dictado el 11 de agosto de 2020 a las 15h45, el juez sustanciador, admitió a trámite el recurso de apelación interpuesto por la Presidenta del Consejo Nacional Electoral, en contra de la sentencia de primera instancia, expedida el 1 de agosto de 2020 a las 22h30. (Fs.).

**1.21.** Acta entrega - recepción de copias simples suscrita entre la doctora Consuelito Terán Gavilánez y el magíster Santiago Machuca Lozano. (F. 166).

**1.22.** Mediante auto dictado el 11 de agosto de 2020, a las 15h45, el Juez sustanciador, admitió a trámite el recurso de apelación. (Fs. 167 a 169).

**1.23.** Oficio Nro. TCE-SG-OM-2020-0164-O, de 11 de agosto, mediante el cual el abogado Alex Guerra Troya, Secretario General de este Tribunal, convoca al magíster Guillermo Ortega Caicedo, Primer Juez Suplente del órgano, a integrar el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral. (F. 175).

**1.24.** Correo electrónico remitido el 11 de agosto de 2020 a las 21:46 a la dirección electrónica de la Secretaría General de este Tribunal ([secretaria.general@tce.gob.ec](mailto:secretaria.general@tce.gob.ec)) desde el correo machucalozanosantiago@gmail.com , el cual contiene un archivo adjunto de 3 KB de tamaño, con el título “smime.p7s”, el mismo que descargado contiene: (1) un escrito firmado digitalmente por el magister Santiago Esteban Machuca Lozano, abogado patrocinador del recurrente. (Fs. 176 a 179).

**1.25.** Copia certificada del Memorando Nro. TCE-ATM-2020-0041-M, de 11 de agosto de 2020, con un escrito adjunto, a través del cual el doctor Ángel Torres Maldonado, juez del Tribunal Contencioso Electoral, presentó su excusa dentro de la causa No. 046-2020-TCE. (Fs. 180 a 184).

**1.26.** Resolución No. PLE-TCE-1-12-08-2020-EXT, adoptada el 12 de agosto de 2020 por el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral, en la que resolvió negar la excusa presentada por el doctor Ángel Torres Maldonado, juez del Tribunal Contencioso Electoral, para conocer y resolver la Causa No. 046-2020-TCE. (Fs. 185 a 189).

**1.27.** Escrito remitido el 12 de agosto de 2020 a las 17:32 a la dirección electrónica de la Secretaría General de este Tribunal ([secretaria.general@tce.gob.ec](mailto:secretaria.general@tce.gob.ec)) desde el correo vanessafreirev@hayoo.es , constante en (3) tres fojas, suscrito electrónicamente por la señora Vanessa Freire, en calidad de Presidenta del Movimiento F. Compromiso Social. (Fs. 191 a 196).

**1.28.** Auto dictado por el Juez Sustanciador el 13 de agosto de 2020, a las 16h35. (F. 197).

Con los antecedentes expuestos, y por corresponder al estado de la causa, se procede analizar y resolver.

## **II.- ANÁLISIS DE FORMA**

### **2.1. JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA**

El Pleno del Tribunal Contencioso Electoral, es competente para conocer la presente causa en aplicación de lo dispuesto en el artículo 221 numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador, artículo 72 inciso cuarto de la Ley

Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia.

## **2.2. LEGITIMACIÓN ACTIVA**

Del expediente se observa que el recurso subjetivo contencioso electoral fue interpuesto en contra de la Resolución PLE-CNE-1-19-7-2020, expedida por el Consejo Nacional Electoral, cuya presidenta y representante legal es la ingeniera Shiram Diana Atamaint Wamputsar; por tanto, al ser parte procesal en la presente causa, se encuentra legitimada para interponer recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia.

## **2.3. OPORTUNIDAD PARA LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO**

De conformidad con el artículo 214 del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral, el recurso de apelación "se interpondrá dentro de los tres días contados desde la última notificación".

La sentencia de primera instancia, expedida dentro de la causa No. 046-2020-TCE, fue notificada a todas las partes el 01 de agosto de 2020, tal como se advierte de la razón sentada por la Secretaria Relatora del despacho del juez a quo, que obra a fojas 95 del proceso.

La presidenta del Consejo Nacional Electoral presentó su escrito de apelación el 04 de agosto de 2020 a las 10h27, en la Secretaría General del Tribunal Contencioso Electoral, como se advierte del respectivo documento de recepción, que obra a fojas 118; en consecuencia, el presente recurso de apelación ha sido interpuesto oportunamente.

Una vez verificado que el recurso de apelación interpuesto reúne los requisitos de forma, este Tribunal procede a efectuar el correspondiente análisis de fondo.

## **III. ANÁLISIS DE FONDO**

### **3.1. FUNDAMENTO DEL RECURSO DE APELACIÓN**

La ingeniera Shiram Diana Atamaint Wamputsar, Presidenta del Consejo Nacional Electoral, fundamenta su recurso de apelación en el artículo 72 de la

Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, y artículos 43 y 214 del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral, y en lo principal, expone:

"(...) Dentro de la sentencia 046-2020-TCE del 01 de agosto de 2020, me permito realizar las siguientes consideraciones:

En el párrafo cincuenta y seis se hace referencia a que:

"56. El Pleno del CNE en cumplimiento de su competencia constitucional recibió la solicitud de conformación del Movimiento Justicia Social y luego de verificar el cumplimiento de los requisitos previstos en el Código de la Democracia resolvió registrar a dicha organización política. Este acto no es un acto administrativo común, es un acto de naturaleza electoral previsto en la Constitución y en la ley, por lo que no es procedente iniciar un procedimiento de carácter administrativo previsto en el COA, tomando en cuenta además que las resoluciones en las que se autorizó el registro del Movimiento Justicia Social no fueron impugnadas en los plazos establecidos ante el CNE, ni ante el Tribunal Contencioso Electoral".

Al respecto señores jueces me permito realizar el siguiente análisis:

La resolución emitida por el Consejo Nacional Electoral responde a una recomendación, que cabe indicar es de carácter vinculante y obligatorio, emanada por la Contraloría General del Estado, la cual conforme lo señalado en el artículo 92 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado: "(...) una vez comunicadas a las instituciones del Estado y a sus servidores, deben ser aplicadas de manera inmediata y con el carácter obligatorio; serán objeto de seguimiento y su inobservancia será sancionada por la Contraloría General del Estado", constante en el informe Nro. DNAJ-AI-0147-2020 respecto del Examen Especial al cumplimiento de recomendaciones constante en el Informe DNA1-0053-2019, aprobado por la Contraloría General del Estado, por el periodo comprendido entre el 1 de agosto de 2019 y el 31 de diciembre de 2019, que en su recomendación 1 se establece:

**"Al Pleno del Consejo Nacional Electoral 1.- Dejará sin efecto la inscripción de los Movimientos Nacionales "Podemos", "Fuerza Compromiso Social", "Libertad es Pueblo" y "Justicia Social"** (...) a fin de que el Registro Permanente de Organizaciones Políticas consten únicamente las que al momento de su inscripción cumplían con lo dispuesto en la Constitución de la República del Ecuador; y, demás requisitos determinados en la normativa que regula la inscripción de los mismos, lo que permitirá el cumplimiento de la recomendación 1 del Informe DNA1-0053-2019 emitido por la Contraloría General del Estado; y, en consecuencia con aquello, depurarán el Registro de Organizaciones Políticas, eliminando aquellas que incumplan los requisitos previstos en la normativa vigente". (El énfasis me pertenece).

Para lo cual consideró lo establecido en el Código Orgánico Administrativo, el cual es aplicable para todos los organismos que conforman el sector público conforme lo señala en su artículo 1, y considerando que de conformidad con lo señalado en el artículo 225 numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador, la

Función Electoral es parte del mismo, por lo tanto, tanto, no puede aducir el juez que el Código Orgánico Administrativo no es norma aplicable para los actos emanados por el Consejo Nacional Electoral, más aun cuando ha sido el propio Tribunal Contencioso Electoral que mediante sus sentencias ha dispuesto a este órgano de administración electoral aplique el Código Orgánico Administrativo, cabe resaltar de que conformidad con el artículo 221 de la Constitución en concordancia con el artículo 266 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas constituyen jurisprudencia electoral, son de última instancia y de obligatorio cumplimiento, por lo que me permito citar la sentencia 906-2019-TCE que en su parte pertinente señala:

"(...) Es necesario destacar que el Código Orgánico Administrativo, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 31, el 7 de julio de 2017 y aplicable desde el 7 de julio de 2018, define a los actos de simple administración y determina su alcance y contenido (art. 120, 122, 123 y 124), lo cual debe ser observado por el Consejo Nacional Electoral, y por tal razón se deja por sentado que el Consejo Nacional Electoral debe aplicar en lo que corresponda el Código Orgánico Administrativo, así como se insta que al emitir sus decisiones observen los parámetros de la decisión y de esa manera, se evite que se declare la nulidad de sus Resoluciones" (El énfasis me pertenece).

En ese sentido queda plenamente justificado el inicio del proceso administrativo referido.

Por otra parte, en el párrafo cincuenta y siete y cincuenta y ocho de la sentencia señala:

"57. La Constitución establece que en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso, numeral 3 del artículo 76, 3. "Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento. (...)". En cuanto a la constitución, registro y cancelación de organizaciones políticas es una competencia del CNE, y al trámite propio en caso de causales de extinción se establece en el art. 327 Código de la Democracia, de lo cual se establece que no se cumple con una disposición constitucional para ser juzgado de acuerdo al trámite propio previsto en el Código de la Democracia, y que la resolución de iniciar un procedimiento administrativo prevista en el COA para regular la función administrativa de las instituciones del Estado; para actos administrativos de carácter general, es una situación muy diversa en relación al acto de reconocimiento y registro de una organización política, que es una acto formal y materialmente electoral, en razón de quién emitió ese acto el CNE órgano electoral autorizado, y en razón de la materia, corresponde al derecho de participación política y organización de los ciudadanos, derecho garantizado por la Constitución, las resoluciones del CNE en esta materia no pueden revisarse con procedimientos reservados para actos administrativos previstos en el Código Orgánico Administrativo.

58. En la Codificación del Reglamento para la Inscripción de Partidos, Movimientos Políticos y Registro de Directivas se establece en el Art. 15, que presentada la documentación la autoridad

electoral dispondrá la publicación de un extracto de la solicitud de inscripción de la organización política, bajo responsabilidad del peticionario, en uno de los diarios de circulación de Quito, Guayaquil o Cuenca para los movimientos nacionales. El citado reglamento en su art. 20 establece que se podrá impugnar las resoluciones del CNE, dentro de las 48 horas posteriores a la notificación, sobre la aceptación o negativa de registro de una organización política, el CNE resolverá las impugnaciones en el término de tres (3) días, de esta resolución se podrá interponer el recurso pertinente ante el Tribunal Contencioso Electoral, El procedimiento interno del CNE con este reglamento está bien definido y es la garantía de un proceso en el cual se cuenta con la participación de los promotores en la verificación de los requisitos para constituir una organización política, a su vez cualquier ciudadano o sujeto político puede oponerse o impugnar de la resolución del CNE relativa al registro de un movimiento político, estas normas permiten la seguridad jurídica en este trámite, las mismas que no pueden ser dejadas de lado por los propios consejeros del CNE al iniciar un procedimiento administrativo, del cual el órgano de administración electoral es el responsable, y los ciudadanos que en ejercicio de sus derechos políticos solicitan el reconocimiento de su organización política no pueden ser los afectados por actuaciones administrativas internas".

Respecto al análisis del juez y su referencia a las causales de extinción y el estado de los actos administrativos señores jueces me permito poner en su conocimiento que esta administración electoral en un primer momento realizó el mismo análisis, puesto que la recomendación fue:

"1. Realizarán acciones tendientes a considerar y vigilar la situación legal de los Movimientos Nacionales "Justicia Social", "Podemos", "Libertad es Pueblo" y "Fuerza Compromiso Social", con respecto a su inscripción y entrega de personería jurídica (...)".

Este órgano electoral fundamentó su análisis en los pilares que el juez consideró en la Sentencia de esta causa, esto es, que los actos administrativos con los que se resolvió otorgar su personería jurídica han causado efecto, se encuentran en firme y gozan de presunción de legitimidad, de acuerdo a lo establecido en el artículo 218 del Código Orgánico Administrativo. Puesto que la presunción de legitimidad de los actos administrativos no solo tiene que ver con el ejercicio de la potestad de las autoridades públicas para emitir actos administrativos, sino que "consiste en la suposición de que el acto fue emitido conforme a derecho, es decir que su emisión responde a todas las prescripciones legales" (Marienhoff, Miguel S. Tratado de Derecho Administrativo, Abeledo – Perrot, Buenos Aires, 1975, t II. Presunción de Legitimidad).

Por otro lado, como ente administrativo electoral, en estricto cumplimiento de la garantía del debido proceso, establecido en el artículo 76, numeral 3 de la Constitución de la República del Ecuador, el cual prescribe que nadie podrá ser sancionado por un acto u omisión que no esté tipificado en la ley como infracción administrativa o de otra naturaleza, ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. Solo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento, este ente electoral consideró que las Organizaciones Políticas: "Justicia Social, Listas 11", "Podemos, Listas 33", "Libertad es Pueblo, Listas 9" y "F. Compromiso Social, Listas 5" no incurrieron en las causales de cancelación establecidas en el artículo 327 del Código de la Democracia. En este sentido, el análisis de la situación legal de las referidas Organizaciones Políticas se

realizó observando el principio pro-administrado, es decir, la necesidad de favorecer en caso de duda los intereses de los administrados, tal como lo establece el artículo 9 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia.

Resultado del análisis, realizado en su debido tiempo, se adoptaron las siguientes resoluciones Nros. PLE-CNE-5-2-1-2020 y PLE-CNE-6-2-1-2020 de 2 de enero de 2020, PLE-CNE-6-21-2-2020 y PLE-CNE-7-21-2-2020, del 21 de febrero de 2020, resolviendo mantener el derecho de inscripción en el Registro Nacional Permanente de las Organizaciones Políticas a los Movimientos Nacionales "Podemos", "F. Compromiso Social", "Libertad es Pueblo" y "Justicia Social".

Conforme lo manifestado, y sin embargo de que el Consejo Nacional Electoral, aplicó el procedimiento y las normas que el juez de instancia menciona en su análisis, la Contraloría General del Estado consideró que no se cumplió a cabalidad dicha recomendación y subsecuentemente emitió predeterminaciones de responsabilidad administrativa de Destitución y Multa en contra de la Presidenta, una consejera, un consejero y la ex directora jurídica, documentos que adjunto en copia debidamente certificada a esta apelación, y ante una nueva emisión de otra recomendación, conforme se detalla posteriormente, se inició un nuevo procedimiento precautelando el debido proceso y el derecho a la defensa, conforme las consideraciones que se detallan a continuación.

Bajo ese contexto, en el Informe DNAJ-AI-0147-2020 la Contraloría General del Estado, emite una nueva recomendación señalando lo siguiente:

"Al Pleno del Consejo Nacional Electoral 1. Dejará sin efecto la inscripción de los Movimientos Nacionales "Podemos", "Fuerza Compromiso Social", "libertad es Pueblo" y "Justicia Social", realizadas mediante resoluciones PLE-CNE-1-1-8-8-2016 (...), PLE-CNE-7-13-11-2017 (...) PLE-CNE-6-7-3-2018 (...) PLE-CNE-39-24-9-2018-T (...) PLE-CNE-5-2-1-2020 y PLE-CNE-6-2-1-2020 (...) PLE-CNE-6-21-2-2020 y PLE-CNE-7-21-2-2020, a fin de que en el Registro Permanente de Organizaciones Políticas consten únicamente las que al momento de su inscripción cumplían con lo dispuesto en la Constitución de la República del Ecuador y demás requisitos determinados en la normativa que regula la inscripción de las mismas, lo que permitirá el cumplimiento de la recomendación 1 del Informe DNAJ-0053-2019 emitido por la Contraloría General del Estado y, en consecuencia con aquello, depurarán el Registro de Organizaciones Políticas, eliminando aquellas que incumplan los requisitos previstos en la normativa vigente" (El énfasis me pertenece).

Ante la nueva recomendación expresa de la Contraloría, y con el objeto de observar el debido proceso y otorgar a las organizaciones políticas el derecho de defensa ante los argumentos emitidos por la Contraloría General del Estado el Pleno del Consejo Nacional en Resolución PLE-CNE-1-19-7-2020, resolvió:

"Artículo 1.- Iniciar el Procedimiento Administrativo de revisión de las actuaciones administrativas con las que se inscribió en el Registro Nacional Permanente de Organizaciones Políticas a los Movimientos Nacionales "Podemos, Lista 33", "F. Compromiso Social, Lista 5", "Libertad es Pueblo, Lista 9"; y, "Justicia Social, Lista 11", aprobadas mediante Resoluciones Nros. PLE-CNE-

6-7-3-2018, de 7 de marzo de 2018; PLE-CNE-1-18-8-2016, de 18 de agosto de 2016; PLE-CNE-39-24-9-2018-T, de 24 de septiembre de 2018; y, PLE-CNE-7-13-11-2017, de 13 de noviembre de 2017; respectivamente, en virtud de la petición razonada emitida por parte de la Contraloría General del Estado, relativa a la depuración del mencionado Registro.

Artículo 2.- Otorgar el plazo de diez días, para que las Organizaciones Políticas en sus prerrogativas presenten pruebas, alegatos, elementos de descargo y observaciones, de conformidad con lo señalado en el artículo 194 del Código Orgánico Administrativo posterior a lo cual se dará inicio al periodo de prueba.

Artículo 3.- Aplicar la medida cautelar de suspensión de la actividad de las Organizaciones Políticas Nacionales "Podemos, Lista 33", "F. Compromiso Social, Lista 5", "Libertad es Pueblo, Lista 9"; y, "Justicia Social, Lista 11", aprobadas mediante Resoluciones Nros. PLE-CNE-6-7-3-2018, de 7 de marzo de 2018; PLE-CNE-1-18-8-2016, de 18 de agosto de 2016; PLE-CNE-39-24-9-2018-T, de 24 de septiembre de 2018; y, PLE-CNE-7-13-11-2017, de 13 de noviembre de 2017; respectivamente,, conforme lo determina el artículo 189 numeral 5 del Código Orgánico Administrativo, en virtud que, lo que se cuestiona en la petición razonada por la Contraloría General del Estado es su inscripción en el Registro Nacional Permanente de Organizaciones Políticas del Consejo Nacional Electoral y por ende su personería jurídica. Observando que la medida cautelar cumple con el fin que es legítimo, y que la procedencia de la misma es oportuna, idónea, necesaria y proporcional, con el objetivo de satisfacer dicho fin, y que el grado de satisfacción es menos equivalente al de la intensidad de la limitación al derecho a la igualdad del ejercicio de los derechos políticos o de participación de las Organizaciones Políticas que se encuentran legalmente Registradas ante el Consejo Nacional Electoral".

En este sentido queda evidenciado que la resolución emanada por este órgano electoral observa los preceptos constitucionales, legales y precedentes jurisprudenciales, se encuentra debidamente motivada por lo que es clara, lógica y comprensible.

---

## 5. PETICIÓN

Por los argumentos manifestados, en mi calidad de Presidenta del Consejo Nacional Electoral, solicito a ustedes señores Jueces del Tribunal Contencioso Electoral, se sirvan REVOCAR la sentencia dictada por el Juez Sustanciador, doctor Fernando Muñoz Benítez y ratificar en todas sus partes la Resolución Nro. PLE-CNE-1-19-7-2020 de 19 de julio de 2020...".

### **3.2. ESCRITO DEL REPRESENTANTE LEGAL DEL MOVIMIENTO "JUSTICIA SOCIAL, LISTAS 11"**

El ciudadano Manuel Xavier Castilla Fassio, en su calidad de Director Ejecutivo Nacional del Movimiento "Justicia Social, Listas 11", mediante escrito suscrito por su abogado patrocinador y remitido electrónicamente el 06 de

agosto de 2020 vía mail al correo institucional **secretaria.general@tce.gob.ec** de la Secretaría General de este Tribunal, en lo principal, manifiesta lo siguiente:

**"¿Puede el Consejo Nacional Electoral aplicar las disposiciones normativas del Código Orgánico Administrativo?"**

El escrito de apelación presentado, se centra en señalar que el Código Orgánico Administrativo si se puede aplicar por parte del Consejo Nacional Electoral. En efecto, dicha norma si podría ser aplicada por el Consejo Nacional Electoral, pero únicamente para regular los actos de administración ordinaria o comunes que emanan del CNE pero NUNCA de actos de administración especializada electoral.

Ante esto, es necesario diferenciar la actividad jurídica de la administración ordinaria (acto administrativo - hechos administrativos) y la actividad jurídica de la administración especializada en materia electoral, que se produce dentro de las competencias de dirección, organización, vigilancia y ejecución del proceso electoral, financiamiento y gasto electoral y registro e inscripción de organizaciones políticas y otras en virtud de garantizar el ejercicio de los derechos políticos.

Como bien lo ha manifestado la sentencia recurrida, en el caso de conflicto entre leyes orgánicas, la Constitución prevé que "la jerarquía normativa considerará en lo que corresponda, el principio de competencias....".

En tal virtud, la competencia de la Función Electoral es garantizar el sufragio y la organización política, por lo que la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas es el cuerpo legal que el CNE debe aplicar en Justicia que garantiza democracia en cumplimiento de su función de órgano de administración electoral. El Código Orgánico Administrativo (COA) es aplicable a los actos administrativos de carácter general en la administración pública, los pronunciamientos del CNE dentro de sus competencias constitucionales revisten distinta naturaleza, desde el punto de vista formal son emanados por una función del Estado encargada específicamente para el efecto, y desde el punto de vista material tiene por objeto tutelar los derechos políticos de los ciudadanos, prioridad del Estado.

(...) El CNE busca maliciosamente encontrar un ámbito normativo de respaldo para incurrir en ámbitos en los cuales no tiene competencia como (3 arbitrariedades que comete el CNE): 1. Revisar un acto administrativo electoral que ya ha causado efecto, es decir, que ya no es revisable vía procedimiento administrativo o procedimiento electoral; 2. Dictar medidas cautelares y todavía más de suspensión de una organización política; y, 3. Aplicar un procedimiento administrativo de revisión de actos administrativos que no existe en ninguna norma jurídica, ni en el COA ni en la LOEOP.

1. **Primera arbitrariedad:** el CNE no tiene competencia para revisar un acto administrativo electoral que ya ha causado efecto; es decir, que ya no es revisable vía procedimiento administrativo o procedimiento electoral.

El acto administrativo que ya ha causado estado, es el acto administrativo electoral contenido en la resolución emitida por el Pleno del Consejo Nacional Electoral No. PLE-CNE-7-13-11-2017 de lunes 13 de octubre de 2017, en donde se decidió acoger el informe No. 142-DNOP-CNE-2017 de 6 de noviembre de 2017, emitido por el Coordinador Nacional Técnico de Participación Política, del Coordinador Nacional de Asesoría Jurídica y del Director Nacional de Organizaciones Políticas de ese entonces, en donde señalaban lo siguiente: (...) "en tal virtud, recomiendan la Inscripción del Movimiento Justicia Social".

(...) Esta situación es reconocida por el Pleno del CNE, quien mediante informe jurídico No. 0008-DNAJCNE-2020 de fecha 19 de febrero de 2020 acogido mediante resolución Nro. PLE-CNE-7-21-2-2020 de 21 de febrero de 2020 resuelve "mantener el derecho de inscripción en el Registro Permanente del Movimiento Justicia Social"

(...) Es completamente arbitrario que luego de 3 años se busque a través de una procedimiento forjado inhabilitar a una organización política en pleno desarrollo de un calendario electoral para el proceso de elecciones generales de 2021, en el cual, en fecha 29 de junio de 2020 se cerró el plazo para la inscripción de organizaciones políticas que participarán en dicho proceso electoral.

## **2. Segunda arbitrariedad El CNE no tiene competencia para dictar medidas cautelares y todavía de suspensión**

El CNE se basa en el COA para emitir una medida arbitraria que es "dictar medidas cautelares de suspensión de una organización política". El Pleno del Consejo Nacional Electoral se da una competencia que no tiene, al fundamentarse en el artículo 189 del COA que reconoce la posibilidad de dictar medidas cautelares, pero medidas cautelares que pueden ser emitidas cuando inicia alguno de los cuatro procedimientos administrativos regulados por el COA (procedimiento administrativo ordinario, procedimiento administrativo sancionatorio, procedimiento administrativo de ejecución coactiva y procedimiento administrativo de responsabilidad extracontractual del Estado), en virtud del artículo 184.

Somos reiterativos en señalar que las actuaciones del CNE no pueden fundamentarse JAMÁS en disposiciones normativas establecidas en el COA que regulan situaciones ajenas a la administración especializada en materia electoral como las causales de extinción del acto administrativo (103 COA), la declaratoria de nulidad de oficio de un acto administrativo (106 COA) y la aplicación de figuras de la autotutela de la administración o la revisión y posterior derogatoria de actos administrativos (132 COA).

(...)

## **3. Tercera arbitrariedad: Aplicar un procedimiento administrativo de revisión de actos administrativos que no existe en ninguna norma jurídica, ni en el COA ni en la LOEOP.**

El Pleno del CNE está aplicando un procedimiento administrativo ELECTORAL INEXISTENTE para revisar un acto administrativo que ha causado estado. Es decir, se busca revisar la validez de la inscripción de nuestra organización política mediante un procedimiento forjado (inventado a última hora) al margen del ordenamiento jurídico, con lo cual se vulnera el derecho a la seguridad jurídica y el derecho al debido proceso, reconocido en los artículos 82 y 76 de la Constitución de la República, respectivamente.

(...) No existe ningún procedimiento de revisión de actos administrativos ni en el COA ni en la LOEOP, lo que está regulado en el COA es el ejercicio de la autotutela de los órganos que ejercen función administrativa que permite a la administración revocar sus propios actos, para lo cual tampoco tiene competencia el Pleno del Consejo Nacional Electoral, ya que no está regulado procedimiento alguno para el ejercicio de la auto tutela en actos administrativos electorales.

**(...) Sobre el cumplimiento de las recomendaciones realizadas por la Contraloría General del Estado**

Para desvanecer los argumentos de la Presidencia del CNE hay que contestar previamente dos preguntas:

- A. ¿Tiene competencias, funciones o atribuciones el Contralor General del Estado para entrar a revisar el contenido de un acto eminentemente electoral relacionado con el otorgamiento de una personería jurídica una organización política?
- B. ¿El Contralor General del Estado puede disponer que el órgano administrativo electoral realice funciones que son prerrogativas y facultades propias del mismo?

La respuesta a estas dos interrogantes es NO, y estas respuestas las podemos manifestar categóricamente por que (sic) no encontramos normas constitucionales e infraconstitucionales que faculten al Contralor en tamaño despropósito.

El Contralor General del Estado de conformidad con el artículo 211 y 212 de la CRE solo puede intervenir en el análisis de la gestión administrativa de recursos y bienes públicos mediante los procedimientos administrativos de control como el examen especial, la auditoría externa, la auditoría interna, etc.

Es decir, en el presente caso bien podrían haber analizado la adecuada utilización de recursos públicos en el proceso de verificación de firmas y demás, pero de ahí a entrar analizar (sic) y determinar que varias organizaciones políticas no cumplieron requisitos para su inscripción y otorgamiento de personería y ordenar que se elimine del registro a las mismas, es simplemente una LOCURA atentatoria de derechos constitucionales, que bien podría acarrear responsabilidad electoral (infracción electoral según el 279.7 LOEOP), política (causal de juicio político según el 131 CRE) y penal al Contralor General del Estado (...).

**Advertencia sobre la potencial vulneración de derechos políticos que podrían ocasionar la implementación de la "recomendación" realizada por el Contralor general del Estado**

El Informe No. DNAJ-AI-0147-2020 aprobado por la Contraloría General del Estado, que se realiza en base al análisis del cumplimiento de las recomendaciones emitidas en el informe No. DNA1-0053-2019, a más de ser arbitrario por constitucional e ilegal al producirse de una extralimitación de funciones por parte de Contraloría, dispone un imposible jurídico que generaría graves vulneraciones de derechos constitucionales.

(...) Dicha actuación se constituye en un imposible jurídico por cuanto no se puede implementar "el dejar sin efecto la inscripción y registro de una organización política", cuyo acto administrativo que le otorgó dicha personería ha causado estado, salvo ÚNICAMENTE por las causales que están determinadas previamente en la LOEOP, y EN LAS CUALES NO HEMOS INCURRIDO, conforme lo señala el propio informe jurídico

No. 0008-DNAJCNE-2020 de 19 de febrero de 2020 que fue acogido mediante resolución por el Pleno del Consejo Nacional Electoral (...).

Justamente por eso, el informe jurídico del CNE al que nos referimos en cumplimiento a las primeras observaciones de Contraloría General del Estado recogidas en informe No. DNA1-0053-2019, es acogido mediante Resolución No. PLE-CNE-7-21-2-2020 de 21 de febrero de 2020, que resuelve "mantener el derecho de inscripción en el Registro Permanente del Movimiento Justicia Social" (...)

#### SOLICITUD

Por los argumentos vertidos tanto en nuestra petición inicial de recurso subjetivo contencioso electoral como en este alegato, solicitamos se rechace el recurso de apelación presentado por la presidenta del Consejo Nacional Electoral y se ratifique la sentencia subida en grado, con lo cual se ordene:

- a. Que se deje sin efecto la resolución PLE-CNE-1-19-7-2019 emitida por el Pleno del Consejo Nacional Electoral en la sesión de domingo 19 de julio de 2020 así como la ilegal medida cautelar dictada en ella de suspensión de nuestra organización política Movimiento Justicia Social, Listas 11.
- b. Que se deje sin efecto la ilegal medida cautelar de suspensión de las organizaciones políticas".

### 3.3. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

En virtud de las afirmaciones hechas por las partes procesales, este Tribunal estima necesario el identificar previamente los antecedentes que motivaron la interposición del recurso subjetivo contencioso electoral:

1. La Contraloría General del Estado, en cumplimiento de la orden de trabajo No. 0026-DNA1-2018-I ejecutó el "*Examen especial a los sistemas informáticos e infraestructura tecnológica, comunicaciones y contratos relacionados, utilizados en la inscripción, registro y extinción de organizaciones políticas; y, consulta popular, en el CONSEJO NACIONAL ELECTORAL y entidades relacionadas, por el periodo comprendido entre el 1 de febrero de 2013 y el 31 de agosto de 2018.*" y como consecuencia elaboró y aprobó con fecha 01 de agosto de 2019, el informe DNA1-0053-2019, el cual fue puesto en conocimiento al Consejo Nacional Electoral mediante oficio No. 31168-DNA1 de 14 de agosto de 2019 y contiene 19 recomendaciones entre las que consta la recomendación primera: "(...) Al Pleno del Consejo Nacional Electoral. 1. Realizarán acciones tendientes a considerar y vigilar la situación legal de los Movimientos Nacionales: "Justicia Social", "Podemos", "Libertad es Pueblo" y "Fuerza Compromiso Social": con respecto a su inscripción y entrega de personería jurídica."
2. El Consejo Nacional Electoral, en atención a la recomendación hecha por la Contraloría General del Estado en el informe DNA1-0053-2019, acogiendo el informe jurídico 0008-DNAJ-CNE-2020 de 19 de febrero de

2020, expidió la Resolución PLE-CNE-7-21-2-2020, de fecha 21 de febrero de 2020, por la cual dispuso: "a. Mantener el derecho de inscripción en el Registro Permanente de las Organizaciones Políticas, del Movimiento Nacional "Justicia Social" Lista 11, toda vez que, los actos administrativos con los que se le otorgó la personería jurídica han causado estado y se encuentran en firme, por lo tanto ha adquirido derechos y ha contraídos obligaciones, participando incluso en el proceso de Elecciones Seccionales y de Consejeros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social 2019, obteniendo un total resultados 748.586,7 votos a nivel nacional equivalente al 1.40% de votación a nivel nacional, 1.8 escaños para la dignidad de alcaldías en alianza e individual; y, 17 concejales en 7 cantones del país equivalente a 3.20 %, de acuerdo a la información remitida mediante memorando Nro. CNE-DNE-2020-0023-M de 11 de febrero de 2020, por la Dirección Nacional de Estadística del Consejo Nacional Electoral por lo tanto, no se configura la causal de cancelación establecida en el artículo 327 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, ya que el Movimiento desde su inscripción en noviembre de 2017, ha podido participar en un solo proceso eleccionario, por lo que no existe base para verificar si ha cumplido el 4% de votos en dos elecciones consecutivas; por tanto, posee legitimación de acuerdo con las disposiciones y requisitos que establece la Constitución y legislación electoral, en respeto del principio pro-participación de la Organización Política".

- 3.** La Contraloría General del Estado, efectuó el Examen Especial al "(...) cumplimiento de recomendaciones constantes en el informe DNA1-0053-2019 aprobado por la Contrataría General del Estado, por el periodo comprendido entre el 01 de agosto de 2019 y el 31 de diciembre de 2019", en virtud del cual emitió el Informe No. DNAI-AI-0147-2020, aprobado el 18 de junio de 2020, en que concluye que el CNE incumplió algunas recomendaciones, entre las que se encuentra la recomendación primera del informe DNA1-0053-2019; y, por tanto, recomienda al Pleno del Consejo Nacional Electoral "dejar sin efecto la inscripción de organizaciones políticas", entre ellas el movimiento Justicia Social, lista 11; y, en consecuencia "depurar el Registro de Organizaciones Políticas, eliminando aquellas que incumplan los requisitos previstos en la normativa vigente".
- 4.** Finalmente, el Pleno del Consejo Nacional Electoral, expidió la Resolución No. PLE-CNE-1-19-7-2020, de fecha 19 de julio de 2020, mediante la cual dispone: 1) iniciar el proceso administrativo de revisión de actuaciones administrativas con las que se inscribió a cuatro organizaciones políticas -entre ellas el Movimiento "JUSTICIA SOCIAL, LISTAS 11"; 2) conceder a las cuatro organizaciones políticas -entre ellas al Movimiento Justicia Social, Listas 11- el plazo de 10 días para que presenten pruebas y descargos; y, 3) aplicar la medida cautelar de suspensión de la actividad de las cuatro organizaciones políticas -entre ellas el Movimiento "Justicia Social, Listas 11- contemplada en el

numeral 5 del artículo 189 del Código Orgánico Administrativo; siendo esta última resolución la que motivó la interposición del recurso subjetivo contencioso electoral, por parte del representante legal del Movimiento “Justicia Social, Listas 11”, en la presente causa.

### **3.4 PROBLEMAS JURÍDICOS A RESOLVER**

Una vez identificados los antecedentes de la presente causa, a fin de resolver sobre el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera instancia, este Tribunal estima necesario pronunciarse en relación a los siguientes problemas jurídicos:

- 1) ¿Las normas del Código Orgánico Administrativo son aplicables para el inicio del procedimiento administrativo dispuesto en la Resolución No PLE-CNE-1-19-7-2020 por parte del Consejo Nacional Electoral?;**
- 2) ¿Cuándo procede la interposición del recurso subjetivo contencioso electoral?;**
- 3) ¿La medida cautelar ordenada por el Consejo Nacional Electoral fue adoptada con la motivación suficiente y respeta los derechos de participación política?**

Para dar respuesta a los problemas jurídicos planteados, este órgano de administración de justicia electoral, efectúa el siguiente análisis:

#### **3.4.1. ¿Las normas del Código Orgánico Administrativo son aplicables para el inicio del procedimiento administrativo dispuesto en la Resolución No PLE-CNE-1-19-7-2020 por parte del Consejo Nacional Electoral?**

La ingeniera Shiram Diana Atamaint Wamputsar, Presidenta del Consejo Nacional Electoral, en su escrito de apelación, señala que, para adoptar la Resolución PLE-CNE-1-19-7-2020, se consideró lo establecido en el Código Orgánico Administrativo, “el cual es aplicable para todos los organismos que conforman el sector público, y de conformidad con lo señalado en el artículo 225 numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador, la Función Electoral es parte del mismo”.

En efecto, de conformidad con el artículo 1 del Código Orgánico Administrativo, dicho cuerpo legal “regula el ejercicio de la función administrativa de los organismos que conforman el

sector público”, del cual forma parte el Consejo Nacional Electoral, como órgano de la Función Electoral, conforme lo previsto en el artículo 225, numeral 1 de la Constitución de la República.

Si bien la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia no hace una remisión expresa al Código Orgánico Administrativo como norma supletoria, no es menos cierto que este órgano jurisdiccional, a través de varios autos y sentencias, ha invocado las disposiciones del citado cuerpo normativo e incluso ha requerido al órgano administrativo electoral su aplicación para garantizar el debido proceso en aquellos casos en que la anomia electoral no prevé un procedimiento específico, tal como en el presente caso.

De lo anotado se infiere entonces que el Consejo Nacional Electoral, al ejecutar sus actuaciones de carácter administrativas, debe sujetarse de manera obligatoria a las normas constitucionales, así como a las disposiciones legales específicas y especiales del Código de la Democracia y aquellas de carácter infralegal que regulan el ejercicio de sus atribuciones en asuntos formal y materialmente electorales en cuyo ámbito de aplicación existe competencia exclusiva; y, a falta de norma, de manera supletoria -en lo que fuere pertinente y aplicable- a las disposiciones contenidas en otros cuerpos normativos, entre ellos, el Código Orgánico Administrativo. Es más, le corresponde a la administración electoral en cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales, el elaborar las normas de carácter infralegal y reglamentaria que determinen el procedimiento y tiempos que correspondan para solucionar los conflictos de carácter administrativo electorales que se presenten en similitud a aquel que motiva esta causa para en el futuro no depender de la aplicación de normas de carácter subsidiaria.

### **3.4.2 ¿Cuándo procede la interposición del recurso subjetivo contencioso electoral?**

El recurso subjetivo contencioso electoral, es un medio de impugnación que se interpone en contra de las resoluciones o actos de la administración electoral por decisiones en las que se lesionen los derechos de participación de los ciudadanos, las candidatas y candidatos u organizaciones políticas; y, por conflictos internos de las organizaciones políticas por las resoluciones que adoptan sus organismos directivos, cuando desconocen un derecho particular

o lesionan un bien jurídicamente protegido, conforme lo prevé el artículo 269 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia.

En el presente caso, el recurrente, Manuel Xavier Castilla Fassio, en calidad de Director Ejecutivo Nacional del Movimiento “Justicia Social, Listas 11”, interpuso un recurso subjetivo contencioso electoral en contra de la Resolución No. PLE-CNE-1-19-7-2020, expedida por el Pleno del Consejo Nacional Electoral, resolución que el recurrente estima violatoria de los derechos invocados en su escrito inicial.

El numeral 15 del artículo 269 del Código de la Democracia, prevé la posibilidad de interponer un recurso subjetivo contencioso electoral ante “*Cualquier otra resolución, formal o materialmente electoral, que emane del Consejo Nacional Electoral, (...) y que no tengan un procedimiento previsto en la ley*”, lo cual hace suponer -prima facie- la precedencia del referido recurso, en virtud de que la impugnación se dirige en contra de una resolución expedida por el órgano administrativo electoral.

De la argumentación expuesta por el representante de la organización política Movimiento “Justicia Social, Listas 11”, así como de la constancia procesal, se advierte que el Consejo Nacional Electoral, en la resolución No. PLE-CNE-1-19-7-2020, dispuso el inicio del procedimiento administrativo de revisión de las actuaciones administrativas con las que se inscribió en el Registro Nacional Permanente de Organizaciones Políticas a varios movimientos políticos, entre ellos el Movimiento “Justicia Social, Lista 11”, “en virtud de la petición razonada emitida por parte de la Contraloría General del Estado, relativa a la depuración del mencionado Registro”.

---

Así mismo, el Pleno del Consejo Nacional Electoral dispuso conceder el plazo de diez días, para que las organizaciones políticas referidas en la impugnada resolución, entre ellas el movimiento Justicia Social, Listas 11, “presenten pruebas, alegatos, elementos de descargo y observaciones, de conformidad con lo señalado en el artículo 194 del Código Orgánico Administrativo, posterior a lo cual se dará inicio al periodo de prueba”.

Del cuaderno procesal se establece que la intencionalidad de lo resuelto por el Consejo Nacional Electoral es analizar, revisar y resolver la validez de actos de carácter administrativo anteriores, bajo las normas de autotutela de la legalidad y corrección, a través de la previsión legal de la aplicación de un procedimiento administrativo en las controversias que se puedan plantear en la

actividad de la administración pública para lo que no está previsto un procedimiento específico; y, por eso se ampara en la normativa del COA.

Este Tribunal considera que la expedición de la resolución PLE-CNE-1-19-7-2020 y con ella el inicio del procedimiento administrativo de revisión, dispuesto el Consejo Nacional Electoral, constituyen actos de carácter preparatorio, previo a la adopción de una decisión; es decir, forma parte de la actuación de la administración electoral, a fin de dotar de validez y eficacia a la decisión final que adoptará -posteriormente- como consecuencia de dicho procedimiento.

De ello se concluye entonces, que el Consejo Nacional Electoral, a través del inicio del proceso administrativo de revisión, nada ha decidido aún respecto de la permanencia o no de las organizaciones políticas aludidas en el Registro Nacional Permanente de las Organizaciones Políticas, entre ellas el Movimiento "Justicia Social, Listas 11"; más aún cuando la resolución mencionada y el procedimiento prevén la posibilidad de presentar pruebas, alegatos, descargos y otras actuaciones, lo que permitirá el ejercicio del derecho a la defensa y las garantías del debido proceso.

En consecuencia, hallándose en trámite dicho procedimiento de revisión, la etapa de decisión en sede administrativa no ha concluido. Sin embargo, el representante del movimiento "Justicia Social, Listas 11" interpuso un recurso subjetivo contencioso electoral que resulta apresurado, pretendiendo que el Tribunal Contencioso Electoral emita un pronunciamiento sobre el fondo de una decisión administrativa incierta y futura, sobre la cual podría ejercer el derecho de interponer todos los recursos previstos en la normativa especializada del Código de la Democracia.

### **3.4.3. ¿La medida cautelar ordenada por el Consejo Nacional Electoral fue adoptada con la motivación suficiente y respeta los derechos de participación política?**

La resolución No. PLE-CNE-1-19-7-2020, expedida por el Consejo Nacional Electoral, dispone lo siguiente:

"Artículo 3.- Aplicar la medida cautelar de suspensión de la actividad de las Organizaciones Políticas Nacionales (...) "Justicia Social, Lista 11" (...) conforme lo determina el artículo 189 numeral 5 del Código Orgánico Administrativo, en virtud que, lo que se cuestiona en la petición razonada por la Contraloría General del Estado es su inscripción en el Registro Nacional Permanente de Organizaciones Políticas del

Consejo Nacional Electoral y por ende su personería jurídica. Observando que la medida cautelar cumple con el fin que es legítimo, y que la procedencia de la misma es oportuna, idónea, necesaria y proporcional, con el objetivo de satisfacer dicho fin, y que el grado de satisfacción es menos equivalente al de la intensidad de la limitación al derecho a la igualdad del ejercicio de los derechos políticos o de participación de las Organizaciones Políticas que se encuentran legalmente Registradas ante el Consejo Nacional Electoral".

De la transcripción textual anterior se verifica que la resolución objeto del presente recurso subjetivo contencioso electoral, entre otras cosas, dispuso el inicio del procedimiento administrativo de revisión respecto de las actuaciones administrativas con las que se inscribió en el Registro Nacional Permanente de Organizaciones Políticas a varios movimientos políticos, entre ellos, el Movimiento "Justicia Social, Listas 11", "en virtud de la petición razonada emitida por parte de la Contraloría General del Estado, relativa a la depuración del mencionado Registro", respecto de lo cual este Tribunal no emite pronunciamiento alguno, por encontrarse pendiente de resolución en sede administrativa. Sin embargo, no puede este órgano jurisdiccional desentenderse de la afirmación del representante del Movimiento "Justicia Social, Listas 11", respecto de que la emisión de la medida cautelar dispuesta por el Consejo Nacional Electoral constituye vulneración de derechos de participación; medida cautelar que constituye también parte medular de la resolución impugnada.

El Consejo Nacional Electoral, ordenó la aplicación de la medida cautelar de suspensión de la actividad de varias organizaciones políticas, entre ellas el Movimiento "Justicia Social, Listas 11", con fundamento en el artículo 189, numeral 5 del Código Orgánico Administrativo (COA); el informe jurídico que sustentó la adopción de esta medida desarrolla una argumentación extensa pero confusa en la que enreda frases relativas a la procedencia, elementos de convicción, legitimidad, oportunidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad, que terminan en la premisa: "que el grado de satisfacción es menos equivalente al de la intensidad de la limitación al derecho a la igualdad del ejercicio de los derechos políticos y de participación de las Organizaciones Políticas que se encuentran legalmente Registradas ante el Consejo Nacional Electoral" , frase que en criterio del TCE no significa, ni explica ni motiva nada.

Al respecto, en el ámbito del derecho administrativo, la medida cautelar, según el tratadista Ferran Pons Cánovas, es "aquella decisión administrativa de carácter provisional, excepcional e instrumental, que se adopta en el seno de un procedimiento sancionador o con carácter previo al mismo, con las debidas garantías y limitaciones, ya sea para poner fin a los efectos perjudiciales de la conducta infractora, ya sea para proteger el interés general perturbado por la infracción, ya sea, en fin, para asegurar -en

sentido amplio- la eficacia de la resolución que pueda recaer" (Ferran Pons Cánovas; "Las medidas provisionales en el procedimiento administrativo sancionador" – Madrid: Marcial Pons; pág. 26).

La doctrina también recoge el criterio del profesor Jean Claude Tron Petit, quien señala: "En principio la medida cautelar debe ser legítima, esto es, acorde y consistente con las normas de orden público y no vulnerar o disminuir el disfrute de los intereses de que es titular o favorecen y convienen a la sociedad. Otro presupuesto básico es que las medidas cautelares no pueden innovar o ser creativas en el patrimonio jurídico del solicitante. Esto significa que el interés que con la medida se busca preservar, evitar se demerite o que desaparezca, ya exista y sea acreditado al momento de solicitar la tutela cautelar."<sup>1</sup>

El Consejo Nacional Electoral, en la Resolución PLE-CNE-1-19-7-2020, invoca -entre otros- el artículo 132 del Código Orgánico Administrativo, norma que dispone que para la revisión de oficio, "el trámite aplicable es el procedimiento administrativo", previsto en el COA para la determinación de conductas ilegales y la declaración de responsabilidades, conforme lo prevé el capítulo I del Título III del Libro Segundo del Código Orgánico Administrativo (arts. 183 y siguientes). Por tanto, si bien el proceso de revisión iniciado por el Consejo Nacional Electoral, se tramitará mediante el ya citado procedimiento administrativo, ello de ninguna manera debe entenderse como la imputación, a las organizaciones políticas sometidas a dicho procedimiento, entre ellas el Movimiento "Justicia Social, Listas 11", de algún acto u omisión ilegal, pues con relación a las "actuaciones administrativas con las que se inscribió en el Registro Nacional Permanente de Organizaciones Políticas" a dichas organizaciones políticas, se parte del principio de que "es válido el acto administrativo mientras no se declare su nulidad", conforme lo prevé el artículo 104 del Código Orgánico Administrativo, invocado también por el Consejo Nacional Electoral en la Resolución No. PLE-CNE-1-19-7-2020.

Imputación de irregularidades que no cabe hacerlas a las organizaciones políticas afectadas pues tampoco los informes del control gubernamental de la Contraloría General del Estado han establecido responsabilidades contra ellas, tanto que no han sido citadas, informadas o notificadas sobre los supuestos exámenes que se refirieron al sistema operativo e informático del CNE. Por mandato constitucional cualquiera sea el caso de irregularidad, contravención, infracción o delito, de manera obligatoria debe prevalecer la aplicación del

---

<sup>1</sup> La suspensión como modalidad de medida cautelar en el amparo, <http://jeanclaude.mx/wp-content/uploads/2007/02/La%20suspension%20como%20modalidad%20de%20medida%20cautelar%20en%20el%20amparo%20short.pdf>. P. 21.

principio de presunción de inocencia y las garantías del debido proceso a las que de manera reiterada se refieren los fallos del Tribunal Contencioso Electoral.

Si bien el artículo 190 del mismo cuerpo normativo prevé la posibilidad de ordenar medidas cautelares una vez iniciado el procedimiento administrativo, las mismas proceden “si existen elementos de juicio suficiente para ello”, debiendo cumplir los presupuestos de proporcionalidad y oportunidad para asegurar la eficacia de la resolución y originarse en condiciones de extrema gravedad y urgencia, que en el presente caso no han sido evidenciadas de manera alguna.

El Consejo Nacional Electoral fundamenta su decisión de aplicar la medida cautelar en la sola “petición” hecha por la Contraloría General del Estado, que “cuestiona” la inscripción del Movimiento “Justicia Social, Listas 11” -y otros movimientos políticos- en el Registro Nacional Permanente de Organizaciones Políticas del Consejo Nacional Electoral y el otorgamiento de su personería jurídica, sin que tal “petición”, a criterio de este Tribunal, evidencie la calidad de **juicio suficiente**, como exige la norma legal invocada (artículo 190 del COA).

En relación al carácter de proporcional y oportuna de la medida cautelar ordenada en contra del Movimiento “Justicia Social, Lista 11”, este Tribunal advierte que la medida en referencia es desproporcionada y no guarda relación con las garantías del debido proceso que consagra la Constitución de la República, toda vez que, privar a las organizaciones políticas sometidas al procedimiento de revisión iniciado por el Consejo Nacional Electoral -entre ellas el Movimiento Justicia Social, Listas 11- con la suspensión de sus actividades partidarias, les impide el ejercicio de los derechos y más prerrogativas que son inherentes a toda organización política, entre ellos el desarrollar los procesos de democracia interna y designación de candidatas y candidatos, frente al proceso electoral que se avecina.

Tampoco cumple el parámetro de oportunidad; por el contrario, desconoce la condición de preclusión de las etapas y fases electorales, en virtud del decurso del tiempo para el desarrollo de las actividades -dentro del periodo expresamente previsto en el calendario electoral aprobado con la anticipación suficiente- específicamente los procesos de democracia interna y designación

de candidatos, que deben -obligatoriamente- celebrarse entre el 09 y el 23 de agosto del presente año.

Como ya se ha dicho, el resultado del procedimiento de revisión es incierto y no puede ser una mera expectativa, menoscabar, anular o impedir el ejercicio de los derechos de participación política previstos en la Constitución de la República, por lo que este Tribunal no puede obviar su obligación garantista de derechos, determinada en el numeral 3 del artículo 70 del Código de la Democracia; ello sin perjuicio de lo que el Consejo Nacional Electoral, una vez tramitado el procedimiento administrativo de revisión, resuelva -con el suficiente fundamento jurídico y la debida motivación- con relación a la permanencia o no del Movimiento “Justicia Social, Listas 11” en el Registro Nacional Permanente de Organizaciones Políticas.

### **OTRAS CONSIDERACIONES**

Con fecha 12 de agosto de 2020 a las 17h36 se recibió en la dirección electrónica de la secretaría general de este Tribunal un escrito de la señora Vanessa Freire, como representante legal y Presidenta del Movimiento F. Compromiso Social, mediante el cual pretende que este Tribunal le reconozca como parte en la causa Nro. 046-2020-TCE, que a la fecha se encuentra en conocimiento y resolución del Pleno en virtud de un recurso vertical presentado en contra de la sentencia dictada por el juez de instancia.

Este Tribunal frente a tal solicitud, deja en claro que el legitimado activo en esta causa es el señor Manuel Xavier Castilla Fassio, en su calidad de Director Ejecutivo Nacional del Movimiento Justicia Social Listas 11; y que, la actual legislación electoral ecuatoriana no reconoce a un tercero interesado como parte procesal en las causas contencioso electorales, por lo que cualquier comparecencia o requerimiento al Tribunal Contencioso Electoral debe ser activada a través de los medios de impugnación legalmente establecidos y que en la solicitud presentada por la señora Freire no se verifica ninguna de esas circunstancias.

El Tribunal considera que la comparecencia y solicitud antes mencionada resulta improcedente e inaceptable.

Por todo lo expuesto, el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral,  
**ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL  
ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA  
REPÚBLICA,** resuelve:

**PRIMERO:** Aceptar parcialmente el recurso de apelación interpuesto por la ingeniera Shiram Diana Atamaint Wamputsar, presidenta del Consejo Nacional Electoral, en contra de la sentencia de primera instancia.

**SEGUNDO.-** Modificar la sentencia de primera instancia dictada el 01 de agosto de 2020 y declarar la validez del inicio del procedimiento administrativo de revisión resuelto por el órgano administrativo electoral a través de la Resolución No. PLE-CNE-1-19-7-2020.

**TERCERO.-** Dejar sin efecto la aplicación de la medida cautelar de suspensión de actividad dispuesta por el Consejo Nacional Electoral en la Resolución No. PLE-CNE-1-19-7-2020.

**CUARTO.-** Ejecutoriada la presente sentencia se dispone su archivo.

**QUINTO.-** Notifíquese la presente sentencia:

**5.1.** Al recurrente Manuel Xavier Castilla Fassio, y su patrocinador en la dirección de correo electrónica: machucalozanosantiago@gmail.com y en la casilla contencioso electoral N° 038.

**5.2.** A la ingeniera Shiram Diana Atamaint Wamputsar, Presidenta del Consejo Nacional Electoral, en las direcciones de correo electrónicas: danilozurita@cne.gob.ec / gandicardenas@cne.gob.ec / despachopresidencia@cne.gob.ec / secretariageneral@cne.gob.ec / santiagovallejo@cne.gob.ec / ronaldborja@cne.gob.ec / edwinmalacatus@cne.gob.ec y en la casilla contencioso electoral N° 003.

**5.3.** A la señora Vanessa Freire y su patrocinador en el correo electrónico cs5 2018@yahoo.com / vanessafreirev@yahoo.es / diego\_madero@yahoo.com .

**SEXTO.-** Actúe el abogado Alex Guerra Troya, Secretario General de este Tribunal.

**SÉPTIMO.-** Publíquese la presente sentencia en la cartelera virtual-página web del Tribunal Contencioso Electoral.

**NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE.-**

**ARTURO FABIAN** Firmado digitalmente por ARTURO  
**CABRERA** CABRERA PEÑAHERERRA  
**PEÑAHERERRA** Nombre de reconocimiento (DN): c=EC,  
 l=QUITO, serialNumber=1707392302,  
 cn=ARTURO FABIAN CABRERA  
 PEÑAHERERRA  
 Fecha: 2020.08.14 20:11:38 -05'00'

Dr. Arturo Cabrera Peñaherrera  
**Juez**

**JOAQUIN VICENTE** Firmado digitalmente por JOAQUIN VICENTE VITERI  
**VITERI LLANGA** LLLANGA  
 Nombre de reconocimiento (DN): c=EC, l=QUITO,  
 serialNumber=0d00001941, cn=JOAQUIN VICENTE  
 VITERI LLANGA  
 Fecha: 2020.08.14 20:51:38 -05'00'

Dr. Joaquín Viteri Llanga  
**Juez**

 Firmado digitalmente por:  
**PATRICIA**  
**ELIZABETH**  
**GUAICHA RIVERA**

Dra. Patricia Guaicha Rivera  
**Jueza**

**ANGEL** Firmado digitalmente por ANGEL  
**EDUARDO** EDUARDO TORRES MALDONADO  
**TORRES** Nombre de reconocimiento (DN):  
**MALDONADO** c=EC, l=QUITO,  
 serialNumber=1900147842,  
 cn=ANGEL EDUARDO TORRES  
 MALDONADO  
 Fecha: 2020.08.14 20:19:03 -05'00'

Dr. Ángel Torres Maldonado  
**Juez**  
**(Voto Salvado)**

 Firmado digitalmente por:  
**WILSON GUILLERMO**  
**ORTEGA CAICEDO**

Mgs. Guillermo Ortega Caicedo  
**Juez**

**Certifico.-** Quito, Distrito Metropolitano, 14 de agosto de 2020.

**ALEX** Firmado  
**LEONARDO** digitalmente por  
**GUERRA** ALEX LEONARDO  
**TROYA** GUERRA TROYA  
 Fecha: 2020.08.14  
 21:01:13 -05'00'  
 Ab. Alex Guerra Troya  
**SECRETARIO GENERAL**  
**TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL**



**TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL**



**ÁNGEL TORRES MALDONADO  
VOTO SALVADO**

**SENTENCIA**

**CAUSA Nro. 046-2020-TCE**

**TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL.-** Quito, Distrito Metropolitano, 14 de agosto de 2020, las 19h47.

VISTOS.- Agréguese a los autos: convocatoria a sesión extraordinaria jurisdiccional No. 050-2020-PLE-TCE.

**I. ANTECEDENTES**

1. El 22 de julio de 2020, ingresó por Secretaría General, un escrito firmado por el señor Manuel Xavier Castilla Fassio, en su calidad de director ejecutivo nacional del Movimiento Justicia Social, Listas 11 y su abogado patrocinador, mediante el cual interpuso un recurso subjetivo contencioso electoral de conformidad a la causal 15 del artículo 269 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia.
2. A la causa la Secretaría General de este Tribunal, le asignó el número 046-2020-TCE y en virtud del sorteo electrónico efectuado el 22 de julio de 2020, radicó la competencia de la causa en el doctor Fernando Muñoz Benítez.
3. El 24 de julio de 2020, el señor Manuel Xavier Castilla Fassio, ingresó un escrito, en el que su abogado patrocinador indicaba que la resolución que recurrían era la PLE-CNE-1-19-7-2020; y no la resolución PLE-CNE-1-19-7-2019 como constaba en su escrito inicial.
4. Mediante auto de 25 de julio de 2020, el juez de instancia dispuso en lo principal que el recurrente aclare y complete su petitorio, al tenor de lo previsto en el numeral 5 del artículo 6 del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral, esto es, puntualizar los medios de prueba que ofrece para acreditar los hechos; y que el Consejo Nacional Electoral remita a esa judicatura en original o copias certificadas, debidamente foliado, el expediente completo, incluyendo el informe N.º 001-CNSIPT-DNOP-DNAJ-CNE-2020 y cualquier otro documento o informe jurídico y técnico, que guarde relación con la resolución PLE-CNE-1-19-7-2020.
5. El 26 de julio de 2020, el recurrente presentó un escrito mediante el cual completó y aclaró su recurso, de acuerdo a lo requerido por el juez de instancia en auto dictado el 25 de julio de 2020.
6. El 27 de julio de 2020, el secretario general del Consejo Nacional Electoral remite el

Oficio Nro. CNE-SG-2020-0956-Of con el que da cumplimiento de lo dispuesto en auto de 25 de julio de 2020.

7. El juez electoral de primera instancia, mediante auto de fecha 29 de julio de 2020 a las 15h00, admitió a trámite la causa No. 046-2020-TCE.

8. Mediante sentencia expedida el 1 de agosto de 2020 a las 22h30, el juez de instancia resolvió en lo principal:

**“PRIMERO:** Aceptar el recurso subjetivo contencioso electoral interpuesto por el señor Manuel Javier Castilla Fassio, Director Nacional del Movimiento Justicia Social, Listas 11, dentro de causa 046-2020-TCE; y, como consecuencia, dejar sin efecto la Resolución PLE-CNE-1-19-7-2020 tomada por el Consejo Nacional Electoral en sesión de 19 de julio de 2020.

**SEGUNDO:** Dejar sin efecto las medidas cautelares, dispuestas en el artículo 3 de la Resolución PLE- CNE- 1-19-7-2020 de 19 de julio de 2020...”.

9. La presidenta del Consejo Nacional Electoral, mediante escrito ingresado en la Secretaría General del Tribunal Contencioso Electoral el 4 de agosto de 2020, interpuso recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia.

10. El juez de primera instancia, mediante auto expedido el 5 de agosto de 2020, a las 11h00, dispuso:

**“PRIMERO.-** Por cuanto el recurso de apelación a la sentencia dictada por este juzgador ha sido oportunamente presentado, se lo concede. Para el efecto, a través de la relatoría de este despacho, remítase el expediente a la Secretaría General para que proceda como corresponde”.

11. Conforme el Acta de Sorteo No. 038-05-08-2020-SG de 05 de agosto de 2020, del informe de realización del sorteo de la causa jurisdiccional No. 046-2020-TCE y de la razón sentada por el secretario general del Tribunal Contencioso Electoral, correspondió al doctor Joaquín Viteri Llanga, juez de este Tribunal, el conocimiento y trámite del recurso de apelación.

12. El 07 de agosto de 2020, el doctor Joaquín Viteri Llanga, presentó un escrito, por el cual se excusó de conocer y sustanciar la causa No. 046-2020-TCE.

13. El Pleno del Tribunal Contencioso Electoral, en sesión celebrada el 8 de agosto de 2020, expidió la Resolución No. PLE-TCE-1-08-08-2020-EXT, por la cual resolvió no aceptar la excusa presentada y dispuso que por Secretaría General se devuelva el expediente al juez doctor Joaquín Viteri Llanga, para que continúe la sustanciación de la causa No. 046-2020-TCE.

14. La doctora Patricia Guaicha Rivera, jueza vicepresidenta del Tribunal Contencioso Electoral, mediante memorando No. TCE-VICE-PG-2020-0087-M, de fecha 9 de agosto de

2020, presentó excusa para conocer y resolver la causa No. 046-2020-TCE.

**15.** El Pleno del Tribunal Contencioso Electoral, en sesión celebrada el 11 de agosto de 2020, expidió la Resolución No. PLE-TCE-1-11-08-2020-EXT, por la cual resolvió no aceptar la excusa presentada por la doctora Patricia Guaicha Rivera.

**16.** Mediante auto dictado el 11 de agosto de 2020 a las 15h45, el juez sustanciador, admitió a trámite el recurso de apelación interpuesto por la presidenta del Consejo Nacional Electoral, en contra de la sentencia de primera instancia, expedida el 1 de agosto de 2020 a las 22h30.

**17.** Correo electrónico remitido el 11 de agosto de 2020 a las 21:46 a la dirección electrónica de la Secretaría General de este Tribunal ([secretaria.general@tce.gob.ec](mailto:secretaria.general@tce.gob.ec)) desde el correo machucalozanosantiago@gmail.com , el cual contiene un archivo adjunto en formato PDF, extensión 3 KB, con el título “smime.p7”, el mismo que descargado contiene: (01) un escrito firmado digitalmente por el magister Santiago Esteban Machuca Lozano, abogado patrocinador del recurrente.

**18.** El doctor Ángel Torres Maldonado, juez del Tribunal Contencioso Electoral, mediante memorando No. TCE-ATM-2020-0041-M, de fecha 11 de agosto de 2020, presentó excusa para conocer y resolver la causa No. 046-2020-TCE.

**19.** El Pleno del Tribunal Contencioso Electoral, en sesión celebrada el 12 de agosto de 2020, expidió la Resolución No. PLE-TCE-1-12-08-2020-EXT, por la cual resolvió no aceptar la excusa presentada por el doctor Ángel Torres Maldonado.

Con los antecedentes expuestos y por corresponder el estado de la causa, se procede a analizar y resolver los aspectos de forma:

## **II.- ANÁLISIS DE FORMA**

---

### **2.1. JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA**

**20.** El Pleno del Tribunal Contencioso Electoral, es competente para conocer la presente causa en aplicación de lo dispuesto en el artículo 221 numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador, artículo 72 inciso cuarto de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia.

### **2.2. LEGITIMACIÓN ACTIVA**

**21.** Del expediente se observa que el recurso subjetivo contencioso electoral fue interpuesto en contra de la Resolución PLE-CNE-1-19-7-2020, expedida por el Consejo Nacional Electoral, cuya presidenta y representante legal es la ingeniera Shiram Diana Atamaint Wamputsar; por tanto, al ser parte procesal en la presente causa, se encuentra legitimada para interponer recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia.

## 2.3. OPORTUNIDAD PARA LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO

**22.** De conformidad con el artículo 214 del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral, el recurso de apelación “se interpondrá dentro de los tres días contados desde la última notificación”.

**23.** La sentencia de primera instancia, expedida dentro de la causa No. 046-2020-TCE, fue notificada a todas las partes el 1 de agosto de 2020, tal como se advierte de la razón sentada por la Secretaria Relatora del despacho del juez *a quo*, que obra a fojas 95 del proceso.

**24.** La presidenta del Consejo Nacional Electoral presentó su escrito de apelación el 4 de agosto de 2020 a las 10h27, en la Secretaría General del Tribunal Contencioso Electoral, como se advierte del respectivo documento de recepción, que obra a fojas 118; en consecuencia, el presente recurso de apelación ha sido interpuesto oportunamente.

Una vez verificado que el recurso de apelación interpuesto reúne los requisitos de forma, este Tribunal procede a efectuar el correspondiente análisis de fondo.

## III. ANÁLISIS DE FONDO

### 3.1. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

**25.** La ingeniera Shiram Diana Atamaint Wamputsar, presidenta del Consejo Nacional Electoral, fundamenta su recurso de apelación en el artículo 72 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, y artículos 43 y 214 del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral, y en lo principal, expone:

“(...) Dentro de la sentencia 046-2020-TCE del 01 de agosto de 2020, me permito realizar las siguientes consideraciones:

En el párrafo cincuenta y seis se hace referencia a que:

“56. El Pleno del CNE en cumplimiento de su competencia constitucional recibió la solicitud de conformación del Movimiento Justicia Social y luego de verificar el cumplimiento de los requisitos previstos en el Código de la Democracia resolvió registrar a dicha organización política. Este acto no es un acto administrativo común, es un acto de naturaleza electoral previsto en la Constitución y en la ley, por lo que no es procedente iniciar un procedimiento de carácter administrativo previsto en el COA, tomando en cuenta además que las resoluciones en las que se autorizó el registro del Movimiento Justicia Social no fueron impugnadas en los plazos establecidos ante el CNE, ni ante el Tribunal Contencioso Electoral”.

Al respecto señores jueces me permito realizar el siguiente análisis:

La resolución emitida por el Consejo Nacional Electoral responde a una recomendación, que cabe indicar es de carácter vinculante y obligatorio, emanada por la Contraloría General del Estado, la cual conforme lo señalado en el artículo 92 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado: “(...) una vez comunicadas a las instituciones del Estado y a sus servidores, deben ser aplicadas de manera inmediata y con el carácter obligatorio; serán objeto de seguimiento y su inobservancia será sancionada por la Contraloría General del Estado”, constante en el informe Nro. DNAJ-AI-0147-2020 respecto del Examen Especial al cumplimiento de recomendaciones constante en el Informe DNA1-0053-2019, aprobado por la Contraloría General del Estado, por el periodo comprendido entre el 1 de agosto de 2019 y el 31 de diciembre de 2019, que en su recomendación 1 se establece:

“Al Pleno del Consejo Nacional Electoral 1.- Dejará sin efecto la inscripción de los Movimientos Nacionales “Podemos”, “Fuerza Compromiso Social”, “Libertad es Pueblo” y “Justicia Social” (...) a fin de que el Registro Permanente de Organizaciones Políticas consten únicamente las que al momento de su inscripción cumplían con lo dispuesto en la Constitución de la República del Ecuador; y, demás requisitos determinados en la normativa que regula la inscripción de los mismos, lo que permitirá el cumplimiento de la recomendación 1 del Informe DNA1-0053-2019 emitido por la Contraloría General del Estado; y, en consecuencia con aquello, depurarán el Registro de Organizaciones Políticas, eliminando aquellas que incumplan los requisitos previstos en la normativa vigente”. (El énfasis me pertenece).

Para lo cual consideró lo establecido en el Código Orgánico Administrativo, el cual es aplicable para todos los organismos que conforman el sector público conforme lo señala en su artículo 1, y considerando que de conformidad con lo señalado en el artículo 225 numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador, la Función Electoral es parte del mismo, por lo tanto, tanto, no puede aducir el juez que el Código Orgánico Administrativo no es norma aplicable para los actos emanados por el Consejo Nacional Electoral, más aun cuando ha sido el propio Tribunal Contencioso Electoral que mediante sus sentencias ha dispuesto a este órgano de administración electoral aplique el Código Orgánico Administrativo, cabe resaltar de que conformidad con el artículo 221 de la Constitución en concordancia con el artículo 266 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas constituyen jurisprudencia electoral, son de última instancia y de obligatorio cumplimiento, por lo que me permito citar la sentencia 906-2019-TCE que en su parte pertinente señala:

“(...) Es necesario destacar que el Código Orgánico Administrativo, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 31, el 7 de julio de 2017 y aplicable desde el 7 de julio de 2018, define a los actos de simple administración y determina su alcance y contenido (art. 120, 122, 123 y 124), lo cual debe ser observado por el Consejo Nacional Electoral, y por tal razón se deja por sentado que el Consejo Nacional Electoral debe aplicar en lo que corresponda el Código Orgánico Administrativo, así como se insta que al emitir sus decisiones observen los parámetros de la decisión y de esa manera, se evite que se declare la nulidad de sus Resoluciones” (El énfasis me pertenece).

En ese sentido queda plenamente justificado el inicio del proceso administrativo referido.

Por otra parte, en el párrafo cincuenta y siete y cincuenta y ocho de la sentencia señala:

“57. La Constitución establece que en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso, numeral 3 del artículo 76, 3. “*Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento.* (...)”. En cuanto a la constitución, registro y cancelación de organizaciones políticas es una competencia del CNE, y al trámite propio en caso de causales de extinción se establece en el art. 327 Código de la Democracia, de lo cual se establece que no se cumple con una disposición constitucional para ser juzgado de acuerdo al trámite propio previsto en el Código de la Democracia, y que la resolución de iniciar un procedimiento administrativo prevista en el COA para regular la función administrativa de las instituciones del Estado; para actos administrativos de carácter general, es una situación muy diversa en relación al acto de reconocimiento y registro de una organización política, que es una acto formal y materialmente electoral, en razón de quién emitió ese acto el CNE órgano electoral autorizado, y en razón de la materia, corresponde al derecho de participación política y organización de los ciudadanos, derecho garantizado por la Constitución, las resoluciones del CNE en esta materia no pueden revisarse con procedimientos reservados para actos administrativos previstos en el Código Orgánico Administrativo.

58. En la Codificación del Reglamento para la Inscripción de Partidos, Movimientos Políticos y Registro de Directivas se establece en el Art. 15, que presentada la documentación la autoridad electoral dispondrá la publicación de un extracto de la solicitud de inscripción de la organización política, bajo responsabilidad del peticionario, en uno de los diarios de circulación de Quito, Guayaquil o Cuenca para los movimientos nacionales. El citado reglamento en su art. 20 establece que se podrá impugnar las resoluciones del CNE, dentro de las 48 horas posteriores a la notificación, sobre la aceptación o negativa de registro de una organización política, el CNE resolverá las impugnaciones en el término de tres (3) días, de esta resolución se podrá interponer el recurso pertinente ante el Tribunal Contencioso Electoral, El procedimiento interno del CNE con este reglamento está bien definido y es la garantía de un proceso en el cual se cuenta con la participación de los promotores en la verificación de los requisitos para constituir una organización política, a su vez cualquier ciudadano o sujeto político puede oponerse o impugnar de la resolución del CNE relativa al registro de un movimiento político, estas normas permiten la seguridad jurídica en este trámite, las mismas que no pueden ser dejadas de lado por los propios consejeros del CNE al iniciar un procedimiento administrativo, del cual el órgano de administración electoral es el responsable, y los ciudadanos que en ejercicio de sus derechos políticos solicitan el reconocimiento de su organización política no pueden ser los afectados por actuaciones administrativas internas”.

Respecto al análisis del juez y su referencia a las causales de extinción y el estado de los actos administrativos señores jueces me permito poner en su conocimiento que esta administración electoral en un primer momento realizó el mismo análisis, puesto que la recomendación fue:

“1. Realizarán acciones tendientes a considerar y vigilar la situación legal de los Movimientos Nacionales “Justicia Social”, “Podemos”, “Libertad es Pueblo” y

“Fuerza Compromiso Social”, con respecto a su inscripción y entrega de personería jurídica (...”).

Este órgano electoral fundamentó su análisis en los pilares que el juez consideró en la Sentencia de esta causa, esto es, que los actos administrativos con los que se resolvió otorgar su personería jurídica han causado efecto, se encuentran en firme y gozan de presunción de legitimidad, de acuerdo a lo establecido en el artículo 218 del Código Orgánico Administrativo. Puesto que la presunción de legitimidad de los actos administrativos no solo tiene que ver con el ejercicio de la potestad de las autoridades públicas para emitir actos administrativos, sino que “consiste en la suposición de que el acto fue emitido conforme a derecho, es decir que su emisión responde a todas las prescripciones legales” (Marienhoff, Miguel S. Tratado de Derecho Administrativo, Abeledo – Perrot, Buenos Aires, 1975, t II. Presunción de Legitimidad).

Por otro lado, como ente administrativo electoral, en estricto cumplimiento de la garantía del debido proceso, establecido en el artículo 76, numeral 3 de la Constitución de la República del Ecuador, el cual prescribe que nadie podrá ser sancionado por un acto u omisión que no esté tipificado en la ley como infracción administrativa o de otra naturaleza, ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. Solo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento, este ente electoral consideró que las Organizaciones Políticas: “Justicia Social, Listas 11”, “Podemos, Listas 33”, “Libertad es Pueblo, Listas 9” y “F. Compromiso Social, Listas 5” no incurrieron en las causales de cancelación establecidas en el artículo 327 del Código de la Democracia. En este sentido, el análisis de la situación legal de las referidas Organizaciones Políticas se realizó observando el principio pro-administrado, es decir, la necesidad de favorecer en caso de duda los intereses de los administrados, tal como lo establece el artículo 9 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia.

Resultado del análisis, realizado en su debido tiempo, se adoptaron las siguientes resoluciones Nros. PLE-CNE-5-2-1-2020 y PLE-CNE-6-2-1-2020 de 2 de enero de 2020, PLE-CNE-6-21-2-2020 y PLE-CNE-7-21-2-2020, del 21 de febrero de 2020, resolviendo mantener el derecho de inscripción en el Registro Nacional Permanente de las Organizaciones Políticas a los Movimientos Nacionales “Podemos”, “F. Compromiso Social”, “Libertad es Pueblo” y “Justicia Social”.

Conforme lo manifestado, y sin embargo de que el Consejo Nacional Electoral, aplicó el procedimiento y las normas que el juez de instancia menciona en su análisis, la Contraloría General del Estado consideró que no se cumplió a cabalidad dicha recomendación y subsecuentemente emitió predeterminaciones de responsabilidad administrativa de Destitución y Multa en contra de la Presidenta, una consejera, un consejero y la ex directora jurídica, documentos que adjunto en copia debidamente certificada a esta apelación, y ante una nueva emisión de otra recomendación, conforme se detalla posteriormente, se inició un nuevo procedimiento precautelando el debido proceso y el derecho a la defensa, conforme las consideraciones que se detallan a continuación.

Bajo ese contexto, en el Informe DNAJ-AI-0147-2020 la Contraloría General del Estado, emite una nueva recomendación señalando lo siguiente:

“Al Pleno del Consejo Nacional Electoral 1. Dejará sin efecto la inscripción de los Movimientos Nacionales “Podemos”, “Fuerza Compromiso Social”, “libertad es

Pueblo” y “Justicia Social”, realizadas mediante resoluciones PLE-CNE-1-1-8-8-2016 (...), PLE-CNE-7-13-11-2017 (...) PLE-CNE-6-7-3-2018 (...) PLE-CNE-39-24-9-2018-T (...) PLE-CNE-5-2-1-2020 y PLE-CNE-6-2-1-2020 (...) PLE-CNE-6-21-2-2020 y PLE-CNE-7-21-2-2020, a fin de que en el Registro Permanente de Organizaciones Políticas consten únicamente las que al momento de su inscripción cumplían con lo dispuesto en la Constitución de la República del Ecuador y demás requisitos determinados en la normativa que regula la inscripción de las mismas, lo que permitirá el cumplimiento de la recomendación 1 del Informe DNAJ-0053-2019 emitido por la Contraloría General del Estado y, en consecuencia con aquello, depurarán el Registro de Organizaciones Políticas, eliminando aquellas que incumplan los requisitos previstos en la normativa vigente” (El énfasis me pertenece).

Ante la nueva recomendación expresa de la Contraloría, y con el objeto de observar el debido proceso y otorgar a las organizaciones políticas el derecho de defensa ante los argumentos emitidos por la Contraloría General del Estado el Pleno del Consejo Nacional en Resolución PLE-CNE-1-19-7-2020, resolvió:

“Artículo 1.- Iniciar el Procedimiento Administrativo de revisión de las actuaciones administrativas con las que se inscribió en el Registro Nacional Permanente de Organizaciones Políticas a los Movimientos Nacionales “Podemos, Lista 33”, “F. Compromiso Social, Lista 5”, “Libertad es Pueblo, Lista 9”; y, “Justicia Social, Lista 11”, aprobadas mediante Resoluciones Nros. PLE-CNE-6-7-3-2018, de 7 de marzo de 2018; PLE-CNE-1-18-8-2016, de 18 de agosto de 2016; PLE-CNE-39-24-9-2018-T, de 24 de septiembre de 2018; y, PLE-CNE-7-13-11-2017, de 13 de noviembre de 2017; respectivamente, en virtud de la petición razonada emitida por parte de la Contraloría General del Estado, relativa a la depuración del mencionado Registro.

Artículo 2.- Otorgar el plazo de diez días, para que las Organizaciones Políticas en sus prerrogativas presenten pruebas, alegatos, elementos de descargo y observaciones, de conformidad con lo señalado en el artículo 194 del Código Orgánico Administrativo posterior a lo cual se dará inicio al periodo de prueba.

Artículo 3.- Aplicar la medida cautelar de suspensión de la actividad de las Organizaciones Políticas Nacionales “Podemos, Lista 33”, “F. Compromiso Social, Lista 5”, “Libertad es Pueblo, Lista 9”; y, “Justicia Social, Lista 11”, aprobadas mediante Resoluciones Nros. PLE-CNE-6-7-3-2018, de 7 de marzo de 2018; PLE-CNE-1-18-8-2016, de 18 de agosto de 2016; PLE-CNE-39-24-9-2018-T, de 24 de septiembre de 2018; y, PLE-CNE-7-13-11-2017, de 13 de noviembre de 2017; respectivamente,, conforme lo determina el artículo 189 numeral 5 del Código Orgánico Administrativo, en virtud que, lo que se cuestiona en la petición razonada por la Contraloría General del Estado es su inscripción en el Registro Nacional Permanente de Organizaciones Políticas del Consejo Nacional Electoral y por ende su personería jurídica. Observando que la medida cautelar cumple con el fin que es legítimo, y que la procedencia de la misma es oportuna, idónea, necesaria y proporcional, con el objetivo de satisfacer dicho fin, y que el grado de satisfacción es menos equivalente al de la intensidad de la limitación al derecho a la igualdad del ejercicio de los derechos políticos o de participación de las Organizaciones Políticas que se encuentran legalmente Registradas ante el Consejo Nacional Electoral”.

En este sentido queda evidenciado que la resolución emanada por este órgano electoral observa los preceptos constitucionales, legales y precedentes jurisprudenciales, se encuentra debidamente motivada por lo que es clara, lógica y comprensible.

##### 5. PETICIÓN

Por los argumentos manifestados, en mi calidad de Presidenta del Consejo Nacional Electoral, solicito a ustedes señores Jueces del Tribunal Contencioso Electoral, se sirvan REVOCAR la sentencia dictada por el Juez Sustanciador, doctor Fernando Muñoz Benítez y ratificar en todas sus partes la Resolución Nro. PLE-CNE-1-19-7-2020 de 19 de julio de 2020...”.

#### **3.2. ESCRITO DEL REPRESENTANTE LEGAL DEL MOVIMIENTO “JUSTICIA SOCIAL, LISTAS 11”**

**26.** El ciudadano Manuel Javier Castilla Fassio, en su calidad de director ejecutivo del Movimiento “Justicia Social, Listas 11”, mediante escrito suscrito por su abogado patrocinador y remitido electrónicamente el 6 de agosto de 2020 vía mail al correo [secretaria.general@tce.gob.ec](mailto:secretaria.general@tce.gob.ec) de este Tribunal, en lo principal, manifiesta lo siguiente:

“¿Puede el Consejo Nacional Electoral aplicar las disposiciones normativas del Código Orgánico Administrativo?

El escrito de apelación presentado, se centra en señalar que el Código Orgánico Administrativo si se puede aplicar por parte del Consejo Nacional Electoral. En efecto, dicha norma si podría ser aplicada por el Consejo Nacional Electoral, pero únicamente para regular los actos de administración ordinaria o comunes que emanan del CNE pero NUNCA de actos de administración especializada electoral.

Ante esto, es necesario diferenciar la actividad jurídica de la administración ordinaria (acto administrativo - hechos administrativos) y la actividad jurídica de la administración especializada en materia electoral, que se produce dentro de las competencias de dirección, organización, vigilancia y ejecución del proceso electoral, financiamiento y gasto electoral y registro e inscripción de organizaciones políticas y otras en virtud de garantizar el ejercicio de los derechos políticos.

Como bien lo ha manifestado la sentencia recurrida, en el caso de conflicto entre leyes orgánicas, la Constitución prevé que “la jerarquía normativa considerará en lo que corresponda, el principio de competencias....”.

En tal virtud, la competencia de la Función Electoral es garantizar el sufragio y la organización política, por lo que la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas es el cuerpo legal que el CNE debe aplicar en Justicia que garantiza democracia en cumplimiento de su función de órgano de administración electoral. El Código Orgánico Administrativo (COA) es aplicable a los actos administrativos de carácter general en la administración pública, los pronunciamientos del CNE dentro de sus competencias constitucionales revisten distinta naturaleza, desde el punto de vista formal son emanados por una función del Estado encargada específicamente para el efecto, y desde el punto de vista material tiene por objeto tutelar los derechos políticos de los ciudadanos, prioridad del Estado.

(...) El CNE busca maliciosamente encontrar un ámbito normativo de respaldo para incurrir en ámbitos en los cuales no tiene competencia como (3 arbitrariedades que comete el CNE): 1. Revisar un acto administrativo electoral que ya ha causado efecto, es decir, que ya no es revisable vía procedimiento administrativo o procedimiento electoral; 2. Dictar medidas cautelares y todavía más de suspensión de una organización política; y, 3. Aplicar un procedimiento administrativo de revisión de actos administrativos que no existe en ninguna norma jurídica, ni en el COA ni en la LOEOP.

1. Primera arbitrariedad: el CNE no tiene competencia para revisar un acto administrativo electoral que ya ha causado efecto; es decir, que ya no es revisable vía procedimiento administrativo o procedimiento electoral.

El acto administrativo que ya ha causado efecto, es el acto administrativo electoral contenido en la resolución emitida por el Pleno del Consejo Nacional Electoral No. PLE-CNE-7-13-11-2017 de lunes 13 de octubre de 2017, en donde se decidió acoger el informe No. 142-DNOP-CNE-2017 de 6 de noviembre de 2017, emitido por el Coordinador Nacional Técnico de Participación Política, del Coordinador Nacional de Asesoría Jurídica y del Director Nacional de Organizaciones Políticas de ese entonces, en donde señalaban lo siguiente: (...) “en tal virtud, recomiendan la Inscripción del Movimiento Justicia Social”.

(...) Esta situación es reconocida por el Pleno del CNE, quien mediante informe jurídico No. 0008-DNAJCNE-2020 de fecha 19 de febrero de 2020 acogido mediante resolución Nro. PLE-CNE-7-21-2-2020 de 21 de febrero de 2020 resuelve “mantener el derecho de inscripción en el Registro Permanente del Movimiento Justicia Social”

(...) Es completamente arbitrario que luego de 3 años se busque a través de una procedimiento forjado inhabilitar a una organización política en pleno desarrollo de un calendario electoral para el proceso de elecciones generales de 2021, en el cual, en fecha 29 de junio de 2020 se cerró el plazo para la inscripción de organizaciones políticas que participarán en dicho proceso electoral.

2. Segunda arbitrariedad El CNE no tiene competencia para dictar medidas cautelares y todavía de suspensión

El CNE se basa en el COA para emitir una medida arbitraria que es “dictar medidas cautelares de suspensión de una organización política”. El Pleno del Consejo Nacional Electoral se da una competencia que no tiene, al fundamentarse en el artículo 189 del COA que reconoce la posibilidad de dictar medidas cautelares, pero medidas cautelares que pueden ser emitidas cuando inicia alguno de los cuatro procedimientos administrativos regulados por el COA (procedimiento administrativo ordinario, procedimiento administrativo sancionatorio, procedimiento administrativo de ejecución coactiva y procedimiento administrativo de responsabilidad extracontractual del Estado), en virtud del artículo 184.

Somos reiterativos en señalar que las actuaciones del CNE no pueden fundamentarse JAMÁS en disposiciones normativas establecidas en el COA que regulan situaciones ajenas a la administración especializada en materia electoral como las causales de extinción del acto administrativo (103 COA), la declaratoria de nulidad de oficio de un acto administrativo (106 COA) y la aplicación de figuras de la autotutela de la administración o la revisión y posterior derogatoria de actos administrativos (132 COA).

(...)

3. Tercera arbitrariedad: Aplicar un procedimiento administrativo de revisión de actos administrativos que no existe en ninguna norma jurídica, ni en el COA ni en la LOEOP.

El Pleno del CNE está aplicando un procedimiento administrativo electoral INEXISTENTE para revisar un acto administrativo que ha causado efecto. Es decir, se busca revisar la validez de la inscripción de nuestra organización política mediante un procedimiento forjado (inventado a última hora) al margen del ordenamiento jurídico, con lo cual se vulnera el derecho a la seguridad jurídica y el derecho al debido proceso, reconocido en los artículos 82 y 76 de la Constitución de la República, respectivamente.

(...) No existe ningún procedimiento de revisión de actos administrativos ni en el COA ni en la LOEOP, lo que está regulado en el COA es el ejercicio de la autotutela de los órganos que ejercen función administrativa que permite a la administración revocar sus propios actos, para lo cual tampoco tiene competencia el Pleno del Consejo Nacional Electoral, ya que no está regulado procedimiento alguno para el ejercicio de la auto tutela en actos administrativos electorales.

(...) Sobre el cumplimiento de las recomendaciones realizadas por la Contraloría General del Estado

Para desvanecer los argumentos de la Presidencia del CNE hay que contestar previamente dos preguntas:

- A. ¿Tiene competencias, funciones o atribuciones el Contralor General del Estado para entrar a revisar el contenido de un acto eminentemente electoral relacionado con el otorgamiento de una personería jurídica una organización política?
- B. ¿El Contralor General del Estado puede disponer que el órgano administrativo electoral realice funciones que son prerrogativas y facultades propias del mismo?

---

La respuesta a estas dos interrogantes es NO, y estas respuestas las podemos manifestar categóricamente por que (sic) no encontramos normas constitucionales e infraconstitucionales que faculten al Contralor en tamaño despropósito.

El Contralor General del Estado de conformidad con el artículo 211 y 212 de la CRE solo puede intervenir en el análisis de la gestión administrativa de recursos y bienes públicos mediante los procedimientos administrativos de control como el examen especial, la auditoría externa, la auditoría interna, etc.

Es decir, en el presente caso bien podrían haber analizado la adecuada utilización de recursos públicos en el proceso de verificación de firmas y demás, pero de ahí a entrar analizar (sic) y determinar que varias organizaciones políticas no cumplieron requisitos para su inscripción y otorgamiento de personería y ordenar que se elimine del registro a las mismas, es simplemente una LOCURA atentatoria de derechos constitucionales, que bien podría acarrear responsabilidad electoral (infracción electoral según el 279.7 LOEOP), política (causal de juicio político según el 131 CRE) y penal al Contralor General del Estado (...).

Advertencia sobre la potencial vulneración de derechos políticos que podrían ocasionar la implementación de la “recomendación” realizada por el Contralor general del Estado

El Informe No. DNAJ-AI-0147-2020 aprobado por la Contraloría General del Estado, que se realiza en base al análisis del cumplimiento de las recomendaciones emitidas en el informe No. DNA1-0053-2019, a más de ser arbitrario por inconstitucional e ilegal al producirse de una extralimitación de funciones por parte de Contraloría, dispone un imposible jurídico que generaría graves vulneraciones de derechos constitucionales.

(...) Dicha actuación se constituye en un imposible jurídico por cuanto no se puede implementar “el dejar sin efecto la inscripción y registro de una organización política”, cuyo acto administrativo que le otorgó dicha personería ha causado estado, salvo ÚNICAMENTE por las causales que están determinadas previamente en la LOEOP, y EN LAS CUALES NO HEMOS INCURRIDO, conforme lo señala el propio informe jurídico No. 0008-DNAJCNE-2020 de 19 de febrero de 2020 que fue acogido mediante resolución por el Pleno del Consejo Nacional Electoral (...).

Justamente por eso, el informe jurídico del CNE al que nos referimos en cumplimiento a las primeras observaciones de Contraloría General del Estado recogidas en informe No. DNA1-0053-2019, es acogido mediante Resolución No. PLE-CNE-7-21-2-2020 de 21 de febrero de 2020, que resuelve “mantener el derecho de inscripción en el Registro Permanente del Movimiento Justicia Social” (...)

#### SOLICITUD

Por los argumentos vertidos tanto en nuestra petición inicial de recurso subjetivo contencioso electoral como en este alegato, solicitamos se rechace el recurso de apelación presentado por la presidenta del Consejo Nacional Electoral y se ratifique la sentencia subida en grado, con lo cual se ordene:

- a. Que se deje sin efecto la resolución PLE-CNE-1-19-7-2019 emitida por el Pleno del Consejo Nacional Electoral en la sesión de domingo 19 de julio de 2020 así como la ilegal medida cautelar dictada en ella de suspensión de nuestra organización política Movimiento Justicia Social, Listas 11.
- b. Que se deje sin efecto la ilegal medida cautelar de suspensión de las organizaciones políticas”.

#### IV. CONSIDERACIONES JURÍDICAS DEL TRIBUNAL

**27.** En virtud de las afirmaciones formuladas por las partes procesales, este Tribunal estima necesario identificar previamente los antecedentes que motivaron la interposición del recurso subjetivo contencioso electoral:

1. La Contraloría General del Estado, en cumplimiento de la orden de trabajo No. 0026-DNA1-2018-I ejecutó el *“Examen especial a los sistemas informáticos e infraestructura tecnológica, comunicaciones y contratos relacionados, utilizados en la inscripción, registro y extinción de organizaciones políticas; y, consulta popular, en el CONSEJO NACIONAL ELECTORAL y entidades relacionadas,*

*por el período comprendido entre el 1 de febrero de 2013 y el 31 de agosto de 2018.”* y como consecuencia elaboró y aprobó con fecha 01 de agosto de 2019, el informe DNA1-0053-2019, el cual fue puesto en conocimiento al Consejo Nacional Electoral mediante oficio No. 31168-DNA1 de 14 de agosto de 2019 y contiene 19 recomendaciones entre las que consta la primera: “*(...) Al Pleno del Consejo Nacional Electoral. 1. Realizarán acciones tendientes a considerar y vigilar la situación legal de los Movimientos Nacionales: "Justicia Social", "Podemos", "Libertad es Pueblo" y "Fuerza Compromiso Social": con respecto a su inscripción y entrega de personería jurídica.*”.

2. El Consejo Nacional Electoral, en atención a la recomendación formulada por la Contraloría General del Estado en el informe DNA1-0053-2019, acogiendo el informe jurídico 0008-DNAJ-CNE-2020 de 19 de febrero de 2020, expidió la Resolución PLE-CNE-7-21-2-2020, de fecha 21 de febrero de 2020, por la cual dispuso: “*a. Mantener el derecho de inscripción en el Registro Permanente de las Organizaciones Políticas, del Movimiento Nacional “Justicia Social” Lista 11, toda vez que, los actos administrativos con los que se le otorgó la personería jurídica han causado efecto y se encuentran en firme, por lo tanto ha adquirido derechos y ha contraídos obligaciones, participando incluso en el proceso de Elecciones Seccionales y de Consejeros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social 2019, obteniendo un total resultados 748.586,7 votos a nivel nacional equivalente al 1.40% de votación a nivel nacional, 1.8 escaños para la dignidad de alcaldías en alianza e individual; y, 17 concejales en 7 cantones del país equivalente a 3.20 %, de acuerdo a la información remitida mediante memorando Nro. CNE-DNE-2020-0023-M de 11 de febrero de 2020, por la Dirección Nacional de Estadística del Consejo Nacional Electoral por lo tanto, no se configura la causal de cancelación establecida en el artículo 327 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, ya que el Movimiento desde su inscripción en noviembre de 2017, ha podido participar en un solo proceso eleccionario, por lo que no existe base para verificar si ha cumplido el 4% de votos en dos elecciones consecutivas; por tanto, posee legitimación de acuerdo con las disposiciones y requisitos que establece la Constitución y legislación electoral, en respeto del principio pro-participación de la Organización Política”.*
3. La Contraloría General del Estado, efectuó el Examen Especial al “*(...) cumplimiento de recomendaciones constantes en el informe DNA1-0053-2019 aprobado por la Contraloría General del Estado, por el periodo comprendido entre el 01 de agosto de 2019 y el 31 de diciembre de 2019*”, en virtud del cual emitió el Informe No. DNAI-AI-0147-2020, aprobado el 18 de junio de 2020, en que concluye que el CNE incumplió algunas recomendaciones, entre las que se encuentra la recomendación primera del informe DNA1-0053-2019; y, por tanto, recomienda al Pleno del Consejo Nacional Electoral “*dejar sin efecto la inscripción de organizaciones*

*políticas*”, entre ellas el movimiento Justicia Social, lista 11; y, en consecuencia, “depurar el Registro de Organizaciones Políticas, eliminando aquellas que incumplan los requisitos previstos en la normativa vigente”.

4. Finalmente, el Pleno del Consejo Nacional Electoral, expidió la Resolución No. PLE-CNE-1-19-7-2020, de fecha 19 de julio de 2020, mediante la cual dispone: 1) iniciar el proceso administrativo de revisión de actuaciones administrativas con las que se inscribió a cuatro organizaciones políticas -entre ellas el Movimiento “JUSTICIA SOCIAL, LISTAS 11”; 2) conceder a las cuatro organizaciones políticas -entre ellas al Movimiento Justicia Social, Listas 11- el plazo de 10 días para que presenten pruebas y descargos; y, 3) aplicar la medida cautelar de suspensión de la actividad de las cuatro organizaciones políticas -entre ellas el Movimiento “Justicia Social, Listas 11- contemplada en el numeral 5 del artículo 189 del Código Orgánico Administrativo; siendo esta última resolución la que motivó la interposición del recurso subjetivo contencioso electoral, por parte del representante legal del Movimiento “Justicia Social, Listas 11”, en la presente causa.

#### **4.1 PROBLEMAS JURÍDICOS A RESOLVER**

**28.** Una vez identificados los antecedentes de la presente causa, a fin de resolver sobre el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera instancia dictada por el doctor Fernando Muñoz Benítez, este Tribunal estima necesario pronunciarse en relación a los siguientes problemas jurídicos:

- 1) ¿Las disposiciones del Código Orgánico Administrativo son aplicables dentro del procedimiento administrativo dispuesto en la Resolución No PLE-CNE-1-19-7-2020 por parte del Consejo Nacional Electoral?;**
- 2) ¿Cuándo procede la interposición del recurso subjetivo contencioso electoral?;**
- 3) ¿La medida cautelar ordenada por el Consejo Nacional Electoral fue adoptada con la motivación suficiente y respeta los derechos de participación política?**

Para dar respuesta a los problemas jurídicos planteados, este órgano de administración de justicia electoral, efectúa el siguiente análisis:

##### **4.1.1. ¿Las normas del Código Orgánico Administrativo son aplicables para el inicio del procedimiento administrativo dispuesto en la Resolución No PLE-CNE-1-19-7-2020 por parte del Consejo Nacional Electoral?**

**29.** La ingeniera Shiram Diana Atamaint Wamputsar, presidenta del Consejo Nacional Electoral, en su escrito de apelación, señala que, para adoptar la Resolución PLE-CNE-1-19-7-2020, se consideró lo establecido en el Código Orgánico Administrativo, “el cual es aplicable para todos los organismos que conforman el sector público, y de conformidad con lo señalado en el artículo 225 numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador, la Función Electoral es parte del mismo”.

**30.** En efecto, de conformidad con el artículo 1 del Código Orgánico Administrativo, dicho cuerpo legal “regula el ejercicio de la función administrativa de los organismos que conforman el sector público”, del cual forma parte el Consejo Nacional Electoral, como órgano de la Función Electoral, conforme lo previsto en el artículo 225, numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador. La aplicación de las disposiciones del Código Orgánico Administrativo es amplia, desde el punto de vista material u objetivo abarca a todas las funciones e instituciones del Estado, excepto al ejercer la potestad legislativa o jurisdiccional, al desarrollar la función administrativa, a la que, Sayagués Laso la define “*como la actividad estatal que tiene por objeto la realización de los cometidos estatales en cuanto requieren ejecución práctica, mediante actos jurídicos*”.<sup>1</sup>

**31.** La resolución No. PLE-CNE-1-19-7-2020, de fecha 19 de julio de 2020, objeto de impugnación da inicio al procedimiento administrativo de revisión de las actuaciones administrativas con las que se inscribió en el Registro Nacional Permanente de Organizaciones Políticas, entre otras al Movimiento Político Justicia Social, Listas 11, organización a la cual le otorga el plazo de diez días para que presente pruebas, alegatos, elementos de descargo y observaciones, conforme prescribe el artículo 194 del Código Orgánico Administrativo, luego de lo cual dará inicio al período de prueba, según reza en los artículos 1 y 2 de la invocada resolución, actividad que se encuentra en desarrollo en el órgano administrativo electoral.

**32.** La resolución No. PLE-CNE-1-19-7-2020, que el recurrente busca sea declarada nula, no contiene la expresión de voluntad unilateral de la autoridad administrativa electoral que genere efectos jurídicos directos e inmediatos, puesto que la situación no se agota con su cumplimiento; sino que, se trata de un acto que genera efectos jurídicos indirectos, es un acto preparatorio, con el que da inicio al procedimiento administrativo en el cual, la organización política representada por el recurrente tiene la oportunidad de ejercer su derecho a la defensa garantizado en el artículo 76 de la CRE, y desarrollado por el Código Orgánico Administrativo aplicado por el Consejo Nacional Electoral. Por tanto, solamente después que el Consejo Nacional Electoral agote el procedimiento administrativo podrá dictar el acto administrativo que se agote con su cumplimiento. El procedimiento administrativo no es otra cosa que “el modo de producción de los actos administrativos”.<sup>2</sup>

**33.** No existe duda alguna respecto a que, según el artículo 173 de la CRE los actos administrativos de cualquier autoridad pública pueden ser impugnados, tanto en la vía administrativa, cuanto ante los correspondientes órganos de justicia. Pero, en el presente caso, se trata de una cuestión de carácter administrativo preparatorio que se encuentra en trámite en el Consejo Nacional Electoral, órgano al cual, la CRE y la Ley, le atribuyen potestad para conocer y resolver el asunto materia de la controversia, en la fase administrativa. La doctrina del derecho administrativo es uniforme al considerar que no son impugnables los actos de simple administración o los actos preparatorios de la decisión de la autoridad administrativa, por cuanto no se conoce la expresión de su voluntad, está

---

<sup>1</sup> Laso, Sayagués. *Tratado de Derecho Administrativo*. En: Guerrero, Francisco. 2019. *Nueva visión del Derecho Administrativo*. Quito: Cevallos, p. 55.

<sup>2</sup> García de Enterría, Eduardo y Ramón Fernández, Tomás. 2005. *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo II. Madrid: Thomson-Civitas, p. 452.

pendiente de decisión; por tanto, precisa esperar a que exista un pronunciamiento que ponga fin a la actuación administrativa a fin de conocer y juzgar la constitucionalidad y legalidad del acto administrativo. Otra cosa diferente es que el administrado no esté obligado a agotar la vía administrativa para acudir a la resolución judicial; pero, el juez no puede reemplazar a la autoridad pública en su tarea de decidir administrativamente los asuntos de su competencia.

**34.** Así, el Código Orgánico Administrativo permite distinguir la definición y características del acto administrativo (artículo 98 y siguientes), el cual será eficaz a partir de su notificación conforme al artículo 101, *ibidem*, del acto de simple administración (artículo 120), el que, si bien contiene la expresión de la voluntad, pero es interna o entre órganos y cuyos efectos jurídicos se producen de forma indirecta como es el caso de los dictámenes, informes o los actos preparatorios como sostiene la doctrina. La resolución No. PLE-CNE-1-19-7-2020 al resolver dar inicio al procedimiento administrativo de revisión, forma parte de la actuación de la administración electoral a fin de dotarle de validez y eficacia a la decisión que tendrá que adoptar como consecuencia de ese procedimiento, esto es, a través del acto administrativo que ponga fin a su actuación. Conforme ha dispuesto el legislador en el inciso final del artículo 217 del Código Orgánico Administrativo “*Los actos de simple administración por su naturaleza no son propiamente impugnables, salvo el derecho a impugnar el acto administrativo que omitió un acto de simple administración, necesario para la formación de la voluntad administrativa.*”<sup>11</sup>

**35.** Si bien la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia no hace una remisión expresa al Código Orgánico Administrativo como norma supletoria, no es menos cierto que este órgano jurisdiccional, a través de varios autos y sentencias como la No. 804-2019-TCE y 905-2019-TCE (ACUMULADAS) y la No. 906-2019-TCE, ha invocado las disposiciones del citado cuerpo normativo e incluso ha requerido al órgano administrativo electoral su aplicación para garantizar el debido proceso en aquellos casos en que la anomia electoral no prevé un procedimiento específico, tal como ocurre en el presente caso.

**36.** Este criterio ya consta en la sentencia expedida por el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral, causa No. 906-2019-TCE, en la cual se señala en forma explícita:

“(...) El Código Orgánico Administrativo prescribe el procedimiento administrativo a ser aplicado cuando las administraciones públicas deban resolver asuntos relacionados con el reconocimiento de derechos o atribuir obligaciones a favor o en contra de los administrados...”. (Sentencia Causa No. 906-2019-TCE, pág. 26).

En la misma sentencia, este órgano jurisdiccional dispuso:

“(...) por tal razón, se deja por sentado que el Consejo Nacional Electoral debe aplicar en lo que corresponda el Código Orgánico Administrativo...”.

**37.** El inciso segundo del artículo 134 del COA dispone en forma imperativa que “*Los reclamos administrativos, las controversias que las personas puedan plantear ante las administraciones públicas y la actividad de la administración pública para la que no se*

prevea un procedimiento específico, se sustanciarán en procedimiento administrativo”. (Lo subrayado es mío). En el caso que motiva el recurso propuesto por el señor Manuel Xavier Castilla Fassio, en su calidad de director ejecutivo nacional del Movimiento Justicia Social, Listas 11, no corresponde al recurso administrativo de impugnación previsto en el artículo 102 de la LOEOPCD, tampoco corresponde a la cancelación de organizaciones políticas por las causales determinadas en el artículo 327 de la misma ley, el cual tampoco cuenta con procedimiento administrativo electoral específico, ni al recurso extraordinario de revisión previsto en el artículo 272, *ibidem*. En consecuencia, para garantizar el derecho al debido proceso previsto en el artículo 76 de la CRE y en instrumentos internacionales, el Consejo Nacional Electoral tiene el deber de aplicar el procedimiento previsto en el COA, toda vez que la LOEOPCD, no prevé ningún procedimiento específico para estos casos.

38. De lo anotado se infiere entonces que el Consejo Nacional Electoral, al ejecutar sus actuaciones de carácter administrativas, debe sujetarse de manera obligatoria a las normas constitucionales, así como a las disposiciones legales específicas y especiales previstas en el Código de la Democracia y aquellas de carácter infralegal que regulan el ejercicio de sus atribuciones en asuntos formal y materialmente electorales en cuyo ámbito de aplicación existe competencia exclusiva. Adicionalmente, se determina que la función Electoral es parte del sector público, según el artículo 225.1 de la Constitución, en consecuencia, el COA es aplicable en el ejercicio de la función administrativa del Consejo Nacional Electoral cuando su propia ley no prevea un procedimiento específico.

#### **4.1.2 ¿Cuándo procede la interposición del recurso subjetivo contencioso electoral?**

39. El recurso subjetivo contencioso electoral, es un medio de impugnación que se interpone contra las resoluciones o actos de la administración electoral por decisiones en las que se lesionen los derechos de participación de los ciudadanos, las candidatas y candidatos u organizaciones políticas; y, por conflictos internos de las organizaciones políticas y por las resoluciones que adoptan sus organismos directivos, cuando desconocen un derecho particular o lesionan un bien jurídicamente protegido, conforme prevé el artículo 269 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia.

40. En el presente caso, el recurrente, Manuel Javier Castilla Fassio, en calidad de director ejecutivo nacional del Movimiento “Justicia Social, Listas 11”, interpuso un recurso subjetivo contencioso electoral en contra de la Resolución No. PLE-CNE-1-19-7-2020, expedida por el Pleno del Consejo Nacional Electoral, resolución que el recurrente estima violatoria de los derechos invocados en su escrito inicial.

41. El numeral 15 del artículo 269 del Código de la Democracia, prevé la posibilidad de interponer un recurso subjetivo contencioso electoral ante “*Cualquier otra resolución, formal o materialmente electoral, que emane del Consejo Nacional Electoral, (...) y que no tengan un procedimiento previsto en la ley*”, lo cual hace suponer -*prima facie*- la precedencia del referido recurso, en virtud de que la impugnación se dirige en contra de una resolución expedida por el órgano administrativo electoral.

42. De la argumentación expuesta por el representante de la organización política Movimiento “Justicia Social, Listas 11”, así como de la constancia procesal, se advierte que el Consejo Nacional Electoral, en la resolución No. PLE-CNE-1-19-7-2020, dispuso el inicio del procedimiento administrativo de revisión de las actuaciones administrativas con las que se inscribió, en el Registro Nacional Permanente de Organizaciones Políticas, a varios movimientos políticos, entre ellos el Movimiento "Justicia Social, Lista 11", “en virtud de la petición razonada emitida por parte de la Contraloría General del Estado, relativa a la depuración del mencionado Registro”.

43. Así mismo, el Pleno del Consejo Nacional Electoral dispuso conceder el plazo de diez días, para que las organizaciones políticas referidas en la impugnada resolución, entre ellas el Movimiento Justicia Social, Listas 11, “*presenten pruebas, alegatos, elementos de descargo y observaciones, de conformidad con lo señalado en el artículo 194 del Código Orgánico Administrativo, posterior a lo cual se dará inicio al periodo de prueba*”.

44. Del cuaderno procesal se establece que la intencionalidad de lo resuelto por el Consejo Nacional Electoral es analizar, revisar y resolver la validez de actos de carácter administrativo anteriores, bajo las normas de autotutela de la legalidad y corrección, a través de la previsión legal de la aplicación de un procedimiento administrativo en las controversias que se puedan plantear en la actividad de la administración pública para lo que no está previsto un procedimiento específico; y, por eso se ampara en la normativa del Código Orgánico Administrativo.

45. Este Tribunal considera que la expedición de la Resolución PLE-CNE-1-19-7-2020 y con ella el inicio del procedimiento administrativo de revisión, dispuesto por el Consejo Nacional Electoral, constituyen actos de carácter preparatorio, previo a la adopción de una decisión; es decir, forman parte de la actuación de la administración electoral, a fin de dotar de validez y eficacia a la decisión final que adoptará -posteriormente- como consecuencia de dicho procedimiento.

46. García de Enterría y Ramón Fernández, sostienen que “*solo son recurribles las resoluciones (o actos definitorios...) no los actos de trámite; por excepción, estos últimos, sin embargo, resultan recurribles cuando, aun bajo la apariencia de actos procedimentales no resolutivos del fondo del asunto, de hecho vienen a decidirlo, por poner término al procedimiento o suspender o hacer imposible su continuación... La jurisprudencia utiliza constantemente estas categorías y conceptos, que son básicos en el funcionamiento del sistema*”<sup>3</sup>.

47. Por su parte, Agustín Gordillo sostiene “*...los problemas de validez e impugnación de la actividad administrativa giran en torno a un principio: el de que puede atacarse mediante un recurso administrativo o acción judicial aquel acto de la administración que produzca efectos jurídicos inmediatos respecto del impugnante; todo acto de la administración (o no) que de suyo no produzca efectos jurídicos, no es todavía impugnable en cuanto a su validez:*

---

<sup>3</sup> Op. Cit., p. 575

*la noción de acto administrativo debe entonces recoger ese principio y restringirse a aquellos actos que producen efectos jurídicos directos, en forma inmediata<sup>4</sup>.*

**48.** De ello se concluye entonces, que el Consejo Nacional Electoral, a través del inicio del proceso administrativo de revisión, nada ha decidido aún respecto de la permanencia o no de las organizaciones políticas aludidas en el Registro Nacional Permanente de las Organizaciones Políticas, entre ellas el Movimiento “Justicia Social, Listas 11”; más aún cuando la resolución mencionada y el procedimiento prevén la posibilidad de presentar pruebas, alegatos, descargos y otras actuaciones para indagar la verdad material, lo que permitirá el ejercicio del derecho a la defensa y las garantías del debido proceso.

**49.** En consecuencia, hallándose en trámite dicho procedimiento de revisión, la etapa de decisión en sede administrativa no ha concluido. Sin embargo, el representante del movimiento “Justicia Social, Listas 11” interpuso un recurso subjetivo contencioso electoral que resulta apresurado, pretendiendo que el Tribunal Contencioso Electoral emita un pronunciamiento sobre el fondo de una decisión administrativa incierta y futura, sobre la cual podría ejercer el derecho de interponer todos los recursos previstos en la normativa especializada del Código de la Democracia y de manera supletoria la prevista en el Código Orgánico Administrativo.

**50.** Por lo tanto, si bien la LOEOPCD, en su artículo 70, numeral 15 atribuye al Tribunal Contencioso Electoral la facultad para conocer y resolver cualquier resolución formal o materialmente electoral que genere perjuicio a los sujetos políticos; es imperativo considerar que en el presente caso, el Consejo Nacional Electoral aún no agota las formalidades del procedimiento administrativo y al no existir una decisión que ponga fin al objeto de la controversia, el recurrente se anticipa a considerar que la consecuencia sea necesariamente la cancelación de la organización política. Para que el Tribunal Contencioso Electoral tenga capacidad para conocer y decidir de acuerdo a sus competencias y atribuciones constitucionales, legales y reglamentarias debe esperar a que el Consejo Nacional Electoral emita la resolución que estime pertinente en el caso que se encuentra en trámite. Pues, como queda referido, los actos de simple administración no son propiamente impugnables según dispone el artículo 217 del Código Orgánico Administrativo.

#### **4.1.3. ¿Puede el Tribunal Contencioso Electoral en el caso en concreto dejar sin efecto la medida cautelar ordenada por el Consejo Nacional Electoral?**

**51.** La resolución No. PLE-CNE-1-19-7-2020, expedida por el Consejo Nacional Electoral, dispone lo siguiente:

“Artículo 3.- Aplicar la medida cautelar de suspensión de la actividad de las Organizaciones Políticas Nacionales (...) “Justicia Social, Lista 11” (...) conforme lo determina el artículo 189 numeral 5 del Código Orgánico Administrativo, en virtud que, lo que se cuestiona en la petición razonada por la Contraloría General del Estado es su inscripción en el Registro Nacional Permanente de Organizaciones Políticas del Consejo Nacional Electoral y por ende su personería jurídica. Observando que la medida cautelar cumple con el fin que es legítimo, y que la procedencia de la misma es oportuna, idónea, necesaria y proporcional, con el

---

<sup>4</sup> Gordillo, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo*. 2004. Argentina: Editorial PIRRUA, p. 52-53.

objetivo de satisfacer dicho fin, y que el grado de satisfacción es menos equivalente al de la intensidad de la limitación al derecho a la igualdad del ejercicio de los derechos políticos o de participación de las Organizaciones Políticas que se encuentran legalmente Registradas ante el Consejo Nacional Electoral”.

**52.** El recurso subjetivo contencioso electoral interpuesto también impugna la medida cautelar, de suspensión de las actividades, prevista en el artículo 189, numeral 5 del Código Orgánico Administrativo, dictada por el Consejo Nacional Electoral en la misma Resolución No. PLE-CNE-1-19-7-2020 de 19 de julio de 2020, la que, el recurrente, pide sea suspendida en sus efectos.

**53.** Es el artículo 87 de la Constitución de la República del Ecuador, el que permite dictar medidas cautelares autónomas o conjuntas con acciones de protección de derechos, a fin de evitar o hacer cesar la violación o amenaza de violación de derechos, mientras que el artículo 70 de la LOEOPCD permite al Tribunal Contencioso Electoral determinar las medidas de reparación integral, en proporción al incumplimiento de la materia electoral. En referencia específica a la potestad de dictar medidas cautelares, prevista en el artículo 189 del Código Orgánico Administrativo, precisa tener presente que el artículo 191, *ibidem*, prescribe que la modificación o revocatoria de las medidas cautelares, pueda ser adoptada por la misma autoridad administrativa, de oficio o a petición de persona interesada, durante la tramitación del procedimiento.

**54.** Parafraseando a la Corte Constitucional ecuatoriana, en la sentencia No. 034-2013-SCN-CC, respecto a la revocabilidad de las medidas cautelares, se puede afirmar que al dictarlas no se resuelve el fondo de la controversia, no constituye un prejuzgamiento, peor aún cosa juzgada, carente de valor probatorio, por tanto, son revocables por las causas determinadas en la ley que merecen ser justificadas por quien solicita tal revocatoria de ellas y razonadas por la autoridad que las adopta.

**55.** El otorgamiento de medidas cautelares debe sustentarse en una decisión fundamentada, solamente puede materializarse si existe la posibilidad de que sin su adopción se ponga en riesgo la eficacia de la resolución a emitirse con posterioridad. En cualquier caso, precisa tener presente que las medidas cautelares pueden ser modificadas o revocadas, ya sea de oficio o a petición de parte, por la propia administración que las expidió, durante la tramitación del procedimiento administrativo, si se presentan circunstancias imprevistas o que no pudieron ser tomadas en cuenta en el momento de su adopción, tal como explícitamente reza el artículo 191 del COA.

**56.** A manera de analogía, cabe indicar que en la sentencia invocada en el párrafo 54, la Corte Constitucional expidió reglas vinculantes para el trámite de las medidas cautelares constitucionales, en cuyo numeral 4, literal g) resolvió lo siguiente: “*El destinatario de la medida cautelar podrá solicitar a la misma jueza o juez que dictó la medida su revocatoria por las causales establecidas en la ley. Cuando la jueza o juez considere que no procede la revocatoria, deberá determinar las razones mediante auto, que podrá ser apelado en el término de tres días*”. Esta subregla es coincidente con la prescripción del artículo 191 del Código Orgánico Administrativo.

**57.** La trascendencia del carácter asegurativo de las medidas cautelares administrativas constituye el elemento esencial o central en su configuración. Tanto es así que la clasificación de las medidas cautelares, formulada por Calamandrei, tiene como variable relevante a considerar: cuándo y cuánto es lo que la administración pública resguarda con tales medidas.<sup>5</sup> En el presente caso, se trata de asegurar la eficacia de la resolución que el Consejo Nacional Electoral pueda adoptar como resultado de las averiguaciones alcanzadas al agotar el procedimiento administrativo de sus propias actuaciones institucionales, objeto de revisión y evitar el caos jurídico que en caso contrario podría generarse.

**58.** Es decir que, el representante del Movimiento Político “Justicia Social, Listas 11”, bien puede y debe solicitar directamente al Consejo Nacional Electoral la modificación o revocatoria de la medida cautelar si considera que existen méritos para tal efecto, porque así dispone, en forma imperativa, el ordenamiento jurídico. No es pertinente, entonces, que el Tribunal Contencioso Electoral se pronuncie al respecto de este punto, dado que tiene la vía de solicitar su revocatoria al CNE.

**59.** Cabe resaltar que al no haber acto administrativo que ponga fin a la controversia, no existe acto atentatorio de los derechos de la organización política representada por el recurrente; en consecuencia, no es impugnable; y, las medidas cautelares son revocables por las causas determinadas en la ley que merecen ser justificadas por quien solicita tal revocatoria de ellas y razonadas por la autoridad que las adopta.

**60.** En consecuencia, el Tribunal evidencia claramente que en el caso en concreto no puede pronunciarse sobre la suspensión de las medidas cautelares ordenadas por el Consejo Nacional Electoral, en la misma Resolución No. PLE-CNE-1-19-7-2020 de 19 de julio de 2020, de conformidad al artículo 226 de la CRE que dispone que ninguna autoridad administrativa, legislativa o judicial ejercerá más allá de las competencias y facultades atribuidas por la Constitución y la Ley. Y como ha quedado acreditado a lo largo del análisis realizado en el presente caso, el recurrente Manuel Xavier Castilla Fassio, en su calidad de director ejecutivo nacional del Movimiento Justicia Social, Listas 11 interpuso recurso subjetivo contencioso electoral contra una resolución que constituye un acto de carácter preparatorio, previo a la adopción de una decisión; es decir, forma parte de la actuación de la administración electoral, que tiene el propósito de dotar de validez y eficacia jurídica a la decisión final que adoptará -posteriormente- como consecuencia de dicho procedimiento.

## V. OTRAS CONSIDERACIONES

**61.** Con fecha 12 de agosto de 2020, a las 17h36, se recibe en la dirección electrónica de la secretaría general de este Tribunal un escrito de la señora Vanessa Freire, como representante legal y Presidenta del Movimiento F. Compromiso Social, mediante el cual pretende que este Tribunal le reconozca como parte en la causa Nro. 046-2020-TCE, que a la fecha se encuentra en conocimiento y resolución del Pleno en virtud de un recurso vertical presentado en contra de la sentencia dictada por el juez de instancia.

---

<sup>5</sup> Calamandrei, Pietro. 1945. *Introducción al estudio sistemático de las providencias cautelares*. Buenos Aires, p. 53

**62.** El legitimado activo en esta causa es el señor Manuel Xavier Castilla Fassio, en su calidad de director ejecutivo nacional del Movimiento Justicia Social, Listas 11. La actual legislación electoral ecuatoriana no reconoce a un tercero interesado como parte procesal en las causas contencioso electoral, por lo que cualquier comparecencia o requerimiento al Tribunal Contencioso Electoral debe ser activada a través de los medios de impugnación legalmente establecidos y que en la solicitud presentada por la señora Freire no se verifica ninguna de esas circunstancias. Por tanto, la comparecencia y solicitud mencionada resulta improcedente.

## **VI. DECISIÓN**

Por todo lo expuesto, el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral, **ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA**, resuelve:

**PRIMERO:** Aceptar el recurso de apelación interpuesto por la ingeniera Shiram Diana Atamaint Wamputsar, presidenta del Consejo Nacional Electoral, contra la sentencia de 01 de agosto de 2020, a las 22h30 dictada por el juez de instancia, doctor Fernando Muñoz Benítez.

**SEGUNDO.-** Revocar la sentencia de primera instancia dictada el 01 de agosto de 2020; y en consecuencia, ratificar en todas sus partes la Resolución No. PLE-CNE-1-19-7-2020 de 19 de julio de 2020 emitida por el Consejo Nacional Electoral.

**TERCERO.-** Ejecutoriada la presente sentencia se dispone su archivo.

**CUARTO.-** Notifíquese el presente voto salvado conjuntamente con la sentencia de mayoría:

**4.1** Al recurrente Manuel Xavier Castilla Fassio, y su patrocinador en el correo electrónico: [machucalozanosantiago@gmail.com](mailto:machucalozanosantiago@gmail.com) y en la casilla contencioso electoral 038.

**4.2.** Al Consejo Nacional Electoral, en la persona de su presidenta, en los correos electrónicos: [secretariageneral@cne.gob.ec](mailto:secretariageneral@cne.gob.ec), [santiagovallejo@cne.gob.ec](mailto:santiagovallejo@cne.gob.ec) [ronaldborja@cne.gob.ec](mailto:ronaldborja@cne.gob.ec) [edwinmalacatus@cne.gob.ec](mailto:edwinmalacatus@cne.gob.ec) y en la casilla contencioso electoral 003.

**QUINTO.-** Actúe el abogado Alex Guerra Troya, secretario general del Tribunal Contencioso Electoral.

**SEXTO.-** Publíquese la presente sentencia en la cartelera virtual-página web institucional del Tribunal Contencioso Electoral.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE..-**

**ANGEL  
EDUARDO  
TORRES  
MALDONADO**

Firmado digitalmente por  
ANGEL EDUARDO TORRES  
MALDONADO  
Nombre de reconocimiento  
(DN): c=EC, l=QUITO,  
serialNumber=1900147842,  
cn=ANGEL EDUARDO TORRES  
MALDONADO  
Fecha: 2020.08.14 20:01:29  
-05'00'

Dr. Ángel Torres Maldonado  
**JUEZ**  
**VOTO SALVADO**

Certifico.- Quito, Distrito Metropolitano, 14 de agosto de 2020.

ALEX Firmado  
LEONARDO digitalmente por  
GUERRA ALEX LEONARDO  
TROYA GUERRA TROYA  
Fecha: 2020.08.14  
20:12:34 -05'00'  
Ab. Alex Guerra Troya  
**SECRETARIO GENERAL**



Ing. Hugo Del Pozo Barrezueta  
**DIRECTOR**

Quito:  
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto  
Telf.: 3941-800  
Exts.: 3131 - 3134

[www регистрация официальный. gob. ec](http://www регистрация официальный. gob. ec)

El Pleno de la Corte Constitucional mediante Resolución Administrativa No. 010-AD-CC-2019, resolvió la gratuidad de la publicación virtual del Registro Oficial y sus productos, así como la eliminación de su publicación en sustrato papel, como un derecho de acceso gratuito de la información a la ciudadanía ecuatoriana.

*"Al servicio del país desde el 1º de julio de 1895"*

El Registro Oficial no se responsabiliza por los errores ortográficos, gramaticales, de fondo y/o de forma que contengan los documentos publicados, dichos documentos remitidos por las diferentes instituciones para su publicación, son transcritos fielmente a sus originales, los mismos que se encuentran archivados y son nuestro respaldo.