



SEÑORES JUECES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL:

Pablo Celi de la Torre, Contralor General del Estado, Subrogante, conforme lo acredito con el documento que adjunto, ante ustedes comparezco con la presente acción, con fundamento en lo previsto por el numeral 7 del artículo 436 de la Constitución de la República (CRE), en los términos que siguen:

I LEGITIMADO ACTIVO Y DOMICILIO PARA NOTIFICACIONES

Comparezco en la calidad invocada y, como tal, en representación de la Contraloría General del Estado, legitimado activo en la presente causa, con fundamento en lo previsto por el inciso segundo del artículo 145 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJyCC).

Soy ecuatoriano, mayor de edad, de estado civil casado, doctor en Filosofía y Ciencias Internacionales, domiciliado en esta ciudad de Quito.

Las notificaciones que correspondan a la Contraloría General del Estado se recibirán en el correo electrónico cge.patrocinio@contraloria.gob.ec, en la casilla constitucional No. 009, y en el casillero judicial electrónico No. 00917010001, asignados a esta Institución.

II LEGITIMADO PASIVO Y LUGAR PARA CITACIÓN IDENTIFICACIÓN DEL ORGANISMO Y FUNCIONARIO CON EL CUAL SE TIENE CONFLICTO DE COMPETENCIA

El legitimado pasivo en la presente causa es el señor doctor Fernando Muñoz Benítez, en su calidad de Juez del Tribunal Contencioso Electoral, a quien se citará con la presente acción en las oficinas de la citada institución pública, ubicadas en la calle José Manuel Abascal N37-49 entre Portete y María Angélica Carrillo, de esta ciudad de Quito.

III FUNDAMENTOS DE HECHO Y DE DERECHO

1. COMPETENCIAS DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO.

De conformidad con lo previsto por los artículos 211 y 212 de la Constitución de la República del Ecuador CRE, la entidad que represento es el organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales, y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos.



Como tal le corresponde, además de las competencias para expedir la normativa necesaria para el cumplimiento de sus funciones y la de asesoría a las entidades y organismos públicos:

- a. Dirigir el sistema de control administrativo que se compone de auditoría interna, auditoría externa y del control interno de las entidades del sector público y de las entidades privadas que dispongan de recursos públicos; y,
- b. Determinar privativamente, cuando amerite, responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, relacionadas con los aspectos y gestiones sujetas a su control.

De conformidad con el artículo 29 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado LOCGE, la Contraloría General del Estado es un Organismo Técnico Superior de Control, dirigida y representada legalmente por el Contralor General.

En concordancia con lo señalado, el artículo 26 de la LOCGE establece, en forma expresa, que "Los informes, luego de suscritos por el director de la unidad administrativa pertinente, serán aprobados por el Contralor General"; y, en consecuencia, "serán enviados a las máximas autoridades de las instituciones del Estado examinadas de manera inmediata".

Por último, el inciso primero del artículo 32 de la LOCGE prevé que el Contralor General del Estado, como máxima autoridad de control gubernamental y auditoría de la gestión pública, actúa ejerciendo las atribuciones que la Constitución Política de la República y las leyes le confieren.

2. COMPETENCIAS DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL

Por su parte, compete al Tribunal Contencioso Electoral, dentro de sus competencias jurisdiccionales, de conformidad con el artículo 221 de la CRE:

- a. 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; y,
- b. Sancionar por incumplimiento de las normas sobre financiamiento, propaganda, gasto electoral y en general por vulneraciones de normas electorales.

3. ANTECEDENTES

La Contraloría General del Estado, mediante orden de trabajo No. 0026-DNA1-2018-I de 9 de octubre de 2018, ejecutó un 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 01 de febrero de 2013 y 31 de agosto de 2018".



Dentro de los objetivos principales del examen especial antes señalado, constaron la verificación del cumplimiento de las disposiciones legales, así como de la seguridad, disponibilidad e integridad de los sistemas informáticos, empleados en el registro y extinción de las organizaciones políticas y en la consulta popular; a fin de comprobar que los bienes y servicios que estén siendo utilizados sean acordes a las necesidades institucionales del Consejo Nacional Electoral.

Los componentes auditados fueron amplios y abarcaron, en lo principal, el análisis del empleo de los sistemas informáticos en los procesos de registro de los partidos y movimientos políticos; la funcionalidad de los sistemas informáticos; la legalidad de los procesos de contratación y montos invertidos; el sistema de registro de datos y cumplimiento de requisitos de las organizaciones políticas; la verificación de procedimientos y directrices por parte de las autoridades durante los procesos; y, la custodia de información, entre otros.

Como resultado de la acción de control antes referida, se elaboró y aprobó con fecha 01 de agosto de 2019, el informe correspondiente, signado con el número DNA1-0053-2019, el mismo que se halla publicado en la página web institucional: www.contraloria.gob.ec, el cual fue puesto mediante oficio No. 31168-DNA1 de 14 de agosto de 2019, en conocimiento de las autoridades del Consejo Nacional Electoral, para los fines previstos por el artículo 92 de la LOGCE, esto es la aplicación de las 19 recomendaciones derivadas del examen especial.

De conformidad con las normas de auditoría internacionalmente aceptadas, que aplica la Contraloría General del Estado en sus procesos de control, las recomendaciones son de carácter obligatorio y tienen como fin mejorar la gestión administrativa de las entidades u organismos auditados, en el presente caso las del Consejo Nacional Electoral, a fin de evitar la reiteración de las inconsistencias o falencias detectadas por la auditoría.

En este sentido, las recomendaciones estuvieron dirigidas a distintos servidores del Consejo Nacional Electoral, dependiendo de las funciones y atribuciones que de acuerdo con su estructura orgánico funcional y de procesos les corresponden, entre los que cabe mencionar: a) Pleno del Consejo Nacional Electoral y su Presidenta; b) Coordinador Nacional de Seguridad Informática y Proyectos Tecnológicos Electorales; c) Director Nacional de Organizaciones Políticas; d) Coordinador Nacional Técnico de Participación Política; y, e) Director Nacional de Infraestructura Tecnológica.

En el caso específico de los errores administrativos, técnicos e inobservancias legales detectadas, relacionadas con la inscripción de las organizaciones políticas: "Justicia Social", "Podemos", "Libertad es Pueblo" y "Fuerza Compromiso Social", se recomendó al Pleno del CNE y a la Presidenta del citado organismo lo siguiente:

"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.

Al Presidente del Consejo Nacional Electoral

2. Dispondrá y supervisará al Director Nacional de Organizaciones Políticas y al Coordinador Nacional de Seguridad informática y Proyectos Tecnológicos Electorales, la verificación integral del proceso de verificación de firmas; quienes presentarán un informe en el cual establezcan las observaciones detectadas con relación a los registros repetidos, los procesos de indexación y cruce de información, para validación de cédula, exclusión de menores de 16 años, fallecidos y establecerán el plan de acción a tomar y plazos de ejecución”.

Las recomendaciones mencionadas, se basan en las conclusiones derivadas de la auditoría que, entre otros hallazgos, determinaron lo siguiente:

a. En el caso del Movimiento Justicia Social, de 175.462 adherentes:

- 154 registros se efectuaron con números de cédulas incompletas;
- 5.841 registros se realizaron con cédulas inválidas;
- 2 casos de registros repetidos;
- 76 de los adherentes habían fallecido antes de la presentación de la inscripción de la organización política; y,
- 110 de los registros correspondían a menores de edad (menos de 16 años)

b. En el caso del Movimiento Podemos, de 161.352 adherentes:

- 450 registros se efectuaron con números de cédulas incompletas;
- 11.014 registros se realizaron con cédulas inválidas;
- 2 casos de registros repetidos;
- 152 de los adherentes habían fallecido antes de la presentación de la inscripción de la organización política; y,
- 222 de los registros correspondían a menores de edad (menos de 16 años).

c. En el caso del Movimiento Fuerza Compromiso Social, de 174.199 adherentes:

- 665 registros se efectuaron con números de cédulas incompletas;
- 12.427 registros se realizaron con cédulas inválidas;
- 3.146 casos de registros repetidos;
- 33 de los adherentes habían fallecido antes de la presentación de la inscripción de la organización política; y,
- 16 de los registros correspondían a menores de edad (menos de 16 años).

d. En el caso del Movimiento Libertad es Pueblo, de 198.754 adherentes:

- 589 registros se efectuaron con números de cédulas incompletas;

- 15.731 registros se realizaron con cédulas inválidas;
- 5 casos de registros repetidos;
- 65 de los adherentes habían fallecido antes de la presentación de la inscripción de la organización política; y,
- 657 de los registros correspondían a menores de edad (menos de 16 años).

Lo anterior consta del cuadro que obra de la página 13 del informe DNA1-0053-2019 y que se transcribe a continuación:

Informe Técnico de Verificación de Firmas de la Dirección Nacional de Organizaciones Políticas						Resultados de la Verificación de Firmas obtenidos por Auditoría			
Cód.	Nombre organización política	Registro electoral	Requisito 1,5%	Movimiento tiene	Firmas en blanco	Total Informe Técnico de firmas válidas	Total registros sin requisitos	Total (-) Registros con errores	Cumple
						(A)	(B)	(A) - (B)	1,5%
932	Movimiento Justicia Social	2014	174.199	167.141	8.321	175.462	6.183	169.279	No
811	Movimiento Podemos	2014	174.199	138.504	22.848	161.352	11.840	149.512	No
821	Movimiento F. Compromiso Social	2014	174.199	156.784	17.916	174.700	16.267	158.413	No
1182	Movimiento Libertad es Pueblo	2017	192.250	0	0	198.754	17.047	181.707	No

Esto significa que, sin las firmas inválidas, que por tal motivo debieron haber sido rechazadas, ninguno de los cuatro movimientos políticos antes señalados alcanzó el mínimo de firmas requeridas para ser inscritos como tales, de acuerdo con lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 109 de la CRE y en el inciso primero del artículo 322 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia LOEYOP.

En este sentido, correspondía al Pleno y a la Presidencia del Consejo Nacional Electoral, sobre la base de los informes del Director Nacional de Organizaciones Políticas y Coordinador Nacional de Seguridad Informática y Proyectos Tecnológicos Electorales, relacionados con las observaciones detectadas con relación a los registros repetidos, los procesos de indexación y cruce de información, para validación de cédulas, exclusión de menores de 16 años, fallecidos, establecer el plan de acción a tomar y plazos de ejecución necesarios con relación a la inscripción y personería jurídica de los antes citados movimientos políticos.

Luego de transcurrido el plazo establecido en la norma para la cumplimiento de las recomendaciones derivadas del informe DNA1-0053-2019, mediante acción de control planificada, con orden de trabajo No. 0001-CNE-AI-2020 de 13 de enero de 2020, a través de la Unidad de Auditoría Interna del CNE, se dispuso la ejecución de un 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", cuyos resultados constan del informe No. DNAI-AI-0147-2020, aprobado el 18 de junio de 2020.

Como producto de la auditoría antes señalada, se determinó que de las recomendaciones constantes en el informe DNA1-0053-2019, el Consejo Nacional Electoral cumplió ocho de las recomendaciones e incumplió once, de estas últimas algunas de forma total y otras de manera parcial, ratificándose con esto, de manera expresa, la competencia de la Contraloría General del Estado en esta materia.

Dentro de las recomendaciones no ejecutadas se encuentran las relacionadas con el análisis de las inscripciones de los movimientos políticos "Justicia Social", "Podemos", "Liberad es Pueblo" y "Fuerza Compromiso Social", las mismas que debieron "ser aplicadas de manera inmediata y con el carácter de obligatorio" de acuerdo a lo previsto en el artículo 92 de la LOCGE.

Ante la aprobación por parte de la Contraloría General del Estado del informe DNAI-AI-0147-2020, aprobado el 18 de junio de 2020; y, la correspondiente predeterminación de responsabilidades administrativas a los funcionarios públicos que incumplieron las recomendaciones, el movimiento político Fuerza Compromiso Social presentó, con fecha 22 de junio de 2020, ante el Tribunal Contencioso Electoral, una denuncia que, en lo principal, señala:

"La presente denuncia se interpone con motivo de la aprobación del informe No. DNAI-AI-0147-2020 que contiene 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".

Al respecto, es importante subrayar que esta denuncia fue presentada fuera del término previsto en el artículo 5 del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral, donde claramente se establece que:

"El recurso, acción o denuncia de infracciones electorales, deberá ser presentado ante el órgano administrativo electoral del que emana el acto o resolución que se recurre, el mismo que se remitirá al Tribunal Contencioso Electoral anexando el expediente íntegro y sin calificarlo, dentro del plazo o término máximo de dos días, según corresponda; sin perjuicio de que pueda ser presentado de manera directa en la Secretaría General del Tribunal Contencioso Electoral" (La negrilla me corresponde).

En concordancia con lo anterior, el artículo 33 del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral manifiesta que:

"Los plazos en el periodo contencioso electoral se contarán desde el día siguiente en que se hizo la última citación o notificación, y correrán hasta la media noche del último día. Fuera del periodo contencioso electoral, los escritos se recibirán en la Secretaría General del Tribunal Contencioso Electoral, en días y horas laborables (...)"

Con la normativa antes expuesta, se debe resaltar que la denuncia fue presentada el 22 de junio de 2020 y el Informe de Examen General No. DNAI-AI-0147-2020 fue aprobado el 18 de junio de 2020; por ende, la interposición de la acción fue extemporánea, dada la vigencia del período contencioso electoral, lo cual constituye causal de inadmisión por haber sido presentada la denuncia fuera del tiempo legal establecido, conforme lo previsto en el numeral 4 del artículo 11 del antedicho Reglamento.

4. CONFLICTO DE COMPETENCIAS

La denunciante ante el Tribunal Contencioso Electoral, Vanessa Lorena Freire Granja, señala que la aprobación del informe antes citado constituye una infracción electoral muy grave sancionada por el numeral 7 del artículo 279 de la LOEyOP, desconociendo que dicho acto administrativo se deriva del ejercicio legítimo de las competencias que la Constitución de la República y la Ley confieren a la Contraloría General del Estado.

Las "Infracciones electorales" se definen, en el artículo 275 de la LOEyOP, como aquellas conductas antijurídicas que:

- a. Afectan los derechos de participación o menoscaba los principios de igualdad y no discriminación, transparencia, seguridad y certeza del proceso electoral;
- b. Implican el incumplimiento de funciones electorales; o,
- c. Violentan las disposiciones impartidas legítimamente por la autoridad electoral.

La aprobación de un informe de auditoría producto de un examen especial, por parte del Contralor General del Estado, en el cual constan recomendaciones formuladas por el equipo de auditoría, se deriva de sus competencias constitucionales y legales, en especial de lo expresamente previsto en el artículo 26 de la LOGGE.

En consecuencia, de manera alguna se puede deducir que la aprobación de un informe por parte de la Contraloría General del Estado, constituya una "conducta antijurídica" como pretende afirmarse en la denuncia presentada ante el Tribunal Contencioso Electoral.

Se debe considerar, además, que las decisiones y actuaciones del Contralor General del Estado, en ejercicio de sus competencias privativas, son única y exclusivamente impugnables ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo que, por lo tanto, es su Juez natural y no el Tribunal Contencioso Electoral, según la expresa disposición del artículo 70 de la LOGGE.

A pesar de todo lo mencionado, el doctor Fernando Muñoz Benítez, en su calidad de Juez del Tribunal Contencioso Electoral, no solamente y de manera insólita admitió a



trámite la denuncia antes referida sino que, mediante auto de admisión de 27 de junio de 2020, dictado a las 17h20, dentro de la causa signada con el número 012-2020-TCE y violando expresas disposiciones constitucionales relacionadas con sus propias competencias, cita al Contralor General del Estado para que asista a una "Audiencia Oral Única de Prueba y Alegatos" prevista para el día 10 de julio de 2020, a las 09h30.

De esta forma, el juez contencioso electoral ha inobservado lo previsto en el artículo 226 de la CRE que, en forma expresa, 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", desconociendo de esta manera la presunción de legitimidad de las operaciones y actividades realizadas por la Contraloría General del Estado, prevista en el artículo 38 de la LOCGE.

Al mismo tiempo, la actuación del juez contencioso electoral vulnera la garantía del derecho al debido proceso previstas en el numeral 1 del artículo 76 de la CRE que, en forma expresa, dispone que "Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes"; y, en el literal k) del numeral 7 del artículo ibídem, que garantiza el "Ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente".

De esta manera, se ha afectado, precisamente, la competencia contencioso administrativa prevista en el inciso primero del artículo 70 de la LOCGE, que prevé que las decisiones de la Contraloría General del Estado solamente serán susceptibles de impugnación en sede judicial ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo.

Todo esto demuestra la errónea actuación del juez contencioso electoral al no haber inadmitido la denuncia por caducidad e incompetencia del órgano jurisdiccional que él representa, conforme lo previsto en los numerales 1 y 4 del artículo 11 del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral.

Como se puede apreciar, estamos frente a un caso de Falta de Competencia del Juzgador, por cuanto se está cuestionando la legalidad de un Informe de Examen Especial, emitido por la Contraloría General del Estado, el cual tiene una materia específica de impugnación que no corresponde al Tribunal Contencioso Electoral, por cuanto se trata de un acto de simple administración cuyas consecuencias administrativas, expresadas estas sí en actos administrativos de establecimiento de responsabilidades administrativas y civiles, son susceptibles de impugnación en sede administrativa; y, en caso de que el mismo fuere ratificado es susceptible de impugnarse en vía judicial para ante el TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO respectivo, que es el juez competente para conocer de esta clase de actos, como bien lo ha confirmado, en caso análogo, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, al inadmitir la demanda dentro del proceso No. 17811-2020-00429 el 07 de julio de 2020, al tratarse de un acto de simple administración, no susceptible de impugnación en sede judicial, de acuerdo a lo previsto en el inciso segundo del artículo 69 de la LOCGE.



Por último, es importante señalar que, con esta actuación, el mencionado juez contencioso electoral pretende desconocer lo previsto en el inciso primero del artículo 233 de la CRE, que dispone: "Ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones o por omisiones, y serán responsable administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos".

IV PRETENSIÓN

La doctrina administrativa entiende a la "competencia" como el conjunto de atribuciones (facultades y obligaciones) de los entes y órganos públicos, que son conferidos por una norma jurídica; por lo tanto, una norma jurídica no solo crea los órganos sino también establece sus competencias.

García Pelayo precisa que "el conflicto de competencias tiene lugar (i) cuando dos órganos se declaran igualmente competentes (conflicto positivo) o igualmente incompetentes (conflicto negativo) para proveer en un determinado asunto o en el ejercicio de una atribución y (ii) cuando tal conflicto puede formularse o resolverse en términos jurídicos.

En virtud de los hechos señalados y los fundamentos expuestos, se evidencia un indudable conflicto de competencias entre la Contraloría General del Estado y el Tribunal Contencioso Electoral y, de manera colateral con las competencias propias de los jueces del Tribunal Contencioso Administrativo; por lo que corresponde a la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias como máximo órgano de control, interpretación constitucional y administración de justicia en esta materia, determinar si el Tribunal Contencioso Electoral es competente para conocer las actuaciones y resoluciones emanadas de la Contraloría General del Estado; o, si por el contrario esta competencia es exclusiva de los jueces de lo contencioso administrativo, de acuerdo al numeral 7 del artículo 436 de la CRE, en concordancia con el inciso primero del artículo 145 de la LOGJyCC.

De conformidad con el inciso segundo del artículo 145 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJyCC), en mi calidad de Contralor General del Estado y representante legal de esta institución, me hallo facultado a presentar esta acción.

De conformidad con lo que determina el numeral 1 del artículo 146 de la LOGJyCC, el auto de admisión de 27 de junio de 2020 dictado a las 17h20 por el doctor Fernando Muñoz Benítez, en su calidad de Juez del Tribunal Contencioso Electoral, dentro de la causa signada con el número 012-2020-TCE, constituye una intervención en las funciones y competencias que la Constitución de la República del Ecuador establece para la Contraloría General del Estado, en cuanto configura la negativa expresa de abstenerse de realizar actos que le competen exclusivamente a la Contraloría General del Estado y, de existir reclamo en el campo administrativo, al órgano jurisdiccional competente para conocerlos que es el Tribunal Contencioso Administrativo.

V
COMPARECENCIA DE TERCEROS

Por ser necesario, en virtud de la naturaleza del conflicto de competencias generado, se deberá contar con la comparecencia del señor Procurador General del Estado, de conformidad con el numeral 2 del artículo 237 de la Constitución de la República del Ecuador y los artículos 2 y 3 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, a quien se le citará en su Despacho, ubicado en la Avenida Amazonas y Arízaga de esta ciudad de Quito.

VI
AUTORIZACIONES

Al tratarse de una demanda contra el Ente de Control y en ejercicio del patrocinio institucional, autorizo a los doctores y abogados: Alberto Jhayya Segovia, Gabriela Muñoz Ortiz, Viviana García Peña, Ricardo Logroño Dahik, profesionales del derecho al servicio de la Contraloría General del Estado, para que, en forma individual o conjunta, presenten los escritos que fueren necesarios en defensa de los intereses de la Entidad.

VII
DOMICILIO JUDICIAL

Las notificaciones que correspondan, recibiré en la casilla judicial No. 940, en el correo electrónico cge.patrocinio@contraloria.gob.ec y en el casillero judicial electrónico No. 00917010001, asignados a la Institución.



Dr. Pablo Celi de la Torre
**CONTRALOR GENERAL DEL ESTADO,
SUBROGANTE**



Ab. María Lorena Figueroa Costa
**DIRECTORA NACIONAL DE
PATROCINIO**

