

Quito, D.M., 08 de febrero de 2024

**CASO 1-20-DC**

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

**SENTENCIA 1-20-DC/24**

**Resumen:** La Corte Constitucional desestima la demanda de dirimencia de competencia presentada por la Contraloría General del Estado por considerar que no se ha justificado un conflicto de competencia positivo entre funciones u órganos reconocidos en la Constitución.

**1. Antecedentes procesales**

1. El 1 de agosto de 2019, la Contraloría General del Estado (“**Contraloría**”) aprobó el Informe General DNA1-0053-19 relacionado con 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 31 de agosto de 2018”. En este informe constan diecinueve recomendaciones que fueron puestas en conocimiento del Consejo Nacional Electoral (“**CNE**”).
2. El 18 de junio de 2020, la Contraloría aprobó el Informe General DNAI-AI-0147-2020 relacionado con el examen especial al cumplimiento de las recomendaciones constantes en el Informe DNA1-0053-19. En este informe, la Contraloría concluyó que, hasta el 31 de diciembre de 2019, el CNE: i) no cumplió con 7 recomendaciones, ii) cumplió parcialmente 4 recomendaciones y iii) cumplió 8 recomendaciones. La Contraloría recomendó al Pleno del CNE dejar sin efecto la inscripción de los siguientes movimientos nacionales: “Podemos, Fuerza Compromiso Social, Libertad es Pueblo y Justicia Social”.
3. El 22 de junio de 2020, Vanessa Lorena Freire Granja, en representación del movimiento político Fuerza Compromiso Social, presentó ante el Tribunal Contencioso Electoral (“**TCE**”) una denuncia por presunta infracción electoral –tipificada en el artículo 279.7

del Código de la Democracia<sup>1</sup> en contra de Pablo Celi de la Torre, en su calidad de Contralor General del Estado Subrogante. El conocimiento de esta denuncia –causa 012-2020-TCE– correspondió al juez Fernando Muñoz Benítez.

4. El 8 de julio de 2020, Pablo Celi Torre, en calidad de Contralor General del Estado Subrogante, presentó una acción de dirimencia de competencia.
5. El 14 de julio de 2020, el correspondiente Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa y dispuso que el CNE, el TCE, el Consejo de la Judicatura y la Procuraduría General del Estado presenten un informe y demás documentos que sustenten su posición respecto a la dirimencia de competencia solicitada.

## **2. Competencia**

6. De conformidad con lo establecido en los artículos 436 numeral 7 de la Constitución y 145 al 147 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer los conflictos de competencias constitucionales, positivos o negativos, entre funciones u órganos establecidos en la Constitución.

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

### **3.1 Parte accionante**

7. La Contraloría fundamenta su acción en los siguientes cargos:

**7.1.** Vanessa Lorena Freire Granja manifestó en su denuncia que la aprobación del informe DNAI-AI-0147-2020 constituye una infracción electoral muy grave, sancionada por el numeral 7 del artículo 279 del Código de la Democracia. Esta afirmación desconoce que dicha aprobación se deriva del ejercicio legítimo de las competencias que la Constitución de la República y la ley confiere a la Contraloría General del Estado. No se puede afirmar que un informe de Contraloría constituya una “conducta antijurídica”.

---

<sup>1</sup> Código de la Democracia: “Art. 279.- Las Infracciones electorales muy graves serán sancionadas con multa desde veintiún salarios básicos unificados hasta setenta salarios básicos unificados, destitución y/o suspensión de derechos de participación desde dos hasta cuatro años. Se aplicarán a quienes incurran en las siguientes conductas: [...] 7. La autoridad o funcionario extraño a la Función Electoral que interfiera en el funcionamiento de la Función Electoral”.

- 7.2.** Las decisiones y actuaciones del Contralor General del Estado, en ejercicio de sus competencias privativas, son impugnables única y exclusivamente ante los tribunales distritales de lo contencioso administrativo. El accionante sostiene que su juez natural no es el Tribunal Contencioso Electoral.
- 7.3.** Fernando Muñoz Benítez, en su calidad de juez del TCE, admitió a trámite la denuncia presentada y convocó al accionante a audiencia oral única de prueba y alegatos. Esta actuación afecta la competencia contenciosa administrativa prevista en el artículo 70 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.<sup>2</sup>
- 7.4.** Existe un conflicto de competencia entre el TCE y la Contraloría y “de manera colateral con el Tribunal Contencioso Administrativo”.
- 8.** El accionante concluye indicando que corresponde a la Corte determinar si el TCE es competente para conocer las actuaciones y resoluciones emanadas de la Contraloría o si esta competencia es exclusiva de los jueces de lo contencioso administrativo.

### **3.2 Fernando Muñoz Benítez, juez del TCE<sup>3</sup>**

- 9.** Fernando Muñoz Benítez señaló lo siguiente:

---

<sup>2</sup> Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado: “Art. 70.- Acción contencioso administrativa.- En los casos en que las decisiones de la Contraloría General del Estado fueren susceptibles de impugnación ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, la respectiva demanda se presentará a partir del día siguiente al de la notificación de la decisión que se impugna. Para la presentación de la demanda y su contestación se observarán los términos y plazos establecidos en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo citarán con la demanda al Contralor General o al funcionario de quien provenga el acto; y, sustanciarán y resolverán las causas con sujeción a los términos establecidos en esta Ley, y al procedimiento previsto en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa”.

<sup>3</sup> Esta Corte toma nota de la comparecencia ante este organismo del juez del TCE Ángel Eduardo Torres Maldonado, quien realiza un análisis acerca de: (i) la naturaleza, objeto y alcance de las infracciones electorales y el rol del TCE y (ii) la naturaleza de los actos administrativos emanados del CNE y su régimen de competencias en materia de control administrativo. A partir de esto, afirma que el proceso de exclusión de organizaciones políticas corresponde a una etapa pre electoral y constituye un acto de estricta naturaleza electoral y de competencia privativa del TCE. Solicita que la Corte esclarezca los ámbitos de competencia del TCE y de los tribunales contencioso administrativo.

De igual forma, se toma nota de la comparecencia en conjunto ante este organismo de la jueza y jueces del TCE, Patricia Guaicha Rivera, Arturo Cabrera Peñaherrera y Joaquín Viteri Llanga, quienes señalan que el accionante: (i) se abroga funciones que no le corresponden, pues, no es el titular del órgano al que le atribuye la competencia en disputa con el TCE y (ii) mal puede el accionante someter un supuesto conflicto de competencia de terceros.

- 9.1.** El TCE, conforme a la Constitución y el Código de la Democracia, constituye la máxima autoridad en materia jurisdiccional electoral. El TCE es competente para sancionar a servidores o funcionarios públicos que cometan infracciones electorales. Esta competencia es la que se encuentra ejerciendo en el caso 012-2020-TCE.
- 9.2.** Un conflicto de competencia se presenta cuando dos autoridades administrativas o judiciales pretenden conocer o no, un mismo asunto, situación que no acontece en el presente caso. No existe conflicto de competencia entre las funciones que ostenta la CGE –emisión de informes– y la competencia de juzgar infracciones electorales que ostenta el TCE.
- 9.3.** No se ha cumplido con los requisitos de procedibilidad, por cuanto no se demandó al representante legal del TCE y no se presentó el requerimiento previo al TCE para que se abstenga de realizar actos o revoque las decisiones o resoluciones que adoptó.

### **3.3 Informe del Consejo de la Judicatura**

- 10.** Santiago Peñaherrera Navas, en calidad de director nacional de asesoría jurídica y delegado del director general del Consejo de la Judicatura, señaló que la acción planteada por la Contraloría está destinada a aclarar cuál de los organismos establecidos por la Constitución debe ejercer la competencia para juzgar y sancionar las infracciones electorales. Sostiene que, en razón que el Consejo de la Judicatura es un órgano de administración de la Función Judicial, en atención al principio de independencia judicial y por tratarse de temas jurisdiccionales, no le corresponde emitir criterio alguno.

### **3.4 Informe del CNE**

- 11.** Shiram Diana Atamaint Wamputsar, en calidad de presidenta y representante legal del CNE, realizó un recuento de los antecedentes que motivaron la solicitud de dirimencia de competencia y una transcripción de las normas constitucionales y legales que hacen referencia a la Función Electoral y al CNE.

### **3.5 Amicus curiae**

- 12.** Andrés Sebastián Moreta Neria y Juan Francisco Cárdenas Cifuentes, comparecen en calidad de *amicus curiae*. Señalan que la Corte Constitucional es competente para dirimir

conflictos de competencia entre funciones del Estado u órganos de la Constitución y que en el presente caso solo uno de los organismos es de orden constitucional. Sostienen que no le corresponde a la Corte establecer los límites de competencias de los tribunales de lo contencioso administrativo. De hacerlo, la Corte se estaría atribuyendo facultades de orden legal. Precisan que la Contraloría ingresó al campo de la materia electoral, por ende, no es posible que reclame la tutela de un tribunal de lo contencioso administrativo. Afirman que el TCE sí tiene competencia para conocer la denuncia presentada en contra de la Contraloría.

#### 4. Planteamiento y resolución del problema jurídico

13. La Corte procede a resolver el presente caso a partir de la formulación del siguiente problema jurídico: el hecho de que el TCE sustancie una denuncia por infracción electoral, presentada en contra del Contralor Subrogante con fundamento en que la Contraloría recomendó dejar sin efecto la inscripción de movimientos nacionales, **¿comporta un conflicto de competencia constitucional?**
14. De conformidad con el artículo 145 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para resolver los conflictos de competencias constitucionales, positivos o negativos, que se presentan entre funciones u órganos establecidos en la Constitución, incluidos los regímenes especiales.
15. El conflicto de competencia en sentido positivo se presenta cuando dos órganos o funciones reclaman para sí el conocimiento de un mismo asunto (ambos se consideran a sí mismos competentes). Conforme al artículo 146.1 de la LOGJCC, para que la Corte dirima el conflicto de competencia en sentido positivo es necesario que: (i) quien presenta la solicitud de dirimencia, previamente haya requerido al otro órgano o función que se abstenga de realizar actos o revoque las resoluciones o decisiones que adoptó y (ii) este órgano o función debe haber negado tal solicitud o debe haber guardado silencio por el término de quince días. Mientras que el conflicto de competencia en sentido negativo se presenta cuando dos órganos o funciones se abstienen de conocer determinado asunto (ninguna se considera competente). En sentencia 1-14-DC/20 esta Corte determinó que “para que una demanda de dirimencia de competencia pueda ser sometida al examen de constitucionalidad, debe existir un conflicto de competencias que requiera que la Corte Constitucional, en sentencia, declare qué organismo debe asumir una determinada competencia de conformidad con la Constitución”.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> CCE, sentencia 1-14-DC/20, 12 de agosto de 2020, párr. 28.

16. De las alegaciones del accionante y los hechos del caso, no se advierte que existan instituciones del Estado que se hayan negado a conocer determinado asunto –conflicto de competencia en sentido negativo–, por el contrario, la controversia gira en torno a un supuesto conflicto de competencia en sentido positivo entre el TCE y la Contraloría –y, de manera colateral, con los tribunales de lo contencioso administrativo–. En razón de este supuesto conflicto, el accionante solicita que esta Corte determine qué tribunal –el contencioso electoral o el contencioso administrativo– es competente para conocer las impugnaciones a las resoluciones adoptadas por la Contraloría.
17. De lo antes mencionado se desprende que la controversia que plantea la Contraloría no se refiere a un asunto sobre el que dos órganos o funciones establecidos en la Constitución se consideren competentes para conocerlo. Tanto así que el accionante no reclama para la institución que representa –la Contraloría– la competencia que asumió el TCE. Por el contrario, lo que se cuestiona es la improcedencia de una denuncia electoral respecto a una actuación de la Contraloría, en tanto tal actuación contaría con una vía de impugnación propia.
18. Adicionalmente, el accionante –más allá de mencionar a la Contraloría– pretende situar el supuesto conflicto entre el TCE y los tribunales de lo contencioso administrativo. No obstante, esta Corte observa que no existe actuación del representante de alguno de los tribunales de lo contencioso administrativo encaminada a reclamar para sí la competencia. De manera que, no se advierte que se haya cumplido con el requerimiento previo en los términos descritos en el artículo 146.1 de la LOGJCC, a partir de lo cual podría presuponerse un supuesto conflicto de competencia en sentido positivo que ataña a los tribunales de lo contencioso administrativo. Tanto más que, como quedó expuesto quien comparece con la demanda de dirimencia de competencia es el representante de la Contraloría General del Estado.
19. Por lo expuesto, esta Corte resuelve el problema jurídico planteado, en el sentido que en el presente caso no existe un conflicto de competencia constitucional en sentido positivo ni negativo entre funciones u órganos establecidos en la Constitución, por lo que se debe desestimar la acción.

## **5. Decisión**

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

- 1. Desestimar** la acción de dirimencia de competencia **1-20-DC**.
2. Notifíquese, publíquese, devuélvase y archívese.

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 08 de febrero de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**