



PÁGINA WEB-CARTELERA VIRTUAL DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL.

A: PÚBLICO EN GENERAL

Dentro de la causa signada con el Nro. 163-2022-TCE, se ha dictado lo que a continuación me permito transcribir:

"CAUSA Nro. 163-2022-TCE

TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL. - Quito, D. M., 03 de febrero de 2023, a las 15h20.

VISTOS.- Agréguese a los autos: a) Oficio Nro. TCE-SG-OM-2023-0036-O; b) Oficio Nro. TCE-SG-OM-2022-2343-O; c) Copia certificada de convocatoria a sesión de Pleno jurisdiccional.

I. ANTECEDENTES PROCESALES

1. El 06 de julio de 2022, el ingeniero Jonathan Segura Márquez, director de la Delegación Provincial Electoral de Chimborazo, (en adelante "el denunciante"), presentó una denuncia por presunto cometimiento de la infracción electoral tipificada en el artículo 281, numeral 5 del Código de la Democracia, en contra de: a) Fernanda Marisol Paredes López, responsable del manejo económico de la dignidad de assembleístas provinciales por Chimborazo de la alianza "Chimborazo Primero, listas 6-61; b) Julio César Jara Calvache; c) Luis Alfredo Carjaval Novillo; y, d) David Solón Rodríguez Cabrera, en sus calidades de aportantes de la misma dignidad y alianza antes referida (en adelante "los denunciados").
2. El 14 de septiembre de 2022, el juez de instancia dictó sentencia, a través de la cual rechazó la denuncia presentada, en lo principal, por considerar que la prueba actuada por el denunciante se encontraba en copias simples.
3. El 16 de septiembre de 2022, el denunciante presentó recurso de apelación en contra de la sentencia referida en el párrafo ut supra,¹ el cual fue concedido por el juez de instancia, mediante auto de 19 de septiembre de 2022.²
4. El 14 de octubre de 2022, el juez sustanciador admitió a trámite el recurso de apelación planteado.³

¹ Fs. 564 a 569 vuelta.

² Fs. 571 vuelta.





5. El 08 de noviembre de 2022, el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral, con Resolución Nro. PLE-TCE-1-08-11-2022, resolvió aprobar el informe de gestión jurisdiccional presentado por el Dr. Arturo Cabrera Peñaherrera y dar por conocido el memorando Nro. TCE-ACP-2022-0136-M, a través del cual dicho juez puso en conocimiento del Pleno de este Tribunal que finalizó el tiempo previsto para el ejercicio de sus funciones en el ámbito jurisdiccional.⁴
6. El 08 de noviembre de 2022, el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral, con Resolución Nro. PLE-TCE-2-08-11-2022, resolvió declarar concluido el período de funciones de la doctora Patricia Guaicha Rivera.⁵
7. El 09 de noviembre de 2022, el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral, mediante Resolución Nro. PLE-TCE-1-09-11-2022, resolvió integrar a la abogada Ivonne Coloma Peralta, como jueza principal, en reemplazo del doctor Arturo Cabrera Peñaherrera; y, al magíster Wilson Guillermo Ortega Caicedo, como juez principal en reemplazo de la doctora Patricia Guaicha Rivera.⁶

II. Base legal para consultar la constitucionalidad del artículo 281 numeral 5 del Código de la Democracia

8. El artículo 428 de la Constitución de la República prevé la posibilidad de que *"[c]uando 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"*.
9. Por su parte, el inciso segundo del artículo 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) señala que si un juzgador *"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*

³ Fs. 580 a 581.

⁴ Fs. 590 a 591.

⁵ Fs. 592 a 594.

⁶ Fs. 595 a 597.



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”.

10. Como se hizo notar previamente, el presente caso deviene de una denuncia por presunto cometimiento de la infracción electoral tipificada en el artículo 281 numeral 5 del Código de la Democracia.
11. Dicho esto, este Organismo, **al tener duda razonable sobre la aplicación, en el caso en concreto, de la norma referida en el párrafo precedente**, por considerarla inconstitucional, formula la presente consulta de norma, ante la Corte Constitucional.

III. Fundamento de la consulta de norma

12. La Corte Constitucional, en la sentencia No. 001-13-SAN-CC, determinó que las consultas de constitucionalidad de normas deberán contener: i) Identificación del enunciado normativo pertinente cuya constitucionalidad se consulta; ii) Identificación de los principios o reglas constitucionales que se presumen infringidos, y las circunstancias, motivos y razones por las cuales dichos principios resultaría infringidos; y, iii) Explicación y fundamentación clara y precisa de la relevancia de la disposición normativa cuya constitucionalidad se consulta, respecto de la decisión definitiva de un caso concreto, o la imposibilidad de continuar con el procedimiento de aplicar dicho enunciado. En este contexto, este Organismo, con la finalidad de que la presente consulta sea admitida, dará cumplimiento a cada uno de los requisitos establecidos.

i. Identificación del enunciado normativo pertinente cuya constitucionalidad se consulta

13. La norma cuya constitucionalidad se consulta es aquella contenida en el artículo 281, numeral 5, de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia (en adelante “Código de la Democracia”), la cual, textualmente, establece lo siguiente:

Art. 281.- Las infracciones relativas al financiamiento de la política y gasto electoral, serán sancionadas de conformidad con las siguientes reglas:



5. Las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, que aporten recursos económicos, pese a las prohibiciones incluidas en esta ley, serán sancionadas con una multa equivalente al triple del aporte y la suspensión de derechos de participación por cuatro años, según corresponda. Igual sanción se impondrá a las organizaciones políticas y responsables económicos que recepten dichos aportes, así como a los demás responsables solidarios.

ii. **Identificación de los principios o reglas constitucionales que se presumen infringidos, y las circunstancias, motivos y razones por las cuales dichos principios resultaría infringidos**

14. La Corte Constitucional ha señalado que, cuando un juez eleve una consulta de constitucionalidad de una norma, no es suficiente identificar al precepto legal que se alega contrario a la Constitución, sino que se *"debe identificar qué principios o reglas se presumen infringidos por la aplicación de dicho enunciado normativo"*.⁷

15. En tal sentido, este Tribunal considera que la norma cuya constitucionalidad se consulta es contraria al artículo 76, numeral 6, de la Constitución de la República, por las razones que se exponen a continuación.

16. La norma constitucional referida en el párrafo precedente señala que:

"En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: [...] 6. La ley establecerá la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza".

17. Al respecto, la Corte Constitucional ha indicado que: *"el principio de proporcionalidad constituye una de las garantías del debido proceso que actúa como un límite al poder punitivo al momento de configuración normativa de las distintas infracciones y sanciones administrativas"*.⁸

18. Es por ello, que, en el plano normativo, el principio de proporcionalidad exige que exista una adecuada correspondencia entre la sanción, sea de cualquier índole, y la conducta que reprocha *"para que esta no sea excesiva atendiendo a la gravedad de*

⁷ Corte Constitucional, Sentencia No. 001-13-SAN-CC.

⁸ Corte Constitucional, Sentencia No. 10-18-IN/21, párr. 36



la infracción o innecesaria para la consecución de la finalidad de interés general perseguida por la regulación sectorial.”⁹

19. En el mismo sentido, la Corte Constitucional ha determinado que el principio de proporcionalidad permite la existencia de una relación adecuada entre los medios a través de los cuales se ejerce la potestad sancionadora y las finalidades perseguidas por el Estado¹⁰, por lo que *“las autoridades públicas competentes deben realizar una cuidadosa tipificación de las conductas ilícitas y la medición razonable de sus consecuencias, a través, de una gradación adecuada de las reacciones punitivas frente a los bienes jurídicos afectados y las lesiones causadas”¹¹.*
20. Por último, y para mayor abundamiento, es preciso resaltar que la Corte Constitucional ha manifestado que *“por la proporcionalidad, la sanción no debería ocasionar más lesividad que la propia infracción”.*¹²
21. De lo transcrito, se colige que el principio de proporcionalidad es un mandato orientador, que procura que el legislador al momento de establecer las sanciones ante el cometimiento de cualquier conducta ilícita, lo haga en función de la gravedad del acto cometido y de los daños causados, por lo que, a mayor daño, debería corresponder una mayor sanción.¹³
22. Ahora bien, como se pudo ver, la norma cuya constitucionalidad se consulta establece que quienes realicen aportes económicos a las organizaciones políticas, pese a las prohibiciones establecidas en la norma, serán sancionadas con: a) una multa equivalente al triple del aporte efectuado; y, b) la suspensión de los derechos políticos por un lapso de cuatro años.
23. Es decir, el cometimiento de la infracción electoral acarrea dos sanciones, la primera de ellas, la de índole económico, a criterio de este Tribunal, se encuentra razonablemente graduada, ya que, la multa a imponer va en función del aporte realizado, así, por ejemplo, quien haya sobrepasado en mayor medida el porcentaje permitido de aportes a una campaña electoral, tendrá una multa más alta, por lo que observa el principio de proporcionalidad, en los términos señalados previamente.

⁹ *Ibíd*em, párr. 37.

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia No. 025-16-SIN-CC

¹¹ *Ibíd*em.

¹² Corte Constitucional, Dictamen No. No. 3-21-OP/21, párr. 32.

¹³ Corte Constitucional, Sentencia No. 376-20-JP/21.





24. Sin embargo, la segunda sanción, relativa a la suspensión de derechos de participación, no se encuentra graduada de ninguna manera, y obliga al juzgador, en caso de verificarse el cometimiento de la infracción, a sancionar con la suspensión de derechos de participación por un tiempo de cuatro años, independientemente de la cantidad del aporte realizado o excedido, o del tipo de responsabilidad encontrada, en cada uno de los sujetos activos establecidos en la norma cuestionada.
25. Es decir, resulta evidente que no existe una correspondencia entre la gravedad de la conducta y la sanción que se debe imponer, así, recibe la misma sanción quien haya superado el límite de aportes por un dólar, como quien la haya superado por diez mil dólares, lo que de acuerdo al desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional, irrespeta el principio de proporcionalidad.
26. Con la finalidad de poner en evidencia la desproporción de la sanción establecida, es importante analizarla dentro del contexto del régimen de infracciones reguladas en el Código de la Democracia. De esta forma, se debe observar que las infracciones electorales pueden ser: i) leves; ii) graves; iii) muy graves; iv) de normas de financiamiento de política y gasto electoral; y, v) de los medios de comunicación y de empresas de pronósticos electorales.
27. De la revisión integral de estas normas, se podrá observar que, incluso en las sanciones muy graves se permite graduar la sanción relativa a la suspensión de derechos de participación, pudiendo este Tribunal suspender dichos derechos por un lapso de 2 a 4 años.
28. De aquello, se infiere que no existe un marco punitivo coherente y basado en una armónica articulación del sistema de penas y sanciones, lo cual riñe con el principio de proporcionalidad.
29. En consecuencia, establecer la misma sanción, independientemente del aporte económico excedido, sin realizar ninguna diferenciación ni gradación, implica que no existe correspondencia entre la multa y el hecho tipificado como una infracción electoral, y, por ende no se puede considerar que exista proporcionalidad, lo que provoca que la norma consultada sea contraria al artículo 76, numeral 6 de la Constitución de la República.
30. Adicionalmente, este Tribunal solicita que al momento de evaluar la constitucionalidad de la norma consultada, en los términos referidos previamente, también se pronuncie y constate la necesidad de sancionar, con la suspensión de



derechos de participación, ante el cometimiento de infracciones electorales relacionadas al gasto electoral.

31. Esto, fundamentalmente dado que la pérdida de derechos de participación trae como consecuencia incurrir en una serie de inhabilidades, como por ejemplo, ser servidor público, entre otras. En tal sentido, la sanción reviste de una especial gravedad.

32. Finalmente, es necesario recordar que la Corte Constitucional, en casos similares, ha declarado la inconstitucionalidad de varias normas, por considerar que las sanciones establecidas son desproporcionales, por lo que corresponde que el Organismo se pronuncie en iguales términos.¹⁴

33. Dicho esto, este Tribunal ha identificado la norma constitucional que se presume infringida (artículo 76, numeral 6 de la Constitución) y ha expuesto las circunstancias, motivos y razones por las que se considera que la norma legal es contraria a la norma Constitucional (desde el párrafo 17 al párrafo 32), en tal sentido, se ha dado cumplimiento al segundo requisito exigido por la jurisprudencia constitucional para que la consulta sea admitida.

iii. Explicación y fundamentación clara y precisa de la relevancia de la disposición normativa cuya constitucionalidad se consulta, respecto de la decisión definitiva de un caso concreto, o la imposibilidad de continuar con el procedimiento de aplicar dicho enunciado.

34. Respecto del tercer requisito, la Corte Constitucional ha determinado que “el juez debe detallar manera pormenorizada y sistemática, las razones por las cuales normativo indispensable para decisión de un proceso judicial, implica identificar el enunciado normativo que presuntamente debe ser aplicado al proceso sino que también conlleva a la determinación de cómo la interpretación de la norma es **imprescindible para la toma de la decisión**, en consideración a la naturaleza misma del proceso y momento procesal en que se presenta dicha consulta. Esto supone que las juezas y jueces no pueden elevar una consulta de constitucionalidad tan pronto sea presentada una demanda, sino sustanciar dicho proceso **hasta que la aplicación de una disposición normativa de dudosa constitucionalidad, sea**

¹⁴ Vg. Se pueden ver las sentencias emitidas dentro de las causas No. 10-18-IN/21, 5-18-CN/19, 3-21-OP/21, 1-21-OP/21 y 025-16-SIN-CC.



absolutamente necesaria para continuar con el proceso, o para decidir la cuestión”.

- 35.** En el mismo sentido, la Corte ha señalado que la relevancia de la norma consultada para la resolución del caso, tiene dos implicaciones: *i) Sustantiva: en tanto su hipótesis se ajusta a los hechos presentados a la resolución del juez o jueza, como parte de la litis trabada por las pretensiones de las partes procesales. Por lo tanto, una norma será relevante desde el punto de vista sustantivo si, de ser aplicada, servirá de fundamento para la resolución del caso y ii) Procesal: que es pertinente para el análisis de la presente consulta, tiene que ver con que la hipótesis de la norma adjetiva se ajuste a la etapa en la que se halla el proceso. Por consiguiente, es relevante que aquella norma se ajuste en el tiempo a la actuación que se debe realizar de forma inmediatamente posterior a ser contestada la consulta”.*
- 36.** En cuanto a la relevancia de la norma consultada, desde la implicación sustantiva, este Tribunal realiza las siguientes consideraciones:
- 36.1.** Como se hizo notar en los antecedentes procesales, la presente causa se origina a partir de una denuncia por infracción electoral, tipificada y sancionada en la norma cuya constitucionalidad se consulta.
- 36.2.** Es importante poner en evidencia que, como podrá identificar la Corte Constitucional, dentro del caso en concreto, los denunciados no dieron contestación a la denuncia, ni acudieron a la audiencia oral única de pruebas y alegatos, por lo que el proceso se siguió en rebeldía, y la parte denunciada no actuó ningún elemento probatorio que pueda desvirtuar su responsabilidad en la infracción denunciada.
- 36.3.** En tal sentido, si este Tribunal verifica la existencia de la infracción electoral denunciada, la norma consultada deberá, necesariamente, ser aplicada y servirá de fundamento para la resolución del caso, de forma específica servirá de sustento para imponer la sanción correspondiente, la que se ha argumentado es contraria a la Constitución.



- 36.4. Por ello, resulta evidente que la consulta planteada tiene estrecha relación con los hechos sometidos a resolución de este Tribunal, en tal sentido, la misma es relevante desde el ámbito sustantivo.
37. En cuanto a la relevancia de la norma consultada, desde la implicación procesal, este Tribunal expone lo que sigue:
- 37.1. Como se pudo ver en los antecedentes procesales, el caso actualmente se encuentra en segunda instancia, pendiente de resolución del recurso de apelación planteado por la parte denunciante.
- 37.2. Conforme el Código de la Democracia y el Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral, una vez concedido el recurso de apelación y sorteado el juez sustanciador, el pleno de este Tribunal deberá pronunciarse, en mérito del expediente, en tal sentido, la causa se encuentra en estado de resolución.
- 37.3. En tal sentido, en caso de que el recurso de apelación sea aceptado, este Tribunal debe, necesariamente, imponer la sanción contenida en la norma consultada, que, como se ha expuesto, es contraria al artículo 76, numeral 6, de la Constitución.
- 37.4. Por ello, se cumple con la relevancia desde el ámbito procesal, dado que la hipótesis de la norma adjetiva (la sanción de la norma consultada) se ajusta a la etapa en la que se halla el proceso (pendiente de que el Pleno de este Tribunal dicte sentencia y se pronuncie sobre la aplicación de una posible sanción).
- 37.5. Por consiguiente, este Tribunal se podrá pronunciar inmediatamente sea contestada la presente consulta.
38. Por lo expuesto, en razón de que la causa se originó en una denuncia presentada por el cometimiento de la infracción electoral, tipificada en el artículo 281, numeral 5, del Código de la Democracia, norma cuya constitucionalidad se consulta, resulta obvio que la misma es absolutamente necesaria para resolver el caso en concreto.
39. En tal sentido, dado que este Tribunal ha detallado de forma pormenorizada las razones por las cuales resulta indispensable, **para la resolución del presente**





caso, que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del artículo 281 numeral 5 del Código de la Democracia, ha dado cumplimiento al tercer requisito exigido por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, y en tal sentido, la consulta debe ser admitida a trámite, tal como ha procedido el organismo en causas similares.¹⁵

IV. SOLICITUD Y SUSPENSIÓN DE LA CAUSA

40. En función de lo expuesto, y de conformidad con lo establecido en el artículo 428 de la Constitución y 142 de la LOGJCC, este Tribunal dispone lo siguiente:

- 40.1. **SUSPENDER** la tramitación de la causa Nro. 163-2022-TCE, hasta que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la consulta de norma formulada en este auto.
- 40.2. **REMÍTASE** el original del expediente de la presente causa a la Corte Constitucional. Para el efecto la Secretaría General de este Tribunal, procederá a obtener las correspondientes copias certificadas o compulsas según corresponda

41. Notifíquese el contenido del presente auto a:

- 41.1. Al ingeniero Jonathan Segura Márquez, director de la Delegación Provincial Electoral de Chimborazo en las direcciones electrónicas: jonathansegura@cne.gob.ec, jairosalgado59@gmail.com, jairosalgado@cne.gob.ec y en la casilla contencioso electoral No. 011.
- 41.2. A los señores Julio César Jara Calvache y David Solón Rodríguez Cabrera en las direcciones electrónicas: ivanmflores0379@hotmail.com, droduiguez.1971@yahoo.com, cidalca@yahoo.com y jjara9178@gmail.com.
- 41.3. Al señor Luis Alfredo Carvajal Novillo y señora Fernanda Marisol Paredes López a través de la dirección electrónica del defensor público asignada para la presente causa: djaya@defensoria.gob.ec.

42. Siga actuando el magíster David Carrillo Fierro, secretario general del Tribunal Contencioso Electoral.

¹⁵ Vg. 5-18-CN, 34-22-CN, 16-22-CN, 6-21-CN.





43. Publíquese el presente auto en la página web-cartelera virtual del Tribunal Contencioso Electoral.

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE.-" F.) Dr. Fernando Muñoz Benítez, **JUEZ**; Abg. Ivonne Coloma Peralta, **JUEZA**; Dr. Ángel Torres Maldonado, **JUEZ (VOTO SALVADO)**; Mgtr. Guillermo Ortega Caicedo, **JUEZ**; Dr. Juan Patricio Maldonado Benítez, **JUEZ**.

Certifico. - Quito, D.M., 03 de febrero de 2023.



Mgtr. David Carrillo Fierro
Secretario General
Tribunal Contencioso Electoral
DT



PÁGINA WEB-CARTELERA VIRTUAL DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL.

A: PÚBLICO EN GENERAL

Dentro de la causa signada con el Nro. 163-2022-TCE, se ha dictado lo que a continuación me permito transcribir:

“Quito D.M., 03 de febrero de 2023, a las 15h20.

**ÁNGEL TORRES MALDONADO, JUEZ PRINCIPAL DEL TRIBUNAL
CONTENCIOSO ELECTORAL, EN USO DE SUS FACULTADES Y
ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES, LEGALES Y
REGLAMENTARIAS, EXPIDE EL SIGUIENTE:**

VOTO SALVADO

CAUSA Nro. 163-2022-TCE

VISTOS.- Agréguese a los autos: a) Oficio Nro. TCE-SG-OM-2023-0036-O; y, b) Oficio Nro. TCE-SG-OM-2022-2343-O.

I. ANTECEDENTES PROCESALES

1. El 06 de julio de 2022, el ingeniero Jonathan Segura Márquez, director de la Delegación Provincial Electoral de Chimborazo, (en adelante, “el denunciante”), presentó una denuncia por presunto cometimiento de la infracción electoral tipificada en el numeral 5 del artículo 281 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia (en adelante, LOEOPCD), en contra de: a) Fernanda Marisol Paredes López, responsable del manejo económico de la dignidad de assembleístas provinciales por Chimborazo de la alianza política “Chimborazo Primero”, listas 6-61; b) Julio César Jara Calvache; c) Luis Alfredo Carjaval Novillo; y, d) David Solón Rodríguez Cabrera, en sus calidades de aportantes de la misma dignidad y alianza antes referida (en adelante, “los denunciados”), correspondiente a las Elecciones Generales del 2021.



Causa Nro. 163-2022-TCE

2. El 14 de septiembre de 2022, el doctor Joaquín Viteri Llanga, juez electoral de instancia dictó sentencia, mediante la cual rechazó la denuncia presentada, en lo principal, por considerar que la prueba actuada por el denunciante se encontraba en copias simples.
3. El 16 de septiembre de 2022, el denunciante presentó recurso de apelación en contra de la sentencia referida en el párrafo *ut supra*¹, el cual fue concedido por el juez de instancia, mediante auto de 19 de septiembre de 2022².
4. El 14 de octubre de 2022, el doctor Arturo Cabrera Peñaherrera, juez sustanciador de ese entonces, admitió a trámite el recurso de apelación planteado³.
5. El 08 de noviembre de 2022, el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral, con Resolución Nro. PLE-TCE-1-08-11-2022, resolvió aprobar el informe de gestión jurisdiccional presentado por el doctor Arturo Cabrera Peñaherrera y dar por conocido el Memorando Nro. TCE-ACP-2022-0136-M, a través del cual el mencionado juez puso en conocimiento del Pleno de este Tribunal que finalizó el tiempo previsto para el ejercicio de sus funciones en el ámbito jurisdiccional⁴.
6. En ese mismo sentido, el 08 de noviembre de 2022, el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral, con Resolución Nro. PLE-TCE-2-08-11-2022, resolvió declarar concluido el período de funciones de la doctora Patricia Guaicha Rivera.⁵
7. El 09 de noviembre de 2022, el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral, mediante Resolución Nro. PLE-TCE-1-09-11-2022, resolvió integrar a la abogada Ivonne Coloma Peralta, como jueza principal, en reemplazo del doctor Arturo Cabrera Peñaherrera; y, al magíster Wilson Guillermo Ortega Caicedo, como juez principal en reemplazo de la doctora Patricia Guaicha Rivera⁶. Dicho esto, la jueza

¹ Fs. 564 a 569.

² Fs. 571 vuelta.

³ Fs. 580 a 581.

⁴ Fs. 590 a 591.

⁵ Fs. 592 a 594.

⁶ Fs. 595 a 597.





sustanciadora del Pleno del Organismo de la presente causa es la abogada Ivonne Coloma Peralta⁷.

Con estos antecedentes fácticos, se procede a realizar las siguientes consideraciones jurídicas.

II. REFLEXIONES JURÍDICAS

8. El suscrito juez electoral en aplicación de lo previsto en el segundo inciso del artículo 262 de la LOEOPCD⁸, en concordancia con el numeral 3 del artículo 39 del Reglamento de Trámites de este Tribunal (en adelante, RTTCE)⁹, se separa del criterio de mayoría dentro de la causa signada con el Nro. 163-2022-TCE, de acuerdo al siguiente análisis que formula a continuación:

2.1 Improcedencia de la consulta de norma frente a asuntos de mera legalidad

9. La consulta de norma constituye un mecanismo de control concreto de constitucionalidad, por medio del cual se garantiza que los procesos jurisdiccionales sean resueltos mediante la aplicación de preceptos jurídicos que guarden armonía sustantiva con las reglas y principios constitucionales, a fin de precautelar la supremacía constitucional y mantener unidad y coherencia del ordenamiento jurídico.

10. Al respecto, el artículo 428 de la Constitución de la República prescribe:

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

⁷ La jueza sustanciadora avocó conocimiento del recurso de apelación mediante auto de 09 de enero de 2023, conforme consta a fojas 598 y vuelta del expediente.

⁸ Art. 262.- (...)

Si una de las juezas o jueces emite un voto salvado, éste deberá ser motivado, contendrá los puntos de divergencia, aparecerá por separado y será notificado junto a la sentencia.

⁹ Artículo 39.- Tipos de sentencias.- El Pleno del Tribunal Contencioso Electoral puede dictar: (...)

3. Sentencia con voto salvado.- El voto salvado será expuesto por el juez en la sesión del Pleno, debidamente motivado y contendrá claramente los puntos de divergencia con el proyecto de decisión de la mayoría, por los cuales se vota en contra. Este voto será suscrito únicamente por el juez que lo propone.



Causa Nro. 163-2022-TCE

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.

11. La norma cuya constitucionalidad se pretende consultar por parte de la mayoría de los integrantes del Tribunal Contencioso Electoral es aquella contenida en el artículo 281, numeral 5, de la LOEOPCD cuyo tenor literal expone:

Art. 281.- Las infracciones relativas al financiamiento de la política y gasto electoral, serán sancionadas de conformidad con las siguientes reglas:

5. Las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, que aporten recursos económicos, pese a las prohibiciones incluidas en esta ley, serán sancionadas con una multa equivalente al triple del aporte y la suspensión de derechos de participación por cuatro años, según corresponda. Igual sanción se impondrá a las organizaciones políticas y responsables económicos que recepcionen dichos aportes, así como a los demás responsables solidarios.

12. Del análisis de la disposición legal y sin perjuicio de reflexiones posteriores, resulta imprescindible cuestionarse respecto a la naturaleza constitucional o legal respecto de la cual se plantea el mencionado incidente; todo esto, a fin de dilucidar si corresponde proceder con la suspensión de un proceso jurisdiccional, en el contexto de un proceso electoral que por su naturaleza está limitado por el principio de calendarización que establece plazos fatales en cada etapa del proceso.

13. En tal sentido, debe analizarse si se trata de una antinomia que corresponda ser superada en su dimensión constitucional o si, por el contrario, se trataría de un asunto de mera legalidad; y, que la consulta se origina en la mera discrepancia del juez, respecto de una norma emitida por el legislador.

14. Del voto de mayoría (párrafos 22 y 23) se extrae lo siguiente:



Causa Nro. 163-2022-TCE

Ahora bien, como se pudo ver, la norma cuya constitucionalidad se consulta establece que quienes realicen aportes económicos a las organizaciones políticas, pese a las prohibiciones establecidas en la norma, serán sancionadas con: a) una multa equivalente al triple del aporte efectuado; y, b) la suspensión de los derechos políticos por un lapso de cuatro años.

Es decir, el cometimiento de la infracción electoral acarrea dos sanciones, la primera de ellas, la de índole económico, a criterio de este Tribunal, se encuentra razonablemente graduada, ya que, la multa a imponer va en función del aporte realizado, así, por ejemplo, quien haya sobrepasado en mayor medida el porcentaje permitido de aportes a una campaña electoral, tendrá una multa más alta, por lo que observa el principio de proporcionalidad, en los términos señalados previamente.

15. Respecto de la proporcionalidad que debe existir entre las infracciones y sanciones, la propia Constitución de la República, en su artículo 76, número 6 ordena: *“En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...) 6. La ley establecerá la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza”*.

16. El mismo artículo 76, número 3 consagra el *principio de legalidad* en materia de infracciones y sanciones, al señalar: *“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”*.

17. Al respecto, resulta evidente, que, pese a que el legislador no ha establecido niveles de gradación de una sanción, esto no quiere decir que no sea proporcional; y, mucho menos se justifica la presentación del incidente de constitucionalidad en base a su subjetividad, según la cual se consideraría que la sanción es más rigurosa de lo que a la autoridad jurisdiccional le dicta su leal saber y entender.

18. En definitiva, el suscrito juez electoral considera que se está ante un asunto de mera legalidad, respecto de la cual no corresponde al máximo órgano de interpretación, control y administración de justicia en materia constitucional

5





Causa Nro. 163-2022-TCE

absolverla; y mucho menos, declarar su inconstitucionalidad, con efectos *erga omnes*; tanto más, si se considera que una errónea aplicación de esta figura podría angustiar el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva, en su principio de celeridad, en el marco de la calendarización de un proceso electoral.

19. Finalmente, cabe destacar que la Función Electoral goza de iniciativa legislativa, concedida por la propia Constitución, lo cual le faculta plantear cambios a la normativa infra constitucional y sostener sus puntos de vista ante los representantes del pueblo en la arena democrática del trámite legislativo.

2.2. Sobre la proporcionalidad entre la sanción, en virtud del bien jurídico protegido

20. El número 5 del artículo 281 de la LOEOPCD sanciona con multa equivalente al triple del aporte y la suspensión de derechos de participación por cuatro años, a quienes hubieren cometido infracciones relativas al financiamiento de la política y al gasto electoral. Sobre aquello, coincido con el voto de mayoría en que la sanción prevista en la ley es rigurosa; no obstante, resulta comprensible que lo sea, debido a que la norma prevé como bien jurídico protegido a la igualdad de oportunidades entre las candidaturas dentro de un proceso electoral.

21. Los límites al gasto electoral, así como el financiamiento público de la promoción electoral equilibra la participación y permite despertar alertas respecto a un eventual financiamiento proveniente de fuentes delictivas, así como garantizar la necesaria independencia de las autoridades que resulten electas, la que podría verse afectada si existen aportes a la campaña electoral, de manera tan determinante que permita al financista presionar a la autoridad electa, en favor de sus intereses particulares. En este sentido, la sanción es severa, en proporción con la importancia del bien jurídico que la norma pretende proteger; lo que en términos hermenéuticos corresponde al principio de *estricta proporcionalidad*.

22. En definitiva, soy del criterio según el cual, el incidente de consulta de norma a la Corte Constitucional dentro de este proceso es improcedente, por tratarse de un asunto de mera legalidad, porque el fundamento remite a la discrepancia del juzgador con una sanción prevista en una norma legal; y porque, la norma en consulta





establece una sanción proporcional, respecto de la importancia del bien jurídico que pretende tutelar.

23. En este mismo sentido, la Ley de la materia electoral, en sus artículos 4 y 285, prescribe textualmente lo siguiente:

Art. 4.- La presente Ley desarrolla las normas constitucionales relativas a:

1. El sistema electoral, conforme a los principios de proporcionalidad, igualdad del voto, equidad, paridad y alternabilidad entre hombres y mujeres (...)

Art. 285.- En las infracciones electorales y las quejas previstas en esta Ley, los jueces electorales, en cada caso sujeto a su resolución, determinarán la proporcionalidad de la pena de acuerdo a la gravedad de la falta y la afectación negativa en los procesos electorales y las disposiciones de esta Ley.

24. De la transcripción normativa *ut supra*, se evidencia que la Ley Electoral prevé que el juez aplique el principio de proporcionalidad, sin necesidad de que se eleve a consulta de norma a la Corte Constitucional, cuando como se menciona en líneas anteriores, este es un asunto de mera legalidad y por estimar que el razonamiento y argumentación esgrimidos en el voto de mayoría no generan duda razonable sobre la constitucionalidad de la norma que se pretende consultar y que debe ser aplicada para la resolución del caso concreto.

25. La solución jurídica está dada en el transcrito artículo 285 de la LOEOPCD, que, en términos generales, faculta al juzgador a establecer, en forma razonada, la proporcionalidad de la sanción, dentro de los límites previstos en la ley. Lo que no puede hacer es excederse de la máxima sanción prevista en el ordenamiento jurídico.

26. Por último, en el paradigma del Estado constitucional de derechos y justicia no cabe interpretar en sentido puramente literalista, propio de la teoría cognitivista; sino que, el juzgador debe aplicar otra teoría o método interpretativo a fin de definir el significado y alcances del enunciado normativo, escudriñando su propósito o finalidad a fin de identificar el bien jurídico protegido y dentro de ese marco, adoptar una decisión justa. Esta afirmación se encuentra respaldada por lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.



Causa Nro. 163-2022-TCE

27. En consecuencia, al existir disposiciones legales y principios constitucionales que ofrecen solución al facultar al juzgador para determinar la proporcionalidad entre la falta incurrida y la sanción pertinente, además de tratarse de un asunto de mera legalidad y no de constitucionalidad, este juzgador considera impertinente elevar en consulta a la Corte Constitucional.

Con las consideraciones expuestas, el suscrito juez electoral, emite su voto salvado dentro de la presente causa; y, por lo tanto, se aparta del criterio de aplicar el artículo 428 de la Constitución, esto es elevar en consulta a la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad del número 5 del artículo 281 de la LOEOPCD, por lo que resuelvo:

PRIMERO.- Negar la suspensión de la tramitación de la presente causa y de remitir el expediente en consulta a la Corte Constitucional por las consideraciones expuestas en el presente voto salvado.

SEGUNDO.- Notifíquese el contenido del presente auto conjuntamente con el voto de mayoría a:

- 2.1. Al ingeniero Jonathan Segura Márquez, director de la Delegación Provincial Electoral de Chimborazo en las direcciones electrónicas jonathansegura@cne.gob.ec, jairosalgado59@gmail.com, jairosalgado@cne.gob.ec y en la casilla contencioso electoral No. 011.
- 2.2. A los señores Julio César Jara Calvache y David Solón Rodríguez Cabrera en las direcciones electrónicas ivanmflores0379@hotmail.com, droduguez.1971@yahoo.com, cidalca@yahoo.com y jjara9178@gmail.com.
- 2.3. A los señores Luis Alfredo Carvajal Novillo y Fernanda Marisol Paredes López a través de la dirección electrónica del defensor público asignado para la presente causa, djaya@defensoria.gob.ec.

TERCERO.- Oficiar a la Corte Constitucional con el presente voto salvado, al momento en que se remita el expediente completo de la causa Nro. 163-2022-TCE.

CUARTO.- Siga actuando el magíster David Carrillo Fierro, secretario general del Tribunal Contencioso Electoral.





TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL
JUEZ ÁNGEL TORRES MALDONADO MSC. PHD (c)



Causa Nro. 163-2022-TCE

QUINTO.- Publíquese el presente auto en la página web-cartelera virtual del Tribunal Contencioso Electoral.

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE.-” F.) Dr. Ángel Torres Maldonado Msc. Phd (c)
JUEZ, VOTO SALVADO

Certifico. - Quito, D.M., 03 de febrero de 2023.



Mgtr. David Carrillo Fierro
SECRETARIO GENERAL
DT

