



CARTELERA VIRTUAL-PÁGINA WEB INSTITUCIONAL www.tce.gob.ec

A: PÚBLICO EN GENERAL

Dentro de la causa signada con el Nro. 861-2021-TCE se ha dictado lo que a continuación me permito transcribir:

“Quito, D.M., 29 de noviembre de 2021, las 12h36.

EL PLENO DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL EN USO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES, EMITE LA SIGUIENTE:

SENTENCIA

CAUSA No. 861-2021-TCE

TEMA: Se niegan los recursos de apelación interpuestos por la ingeniera Shiram Diana Atamaint Wamputsar, en calidad de presidenta y representante legal del Consejo Nacional Electoral y por el Lic. Jorge Luis Feijoo Valarezo, alcalde del cantón Paltas, provincia de Loja, contra la sentencia de primera instancia dictada por la jueza del Tribunal Contencioso Electoral, el 21 de octubre de 2021, a las 15h07.

VISTOS.- Agréguese al expediente copia certificada de la Resolución No. PLE-TCE-1-05-11-2021-EXT de 05 de noviembre de 2021, en la cual, el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral resolvió: *“Delegar y declarar en comisión de servicios institucionales en el exterior, del 11 al 15 de noviembre de 2021, al doctor Ángel Torres Maldonado, juez del Tribunal Contencioso Electoral, para que participe en la Visita Internacional para las Elecciones Legislativas de Argentina 2021, en la ciudad de Buenos Aires”.*

I. ANTECEDENTES

1. El 03 de septiembre de 2021 a las 09h34, se recibió en la Secretaría General de este Organismo, un escrito firmado por el señor Julio Dositeo Carrión Ramírez conjuntamente con su patrocinador, abogado Diego Díaz Arteaga, mediante el cual interpone un recurso ordinario de apelación de la resolución No. PLE-CNE-1-30-08-2021-2. (Fs.16- 21 vta.)
2. La Secretaría General de este Tribunal, le asignó a la causa el número 861-2021-TCE y en virtud del sorteo electrónico, efectuado el 03 de septiembre de 2021 a las 11h33, se



TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL



Causa No. 861-2021-TCE

radicó la competencia, para el trámite en primera instancia, en el doctor Arturo Cabrera Peñaherrera, juez del Tribunal Contencioso Electoral. (Fs.24)

3. Mediante auto de sustanciación de 13 de septiembre de 2021 a las 16h17, el juez de instancia dispuso al señor Julio Dositeo Carrión Ramírez, que aclare y complete su recurso en virtud de que el recurso propuesto no se encuentra vigente debido a las reformas electorales del año 2020 (Fs.25-26). Disposición que fue cumplida mediante escrito presentado el 15 de septiembre de 2021 a las 10h22, en donde en lo principal, el recurrente aclara que interpone un recurso subjetivo contencioso electoral. (F. 43)

4. El 04 de octubre de 2021 a las 14h47, el magister Guillermo Ortega Caicedo, juez del Tribunal Contencioso Electoral, admitió a trámite la causa, lo cual, fue notificado a las partes procesales el mismo día en las casillas contencioso electorales No. 147 y 003, así como, en las direcciones de correo electrónico señaladas para el efecto. (Fs. 611-613 vta.)

5. Mediante escrito ingresado el 11 de octubre de 2021 a las 10h00, el abogado del recurrente, solicita una audiencia de estrados. Con auto de sustanciación de 18 de octubre de 2021 a las 15h47, se avocó conocimiento de la causa y resolvió negar la petición realizada por el recurrente. (F. 653 vta.)

6. La jueza de instancia, emitió sentencia dentro de la causa No. 861-2021-TCE el 21 de octubre de 2021 a las 15h07, la misma que fue notificada a las partes procesales en la misma fecha, a las casillas contenciosos electorales y a las direcciones de correo electrónico. (Fs. 660-674 vta.)

7. El 25 de octubre de 2021 a las 12h59, el licenciado Jorge Luis Feijoo Valarezo, conjuntamente con su abogado patrocinador doctor Jorge Jaramillo, solicitó un recurso horizontal de aclaración y ampliación (Fs. 682-685). El recurso fue atendido, por el doctor Arturo Cabrera, juez del Tribunal Contencioso Electoral, una vez reincorporado a sus funciones, el 27 de octubre de 2021 a las 17h41. (Fs. 710-715)

8. El 26 de octubre de 2021 a las 19h03, la ingeniera Shiram Diana Atamaint Wamputsar, presidenta del Consejo Nacional de Electoral conjuntamente con sus abogados patrocinadores, presentó un recurso de apelación (Fs. 700-709). Por su parte, el licenciado Jorge Luis Feijoo Valarezo, alcalde del cantón Paltas, provincia de Loja realizó su impugnación el 04 de noviembre de 2021 a las 10h32. (Fs. 721-728 vta.)

9. Mediante auto de 05 de noviembre de 2021 a las 10h47, el doctor Arturo Cabrera, juez del Tribunal Contencioso Electoral, concedió los recursos de apelación interpuestos, por la



Causa No. 861-2021-TCE

presidenta del Consejo Nacional de Electoral y el alcalde del cantón Paltas, para que el Pleno de este Tribunal resuelva lo que corresponda. (Fs. 748.749)

10. Mediante sorteo electrónico de 05 de octubre de 2021 a las 15h53, conforme consta de la razón sentada por el abogado Alex Guerra Troya, Secretario General de este Tribunal, se realizó el sorteo electrónico de la causa No. 861-2021-TCE, radicándose la competencia en el doctor Ángel Torres Maldonado, juez del Tribunal Contencioso Electoral. (F. 757)

11. Mediante auto de 16 de noviembre de 2021 a las 16h00, el doctor Ángel Torres Maldonado, juez del Tribunal Contencioso Electoral, admitió a trámite los recursos de apelación interpuestos en contra de la sentencia dictada por la jueza de instancia el 21 de octubre de 2021; y, dispuso convocar al juez suplente según el orden de designación a fin de que integre el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral; así como, se remita a los señores jueces copia del expediente íntegro en digital para su revisión y estudio.

Con los antecedentes expuestos, se procede a realizar el análisis de forma.

II. ANÁLISIS DE FORMA

2.1 Competencia

12. El numeral 1 del artículo 221 de la Constitución de la República, dispone que el Tribunal Contencioso Electoral tiene entre sus funciones, el conocer y resolver los recursos electorales contra los actos del Consejo Nacional Electoral y de los organismos desconcentrados. El artículo 72 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia (en adelante LOEOPCD), señala que, en los casos de doble instancia, la primera estará a cargo del juez designado por sorteo, de cuya decisión cabe el recurso de apelación ante el Pleno del Tribunal.

13. El artículo 268 de la LOEOPCD establece que el Tribunal Contencioso Electoral es competente para conocer y resolver los recursos horizontales y verticales referentes a sus sentencias, autos y resoluciones. Por lo expuesto, al tratarse de los recursos de apelación a la sentencia de primera instancia, dictada el 21 de octubre 2021, el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral, es competente para conocer y resolver la causa 861-2021-TCE, en segunda y definitiva instancia.

2.2 Legitimación activa



14. De la revisión del expediente, se observa que la ingeniera Shiram Diana Atamaint Wamputsar en calidad de presidenta y representante legal del Consejo Nacional Electoral fue parte procesal en la presente causa en calidad de recurrida. Por su parte, el señor Jorge Luis Feijoo Valarezo, alcalde del cantón Paltas, provincia de Loja, fue sujeto procesal en la presente causa conforme prescribe el numeral 9 del artículo 13 del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral; en consecuencia, los apelantes cuentan con legitimación activa necesaria para interponer el recurso de apelación.

2.3 Oportunidad

15. El inciso primero del artículo 214 del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral (en adelante RTTCE), establece que se puede interponer el recurso de apelación, dentro de los tres días contados desde la última notificación. La sentencia dictada por la jueza de instancia fue notificada a las partes procesales el 21 de octubre de 2021; y, la notificación del recurso de aclaración y ampliación se realizó el 27 de octubre de 2021. De la revisión del expediente electoral se observa que el recurso de apelación de la presidenta y representante legal del Consejo Nacional Electoral fue presentado el 26 de octubre de 2021 (Fs. 700-707).

16. Consta también, en el expediente, que el 04 de noviembre de 2021¹ a las 10h32, ingresó un escrito remitido electrónicamente al correo institucional de la Secretaría General del Tribunal Contencioso Electoral, que contiene el recurso de apelación presentado por el abogado patrocinador del licenciado Jorge Luis Feijoo Valarezo (Fs. 721-728). En consecuencia, se verifica que ambos recursos fueron presentados dentro del plazo legal y reglamentario.

III. ANÁLISIS DE FONDO

3.1 Contenido de la sentencia recurrida

17. La jueza de instancia, dictó sentencia el 21 de octubre de 2021 a las 15h07, en la cual se planteó el siguiente problema jurídico:

¿La resolución PLE-CNE-1-30-08-2021-2 adoptada por el Pleno del Consejo Nacional Electoral en la que se resolvió inadmitir la petición de entrega del formato de formulario para la recolección de firmas para la revocatoria del mandato del Alcalde del cantón Paltas, señor

¹ Mediante Decreto Presidencial 222 de 15 de octubre de 2021, se decretó la suspensión de la jornada laboral de trabajo del día 03 de noviembre de 2021 para el sector público y privado.



Causa No. 861-2021-TCE

Jorge Luis Feijoo Valarezo y los concejales del cantón Paltas señor Francisco José Mora Sanmartín y señora Yovanna Del Carmen Quevedo Serrano, presentada por el señor Julio Dositeo Carrión Ramírez cumple con la garantía de motivación determinada en el artículo 76 numeral 7 letra l) de la Constitución de la República del Ecuador?

18. Para la resolución del problema planteado, la jueza *a quo*, procede a la revisión del expediente administrativo de revocatoria del mandato, la legislación aplicable y las normas constitucionales, legales y reglamentarias pertinentes para determinar si la resolución adoptada por el Consejo Nacional Electoral se encuentra motivada. Para lo cual, realiza un análisis del expediente administrativo, de la revocatoria del mandato como mecanismo de democracia directa y sobre la resolución de inadmisión de la solicitud de entrega de formularios para recoger firmas para la revocatoria de mandato de autoridades municipales del GAD de Paltas.

19. Con respecto al expediente administrativo, la jueza *a quo* realiza una descripción de los documentos y actuaciones de la Delegación Provincial Electoral de Loja y del Consejo Nacional Electoral, el mismo que inicia con el escrito presentado por el ciudadano Julio Dositeo Carrión Ramírez y concluye con la resolución que inadmite la solicitud de entrega del formato de formulario para recolección de firmas para la revocatoria de mandato y su respectiva notificación.

20. Sobre la revocatoria del mandato, la jueza de instancia, refiere disposiciones relativas a este mecanismo de democracia directa contenidas en la Constitución de la República del Ecuador, de la Ley Orgánica y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, el Reglamento para el Ejercicio de la Democracia Directa a través de la Iniciativa Popular Normativa, Consultas Populares, Referéndum y Revocatoria del Mandato, y jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador y del Tribunal Contencioso Electoral.

21. Sobre la resolución No. PLE-CNE-1-30-8-2021-2 adoptada por el Consejo Nacional Electoral, la jueza procede a describir los argumentos empleados en la referida resolución. En primer lugar, aborda si la solicitud de revocatoria de mandato se ha propuesto una vez cumplido el primer año y antes del último año de periodo para el que fue electo la autoridad cuestionada. El segundo punto analizado, se centra en determinar si el peticionario consta inscrito en el registro electoral de la circunscripción de la autoridad cuya revocatoria se propone.

22. El último requisito, versa sobre la motivación por el cual se propone la revocatoria del mandato, el cual analiza como primer punto, sobre la omisión de establecer disposiciones



legales relativas a la participación ciudadana incumplidas o violentadas, a lo cual la jueza de instancia concluye que el Consejo Nacional Electoral es incongruente con la motivación empelada, señalado que le correspondía de forma directa y clara indicar la falta de necesidad de analizar dicha causal por no haber sido invocada por el peticionario.

23. La jueza *a quo* continua su análisis sobre un segundo punto, que aborda el incumplimiento de las funciones y obligaciones establecidas en la Constitución y la ley, referentes a la dignidad que ejerce la autoridad y la descripción de las condiciones en las que se habría producido, para lo cual refiere los argumentos empleados por el Consejo Nacional Electoral, organismo que concluye que no se cumple con dicho requisito.

24. Así mismo, observa que, en el trámite administrativo consta únicamente la razón de notificación realizada al alcalde de Paltas en la que se concede siete días término para que ejerza su derecho de impugnación. Hecho que considera no vicia el procedimiento de nulidad insubsanable por cuanto todas las autoridades en cuestión suscriben un documento de impugnación a la solicitud de revocatoria presentada en su contra, dándose por notificados y ejercen su derecho a la defensa.

25. Describe la Ordenanza de Organización y Funcionamiento del Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Paltas de 02 de junio de 2014, y la reforma a la misma sancionada el 15 de marzo de 2021. Así como, el acta No. 55 de la sesión ordinaria efectuada el 17 de marzo de 2021 en la cual se aprobó la elección del ingeniero Francisco José Mora Sanmartín como nuevo vicealcalde, con el voto a favor del referido concejal, de la licenciada Yovanna del Carmen Quevedo Serrano y del señor Jorge Luis Feijoo Valarezo, alcalde del cantón Paltas.

26. Posteriormente, se plantea determinar si la designación efectuada con el voto favorable de los legitimados pasivos de la solicitud de revocatoria del mandato, constituye incumplimiento de funciones u obligaciones establecidas por la Constitución o la Ley que regula a los GAD. Para lo cual, procede a realizar un cuadro comparativo entre las reformas del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (en adelante COOTAD) hasta el 23 de octubre de 2018 y las reformas hasta el 03 de febrero de 2020, en concordancia con las reformas realizadas a la LOEOPCD en la misma fecha.

27. Continúa refiriendo la disposición del Código Civil sobre la irretroactividad de la ley contenida en el artículo 7, y la consulta realizada por el GAD municipal del cantón Paltas a la Procuraduría General de Estado absuelta mediante Oficio No. 11771 de 24 de diciembre de 2020, y que obra del expediente, la cual guarda relación con las absoluciones de consulta



No. 06842 de 27 de noviembre de 2019 y No. 14060 de 27 de mayo de 2021, que versan principalmente sobre la elección y tiempo de duración de funciones de la vicealcaldesa o vicealcalde.

28. Luego de lo cual, la jueza de instancia, procede a analizar el presunto incumplimiento por parte de las autoridades cuestionadas derivadas de la elección del vicealcalde efectuada el 17 de marzo de 2021. Al respecto, infiere que *“(i) Que la ordenanza que se encontraba vigente al inicio de gestión de las actuales autoridades que integran el Consejo Municipal, no contemplaba un período de funciones del Vicealcalde/sa; (ii) Con la reforma aprobada el 15 de marzo de 2021, se cesa en funciones a la Vicealcaldesa elegida en sesión inaugural de inicio de funciones (...) por el periodo comprendido entre 2019 a 2023, bajo la premisa de que en la reforma se establece un periodo de designación de un (1) año seis meses de duración de funciones del Vicealcalde/sa, motivo por el cual el 17 de marzo de 2021, se elige un nuevo Vicealcalde que recae en un dignatario de género masculino”*. Y enfatiza que, el Código Civil es claro al señalar que la ley no dispone sino para lo venidero y no tiene efectos retroactivos.

29. Analiza el derecho a la seguridad jurídica, y subraya que, a la fecha de elección del vicealcalde del GAD del cantón Paltas, se encontraban vigentes las reformas efectuadas al COOTAD y la LOEOPCD sobre el principio de paridad y alternabilidad para la elección de vicealcalde/sa, disposición que tiene carácter mandatorio y no potestativo, para finalmente señalar que la LOEOPCD establece que en todos los casos se deberá respetar el principio de paridad.

30. Continúa indicando que las absoluciones emitidas por la Procuraduría General del Estado, coinciden en señalar que los GAD tienen facultad para establecer el periodo de funciones del cargo de vicealcalde/sa; y, la irretroactividad de la ley y su vigencia, luego de lo cual refiere la causa No. 184-2018-TCE emitida por este Tribunal sobre la interpretación de los derechos y la sentencia No 045-15-SEP-CC de la Corte Constitucional sobre la seguridad jurídica.

31. Transcribe la parte resolutive de la sentencia emitida el 06 de agosto de 2021 por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja, para luego concluir que no puede ser considerada como prueba debido a que corresponde únicamente resolver con el expediente administrativo realizado por el Consejo Nacional Electoral; aunque, destaca que la emisión o no de la referida sentencia no constituye requisito de procedibilidad, ni prejudicialidad.



32. La jueza *a quo* cita jurisprudencia de la Corte Constitucional la cual determina que la duración de funciones de la segunda autoridad del ejecutivo del GAD no puede ser regulada por un procedimiento administrativo sino mediante ley orgánica. Finalmente, concluye que existe un incumplimiento de la Constitución de la República del Ecuador, del COOTAD y de la LOEOPCD por las siguientes consideraciones:

a) La retroactividad de la norma no se encuentra amparada en ninguna excepcionalidad que justifique su aplicación; 2) La promulgación de la ordenanza rige para lo venidero y no puede afectar derechos ya establecidos; 3) La decisión adoptada el 17 de marzo de 2021, en virtud de la facultad establecida en el artículo 57, letra o) del COOTAD, incumple lo dispuesto en el referido artículo vigente a la fecha la resolución adoptada mismo que guarda concordancia con el artículo 317, ídem (sic) y 167 del Código de la Democracia; 4) Los incumplimientos constitucionales y legales son atribuibles a los funcionarios en ejercicio de la dignidad que ostentan dentro del cuerpo colegiado que integran y que son legitimados pasivos cuya revocatoria se solicita.

33. Concluye también que existe duda razonable de que se pretendía menoscabar los derechos a la señora Yennifer Nathalia López Córdova, lo que podría constituir una infracción electoral grave atribuible a los legitimados pasivos Jorge Feijoo Valarezo, Francisco Mora Sanmartín, Yovanna Quevedo Serrano como miembros del Concejo Cantonal. Así como, infiere que la resolución No. PLE-CNE-1-30-8-2021-2 no guarda lógica entre los argumentos de hecho y derecho que sustentaron la decisión adoptada, que resulta incomprensible y, por tanto, incumple la garantía de motivación prevista en la Constitución del Ecuador. Y, tomando en cuenta el artículo 25 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social, al haberse demostrado uno de los tres incumplimientos previstos, considera que procede la solicitud de entrega de formularios para la revocatoria del mandato.

34. Con todos los elementos que constan en la sentencia, la jueza de primera instancia resolvió aceptar el recurso subjetivo contencioso electoral interpuesto por el señor Julio Dositeo Carrión Ramírez; revocar la resolución N. PLE-CNE-1-30-8-2021-2 emitida por el Pleno del Consejo Nacional Electoral el 30 de agosto de 2021; dispuso que, en el término de quince días de ejecutoriada la sentencia el Consejo Nacional Electoral entregue los formularios para la recolección de firmas para la revocatoria del mandato; y, que se proceda conforme determina la LOEOPCD a fin de que se juzgue si existe o no el cometimiento de una infracción electoral.

3.2. Recurso de apelación presentado por la ingeniera Shiram Diana Atamaint Wamputsar, presidenta del Consejo Nacional Electoral



35. La apelante señala que es únicamente en el recurso subjetivo contencioso electoral en donde se sostiene que se aplicó una ordenanza de manera retroactiva, más no en el escrito de solicitud de formularios de recolección de firmas para activar la revocatoria del mandato en donde se *“hacía alusión a que se ha vulnerado el derecho de la paridad y que cumplía meros caprichos políticos”*, y que en ese contexto la autoridad electoral *“no podía valorar ese tipo de afirmaciones, ni mucho menos realizar un análisis interpretativo sobre la afectación o vulneración de un derecho; considerando que cambia su proposición en instancia jurisdiccional, pretendiendo una supuesta falta de atención al requerimiento”*.

36. Enfatiza la autonomía que faculta al GAD Municipal de Paltas para determinar el tiempo en el cargo de la vicealcaldesa, la misma que señala, fue designada en la sesión inaugural del Concejo Municipal, hecho que a criterio de la apelante, deja entrever que se respetó la paridad de género y el principio de alternancia, y posterior transcribe la parte resolutive de la sentencia de instancia.

37. A continuación, indica el haber encontrado aspectos que no fueron expuestos dentro de la sentencia y que no guardan relación sistemática con la pretensión y la resolución. Describe, en primer lugar, que la pretensión del ahora recurrente se circunscribió a la revocatoria del alcalde del cantón Paltas y dos concejales, por incumplimiento del plan de trabajo y por incumplimiento de funciones y obligaciones establecidas en la Constitución y la Ley, y en este segundo caso incluye a los concejales.

38. En segundo lugar, la apelante señala que no existió falta de motivación por parte del Consejo Nacional Electoral que evidencie la vulneración del derecho de petición, a diferencia de lo señalado por la jueza de instancia, dado que en su escrito de impugnación al pedido de revocatoria las autoridades cuestionadas, refieren que la ordenanza que regula el periodo de duración de funciones del vicecalde/sa no solo es su facultad legislativa, sino que existe criterio jurídico vinculante del Procurador General del Estado que determina que dicha regulación corresponde a los concejos municipales por medio de ordenanza.

39. Indica que no es competencia del Consejo Nacional Electoral *“realizar juicios de valor, ni mucho menos interpretaciones de carácter legal y constitucional sobre el posible irrespeto del derecho de paridad de género, ya que esto, le corresponde analizar y ponderar a una autoridad judicial.”* Y que adicionalmente, la jueza de instancia ha señalado en la sentencia recurrida que no corresponde al Tribunal Contencioso Electoral pronunciarse sobre la legalidad y/o legitimidad de la Ordenanza de Organización y Funcionamiento del Concejo del GAD Municipal del cantón Paltas, por tanto *“resulta absurda e inmotivada la sentencia de la jueza a quo, cuando pretende que el Consejo*



Nacional Electoral, como órgano administrativo valore e interprete la legalidad de una ordenanza, y la forma o modo como ésta se aplicó".

40. Menciona también, que en el escrito presentado por el señor Julio Dositeo Carrión Ramírez, manifestó que se había planteado un recurso de apelación en la Corte Provincial de Justicia de Loja, en la causa No.11314-2021-00100 por una acción de protección planteada por la concejal Yennifer Nathalia Lopez Córdova, pero que aquello no pudo ser valorado por no haber adjuntado prueba que determine la vulneración de derechos, pues se trataba de una mera expectativa, por lo que no se podía valorar un acto jurídico inexistente.

41. Seguidamente, refiere una afirmación realizada por el recurrente en relación a la *"ayuda por parte del CNE para el Alcalde de Paltas (...) al no notificarme con el Escrito de Impugnación (...)"* la cual considera inconcebible y sin fundamento, y procede a citar el artículo 25 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y el artículo 15 del Reglamento para el Ejercicio de la Democracia Directa a través de la Iniciativa Popular Normativa, Consultas Populares, Referéndum y Revocatoria del Mandato, cuestiona que la jueza de instancia no hace un análisis al respecto y que tenía la obligación de argumentar y resolver el problema jurídico al no estar establecido en el ordenamiento legal el procedimiento que pretende el recurrente.

42. Refiere el auto de 04 de octubre de 2021 dictado por el magíster Guillermo Ortega Caicedo, juez del Tribunal Contencioso Electoral, en donde atiende a lo solicitado por el recurrente sobre el auxilio judicial para la obtención de la sentencia dictada por la Corte Provincial de Justicia de Loja, y enfatiza que el juzgador solo puede basar su resolución en la información contenida en el expediente y no otros, recalando la improcedencia de la actuación del juez, existiendo violación al debido proceso.

43. Finalmente, indica que en la resolución administrativa recurrida existió motivación y que la sentencia de la jueza *a quo* viola el derecho al debido proceso en la garantía de motivación y en los elementos de comprensibilidad, lógica y razonabilidad; así como, que realiza una valoración interpretativa de las pruebas favoreciendo al recurrente, violando el debido proceso e incurriendo en un fallo falto de sentido, congruencia e inmotivado. Por lo que, solicita por un lado, se declare la nulidad de la sentencia recurrida y, por otro, que se declare legal, legítima y eficaz la resolución PLE-CNE-1-20-8-2021-2.

3.3. Recurso de apelación presentado por el licenciado Jorge Luis Feijoo Valarezo, alcalde del cantón Paltas, provincia de Loja



44. El recurrente dice impugnar el análisis de fondo de la sentencia por evidenciar serias inconsistencias y apreciaciones erróneas. Refiere textualmente parte de la sentencia recurrida sobre la afirmación que realiza la jueza de instancia, de que no corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre la legalidad y/o legitimidad de la Ordenanza, y evidencia una presunta contradicción de los elementos fácticos con el ordenamiento jurídico, recalcando que la legalidad de los actos, hechos y contratos que emanan de la administración pública le compete al Tribunal Contencioso Administrativo.

45. Indica que la sentencia recurrida refiere textualmente la acción de garantías constitucionales No. 11314202100100, para que pese a citarla literalmente y hacerla parte de la motivación, manifestar en flagrante contracción que no puede ser considerada como prueba. No obstante, el apelante considera que se ha valorado la referida prueba a pesar de que se sostenga lo contrario y evidencia un menoscabo al debido proceso por no habersele corrido traslado.

46. Señala que, en la conclusión a la que arriba la jueza de instancia, sobre el incumplimiento de funciones de los legitimados pasivos de la revocatoria, no menciona a quienes realizaron las mociones en la respectiva sesión, si éstas tuvieron apoyo o no en el seno del Concejo, si existió una moción de reconsideración; así como, al haber valorado la sentencia de garantías jurisdiccionales debió haber analizado si se cumplió o no, e insiste en que la sentencia debía resolverse en mérito de los autos, lo cual a su parecer no aconteció.

47. Finalmente, menciona que se encuentra en la indefensión debido a que en la sentencia se menciona una presunta infracción de la cual no se ha podido defender. Por lo que, solicita se declare *"la nulidad de la sentencia emanada en el proceso contencioso electoral No. 861-2021-TCE"* y se declare la *"legalidad, legitimidad y eficacia jurídica de la Resolución No. PLE-CNE-1-30-8-2021-2 de 30 de agosto de 2021"*.

IV. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

48. La Constitución de la República del Ecuador consagra en su artículo 76 el derecho al debido proceso, que incluye una serie de garantías que deben cumplirse de manera imperativa en todo proceso o procedimiento en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden. De ello, se desprende la garantía contenida en el literal m, numeral 7 que reconoce a las personas el derecho a recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos.



49. En este sentido, la Corte Constitucional del Ecuador ha establecido que dentro de las facultades reconocidas constitucionalmente, se encuentra la prerrogativa de interponer los recursos que la ley otorga contra decisiones judiciales “(...) [a]sí, el recurso contra la sentencia definitiva tiene como finalidad proporcionar a la persona afectada por un fallo desfavorable, la posibilidad de impugnar la sentencia y lograr un nuevo examen de dicha decisión, lo cual propende a evitar un perjuicio a una de las partes y de esta forma salvaguardar la correcta aplicación de las normas del debido proceso (...)”².

50. El recurso de apelación permite contradecir las resoluciones de una jueza o juez ante un órgano superior en grado. Su interposición abre una segunda instancia judicial en que se conoce y analizan, los fundamentos esgrimidos por el apelante, que refieren los agravios que, a su parecer, le causó el fallo recurrido. Por lo que, corresponde a este Tribunal dilucidar los recursos de apelación: bajo los argumentos expuestos por los apelantes, la sentencia de primera instancia y el procedimiento administrativo realizado por Consejo Nacional Electoral.

51. Por tanto, el Tribunal *ad quem* estima necesario analizar y responder al siguiente problema jurídico: **¿la sentencia dictada el 21 de octubre de 2021 por la jueza de primera instancia, se encuentra debidamente motivada de acuerdo con lo dispuesto en el literal I, numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República?**

52. Partimos de las consideraciones efectuadas por la Corte Constitucional del Ecuador en sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, en la que establece criterios sobre la estructura mínima que debe tener toda argumentación, y en la cual desarrolla una tipología de deficiencias motivacionales. Los tres tipos básicos de deficiencias motivacionales son: **a)** inexistencia, esto quiere decir que la sentencia carece por completo de fundamentación normativa y fundamentación fáctica; **b)** insuficiencia, cuando la sentencia cuenta con fundamentación normativa y fáctica, pero alguna de ellas no cumple con el estándar de suficiencia; y, **c)** apariencias, cuando la fundamentación normativa y fáctica de la sentencia, a primera vista es suficiente, pero en realidad está afectada por un vicio motivacional como la incoherencia (existe contradicción entre premisas, premisas y conclusión, conclusión y decisión), inatinencia (las razones no tienen que ver con el punto en discusión), incongruencia (no se responde a los argumentos de las partes o no se aborda cuestiones exigidas por el Derecho) o incomprensibilidad (no es razonablemente inteligible).

2 Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 216-14-SEP-CC de 26 de noviembre de 2014, pág. 08.



53. Se observa que en el escrito de apelación presentado por el Consejo Nacional Electoral, se afirma que la alegación de aplicación retroactiva de la Ordenanza de Organización y Funcionamiento del Concejo del GAD Municipal del cantón Paltas (en adelante la Ordenanza), fue realizada en el escrito del recurso subjetivo contencioso electoral, y que en ninguna parte del escrito de solicitud del formulario de recolección de firmas para la revocatoria del mandato se enunció que las autoridades cuestionadas aplicaron una ordenanza de forma retroactiva, por lo que la autoridad electoral no podía valorar esas afirmaciones considerando *“que cambia su proposición en instancia jurisdiccional, pretendiendo una supuesta falta de atención al requerimiento”*.

54. Al respecto, el Pleno de este Tribunal observa que en el escrito presentado por el señor Julio Dositeo Carrión Ramírez el 29 de junio de 2021, a fojas 61 vuelta a 62, el proponente refiere el artículo 6 del Código Civil respecto de la vigencia de la ley, e indica que la Ordenanza aprobada el 12 de marzo de 2021 *“por principio en material legal, tendría que haber sido aplicada a priori en lo posterior”*; por lo tanto, se verifica que el argumento si fue empleado por el proponente. Por tal motivo, la jueza *a quo* realizó un análisis sobre el principio de irretroactividad de la Ley, empleando principalmente el artículo 7 del Código Civil y el oficio No 14060 de 27 de mayo de 2021 emitido por la Procuraduría General del Estado que se pronuncia sobre el mismo tema.

55. El Tribunal *ad quem* concuerda con los argumentos expuestos por la jueza de instancia, sobre la aplicación de la Ordenanza aprobada el 12 de marzo de 2021, mediante la cual se regula el tiempo en funciones de la segunda autoridad del GAD de Paltas y ratifica que ésta no puede aplicarse de manera retroactiva y pretender regular un hecho que se dio con anterioridad a su expedición, puesto que vulnera el principio constitucional de seguridad jurídica establecido en artículo 82 de la Constitución del Ecuador, precisamente al afectar el derecho consolidado que tiene la vicealcaldesa Yennifer Nathalia López Córdova hasta el año 2023, pues existe un vínculo entre el principio de irretroactividad y la seguridad jurídica:

(...) en nuestro ordenamiento constitucional el principio de la irretroactividad se entiende como un planteamiento básico de la organización jurídica del Estado, pues la seguridad de los ciudadanos y la propia equidad exigen que las situaciones creadas al amparo de la anterior norma se conserven o, al menos, que los derechos adquiridos se mantengan y respeten a pesar de que la nueva norma no prevea derechos semejantes para el futuro. Es decir, que las normas no tienen efecto alguno en situaciones ocurridas antes de su promulgación (...)³.

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 026-10-SCN-CC de 23 de septiembre de 2010, pág. 10.



56. En el escrito de apelación presentado por el alcalde del cantón Paltas, refiere la acción de protección No. 11314-2021-00100 e indica que en la sentencia recurrida se transcribe la parte resolutive por lo que considera, le ha hecho parte de la motivación, lo que a su parecer es contradictorio puesto que la jueza señala a continuación que no puede ser considerada como prueba. Afirma que se ha valorado el referido medio probatorio pese a sostenerse lo contrario, por lo que se ha vulnerado su derecho a la defensa al no habersele corrido traslado. En el mismo sentido, el Consejo Nacional Electoral señala que la jueza *a quo* ha realizado una valoración interpretativa de las pruebas con plena conciencia de que constituía un elemento extra al constante en el expediente administrativo.

57. Al respecto, el Pleno de este Tribunal evidencia que si bien es cierto, la jueza de instancia ha citado la parte resolutive de la sentencia, no se verifica que haya desarrollado algún punto argumentativo que se base en la misma. Es más, ha señalado claramente, que la referida sentencia no ha sido considerada como prueba por no haber formado parte del expediente administrativo, por lo que, no había la necesidad de correr traslado a las partes de un documento, sobre el cual ni la jueza ni las partes se podían pronunciar. Se aclara además, que las sentencias dictadas por los jueces son públicas y por su carácter de persuasivas constituyen fuente indirecta del derecho; por tanto, es válido que la juzgadora de primera instancia apoye sus argumentos en dicha sentencia dictada en la acción de protección que tiene directa relación con el presente caso.

58. El Consejo Nacional Electoral ha señalado también que dentro de los fundamentos del recurso contencioso electoral, el recurrente indica que lo han dejado en indefensión al no haberle notificado con el escrito de impugnación presentado por el alcalde del cantón Paltas, sin que la jueza haya hecho un análisis de ello. Sobre este punto, se observa que la jueza de instancia refiere que en el trámite administrativo consta la razón de notificación al señor alcalde, concediéndole el término de siete días para que ejerza su derecho de impugnación.

59. A continuación, la sentencia recurrida señala que la pretensión del recurrente contemplaba la revocatoria del alcalde de Paltas y de dos concejales; no obstante, considera que dichas autoridades respondieron en unidad de acto dentro del término otorgado para el efecto dándose por notificados, por lo que el procedimiento no se encuentra viciado de una nulidad insubsanable. Sin embargo, no existe pronunciamiento alguno sobre la presunta indefensión del señor Julio Dositeo Carrión Ramírez y que ha sido alegado por la apelante.



60. Sobre este particular, resulta pertinente remitirse a lo señalado por la Corte Constitucional⁴; pues, para que exista deficiencia motivacional por incongruencia debe haberse omitido algún argumento relevante formulado por las partes procesales; es decir, aquellos que pudieran incidir de manera significativa en la resolución del problema jurídico, cosa que en el presente caso no se verifica pues el argumento empleado por la apelante y que hace referencia a un alegato contenido en el escrito de interposición del recurso subjetivo contencioso electoral, no constituye un argumento relevante para la resolución del problema jurídico planteado en la sentencia recurrida.

61. Finalmente, el Consejo Nacional Electoral en su recurso de apelación señala carecer de competencia para realizar juicios de valor e interpretaciones de carácter legal y constitucional sobre el irrespeto al derecho de paridad de género, para posteriormente indicar que debido a que no se adjuntó una resolución o sentencia que declare la vulneración de un derecho, no se valoró los hechos sobre la acción de protección No. 11314-2021-00100 interpuesta por la señora Yennifer Nathalia López Córdova, por tratarse de un acto jurídico inexistente.

62. En relación al argumento referido por la apelante, el Tribunal *ad quem* observa que, en las consideraciones jurídicas esgrimidas en la sentencia, consta el análisis fáctico y jurídico debidamente fundamentado, que permite a la jueza arribar a la conclusión de que *"existe un incumplimiento de la Constitución que garantiza el desarrollo progresivo de los derechos y aplicación del principio de jerarquía normativa contenidos en los artículos 11 numeral 8) y 425, así como, de los artículos 57 letra o) y 317 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, del artículo 167 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas del (sic) República del Ecuador, Código de la Democracia; y, artículos 7 y 8 del Código Civil"*.

63. La jueza de instancia, llega a la convicción en sus conclusiones debido a que: a) no se justifica la aplicación retroactiva de la norma; b) la Ordenanza no puede afectar derechos ya establecidos, sino que rige para lo venidero; c) la decisión de cesar en funciones a la vicealcaldesa, y elegir y posesionar un nuevo vicealcalde, incumple lo dispuesto en el COOTAD y la LOEOPCD; d) los incumplimientos constitucionales y legales son atribuibles a los legitimados pasivos cuya revocatoria se solicita. En este sentido, se verifica que existe coherencia entre las premisas, las conclusiones y la decisión adoptada en la sentencia recurrida.

⁴ Corte Constitucional, sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021.



64. En tal sentido, este Tribunal concluye que las alegaciones de los apelantes respecto a que la sentencia impugnada carece de motivación y de asidero, debido a que como se ha verificado, dicha decisión cuenta con la estructura mínima que debe tener toda argumentación y no evidencia deficiencias motivacionales, por lo que no se vulneró la garantía de motivación prevista en el literal l, numeral 7 del artículo 76 de la Constitución.

V. OTRAS CONSIDERACIONES

65. Ambos recursos de apelación han observado y referido textualmente parte de la sentencia recurrida que señala que *“no corresponde al Tribunal Contencioso Electoral pronunciarse sobre la legalidad y/o ilegitimidad de la Ordenanza (...), puesto que tiene su trámite propio tanto en la instancia administrativa cuanto en la justicia ordinaria”*. Si bien la afirmación es acertada, este Tribunal considera necesario realizar las siguientes precisiones relativas al procedimiento legislativo para la aprobación de una ordenanza y a las decisiones adoptadas por el Concejo Municipal.

66. En primer lugar, el artículo 84 de la Constitución de la República del Ecuador incorpora la garantía normativa que debe ser observada en forma obligatoria por todos los órganos con potestad normativa consistente en adecuar, formal y materialmente, los enunciados normativos creados o reformados, a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales. En el presente caso, la paridad de género se encuentra garantizada en varios preceptos constitucionales, en especial en los artículos 61.7 y 116 que los gobiernos autónomos descentralizados no pueden inobservar durante el proceso de formación de las ordenanzas.

67. En segundo lugar, el artículo 322 del COOTAD es claro al disponer que los concejos municipales aprobarán sus ordenanzas con el **voto conforme de la mayoría de sus miembros** (énfasis añadido). A fojas 194 a 198 del expediente electoral, consta la copia certificada del Acta No. 054 de la sesión ordinaria del Concejo Municipal de Paltas efectuada el 12 de marzo de 2021, en cuyo tercer punto del orden del día consta el “[c]onocimiento y aprobación en **SEGUNDO Y DEFINITIVO** debate del proyecto de: **REFORMA A LA ORDENANZA DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL CONCEJO DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN PALTAS, presentado por el Sr. Jorge Luis Feijoo Valarezo**”.

68. La votación con la que contó la aprobación de la referida ordenanza fue de la siguiente manera: a favor los señores Francisco José Mora Sanmartín, Yovanna del Carmen Quevedo Serrano y Jorge Luis Feijoo Valarezo; en contra los señores Yennifer Nathalia López



Córdova y Jorge Leonardo Naranjo Pinta; la secretaria general constató la ausencia del señor Ronald Xavier Freire Hidalgo. Es decir, que se observa el incumplimiento de lo dispuesto en el COOTAD, puesto que, no se contó con la votación de la mayoría de sus integrantes o miembros; es decir que, se requiere de mayoría absoluta, con independencia de cuántos miembros participen en la sesión. La ley no prevé votación simple sino calificada. En consecuencia, al haber incumplido el requisito formal del número de votos para aprobar la reforma a la ordenanza, dicho texto normativo no debió ser aplicado. Es bien conocido que la validez formal de los actos normativos incluye el número de votos exigidos por la Constitución o, en el presente caso, la ley de la materia.

69. Por otro lado, es preciso señalar que la Corte Constitucional en sentencia No. 58-17-IN/21 de 08 de septiembre de 2021, indica que la duración en funciones de la segunda autoridad del ejecutivo debe ser regulada por ley orgánica, por principio de reserva legal, contenido en el numeral 3 del artículo 133 de la Constitución del Ecuador, el cual dispone que *“la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados”* debe ser regulado mediante ley orgánica. En consecuencia, dispone que *“la Asamblea Nacional, en el plazo de 6 meses desde la notificación de [la] sentencia, regule la duración de funciones de la segunda autoridad del ejecutivo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, con la finalidad de garantizar el derecho a la seguridad jurídica y la coherencia del ordenamiento jurídico”*.

70. Cosa distinta es lo acontecido en sesión ordinaria de concejo de 17 de marzo de 2021, en donde constó como orden del día la *“[c]esación de funciones del Vicealcalde/sa; y, elección y posesión del vicealcalde o vicealcaldesa del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Paltas, de conformidad con lo previsto en la Reforma a la Ordenanza de Organización y Funcionamiento del Concejo (...)”*, sin perjuicio de las observaciones *ut supra* los artículos 56, 321 y literal c del artículo 60 del COOTAD refieren el voto dirimente del alcalde en caso de empate en las sesiones del concejo municipal.

71. Finalmente, se evidencia que en el auto de 04 de octubre de 2021 a las 14h57, mediante el cual se admite a trámite la causa, en el numeral TERCERO, se concede el auxilio judicial requerido por el recurrente, y solicita a través de la secretaria relatora del Despacho de la jueza de instancia, copia certificada de la sentencia dictada dentro del proceso No. 1134-2021-00100. Sin embargo, el error incurrido por la jueza de instancia es suplido en la sentencia recurrida. En este sentido, este Tribunal ratifica las disposiciones legales y reglamentarias que establecen que el recurso subjetivo contencioso electoral basado en la



causal 15 del artículo 269 de la LOEOPCD⁵, se resuelve por el mérito de los autos, si bien es cierto el juez sustanciador puede requerir actuaciones, documentos u otro tipo de información para el esclarecimiento de los hechos, no cabe el auxilio judicial.

VI. DECISIÓN

Consecuentemente, no siendo necesario realizar otras consideraciones en derecho, 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 interpuesto por la presidenta del Consejo Nacional Electoral, ingeniera Shiram Diana Atamaint Wamputsar, en contra de la sentencia de instancia dictada por la jueza de primera instancia, del Tribunal Contencioso Electoral, el 21 de octubre de 2021, a las 15h07.

SEGUNDO.- Negar el recurso de apelación interpuesto por el alcalde del cantón Paltas, provincia de Loja, licenciado Jorge Luis Feijoo Valarezo, en contra de la sentencia de primera instancia dictada por la jueza del Tribunal Contencioso Electoral, el 21 de octubre de 2021, a las 15h07.

TERCERO.- Ratificar el contenido de la sentencia dictada por la jueza de primera instancia del Tribunal Contencioso Electoral, de fecha 21 de octubre de 2021, a las 15h07.

CUARTO.- Notificar el contenido de la presente sentencia:

⁵ Art. 269.- 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.

Este Recurso se pondrá a plantear en los siguientes casos: (...) 15. Cualquier otra resolución, formal o materialmente electoral, que emane del Consejo Nacional 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 contencioso electorales, y que no tenga un procedimiento previsto en esta Ley.



TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL



Causa No. 861-2021-TCE

4.1 Al señor Julio Dositeo Carrión Ramírez y a su abogado patrocinador, en las direcciones de correo electrónico maxbladimir29@gmail.com / diegfernando@hotmail.es y en la casilla contencioso electoral No. 147.

4.2 Al Consejo Nacional Electoral, a través de su presidenta, en la casilla contencioso electoral No.003, en las direcciones de correo electrónico: secretariageneral@cne.gob.ec / santiagoavallejo@cne.gob.ec / dayanatorres@cne.gob.ec / danielvasconez@cne.gob.ec / enriquevaca@cne.gob.ec / edwinmalacatus@cne.gob.ec.

4.3. A los señores Jorge Luis Feijoo Valarezo, Francisco José Mora Sanmartín y Yovanna del Carmen Quevedo Serrano, alcalde y concejales del cantón Paltas, provincia de Loja, en las direcciones electrónicas alcaldiapaltas2019@gmail.com / jjaramillovi@gmail.com.

QUINTO. - Actúe el abogado Alex Guerra Troya, secretario general de este Tribunal.

SEXTO. - Publicar el contenido de la presente sentencia en la cartelera virtual-página web institucional www.tce.gob.ec.

CÚMPLASE Y NOTIFÍQUESE. –” F) Dr. Ángel Torres Maldonado Msc. PhD (c), **JUEZ**; Dr. Joaquín Viteri Llanga, **JUEZ**; Dr. Fernando Muñoz Benítez, **JUEZ**; Msc. Guillermo Ortega Caicedo, **JUEZ**; Dr. Juan Patricio Maldonado Benítez, **JUEZ**.

Certifico. - Quito, D.M., 29 de noviembre de 2021.

Abg. Alex Guerra Troya
SECRETARIO GENERAL TCE



