



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

A: PÚBLICO EN GENERAL

Dentro de la causa No. 098-2017-TCE, se ha dictado lo que a continuación me permito transcribir:

**“TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL
SENTENCIA**

CAUSA 098-2017-TCE

Quito, Distrito Metropolitano, 8 de diciembre de 2017.- Las 11H30.-

VISTOS: En virtud que el doctor Patricio Baca Mancheno, mediante memorando TCE-PRE-2017-086-M, de 01 de diciembre de 2017, hace conocer que hará uso de sus vacaciones mismo que será subrogado por la Magister Mónica Rodríguez Ayala y la convocatoria realizada el 7 de diciembre de 2017 se ha llamado a conformar el Pleno para resolver la presente causa a la Doctora Patricia Guaicha Rivera.

1.- ANTECEDENTES

- a) Resolución No. PLE-CNE-3-17-10-2017, de 17 de octubre de 2017, emitida por el Pleno del Consejo Nacional Electoral mediante la cual resolvió *“Inadmitir la solicitud de entrega del formato de formulario para recolección de firmas para revocatoria de mandato presentada por el señor Segundo César Armijos Armijos, en contra del señor José Bolívar Castillo Vivanco, alcalde del cantón Loja...”* (fs. 30 a 37)
- b) Escrito mediante el cual el señor Segundo César Armijos Armijos, presenta ante el Tribunal Contencioso Electoral Recurso Ordinario de Apelación en contra la Resolución No. PLE-CNE-3-17-10-2017, de 17 de octubre de 2017. (fs. 4 a 6 vta.)
- c) Razón de sorteo electrónico sentada por la Secretaria General del Tribunal Contencioso Electoral, el 23 de octubre de 2017; mediante la cual, radica la competencia de la causa signada con el No. 098-2017-TCE, en el doctor Arturo Cabrera Peñaherrera como Juez Sustanciador. (fs. 13).
- d) Providencia de 26 de octubre de 2017, a las 15h00, mediante la cual el Juez Sustanciador dispuso que el Consejo Nacional Electoral, en el plazo de (2) dos días, contados a partir

Justicia que garantiza democracia



de la notificación de la providencia, remita en original o en copia certificada, el expediente íntegro que guarda relación con la Resolución No. PLE-CNE-3-17-10-2017. (fs. 14 a 14 vta.)

- e) Oficio No. CNE-SG-2017-0430, 27 de octubre de 2017, suscrito por el abogado Fausto Holguín Ochoa, Secretario General del Consejo Nacional Electoral, mediante el cual remite *"el expediente en doscientas cincuenta (250) fojas útiles, que guarda relación con el Recurso Contencioso Electoral de Apelación interpuesto por el señor Segundo César Armijos Armijos, en contra de la resolución PLE-CNE-3-17-10-2017, de 17 de octubre de 2017..."*
- f) Auto de admisión de 9 de noviembre de 2017, suscrito por el Juez Sustanciador. (fs. 280 a 280 vta.)

2.- ANÁLISIS DE FORMA.

2.1. COMPETENCIA

El artículo 221, número 1 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 70, número 2 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia (en adelante, Código de la Democracia) establece que *"El Tribunal Contencioso Electoral tendrá, además de las funciones que determine la ley, las siguientes:... 1. Conocer y resolver los recursos electorales contra los actos del Consejo Nacional Electoral y de los organismos desconcentrados, y los asuntos litigiosos de las organizaciones políticas."* (El énfasis no corresponde al texto original).

De la revisión del expediente, se desprende que el Recurrente interpone Recurso Ordinario de Apelación en contra de la Resolución No. PLE-CNE-3-17-10-2017, dictada por el Consejo Nacional Electoral, en sesión ordinaria de 17 de octubre de 2017.

Por lo expuesto, este Tribunal es competente para conocer y resolver la presente causa de conformidad con lo dispuesto en los artículos 268 y numeral 12 del artículo 269 del Código de la Democracia, normas que prevén al presente, como uno de los recursos cuyo conocimiento y resolución corresponde al Pleno del Tribunal Contencioso Electoral.

2.2. LEGITIMACIÓN ACTIVA



El inciso tercero del artículo 244 del Código de la Democracia, prescribe: “...*En el caso de consultas populares y referéndum, podrán proponer los recursos quienes hayan solicitado el ejercicio de la democracia directa; en el caso de revocatorias del mandato, los que han concurrido en nombre de los ciudadanos en goce de sus derechos políticos para pedir la revocatoria, así como la servidora o servidor público de elección popular a quien se solicite revocar el mandato. Los partidos políticos, movimientos políticos y las organizaciones ciudadanas que se hubieran registrado en el Consejo Nacional Electoral para participar activamente en estos procesos electorales, en los casos citados en este inciso, podrán presentar los recursos contencioso electorales directamente los candidatos o candidatas afectadas o lo harán a través de sus representantes, apoderados especiales, mandatarios o de los defensores de los afiliados o adherentes permanentes...*”. (El subrayado no corresponde al texto original)

El señor Segundo César Armijos Armijos, comparece en su calidad de proponente de la revocatoria del mandato en sede administrativa, motivo por el cual, cuenta con legitimación activa para proponer el presente recurso.

2.3. OPORTUNIDAD DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO

La Resolución No. PLE-CNE-3-17-10-2017, fue notificada al señor Segundo César Armijos Armijos, el 18 de octubre de 2017, en los correos electrónicos segundoarmijos@hotmail.es y maxbladimir29@gmail.com conforme consta de la razón de notificación que obra a fojas treinta y ocho (fs. 38) del expediente.

El recurso contencioso electoral en cuestión fue presentado ante el Tribunal Contencioso Electoral el 21 de octubre de 2017, según razón sentada por la abogada Ivonne Coloma Peralta Secretaria General (fs. 13); en consecuencia, el Recurso Ordinario de Apelación fue interpuesto dentro del plazo previsto en la ley.

Una vez constatado que el Recurso reúne todos y cada uno de los requisitos de forma, se procede a efectuar el análisis de fondo.

3.- ANÁLISIS DE FONDO.

El escrito que contiene el presente Recurso Ordinario de Apelación se sustenta en los siguientes argumentos:



- a) Argumenta que *"2.1. El compareciente solicitó al Consejo Nacional Electoral le sean entregados los formularios correspondientes para recoger las firmas para revocar el mandato del Alcalde de Loja, Dr. José Bolívar Castillo Vivanco. Esta petición la realicé por considerar que dicha Autoridad había incumplido las funciones y obligaciones establecidas en la Constitución y la ley, causal de revocatoria de mandato de los dignatarios de elección popular, prevista en el inciso primero del artículo 25 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana..."*
- b) Manifiesta que *" 2.4. En nuestra petición al CNE indicamos que el Alcalde de Loja, en el ejercicio de sus funciones expidió resoluciones con carácter normativo, competencia que no podía ejercerla por ser del Concejo Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Loja. Esta obligación de respetar las normas legales fue inobservada con el afán de sustituir o arrogarse las potestades del máximo organismo que tiene el cantón Loja"*.
- c) Agrega que *" 2.5. El Alcalde del Cantón Loja expidió la Resolución No. 0028 de 17 de junio de 2016 que derogó la Resolución No 113, con la que regulaba los límites de velocidad en el cantón Loja.*
El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD, establece que la facultad normativa para el pleno ejercicio de sus facultades, le corresponde a los concejales municipales a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones. En concordancia con esta norma el artículo 56 del mismo COOTAD determina que el concejo municipal es el órgano de legislación y fiscalización del gobierno autónomo descentralizado municipal y lo integran el alcalde y los concejales."
- d) Que como prueba del incumplimiento de las normas del COOTAD por parte del Alcalde de Loja, argumenta *" 2.8. ...es la sentencia que dentro del proceso No. 11804-2016-00282, dictó el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Loja y Zamora Chinchipe, el 01 de junio de 2017 a las 15h01, que se encuentra ejecutoriada y en la que se declaró la nulidad de la Resolución No. 0028 dictada por el Alcalde del cantón Loja, Dr. José Bolívar Castillo Vivanco..."*
- e) Que *" 2.12. De esta manera es palpable que el Alcalde de Loja ha incumplido las funciones y obligaciones establecidas en el artículo 226 de la Constitución de la República y las normas del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, al atribuirse las competencias normativas del Concejo Municipal..."*



Luego de su exposición solicita se revoque la Resolución No. PLE-CNE-3-17-10-2017, emitida por el Pleno del Concejo Nacional Electoral y en su lugar se disponga la entrega de los formularios para el inicio del proceso de revocatoria del mandato del Alcalde del GAD Municipal del Cantón Loja

3.1.ARGUMENTACIÓN JURÍDICA

La revocatoria del mandato o referéndum revocatorio como un derecho político se consagró por primera vez en la historia política del Estado ecuatoriano en la Constitución de 1998. Respondió a la necesidad jurídica de dotar las herramientas para activar el derecho ciudadano orientado a dar por terminado el mandato que le han conferido a un dignatario de elección popular de todo nivel de gobierno antes de cumplir el período para el cual fue electo. Esta necesidad jurídica, nació de los acontecimientos de remoción de sus cargos a Presidentes de la República, la inestabilidad política, la pérdida de legitimidad de las instituciones democráticas del Estado, que impulsaron la movilización de organizaciones sociales a nivel nacional que se manifestaron hasta el año 1997; que concluyera con la Consulta Popular convocada por el Dr. Fabián Alarcón Rivera.

La Asamblea Constituyente de Montecristi, acoge las normas incompletas y dispersas anteriores referidas a los derechos políticos y de participación ciudadana, las sistematiza y las incluye en la nueva Constitución de la República, misma que fuera aprobada por el pueblo mediante Referéndum Ratificatorio el 28 de septiembre de 2008.

Mediante estas normas, garantiza la activación del derecho a revocar el mandato de los dignatarios de elección popular, mediante democracia directa, como ocurre con el numeral 6 del artículo 61 de la Constitución de la República, que dispone:

"Art. 61.- Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos:

6. Revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular."

Consagra como un derecho de participación la construcción del poder ciudadano, en el ejercicio de sus capacidades de fiscalización de los actos de los organismos y autoridades públicas, control popular que determinaría la posibilidad de iniciar los procesos de revocatoria de mandato, como bien lo señala el artículo 95 de la Constitución expresa:

"Art. 95.- Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios



de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.

La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria."

La norma constitucional también establece, como no puede ser de otra manera, los requisitos básicos para que la ciudadanía pueda ejercer este derecho, determinando la temporalidad en el ejercicio del cargo por parte del mandatario y el respaldo de un porcentaje del registro electoral de ciudadanos con firmas de adhesión de la ciudadanía en favor de la revocatoria de mandato, lo que se puede extraer del artículo 105 de la Carta Magna que establece:

"Art. 105.- Las personas en goce de los derechos políticos podrán revocar el mandato a las autoridades de elección popular.

La solicitud de revocatoria del mandato podrá presentarse una vez cumplido el primero y antes del último año del periodo para el que fue electa la autoridad cuestionada. Durante el periodo de gestión de una autoridad podrá realizarse sólo un proceso de revocatoria del mandato.

La solicitud de revocatoria deberá respaldarse por un número no inferior al diez por ciento de personas inscritas en el registro electoral correspondiente. Para el caso de la Presidenta o Presidente de la República se requerirá el respaldo de un número no inferior al quince por ciento de inscritos en el registro electoral."

La revocatoria de mandato no se ha activado en forma efectiva por parte de la ciudadanía por cerca de una década, porque existían vacíos en las normas que impedían aplicar el procedimiento para su ejecución, no existía causales, ni requisitos para su admisibilidad, se desconocía el procedimiento para la recolección de firmas de respaldo y las obligaciones y responsabilidades de las autoridades administrativas y jurisdiccionales que deben conocer y resolver tales aspiraciones.

Para llenar estos vacíos el legislador reformó la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, mediante Ley No. 00, publicado en Registro Oficial 445 de 11 de Mayo del 2011, en cuyo artículo 2, que se agrega como innumerado luego del artículo 25, dispone:

"... Revocatoria del mandato.- Las electoras y electores podrán revocar democráticamente el mandato a las autoridades de elección popular por incumplimiento de su plan de trabajo, de las disposiciones legales relativas a la participación ciudadana y las demás funciones y obligaciones establecidas en la Constitución de la República y la ley correspondiente a cada una de las dignidades de elección popular.



La solicitud de revocatoria del mandato solamente podrá presentarse una vez cumplido el primer año de gestión y antes del último. Durante el periodo de gestión de una autoridad podrá realizarse solo un proceso de revocatoria del mandato. Podrán presentar esta solicitud las electoras y electores que estén empadronados en la circunscripción respectiva de la autoridad a la que se pretende revocar el mandato.

Una persona o sujeto político podrá presentar por una sola vez la solicitud de revocatoria del mandato.

Art. ...- Requisitos de admisibilidad:

- 1. Comprobación de la identidad del proponente y que esté en ejercicio de los derechos de participación;*
- 2. Demostración de no encontrarse incurso en alguna de las causales que lo inhabiliten; y,*
- 3. La Determinación clara y precisa de los motivos por los cuales se solicita la revocatoria la misma que servirá de base para la recolección de firmas y el proceso de revocatoria;*

En el proceso de admisión se notificará a la autoridad adjuntando una copia de la solicitud y se le otorgará siete días de término para impugnar en forma documentada la solicitud por no reunir los requisitos de admisibilidad.

El CNE tendrá un término de siete días para admitir o negar la solicitud de revocatoria presentada.” (el subrayado no corresponde al texto original)

Así mismo el artículo 27 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, dispone que:

“La solicitud de formularios para la recolección de firmas, a efecto de la revocatoria del mandato de una autoridad de elección popular, se la presentará al Consejo Nacional Electoral y deberá contener la motivación que la respalde de manera clara y precisa justificando las razones en las que se sustenta la solicitud.

La motivación no podrá cuestionar el cumplimiento pleno de las funciones y atribuciones que por ley les corresponde a las autoridades;” (El énfasis no corresponde al texto original).



En la misma Ley No. 00 se reforma Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia; en la que se incluyen las siguientes normas, referidas a la revocatoria de mandato:

“Art. 199.- Los electores podrán revocar el mandato a las autoridades de elección popular.”

La solicitud de revocatoria del mandato podrá presentarse una vez cumplido el primero y antes del último año del período para el que fue electa la autoridad cuestionada. Durante el período de gestión de una autoridad podrá realizarse sólo un proceso de revocatoria del mandato, se considerará que el proceso ha concluido cuando la autoridad electoral proclame los resultados y sean notificados al órgano correspondiente para que éste actúe de acuerdo a las disposiciones constitucionales y legales. La solicitud y el proceso de revocatoria deberán cumplir con lo previsto en la ley que regula la participación ciudadana.”

“Art. 200.- El Consejo Nacional Electoral procederá a la verificación de los respaldos en un plazo de quince días. De ser éstos calificados y cumplidos los demás requisitos, convocará en el plazo de quince días a la realización del proceso revocatorio, que se realizará máximo en los sesenta días siguientes.”

La solicitud de revocatoria será rechazada si no cumple lo previsto en la ley que regula la participación ciudadana. De encontrarse que existen irregularidades el Consejo Nacional Electoral trasladará el informe respectivo a la autoridad competente, según sea el caso.”

De la misma forma indicada el artículo 310 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización determina que, *“...los electores podrán revocar el mandato de las autoridades de elección popular de todas las autoridades electas de los gobiernos autónomos descentralizados, de conformidad con la Constitución y la ley que regula el derecho a la participación ciudadana.”*

De otra parte, el Consejo Nacional Electoral para regular su ámbito de acción, cumpliendo lo dispuesto en el artículo 82 de la Constitución de la República y las normas descritas en los considerandos de la Resolución No. PLE-CNE-2-12-5-2015 de 12 de mayo de 2015 emitió el REGLAMENTO PARA EL EJERCICIO DE LA DEMOCRACIA DIRECTA A TRAVÉS DE LA INICIATIVA POPULAR NORMATIVA, CONSULTAS POPULARES, REFERÉNDUM Y REVOCATORIA DEL MANDATO, en cuyo artículo 14 dispone:

“Art. 14.- Contenido de la Solicitud de Formulario para la Recolección de Firmas.- La solicitud se la presentará en el formulario entregado por el Consejo Nacional



Electoral adjuntando copia de la cédula de ciudadanía de el o los peticionarios, deberá ser motivada y referirse a:

a. El o los aspectos del plan de trabajo presentado en la inscripción de la candidatura y que habrían sido incumplidos por la autoridad contra quien se dirige la petición, para lo cual deberá adjuntar el plan de trabajo debidamente certificado por el Consejo Nacional Electoral o sus delegaciones provinciales;

b. La o las disposiciones legales relativas a la participación ciudadana que consideran incumplidas o violentadas y la descripción motivada de las condiciones en las que se habría producido el incumplimiento o la violación legal; y/o,

c. Las funciones y obligaciones establecidas en la Constitución y la ley, referentes a la dignidad que ejerce la autoridad, y la descripción motivada de las condiciones en las que se habría producido el incumplimiento. “ (lo resaltado me pertenece)

Descritas las normas y manifestado lo que es y constituye la revocatoria de mandato dado que la aspiración del recurrente es la revocatoria de la resolución No. PLE-CNE-3-17-10-2017 emitida por el Consejo Nacional Electoral el 17 de octubre de 2017, corresponde a este Tribunal, observando lo dispuesto en el literal l) del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República establecer si procede o no el pedido.

Para el efecto se considera que tres son los motivos por los cuales procede la entrega de formularios para la recolección de firmas en el proceso de democracia directa referidas a la revocatoria del mandato de una autoridad elegida por votación popular.

El recurrente acusa al doctor José Bolívar Castillo, Alcalde del GAD de Cantón Loja, de la provincia Loja, que:

“(…) durante el periodo que viene ejerciendo sus funciones ha procedido a expedir resoluciones con carácter normativo <olvidando> que esta competencia le es inherente al Concejo Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Loja. Ello lo ha hecho en un claro afán de sustituir o arrogarse las potestades del máximo organismo que tiene el cantón Loja.

El Consejo Nacional de Competencias mediante Resolución No. 006-CNC-2012 transfirió las competencias de tránsito al Municipio de Loja el 26 de abril de 2012 y sobre la base de este hecho el Alcalde del cantón Loja expidió resoluciones normativas para regular los límites de velocidad en la red vial del cantón Loja:

a) Resolución No. 108;



- b) *Resolución No. 110 de 26 de octubre de 2015, que derogó la Resolución No. 108;*
- c) *Resolución No. 113 de 30 de octubre de 2015, que reformó la Resolución No. 110; y,*
- d) *Resolución No. 0028 de 17 de junio de 2016 que derogó la Resolución No. 113 El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD, establece que la facultad normativa para el pleno ejercicio de sus facultades, les corresponde a los concejos municipales a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones. En concordancia con esta norma el artículo 56 del mismo COOTAD determina que el concejo municipal y lo integran el alcalde y los concejales."*

La resolución motivo del recurso ordinario de apelación en el considerando 29 en forma expresa señala:

"(...) c.3) 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 el incumplimiento. El peticionario señor Segundo César Armijos Armijos, en su solicitud señala que: "... es palpable que el Alcalde de Loja ha incumplido las funciones y obligaciones establecidas en el artículo 226 de la Constitución de la República y normas del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, al atribuirse las competencias normativas del Concejo Municipal". Afirmación que resulta imprecisa, ya que no señala con claridad las funciones y obligaciones específicas, que la constitución y la ley hayan establecido para el cargo que ostenta la autoridad a quien se solicita la revocatoria, y que se habrían incumplido; así como tampoco señala las condiciones en las que se habría producido el supuesto incumplimiento. Por el contrario, el proponente señala que el señor José Bolívar Castillo Vivanco, Alcalde del cantón Loja, desempeñó funciones adicionales a las establecidas por la normativa legal vigente para el ejercicio de su cargo." (fs. 35 y 35 vuelta)

Como se observa de lo transcrito no se encuentra debidamente analizado, como tampoco tiene alguna conclusión que permita saber al juzgador la razón que tuvo el Consejo Nacional Electoral para adoptar la decisión motivo del recurso.

En la parte final del numeral 4.3, del análisis jurídico contenido en el informe No. 023-DNAJN-CNE-2017, de fecha 12 de octubre de 2017 suscrito por la Abg. Ana Gabriela



Alexandra Molina Molina, Directora Nacional de Asesoría Jurídica y Normativa del Consejo Nacional Electoral (E), y que consta en la parte final del considerando 29 de la Resolución motivo de análisis, señala:

“En el presente caso, el proponente señor SEGUNDO CESAR ARMIJOS ARMIJOS, solamente se limita a hacer una exigua enunciación de los hechos sucedidos, y no sustenta su pretensión de forma precisa, al no determinar una función u obligación establecida en el ordenamiento jurídico para el cargo de Alcalde que se haya infringido; por lo que el Consejo Nacional Electoral, no ha podido determinar la existencia o la adecuación de la omisión de la autoridad cuestionada, con las causales establecidas en la normativa invocada en la petición, por cuanto se colige que no hay justificativo que permita determinar con certeza un incumplimiento o una vulneración.”

Esta conclusión es contraria a lo que dispone el numeral 3) del artículo innumerado agregado a continuación del artículo 25 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, en razón de que ella exige la determinación clara y precisa de los motivos y en este caso el solicitante, como ya se señaló el 12 de septiembre de 2017, en su solicitud inicial, pide la revocatoria del mandato porque el Alcalde ha excedido en sus funciones y atribuciones legales al haber emitido por su cuenta la resolución que el Tribunal Contencioso Administrativo ha declarado nula.

Si la norma señala que el recurrente determine de manera clara y precisa los motivos por los cuales solicita la revocatoria, la autoridad que tiene la obligación de analizar los requisitos de admisibilidad de la petición en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 226 de la Constitución de la República para aceptar o rechazar la solicitud eso es lo que debe hacer.

En el presente caso el solicitante expresa que el Alcalde ha tomado para sí las atribuciones del Concejo Municipal establecidas en los artículos 56 y 57 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD y para motivar la solicitud ha presentado la fotocopia certificada del juicio contencioso administrativo y la sentencia dictada dentro del mismo, elementos que aseguran a este Tribunal que la petición contó con la motivación suficiente

Cabe destacar que el artículo 83 de la Constitución en el numeral 1 establece que es deber y responsabilidad de todos los ecuatorianos *“acatar y cumplir la Constitución, la ley y las decisiones legítimas de autoridad competentes.”* En tal sentido el artículo 4 de la Ley Orgánica de Servicio Público establece que: *“serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios, o*



ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público.” De lo manifestado el Alcalde del Municipio de Loja, es un servidor público, obligado por disposición constitucional y legal, observando lo que dispone el artículo 226¹ de la Constitución de la República a ejercer “... solamente las competencias y facultades que le sean atribuidas en la Constitución y la ley.”

De este modo hay que señalar que, los artículos 56 y 57 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización contienen el concepto y las atribuciones del Concejo Municipal. En efecto el literal a) del artículo 57 señala que es atribución del Concejo Municipal: “a) El ejercicio de la facultad normativa en las materias de competencia del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal mediante la expedición de ordenanzas cantonales, acuerdos y resoluciones;”.

Por su parte el artículo 60 ibídem que describe y señala las atribuciones del alcalde o alcaldesa, no contiene alguna que le permita la facultad normativa para expedir resoluciones que son propias del órgano legislativo. Para este Tribunal el haber dictado resoluciones con efectos para toda esa jurisdicción es incumplimiento de funciones y obligaciones establecidas en la Constitución y la ley, precisamente referidas a la dignidad que ejerce la autoridad, la misma que ha sido descrita por el solicitante de la revocatoria de mandato, en la forma como dispone el número 3 del artículo innumerado agregado a continuación del artículo 25 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

Si el solicitante cumplió los requisitos de admisibilidad señalados en el artículo innumerado agregado a continuación del artículo 25 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana en la forma como se señala en el párrafo anterior, lo lógico y congruente es que se proceda a la entrega de los formularios para continuar con el proceso de revocatoria de mandato a través de la recolección de firmas en la forma que dispone el artículo 26 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, en concordancia con los artículos 13 y siguientes del Reglamento para el Ejercicio de la Democracia Directa a través de la Iniciativa Popular Normativa, Consultas Populares, Referéndum y Revocatoria del Mandato.

Los argumentos esgrimidos por el recurrente al momento de proponer el recurso ordinario de apelación son los mismos que los propuestos en la petición inicial, y son los que sirven de base a este Tribunal para decidir que en el caso presente, el recurrente ha propuesto la

¹ Art. 226 de la Constitución de la República.- Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.



petición cumpliendo los requisitos contemplados en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y en el Reglamento para el Ejercicio de la Democracia Directa a través de la Iniciativa Popular Normativa, Consultas Populares, Referéndum y Revocatoria del Mandato.

Cabe destacar que la motivación en los actos y en las decisiones de los órganos y organismos de la Administración Pública es una garantía fundamental, cuyo desarrollo en el acto administrativo y/o jurisdiccional que se trate, le da al ciudadano la seguridad sobre la inexistencia de vulneraciones del derecho a la tutela judicial efectiva y el debido proceso en cada caso que la autoridad conoce y resuelve.

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:

1. Aceptar el Recurso Ordinario de Apelación interpuesto por el señor Segundo César Armijos Armijos, en contra de la Resolución No. PLE-CNE-3-17-10-2017, emitida por el Pleno del Consejo Nacional Electoral, el 17 de octubre de 2017.
2. Revocar la Resolución No. PLE-CNE-3-17-10-2017, de 17 de octubre de 2017, que inadmitió la solicitud de entrega del formato de formularios para recolección de firmas para revocatoria de mandato del señor José Bolivar Castillo Vivanco, Alcalde del cantón Loja, de la provincia de Loja, presentada por el señor Segundo César Armijos Armijos.
3. Disponer que el Consejo Nacional Electoral, dentro del plazo de 15 días contados a partir de la notificación de la presente sentencia, entregue los formularios para la recolección de firmas para la revocatoria de mandato del señor José Bolivar Castillo Vivanco, Alcalde del cantón Loja, de la provincia de Loja, presentada por el señor Segundo César Armijos Armijos.
4. Notificar, con el contenido de la presente sentencia:
 - a) Al señor Segundo César Armijos Armijos y a su abogado defensor Max Ochoa, en los correos electrónicos maxbladimir29@gmail.com y segundoarmijos@hotmail.es ; así como en la casilla contencioso electoral No. 004, asignada para este efecto.
 - b) Al señor José Bolivar Castillo Vivanco, Alcalde del cantón Loja, en los correos electrónicos alcalde@loja.gob.ec , desempertegui@loja.gob.ec , y dgpatino@loja.gob.ec .



- c) Al Consejo Nacional Electoral, en la forma prevista en el artículo 247 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia y en el casillero contencioso electoral No. 03.
5. Una vez ejecutoriada y ejecutada la presente sentencia, se ordenará su archivo.
 6. Actúe la abogada Ivonne Coloma Peralta, Secretaria General del Tribunal Contencioso Electoral.
 7. Publíquese en la cartelera virtual-página web institucional www.tce.gob.ec

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Notifíquese y cúmplase.-” F.) Mgtr. Mónica Rodríguez Ayala, **JUEZA PRESIDENTA (S) VOTO CONCURRENTES**; Dra. Patricia Elizabeth Guaicha Rivera, **JUEZA**; Dr. Miguel Pérez Astudillo, **JUEZ**; Dr. Vicente Cárdenas Cedillo, **JUEZ**; y, Dr. Arturo Cabrera Peñaherrera, **JUEZ VOTO SALVADO**.

Certifico.-

Ab. Ivonne Coloma Peralta
Secretaria General TCE
KM





CARTELERA VIRTUAL-PÁGINA WEB DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL

A: PÚBLICO EN GENERAL

Dentro de la causa No. 098-2017-TCE, se ha dictado lo que a continuación me permito transcribir:

"SENTENCIA

VOTO CONCURRENTE

MGTR. MÓNICA RODRÍGUEZ AYALA

JUEZA DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL

CAUSA No. 098-2017-TCE

En atención a que mi criterio no coincide con la parte considerativa de la Sentencia de Mayoría, en aplicación del inciso final del artículo 38 del Reglamento de Trámites Contencioso Electorales del Tribunal Contencioso Electoral, emito el presente VOTO CONCURRENTE, en los siguientes términos:

TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL.- Quito, Distrito Metropolitano, 08 de diciembre de 2017, las 11h30. **VISTOS.-** Agréguese al proceso: 1) Copia certificada del Memorando No. TCE-PRE-2017-0386-M de 01 de diciembre de 2017, suscrito por el Dr. Lenin Patricio Baca Mancheno, Presidente del Tribunal Contencioso Electoral, mediante el cual hace conocer a la Mgtr. Mónica Rodríguez Ayala, que desde el 4 al 8 de diciembre de 2017 hará uso de sus vacaciones, por lo que será subrogado por ella. 2) Copia certificada de la convocatoria, realizada el 07 de diciembre de 2017 a la Dra. Patricia Guaicha Rivera, Jueza Suplente del Tribunal Contencioso Electoral, a que conforme el Pleno para resolver la presente causa.

1. ANTECEDENTES

- a) Resolución No. PLE-CNE-3-17-10-2017 emitida por el Pleno del Consejo Nacional Electoral, en la sesión ordinaria de martes 17 de octubre del 2017, en la que resolvió inadmitir la solicitud de entrega del formato de formulario para



recolección de firmas para la revocatoria de mandato presentada por el señor Segundo César Armijos Armijos, en contra del señor José Bolívar Castillo Vivanco, Alcalde del cantón Loja, por no adecuarse su solicitud a los requisitos establecidos en el numeral 3 del artículo innumerado agregado a continuación del artículo 25 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, y artículo 14 del Reglamento para el Ejercicio de la Democracia Directa a través de la Iniciativa Popular Normativa, Consulta Populares, Referéndum y Revocatoria del Mandato.¹

- b) El señor Segundo César Armijos Armijos, por sus propios derechos, proponente de la Revocatoria del Mandato del doctor José Bolívar Castillo Vivanco, Alcalde de Loja, presenta el Recurso Ordinario de Apelación de la Resolución PLE-CNE-3-17-10-2017 emitida por el Pleno del Consejo Nacional Electoral el 17 de octubre de 2017 y notificada el 18 octubre de 2017.²
- c) Razón del sorteo electrónico sentada por la Secretaria General del Tribunal Contencioso Electoral, mediante la cual se radica la competencia de la causa No. 098-2017-TCE, en el doctor Arturo Cabrera Peñaherrera, en calidad de Juez Sustanciador.³
- d) Providencia dictada por el Juez Sustanciador el 26 de octubre del 2017 a las 15h00, mediante la cual dispuso en lo principal que el Consejo Nacional Electoral en el plazo de dos días, contados a partir de la notificación de la presente providencia, remita en original o en copia certificada, el expediente íntegro que guarda relación con la Resolución PLE-CNE-3-17-10-2017, dictada por el Pleno del Consejo Nacional Electoral el 17 de octubre de 2017; relativo con la solicitud de revocatoria del mandato propuesta por Segundo César Armijos Armijos, en contra del Alcalde del cantón Loja, doctor José Bolívar Castillo Vivanco.⁴
- e) Oficio No. CNE-SG-2017-0430 de 27 de octubre de 2017 suscrito por el abogado Fausto Holguín Ochoa, Secretario General del Consejo Nacional Electoral, ingresado el 27 de octubre de 2017, en el Tribunal Contencioso Electoral.⁵
- f) Auto de admisión dictado por el Juez Sustanciador, el 9 de noviembre de 2017, a las 16h15.⁶

1.1. Resolución por la que se interpone el Recurso Ordinario de Apelación

¹ Fojas 30 a 37 del Proceso

² Fojas 4 a 6 del Proceso

³ Fojas 13 del Proceso

⁴ Fojas 14 del Proceso

⁵ Fojas 28 a 278 del Proceso

⁶ Fojas 280 del Proceso



El señor Segundo César Armijos Armijos, por sus propios derechos, interpone Recurso Ordinario de Apelación en contra de la Resolución PLE-CNE-3-17-10-2017 emitida por el Pleno del Consejo Nacional Electoral el 17 de octubre de 2017 y notificada el 18 de octubre de 2017, sobre la solicitud de los formularios para la recolección de firmas conducente al pedido de Revocatoria de Mandato del Alcalde de Loja, Dr. José Bolívar Castillo Vivanco. La Resolución referida resolvió⁷:

"Artículo 1.- Acoger el informe No. 023-DNAJN-CNE-2017 de 12 de octubre de 2017, adjunto al memorando Nro. CNE-DNAJN-0143-M, de 12 de octubre de 2017, el Coordinador Nacional de Asesoría Jurídica y de la Directora Nacional de Asesoría jurídica y Normativa (E).

Artículo 2.- Inadmitir la solicitud de entrega del formato de formulario para recolección de firmas para revocatoria de mandato presentada por el señor Segundo César Armijos Armijos, en contra del señor José Bolívar Castillo Vivanco, Alcalde del cantón Loja, por no adecuarse su solicitud a los requisitos establecidos en el numeral 3 del artículo innumerado agregado a continuación del artículo 25 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, y artículo 14 del Reglamento para el Ejercicio de la Democracia Directa a través de la Iniciativa Popular Normativa, Consultas Populares, Referéndum y Revocatoria del Mandato."

1.2. Argumentos planteados por el Recurrente

El señor Segundo César Armijos Armijos, por sus propios derechos, interpone Recurso Ordinario de Apelación de la Resolución PNE-CNE-3-17-10-2017, de 17 de octubre de 2017. Del Recurso presentado en este Tribunal se observa los siguientes argumentos:

- a) Que solicitó al Consejo Nacional Electoral le sean entregados los formularios correspondientes para recoger las firmas para revocar el mandato del Alcalde de Loja, Dr. José Bolívar Castillo Vivanco, petición que la realizó por considerar que dicha Autoridad había incumplido las funciones y obligaciones establecidas en la Constitución y la Ley.
- b) Que en la Resolución del Consejo Nacional Electoral no se ha analizado sus argumentos y prueba presentada.
- c) Que se indicó en la petición, que el Alcalde de Loja, en el ejercicio de sus funciones, expidió resoluciones con carácter normativo, las mismas que son competencia del Concejo Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Loja, conforme al artículo 57 del COOTAD.
- d) Que se indicó que las atribuciones y competencias del Alcalde, están contenidas en el artículo 60 del COOTAD, en donde no se encuentra la facultad normativa.

⁷ Fojas 23 a 30 y vta. del Proceso



- e) Que se señaló como prueba, la sentencia dentro del proceso No. 11804-2016-00282, que dictó el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Loja y Zamora Chinchipe, el 01 de junio de 2017 a las 15h01, la que declaró la nulidad de la Resolución No. 0028 dictada por el Alcalde del cantón, por falta de competencia.
- f) Que el Consejo Nacional Electoral no analiza la impugnación a la petición del solicitante.
- g) Que no se le ha notificado con el escrito de Impugnación que presentó el Alcalde de Loja, respecto de su petición, a pesar de haberlo solicitado por escrito.

1.3 Petición concreta:

El Recurrente solicita, *"...Con todo este antecedente solicito se revoque la Resolución Nro. PLE-CNE-3-17-10-2017", emitida por el Pleno del Consejo Nacional Electoral y en su lugar se disponga la entrega de los formularios para la revocatoria del mandato del Alcalde del cantón Loja."*

2. CONSIDERACIONES PREVIAS

2.1 Competencia del Tribunal Contencioso Electoral

El artículo 221 numeral 1 de la Constitución de la República y el artículo 70 numeral 2 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia (en adelante, Código de la Democracia), establecen que el Tribunal Contencioso Electoral tendrá entre otras funciones que determine la Ley el *"... 2. Conocer y resolver los recursos contenciosos electorales contra los actos del Consejo Nacional Electoral y los organismos desconcentrados; ... "*

El artículo 70 del Código la Democracia determina que una de las funciones del Tribunal Contencioso Electoral es la de administrar justicia en materia electoral y expedir fallos. Sus fallos y resoluciones constituyen jurisprudencia electoral y son de última instancia.

El artículo 72 ibídem inciso segundo dispone: *"Los procedimientos contencioso electorales en que se recurra de una resolución expedida por el Consejo Nacional Electoral, tendrán una sola instancia ante el pleno del Tribunal. (...)"*

En consecuencia, el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral, es competente para conocer y resolver la presente causa conforme con lo establecido en los artículos 268 numeral 1 y 269 numeral 12 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia que prevé a la presente causa como uno de los recursos cuyo conocimiento le corresponde al Pleno del Tribunal Contencioso Electoral.

2.2 Legitimación activa



Conforme lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 244 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia: *“En el caso de consultas populares y referéndum, podrán proponer los recursos quienes hayan solicitado el ejercicio de la democracia directa; en el caso de revocatorias del mandato, los que han concurrido en nombre de los ciudadanos en goce de sus derechos políticos para pedir la revocatoria, así como la servidora o servidor público de elección popular a quien se solicite revocar el mandato.”* (lo resaltado y cursivas no corresponde al texto).

El artículo 10 del Reglamento de Trámites Contencioso Electorales, que dispone: *“En el caso de consultas populares, referéndum y revocatorias de mandato, podrán proponer los recursos que correspondan las personas facultadas en el artículo 244, inciso tercero, del Código de la Democracia”*. (la cursiva no corresponde al texto)

De las normas transcritas anteriormente, y revisado el proceso, se establece que el señor Segundo César Armijos Armijos por sus propios derechos, ha propuesto el Recurso Ordinario de Apelación⁸ en contra de la Resolución No. PLE-CNE-3-17-10-2017 emitida por el Pleno del Consejo Nacional Electoral, en la sesión ordinaria de martes 17 de octubre del 2017, en la que se resolvió inadmitir la solicitud de entrega del formato de formulario para recolección de firmas y así solicitar la revocatoria del mandato en contra del señor José Bolívar Castillo Vivanco, Alcalde del cantón Loja, por lo que al ser el participante directo de la Revocatoria del Mandato, el accionante en la calidad en la que interviene en el presente Recurso Ordinario de Apelación, cuenta con legitimación activa para interponer el presente recurso.

2.3 Oportunidad de la interposición del Recurso

Según el artículo 50 del Reglamento de Trámites Contencioso Electorales, que establece:

El recurso ordinario de apelación podrá ser presentado por quienes cuenten con legitimación en los casos establecidos en el artículo 269 del Código de la Democracia, y dentro del plazo de tres días contados desde la notificación de la resolución que se recurra.

El plazo para que los órganos administrativos electorales envíen al Tribunal Contencioso Electoral el expediente íntegro, sin calificar el recurso, será de dos días”. (la cursiva no corresponde al texto)

De la revisión del expediente, la Resolución PLE-CNE-3-17-10-2017 dictada el 17 de octubre de 2017 contenida en el Oficio No. CNE-SG-2017-000421-Of, fue notificado al señor Segundo César Armijos Armijos y su Abogado patrocinador Max Bladimir Ochoa Jiménez, el 18 de octubre de 2017, a las 12h09, a través de los correos electrónicos segundoarmijos@hotmail.es y maxbladimir29@gmail.com, conforme

⁸ Fojas 4 a 6 del Proceso



consta en la razón de notificación sentada por el abogado Fausto Holguín Ochoa, en su calidad de Secretario General del Consejo Nacional Electoral.⁹

El escrito que contiene el recurso ordinario de apelación ingresó en el Consejo Nacional Electoral el 21 de octubre de 2017, por lo que fue presentado dentro de los tres días contados desde la notificación de la resolución que se está recurriendo, siendo oportuno y al reunir todos y cada uno de los requisitos de forma se procede a efectuar el análisis de fondo.

2. ANÁLISIS DE FONDO

A fin de resolver el Recurso Ordinario de Apelación presentado por el Señor Segundo Armijos Armijos, respecto de la Resolución PLE-CNE-3-17-10-2017 dictada por el Consejo Nacional Electoral, sobre la solicitud de formularios para la recolección de firmas para la revocatoria de Mandato, esta Juzgadora considera pertinente hacer las siguientes consideraciones previas a entrar al análisis de la referida resolución.

2.1. ¿Qué es la Revocatoria del Mandato y cuál es su relación con la Democracia Directa?

Tomando en cuenta que la Constitución establece la Sección denominada "Democracia Directa", en la cual incorpora a -entre otros- la Revocatoria del Mandato, es preciso mencionar cuál es la relación entre estos dos conceptos (Revocatoria y Democracia Directa).

La democracia representativa o indirecta, parte del supuesto según el cual, toda Nación está representada por sus gobernantes electos, y éstos no representan a individuos en particular, la posibilidad de revocatoria de sus mandatos no es admisible bajo esta forma de democracia. No obstante, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, con la influencia de las tesis roussebianas sobre la soberanía popular, sumado a los vicios que se venían evidenciando en la democracia representativa -vinculados principalmente a la falta de un lazo de responsabilidad de los representantes frente a los representados-, reaparece la Democracia directa, y con ella la exigencia por mecanismos que aseguren mayor participación en los asuntos de gobierno, siendo uno de ellos la Revocatoria del Mandato.

Se entiende como Revocatoria del mandato a aquella institución de naturaleza política-jurídica mediante la cual un cuerpo electoral decide dejar sin efecto, mediante votación, el mandato de un funcionario de elección popular, antes de cumplir el período para el cual fue elegido. Verdugo Silva señala que la Revocatoria del Mandato posibilita "...la rendición de cuentas y el ejercicio de un control político, moral y jurídico, sin intermediarios, con lo que se sanciona eficazmente la demagogia, la corrupción administrativa y el uso del poder para favorecer intereses particulares..."¹⁰

⁹ Fojas38 del Proceso

¹⁰ Teodoro Verdugo Silva, 2007, *La Revocatoria del Mandato en el Ecuador, Países de la Comunidad Andina y del Continente Americano*, Tesis de Maestría en Derecho Constitucional, UASB.



Tomando en cuenta que la Democracia Directa supone la no existencia de representantes o gobernantes en la toma de decisiones, sino que es el pueblo quien toma por sí mismo las decisiones, la Revocatoria del Mandato implica que la decisión de cesar en el cargo a una autoridad de elección popular sea tomada directamente por el pueblo y no por sus representantes, como lo sería por ejemplo a través de un juicio político.

Para Sartori¹¹ la Democracia Directa tiene la particularidad de -además de la no intervención de los representantes- la "inmediatez de interacciones" esto es, un juego cara a cara entre participantes. Estos dos elementos para Sartori, formulan en conjunto una definición *amplia* de democracia, vinculada a un *autogobierno*. No obstante, cuando la Democracia Directa es evaluada en su relación con la Revocatoria del Mandato, la misma, según Sartori, encaja en un subtipo de Democracia Directa que la denomina "noción mínima", toda vez que, aunque no intervienen representantes, su manifestación se circunscribe a decidir por un "sí" o "no". Por lo tanto, no incluye una fase deliberativa, más cuando la solicitud de una revocatoria no proviene en inicio de la totalidad de los gobernados, sino de un grupo de aquellos.

Carlos Santiago Nino¹², señala que la posibilidad para que una Revocatoria del Mandato encaje en una noción *amplia* de Democracia Directa, es necesario que la misma emerja de un proceso de descentralización política que dé lugar a unidades políticas lo suficientemente reducidas, de modo que haga posible un proceso de deliberativo cara a cara. Por lo que, aunque se enmarca todavía en una forma de Democracia Directa, la misma es aún en su noción mínima.

La Corte Constitucional Colombiana, dentro de la Sentencia T-066/15, ha señalado que:

"La revocatoria del mandato es un derecho político propio de las democracias participativas, y a la vez, un mecanismo de control político en la cual un número determinado de ciudadanos vota para dar por terminado el mandato de un gobernante, antes de que finalice su periodo institucional.

A través de este mecanismo de participación se busca que los ciudadanos puedan controlar el mandato dado a sus gobernantes en las elecciones. En esa medida, en la revocatoria del mandato confluyen elementos propios de la democracia representativa y de la democracia participativa, en tanto la ciudadanía incide de forma directa, ya no para nombrar a sus gobernantes sino para removerlos de sus cargos cuando consideran que no han ejercido debidamente la representación que le han conferido previamente."

¹¹ Giovanni Sartori, *¿Qué es la Democracia?*, México, Patria, 1997, p110-112.

¹² Carlos Santiago Nino, *La Constitución de la Democracia Deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 1997.



Para Norberto Bobbio este mecanismo acercaba a los sistemas democráticos a un sistema de democracia directa. Al respecto, manifestó:

“Un sistema democrático caracterizado por representantes revocables es –en cuanto supone representantes– una forma de democracia representativa, pero en cuanto estos representantes son revocables, se acerca a la democracia directa”¹³

2.2. ¿Cómo se encuentra regulada la Revocatoria del Mandato en la normativa ecuatoriana?

Las regulaciones normativas respecto de la Revocatoria del Mandato se encuentran contenidas en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas -Código de la Democracia-, y el Reglamento para el Ejercicio de la Democracia Directa a través de la Iniciativa Popular Normativa, Consultas Populares, Referéndum y Revocatoria del Mandato.

El artículo 199 del Código de la Democracia, establece que *“La solicitud y el proceso de revocatoria deberán cumplir con lo previsto en la ley que regula la participación ciudadana.”*, por lo que la Ley Orgánica de Participación Ciudadana se constituye en ley especial, el Código de la Democracia en ley supletoria, y el Reglamento para el ejercicio de la democracia directa, debe ser aplicado de modo que no contradiga lo norma jerárquicamente superior como lo es la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

2.2.1. Ley Orgánica de Participación Ciudadana

a. Sobre el Artículo innumerado siguiente al artículo 25

La Ley Orgánica de Participación Ciudadana establece en el artículo innumerado siguiente al artículo 25, los Requisitos de Admisibilidad para la Revocatoria del Mandato en los siguientes términos:

Artículo Innumerado. - Requisitos de Admisibilidad

1. Comprobación de la identidad del proponente y que esté en ejercicio de los derechos de participación;
2. Demostración de no encontrarse incurso en alguna de las causales que lo inhabiliten;
3. La determinación clara y precisa de los motivos por los cuales se solicita la revocatoria la misma que servirá de base para la recolección de firmas y el proceso de revocatoria;

En el proceso de admisión se notificará a la autoridad adjuntando una copia de la solicitud y se le otorgará siete días término para impugnar en

¹³ Corte Constitucional Colombiana, Sentencia T-066/15, de (16) de febrero dos mil quince (2015).



forma documentada la solicitud por no reunir los requisitos de admisibilidad.

El CNE tendrá un término de siete días para admitir o negar la solicitud de revocatoria presentada.

a.1. Etapas de la Revocatoria del Mandato. La solicitud de Formularios para Revocatoria: Requisitos de Admisibilidad

A partir de la lectura de estos artículos es posible inferir, que la Revocatoria del Mandato incluye las siguientes etapas: 1. Solicitud de formularios para recolección de firmas; 2. Admisión y entrega de formularios; 3. Recolección de firmas; 4. Revisión de firmas; 5. Convocatoria a Revocatoria, y; 6. Desarrollo del proceso de Revocatoria del Mandato.

Respecto de la etapa de Solicitud de Formularios, se desprende del artículo innumerado siguiente al artículo 25 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, la obligación del cumplimiento de requisitos por parte del solicitante, la obligación de notificación a la autoridad por parte del Consejo Nacional Electoral, y el derecho de impugnar de parte de la autoridad cuya revocatoria se solicita.

Respecto de los requisitos de admisibilidad, la norma señala los siguientes: *i)* Señalar la identidad del proponente y estar en ejercicio de los derechos de participación; *ii)* No encontrarse inhabilitado, y; *iii)* Determinar de manera clara y precisa los motivos por los cuales se solicita la revocatoria.

a.2. Sobre los Requisitos 1 y 2 del Artículo innumerado siguiente al artículo 25

Para determinar el cumplimiento del primer requisito, *identidad del proponente, y encontrarse en ejercicio de los derechos de participación*, corresponderá a la autoridad electoral administrativa, constatar los nombres, apellidos y cédula de identidad del o los proponentes. Una vez constatada la identidad, la propia autoridad electoral debe verificar el efectivo ejercicio de los derechos de participación.

Para verificar el cumplimiento del segundo requisito sobre inhabilidad, el Consejo Nacional Electoral debe constatar que el o los proponentes no sean autoridades de elección popular, y que los mismos no hayan presentado con anterioridad algún otro proceso de revocatoria.

a.3. Sobre el Requisito 3 del Artículo innumerado siguiente al artículo 25

El tercer requisito de admisibilidad para la solicitud de Revocatoria del Mandato señala: *"La determinación clara y precisa de los motivos por los cuales se solicita la revocatoria la misma que servirá de base para la recolección de firmas y el proceso de revocatoria."* Al respecto, esta Autoridad Jurisdiccional considera que:



El numeral tercero, hace mención a la obligación de los solicitantes de *determinar* los *motivos* por los cuales solicita la revocatoria. La locución *determinar*, según la Real Academia de la Lengua Española significa: decir, indicar, despejar algo, sobre lo que no se tiene plena certidumbre; en tanto que la locución *motivo/s* tiene que ver con el móvil o razón que mueve para algo. Por lo tanto, *determinar los motivos*, supone indicar la o las razones por las cuales se solicita una revocatoria del mandato.

b. Sobre el Artículo 25 (sobre los motivos)

Tras la reforma a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (Registro Oficial N° 445 de 11 de mayo de 2011) se estableció por primera vez, cuáles podían ser estos motivos, los mismos que constan en el Artículo 25 de la referida ley.

Art. 25.- Revocatoria del mandato. - Las electoras y electores podrán revocar democráticamente el mandato a las autoridades de elección popular *por incumplimiento de su plan de trabajo, de las disposiciones legales relativas a la participación ciudadana y las demás funciones y obligaciones establecidas en la Constitución de la República y la ley correspondiente a cada una de las dignidades de elección popular.*
(lo resaltado fuera del texto)

De lo anterior se deduce que son motivos para solicitar una revocatoria del mandato: *i) el incumplimiento del plan de trabajo, ii) el incumplimiento de las disposiciones legales relativas a la participación ciudadana, y; iii) el incumplimiento de las funciones y obligaciones establecidas en la Constitución de la República y la ley.* De este modo, la *determinación de motivos* sólo será cumplida en tanto exista un señalamiento exclusivo de alguno de estos tres.

La norma legal agrega que la determinación de los motivos debe ser "*clara y precisa*". El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, establece que el adjetivo *claro*, se refiere a aquello que es: Libre de obstáculos; que se percibe o se distingue bien; inteligible, fácil de comprender; evidente, que no deja lugar a duda o incertidumbre. En tanto que el adjetivo *preciso*, se refiere a aquello que es: Perceptible de manera clara y nítida; realizada de forma certera; concisa y rigurosa.

La claridad y precisión en la determinación de los motivos, solo puede ser entendida en cuanto a que los mismos sean explícitos en su lectura, es decir, la *claridad y precisión* se la determina de su literalidad o redacción. Por lo tanto, no se refiere a claridad o precisión de los *hechos* que sustentan los motivos, toda vez que ello supondría una carga probatoria a la cual el órgano electoral administrativo no está facultado.

Entender este requisito como una carga probatoria para los solicitantes, no solo que obligaría a la autoridad electoral a hacer una valoración de pruebas, sino que más grave aún, supone incorporar un obstáculo procesal que no consta en la ley especial, y que además puede desvirtuar un mecanismo cuya esencia es la no intervención de las autoridades en la toma de decisiones.



Lo anterior tiene sentido en cuanto a que, mediante una Revocatoria del Mandato, es el pueblo soberano quien decide definitivamente sobre el cumplimiento o no de alguno de esos tres motivos.

El numeral tercero del artículo que analizamos, aclara finalmente que la determinación clara y precisa de los motivos, *"servirá de base para la recolección de firmas y el proceso de revocatoria"*; de modo que el objetivo de este requisito es una *"garantía de lealtad al elector"*, semejante a la que asegura la Corte Constitucional dentro los procesos de control constitucional de las Consultas Populares.

c. Sobre el Artículo 27

El artículo 27 de este mismo cuerpo legal, establece el trámite a seguir para toda solicitud de Revocatoria del Mandato, en los siguientes términos:

Artículo 27.- Trámite del proceso de revocatoria del mandato. - La solicitud de formularios para la recolección de firmas, a efecto de la revocatoria del mandato de una autoridad de elección popular, se la presentará al Consejo Nacional Electoral y deberá contener la motivación que la respalde de manera clara y precisa justificando las razones en las que se sustenta la solicitud. La motivación no podrá cuestionar el cumplimiento pleno de las funciones y atribuciones que por ley les corresponde a las autoridades; entendidos estos requisitos, dentro del término de quince días, el Consejo Nacional Electoral resolverá la admisión a trámite de la solicitud presentada procediendo a entregar los formularios para la recolección de firmas.
(...)

El transcrito Artículo 27 encabezado como *"Trámite del proceso de revocatoria del mandato"*, señala que la solicitud deberá contener *"...la motivación que la respalde de manera clara y precisa justificando las razones en las que sustenta la solicitud."*

Como se puede apreciar, el artículo 27 refiere a una *motivación*, y no a un *motivo* como lo señala el artículo innumerado siguiente al artículo 25.

Sobre esto, esta Juzgadora hace notar que los encabezados con los cuales se introducen ambos artículos: señalan *"Requisitos de Admisibilidad"* (art. Innumerado) y *"Trámite del Proceso de revocatoria del mandato"* (Art. 27), de donde infiere que la norma que se refiere a los requisitos de admisibilidad, es específica, en tanto que la segunda norma es más genérica en tratar todo el proceso de Revocatoria.

2.2.2. Reglamento para el ejercicio de la Democracia Directa a través de la iniciativa popular normativa, consultas populares, referéndum y revocatoria del mandato.



El artículo 14, del Reglamento mencionado, y que se refiere al “Contenido de la Solicitud de Formulario para la Recolección de Firmas” establece:

La solicitud se la presentará en el formulario entregado por el Consejo Nacional Electoral adjuntando copia de la cédula de ciudadanía de el o los peticionarios, deberá ser **motivada** y referirse a: (...) La **motivación** no podrá cuestionar las decisiones asumidas en el cumplimiento de las funciones y atribuciones que por ley le corresponde a la autoridad. (...) **(resaltado fuera del texto)**

Conforme se observa esta norma reglamentaria igualmente se refiere a una *motivación*, no obstante, esta Juzgadora partiendo del hecho que este Reglamento tiene jerarquía inferior a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, asegura que cualquier interpretación debe realizarse a la luz de la norma jerárquicamente superior que sería la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, por ser además la norma especializada.

2.3. Sobre la Resolución PLE-CNE-3-17-10-2017

Conforme el Recurso Ordinario de Apelación presentado por el señor Segundo Armijos Armijos, en el cual se señala que la Resolución del Consejo Nacional Electoral por la cual se niega su solicitud de entrega de formularios la recolección de firmas para la revocatoria de mandato, no analiza sus argumentos y prueba presentada, y padece de falta de motivación, cuando el mismo indicó en su petición que: el Alcalde de Loja expidió resoluciones que son competencia del Concejo Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Loja, conforme al artículo 57 del COOTAD; que las atribuciones y competencias del Alcalde, están contenidas en el artículo 60 del COOTAD, en donde no se señala la facultad normativa; que se señaló como prueba, la sentencia dentro del proceso No. 11804-2016-00282, del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Loja y Zamora Chinchipe, declarando la nulidad de la Resolución No. 0028 dictada por el Alcalde del cantón, por falta de competencia; que el Consejo Nacional Electoral no analiza la impugnación a la petición del solicitando.

En razón de que el recurso interpuesto determina que la Resolución PLE-CNE-3-17-10-2017 de 17 de octubre de 2017, del Pleno del Consejo Nacional Electoral, no analiza sus argumentos y prueba presentada, y por tanto no está debidamente motivado, esta Juzgadora entra a analizar la resolución emitida a fin de dilucidar si lo resuelto por el Consejo Nacional Electoral incurre en falta de motivación.

La parte resolutive de la Resolución PLE-CNE-3-17-10-2017, señala que:

Artículo 2.- Inadmitir la solicitud de entrega del formato de formulario para recolección de firmas para revocatoria de mandato presentada por el señor Segundo César Armijos Armijos, en contra del señor José Bolívar Castillo Vivanco, Alcalde del cantón Loja, **por no adecuarse su solicitud a los requisitos** establecido en el numeral 3 del artículo



innumerado agregado a continuación del artículo 25 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, y artículo 14 del Reglamento para el Ejercicio de la Democracia Directa a través de la Iniciativa Popular Normativa, Consultas Populares, Referéndum y Revocatoria del Mandado. (resaltado fuera del texto)

Para concluir lo anterior, el Consejo Nacional Electoral establece en su análisis que deben analizarse, dos asuntos: 1) “los [] aspectos referentes al cumplimiento de requisitos por parte del peticionario”; y 2) la argumentación y documentos de respaldo presentados por la autoridad de quien se pretende la revocatoria.”

Respecto de la argumentación y documentos de la autoridad (2), el Consejo Nacional Electoral no refiere nada al respecto de esto en su Resolución.

Respecto de los requisitos del peticionario (1) la Resolución establece cuatro puntos de análisis: temporalidad, territorialidad, motivación y admisibilidad, a los que denomina:

- a) Si la solicitud de revocatoria de mandato se ha propuesto una vez cumplido el primer año y antes del último año del período para el que fue electa la autoridad cuestionada;
- b) Que el peticionario conste inscrito en el registro electoral de la circunscripción de la autoridad cuya revocatoria se propone;
- c) La motivación por la cual se propone la revocatoria del mandato;
- d) Si el proponente cumple con los requisitos de admisibilidad.

Respecto de los puntos a) y b) (*temporalidad y territorialidad*) la resolución del Consejo Nacional Electoral concluye, tras su verificación que la solicitud de revocatoria se ha presentado dentro del tiempo establecido, y que el solicitante se encuentra dentro de la circunscripción de la autoridad cuya revocatoria se propone.

Respecto del punto c), (*motivación*) que refiere a la “*motivación*” de la solicitud, la Resolución entra a analizar los puntos (motivos) referidos en el artículo 25 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Respecto de los dos primeros¹⁴, la Resolución del Consejo Nacional Electoral señala que los mismos no han sido señalados como causales; en tanto que del punto tres esto es, el motivo de “*incumplimiento de las funciones y obligaciones establecidas en la Constitución y la ley, (...) y la descripción de las condiciones en las que se habría producido el incumplimiento.*”, la resolución establece que:

El peticionario señor Segundo César Armijos Armijos en su solicitud señala que: “*es palpable que el Alcalde de Loja ha incumplido las funciones*”

¹⁴ c.1) Señalamiento de los aspectos del plan de trabajo que han sido incumplidos por la autoridad en contra de quien se propone la revocatoria, para lo cual deberá adjuntar el plan de trabajo debidamente certificado por el Consejo Nacional Electoral o sus delegaciones provinciales; y c.2) Obligación del requirente de establecer la o las disposiciones legales relativas a la participación ciudadana incumplida o violentadas y la descripción de las condiciones en las que se habría producido el incumplimiento o la violación legal;



y obligaciones establecidas en el artículo 226 de la Constitución de la República y las normas del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, al atribuirse las competencias normativas del Consejo Municipal.” afirmación que resulta imprecisa, ya que no señala con claridad las funciones y obligaciones específicas, que la Constitución y la ley hayan establecido para el cargo que ostenta la autoridad a quien se solicita la revocatoria y que se habrían incumplido; así como tampoco señala las condiciones en las que se habría producido el supuesto incumplimiento. Por el contrario, el proponente señala que el señor José Bolívar Castillo Vivanco Alcalde del cantón Loja, desempeñó funciones adicionales a las establecidas por la normativa legal vigente para el ejercicio de su cargo. (resaltado fuera del texto)

El análisis que lleva a cabo el Consejo Nacional Electoral en esta parte de su Resolución, guarda relación con el artículo 25 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, en cuanto a los *motivos* para solicitar una revocatoria del mandato, y el numeral 3, del innumerado siguiente al artículo 25 de la misma norma, respecto de la constatación de una *determinación clara y precisa de los motivos* como requisito de admisibilidad. Tal es así, que en el considerando vigésimo noveno (29°) de la Resolución previo al análisis del caso, refiere a dichos artículos.

Siendo clara la normativa en cuanto a que la verificación se limita a los *motivos*, carece de sustento legal la Resolución cuando entra a un análisis de la *motivación*, más cuando entendemos que la misma es una garantía de los administrados respecto de la autoridad pública, es decir, la obligación de motivar es a la autoridad pública, y no como pretende entender el Consejo Nacional Electoral de los solicitantes.

Ahora bien, respecto del motivo señalado por el solicitante en su escrito, correspondía al Consejo Nacional Electoral, establecer solamente, si el mismo es *claro y preciso*. Al efecto, la Resolución se limita a mencionar que existe *imprecisión*, toda vez que no se señala con claridad las funciones y obligaciones específicas que la autoridad habría incumplido, así como tampoco se indican las condiciones de tal incumplimiento, y que solamente se señala que la autoridad respecto de la que se solicita la revocatoria, desempeñó funciones adicionales a las establecidas en la normativa vigente para su cargo.

Si entendemos que la *claridad* supone que el motivo es inteligible, fácil de comprender o evidente, y la *precisión* que el mismo motivo es realizado de forma certera, concisa y rigurosa; la referencia que hace el Consejo Nacional Electoral, respecto de una falta de señalamiento de las funciones y obligaciones incumplidas y de las condiciones en las que tal incumplimiento se producen, carece de motivación por lo siguiente.

De la solicitud de formularios presentada por el Señor Segundo Armijos Armijos y que obra a fojas 73 a 75, del expediente, se constata que el solicitante señala en el punto titulado *“Funciones y obligaciones establecidas en la Constitución y la ley que ha incumplido el Alcalde de Loja, José Bolívar Castillo Vivanco, por lo que se pide la revocatoria”* lo siguiente:



El Alcalde de Loja durante el periodo que viene ejerciendo sus funciones ha procedido a expedir resoluciones con carácter normativo, olvidando que esta competencia le es inherente al Concejo Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Loja. (...) (resaltado fuera del texto)

"...[E]l Alcalde del cantón Loja expidió resoluciones normativas para regular los límites de velocidad en la red vial cantón Loja (...)

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD, establece que la facultad normativa para el pleno ejercicio de sus facultades, les corresponde a los concejales municipales a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones. En concordancia con esta norma el artículo 56 del mismo COOTAD determina que el concejo municipal es el órgano de legislación y fiscalización del gobierno autónomo descentralizado municipal y lo integran el alcalde y los concejales. (resaltado fuera del texto)

El artículo 57 manda que entre las atribuciones que debe ejercer el concejo municipal están: a) El ejercicio de la facultad normativa en las materias de competencias del gobierno autónomo descentralizado, mediante la expedición de ordenanzas cantonales (...); d) Expedir acuerdos o resoluciones en el ámbito de competencia del gobierno autónomo descentralizado municipal, para regular temas institucionales específicos o reconocer derechos particulares. En el artículo 60 del mismo COOTAD se determinan las atribuciones y competencias del Alcalde que es la autoridad ejecutiva del Municipio, entre las que no se encuentra alguna facultad con carácter normativo. (resaltado fuera del texto)

(...)

"...[E]l Alcalde de Loja ha incumplido las funciones y obligaciones establecidas en el artículo 226 de la Constitución de la República y las normas del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, al atribuirse las competencias normativas del Concejo Municipal.

Como se puede constatar, la solicitud de formularios para la recolección de firmas para revocatoria del mandato, no solo menciona un acápite con la indicación de "*Funciones y obligaciones establecidas en la Constitución y la ley que ha incumplido...*" sino que además se menciona cuáles son las normas vulneradas (Art. 57 y 60 del COOTAD y 226 de la Constitución).

Resulta lógico que la solicitud no se refiera específicamente a una "*norma incumplida*", toda vez que esto supondría la existencia de una norma impositiva que obligue al Alcalde a promulgar resoluciones de carácter normativo, o en su defecto una norma que prohíba la promulgación de resoluciones de carácter normativo. Es precisamente lo contrario lo que el solicitante asegura en su solicitud. No es el incumplimiento de las obligaciones establecidas al Alcalde, sino la arrogación de aquellas que no le corresponden legalmente, y que además constan reconocidas al Concejo Municipal de manera exclusiva.



Un actuar de parte así, supondría una violación del artículo 226 de la Constitución, norma que es señalada por el solicitante.

El Consejo Nacional Electoral no toma en cuenta que la supuesta falta de claridad y precisión en la determinación del motivo, tiene sentido en lo siguiente:

Por principio general, en derecho público sólo se puede hacer aquello que se encuentra permitido, de donde se infiere, que lo que no está permitido, se entiende prohibido. En función a esto, el ordenamiento jurídico en el ámbito del derecho público contiene normas de acción (o mandatorias), y excepcionalmente las normas se formulan de manera prohibitiva, pues si no está permitida una acción, la misma se entiende prohibida.

En este sentido, el artículo 226 de la Constitución señala que *"Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley..."* (el resaltado me corresponde)

El artículo 226 tiene a bien constitucionalizar el Principio de legalidad, principio fundante del Estado de Derecho y que supone el establecimiento de los límites al poder estatal a través de la ley. A partir de este principio constitucional, en derecho público, como se indicó, sólo se puede hacer aquello que esté expresamente permitido, entendiéndose que todo aquello que no esté permitido, estará prohibido. A esto es lo que algunos filósofos del derecho (Alchurrón y Bulygin¹⁵) han considerado como la *completitud* de un sistema jurídico, es decir, que los ordenamientos jurídicos son completos y bajo este principio no es posible hablar de lagunas jurídicas; de modo que, todo hecho se encontraría regulado.

En consecuencia, que el solicitante refiera que la autoridad desempeñó funciones adicionales a las establecidas en la normativa vigente, no supone una *"imprecisión"*, toda vez que no es posible encontrar en el ordenamiento jurídico infraconstitucional, norma alguna que establezca con precisión que determinada función (promulgar resoluciones de carácter normativo) no le es permitida, es decir que esté formulada como norma prohibitiva, toda vez que la misma se entiende prohibida cuando esta misma facultad es conferida a un órgano distinto al Alcalde.

Igual criterio merece la consideración del Consejo Nacional Electoral de que la solicitud no determina las condiciones en las que se genera el incumplimiento de funciones, pues de la solicitud se lee con total claridad que son varias Resoluciones con las cuales el solicitante afirma el incumplimiento, y que además son citadas. A pesar de esto, es pertinente mencionar, que las *"condiciones en que se habría producido el supuesto incumplimiento"* no es un criterio que legalmente debe manejar el Consejo Nacional Electoral para la determinación de la *claridad y precisión* de los motivos, esto

¹⁵ Carlos Alchurrón y Eugenio Bulygin, *Introducción a la metodología de las ciencias jurídicas y sociales*, Buenos Aires, Astrea, 1987.



porque, como se mencionó, supondría una carga probatoria, cuando la claridad y precisión es respecto de la literalidad, y no de los hechos que sustentan el motivo (incumplimiento de normas).

Respecto del punto d) que tienen que ver con el artículo innumerado siguiente al artículo 25 de la ley de la materia, y que se encabeza como “*requisitos de admisibilidad*”, la Resolución señala igualmente tres puntos de análisis:

d.1) Comprobación de la identidad del proponente y que esté en ejercicio de los derechos de participación; (...) d.2) Que el/los proponentes no se encuentre incurso en las causales de inhabilidad; (...) d.3) La determinación clara y precisa de los motivos por los cuales se solicita la revocatoria, la misma que servirá de base para la recolección de firmas y el proceso de revocatoria. (resaltado fuera del texto)

Tras constatar la identidad, el pleno ejercicio de los derechos de participación, y la no existencia de inhabilidades de parte del proponente, (d.1 y d.2), la Resolución del Consejo Nacional Electoral pasa a analizar los *motivos* para solicitud de la revocatoria. Al respecto la Resolución señala:

El artículo 436 de la Constitución de la República del Ecuador, señala que las decisiones de la Corte Constitucional tendrán carácter vinculante; en virtud de lo cual, se ha emitido la sentencia No. 048-13-SEP-CC, dentro del Caso No. 169-12-EP, (...) que respecto a la motivación indica lo siguiente “(...) La motivación no implica la enunciación dispersa de normas jurídicas o de antecedentes de hechos, sino por el contrario exige un mayor ejercicio argumentativo en el cual se fundamente la aplicación de una determinada norma jurídica a un antecedente de hecho y las conclusiones establecidas a partir de ello (...) Para que se considere cumplido el requisito de la motivación, es necesario que lleve a cabo la doble finalidad de exteriorizar, de un lado, el fundamento de la decisión adoptada, haciendo explícito que éste responda a una determinada interpretación del Derecho, y de permitir, de otro, su eventual control jurisdiccional mediante el ejercicio de derechos.”

Toma igualmente como sustento jurídico, la jurisprudencia del Tribunal Contencioso Electoral, contenido en la Gaceta Electoral N°1, año 2009 dentro de la causa 0082-2009, citando lo siguiente:

Para que exista motivación es necesario que esa sea expresa, clara, completa legítima (sic), lógica congruente entre normas, principios jurídicos, con los presupuestos fácticos que produjeron la traba de la Litis. No habrá motivación cuando existiese fundamentación insuficiente absurda, si se llegase a una conclusión que no se desprende de las primeras (sic) expuestas.

Con los sustentos jurisprudenciales anteriores, y una referencia al artículo 27 de la LOPE, la Resolución del Consejo Nacional Electoral concluye que:



...el proponente (...), solamente se limita a hacer una exigua enunciación de los hechos sucedidos, y no sustenta su pretensión de forma precisa, al no determinar una función u obligación establecida en el ordenamiento jurídico para el cargo de Alcalde que se haya infringido; por lo que el Consejo Nacional Electoral, no ha podido determinar la existencia o la adecuación de la omisión de la autoridad cuestionada, con las causales establecidas en la normativa invocada en la petición, por cuanto se colige que no hay justificativo que permita determinar con certeza un incumplimiento o una vulneración. (resaltado fuera del texto)

Al respecto, esta Juzgadora hace notar al Consejo Nacional Electoral los siguientes aspectos:

Como se estableció líneas atrás, la norma legal aplicable (artículo 25 e innumerado siguiente de la LOPC), se refiere a *motivos*, y no a *motivación*, por lo que entrar en el análisis de la argumentación, y en la determinación de la existencia del incumplimiento para sostener la motivación, primero que carece de sustento legal, y segundo que supone imponer una carga probatoria que la normativa no exige a los solicitantes.

Por otra parte, la sentencia de la Corte Constitucional del Ecuador, que sirve de fundamento al Consejo Nacional Electoral para no aceptar la solicitud por falta de *motivación*, (cuando lo que corresponde es analizar la claridad y precisión) ha sido dictada dentro de una Acción Extraordinaria de Protección, acción que, conforme la Constitución del Ecuador, procede contra una sentencia o auto definitivo cuando se demande la violación de un derecho constitucional. Bajo esta premisa, la Corte Constitucional en el caso *sub judice*, entró a analizar la falta de motivación de una sentencia de una Sala de la Corte Nacional y como efectivamente señala el Consejo Nacional Electoral, la Corte Constitucional estableció el criterio transcrito por la autoridad administrativa electoral; no obstante, basta revisar con detalle la sentencia constitucional, y el criterio del órgano de control constitucional, para concluir que la motivación está siendo determinada como una garantía que se asegura a los ciudadanos, y por tanto una obligación de la autoridad pública, entre ellos jueces, en las sentencias, resoluciones o autos en donde se estén discutiendo los derechos de las personas.

Tal es esto así, que líneas antes del párrafo transcrito por el Consejo Nacional Electoral, la sentencia de la Corte Constitucional señala con absoluta claridad “...se considera a la motivación como un condicionamiento de todas las resoluciones de los poderes públicos, con el objeto de que las personas puedan conocer de forma efectiva y veraz las razones que motivaron la emisión de una determinada decisión.” (resaltado fuera del texto)

La jurisprudencia sentada por la Corte Constitucional es absolutamente clara en establecer que la motivación es condición necesaria de las resoluciones dictadas por autoridad pública, cuyo incumplimiento acarrea nulidad, como efectivamente lo hizo el órgano de control constitucional en el caso en cuestión. En este sentido, mal puede



el Consejo Nacional Electoral entender un *derecho* de los ciudadanos como una *obligación* estatal, que además le suponga un condicionante a la hora de exigir su derecho de participación política como lo es la solicitud de revocatoria del mandato.

A lo único que podría remitirse la autoridad es respecto de la argumentación que los ciudadanos determinen en sus peticiones, sin embargo, cuando una autoridad, como lo sería el Consejo Nacional Electoral encontraren que existen dificultades argumentativas y que de ella se derive una falta de *claridad y precisión*, es facultad de la propia autoridad solicitar la aclaración o ampliación de las peticiones, esto en razón del principio constitucional que determina que no se podrá sacrificar la justicia por el solo incumplimiento de formalidades (Artículo 169¹⁶).

Situación semejante sucede con el precedente al cual hace mención el Consejo Nacional Electoral, y que se encuentra contenido en la causa 082-2009 dentro de un Recurso Contencioso Electoral de Apelación. Si bien el Consejo Nacional Electoral transcribe literalmente una sección contenida en la Gaceta Electoral N°1 (pag. 50) no toma en cuenta que esta no es sino una exposición de la *ratio decidendi*, que no necesariamente corresponde a la literalidad de la sentencia, por lo que mal hace la autoridad electoral en no remitirse a la integralidad de la sentencia para comprender el criterio sentado, más cuando dicha sentencia estableció la responsabilidad del propio Consejo Nacional Electoral.

Cuando el Tribunal Contencioso Electoral en la causa 082-2009-TCE, resolvió respecto de la motivación estableció lo siguiente en esa sentencia:

“...compartimos que la motivación debe ser expresa, clara, completa, legítima y lógica, requisitos que no han sido tomados en cuenta en el citado acto emanado del Consejo Nacional Electoral, dado que los considerandos expuestos no tienen el debido sustento o fundamento lógico con las normas que se invocan, limitándose a señalar normas jurídicas que a su criterio han sido violentadas. En esta sola enunciación no constituye en sí fundamentación o motivación suficiente, faltando argumentar el hecho producido y el objeto de la medida. Adicionalmente, el razonamiento debe ir acorde a las reglas y principios jurídicos, de tal manera que pretender adecuar un hecho a una norma o principio, cuando no exista relación, no constituye motivación.

Conforme se desprende de la sentencia de la Corte Constitucional, y del Tribunal Contencioso Electoral en la sentencia referida, la motivación es una obligación que

¹⁶ Art. 169.- El sistema procesal es un medio para la realización de la justicia. Las normas procesales consagrarán los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, intermediación, celeridad y economía procesal, y harán efectivas las garantías del debido proceso. No se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades. Constitución del Ecuador.



corresponde a la autoridad pública, y de cuyo incumplimiento puede devenir nulidad.

Por lo anteriormente expuesto, esta Juzgadora considera que el Consejo Nacional Electoral no ha observado plenamente la normativa legal aplicable al pretender analizar la motivación y no, como se mencionó, los motivos determinados en el numeral 3 del artículo innumerado siguiente al artículo 25 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana; así como tampoco ha sustentado su decisión en jurisprudencia aplicable. Por lo que habiendo incurrido en una indebida aplicación de la ley y en falta de motivación en la Resolución adoptada de la solicitud presentada por el señor Segundo Armijos Armijos para la revocatoria del mandato del Alcalde de Loja, en los puntos c.3 y d.3 del considerando vigésimo noveno (29°), esta resolución, conforme al artículo 76, numeral 7, literal l) de la Constitución, es nula, correspondiendo a esta Juzgadora dejar sin efecto la Resolución PLE-CNE-3-17-10-2017, en estos puntos (c.3 y d.3).

Respecto de los puntos a) y b), esto es "a) Si la solicitud de revocatoria de mandato se ha propuesto una vez cumplido el primer año y antes del último año del período para el que fue electa la autoridad cuestionada", y; b) Que el peticionario conste inscrito en el registro electoral de la circunscripción de la autoridad cuya revocatoria se propone"; así como de los puntos c.1) y c.2), esto es: "c.1) Señalamiento de los aspectos del plan de trabajo que han sido incumplidos por la autoridad en contra de quien se propone la revocatoria, para lo cual deberá adjuntar el plan de trabajo debidamente certificado por el Consejo Nacional Electoral o sus delegaciones provinciales"; y "c.2) Obligación del requirente de establecer la o las disposiciones legales relativas a la participación ciudadana incumplida o violentadas y la descripción de las condiciones en las que se habría producido el incumplimiento o la violación legal; como de los puntos d.1) y d.2), esto es: "d.1.) Comprobación de la identidad del proponente y que esté en ejercicio de los derechos de participación; (...)" y "d.2) Que el/los proponentes no se encuentre incurso en las causales de inhabilidad"; esta Juzgadora los encuentra debidamente motivados, y con apego a la normativa legal vigente.

Por lo anterior, y en atención a la pretensión del ahora recurrente de que "...se disponga la entrega de los formularios para la revocatoria del mandato del Alcalde del cantón Loja.", esta Juzgadora tras haber verificado del escrito de solicitud de formularios que obra del proceso, el cumplimiento del requisito tercero de los requisitos de admisibilidad (punto 2.3 de esta Sentencia); y en atención que los requisitos primero y segundo del artículo innumerado siguiente al artículo 25 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, han sido debidamente comprobados por el Consejo Nacional Electoral, conforme consta de la Resolución PLE-CNE-3-17-10-2017 , se concede el recurso y se ordena al Pleno del Consejo Nacional Electoral que en el plazo de quince (15) días contados a partir de la notificación con la presente Sentencia, confiera los formularios al señor Segundo Armijos Armijos, para la recolección de firmas para la revocatoria del mandato del Alcalde del cantón Loja, señor José Bolívar Castillo Vivanco, por cuanto los solicitantes consideran el "incumplimiento de las funciones y obligaciones establecidas en la Constitución de la República y la ley."

2.4. Sobre la impugnación de la autoridad a la que se solicita la revocatoria



Respecto de la consideración del ahora recurrente de que no se le ha notificado con el escrito de Impugnación que presentó el Alcalde de Loja, respecto de su petición, a pesar de haberlo solicitado por escrito, esta Juzgadora refiere lo siguiente: La regla establecida en el artículo innumerado siguiente al artículo 25 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, no señala la obligación del órgano electoral administrativo de notificar con la impugnación a los solicitantes.

Cabe señalar además que la *"impugnación en forma documentada"* a la que se refiere la norma, es respecto del incumplimiento de los requisitos de admisibilidad en la solicitud presentada, y no de los hechos alegados por los solicitantes. La *documentación* por lo tanto, como elementos probatorios, se exige de la autoridad para demostrar que los solicitantes de los formularios de revocatoria, no están en ejercicio de los derechos de participación, o se encuentran incursos en alguna inhabilidad, o por cuanto los *motivos* determinados no son claros y precisos, o en su defecto no son de aquellos que establece la normativa.

Del expediente no se observa que el escrito de impugnación presentado por el Alcalde de Loja, haya pretendido impugnar alguno de estos elementos. Pero además, como se señaló con anterioridad, esto no ha sido analizado por el Consejo Nacional Electoral, en su resolución, pese a que refiere entrar a su análisis.

DECISIÓN

Consecuentemente, no siendo necesario realizar otras consideraciones en derecho, esta Autoridad 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:

1. **Aceptar el Recurso Ordinario de Apelación** interpuesto por el señor Segundo César Armijos Armijos, por sus propios derechos en contra de la Resolución PLE-CNE-3-17-10-2017 dictada por el Pleno del Consejo Nacional Electoral el 17 de octubre de 2017.
2. **Declarar la nulidad de la Resolución PLE-CNE-3-17-10-2017** aprobada por el Pleno del Consejo Nacional Electoral el 17 de octubre de 2017, por no estar debidamente motivada, en función del artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución de la República.
3. **Ordenar que Pleno del Consejo Nacional Electoral entregue en el plazo de quince (15) días los formularios la recolección de firmas para la revocatoria del mandato del Alcalde del cantón Loja, señor José Bolívar Castillo Vivanco, por cuanto los solicitantes consideran la existencia de un incumplimiento de las**



funciones y obligaciones establecidas en la Constitución de la República y la ley.

4. Disponer a la Secretaría General de este Tribunal, que una vez ejecutoriada la presente sentencia en el plazo establecido, y previo archivo, dejando copias certificadas del expediente, realice el desglose y devolución de la documentación remitida por el Secretario General del Consejo Nacional Electoral;
5. Notificar con el contenido de la presente Sentencia: a) Al señor Segundo César Armijos Armijos y su abogado patrocinador Max Ochoa, en los correos electrónicos maxbladimir29@gmail.com y segundoarmijos@hotmail.es ; así como en la casilla contencioso electoral No. 004, asignada para este efecto, b) Al señor José Bolívar Castillo Vivanco, Alcalde del cantón Loja, de la provincia de Loja, en los correos electrónicos alcalde@loja.gob.ec ; dsempertegui@loja.gob.ec; y dgpatino@loja.gob.ec , c) Al Consejo Nacional Electoral, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 247 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia;
6. Actúe la abogada Ivonne Coloma Peralta, en su calidad de Secretaria General del Tribunal Contencioso Electoral;
7. Publíquese la presente Sentencia en la cartelera virtual-página web del Tribunal Contencioso Electoral;

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE. -" F.) Mgtr. Mónica Rodríguez Ayala, JUEZA PRESIDENTA TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL (s).

Certifico.-

Abg. Ivonne Coloma Peralta
SECRETARIA GENERAL
TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL
KM





PÁGINA WEB-CARTELERA VIRTUAL DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL

A: PÚBLICO EN GENERAL

Dentro de la causa No. 098-2017-TCE, se ha dictado lo que a continuación me permito transcribir:

“SENTENCIA CAUSA No. 098-2017-TCE

VOTO SALVADO

TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL.- Quito, Distrito Metropolitano 8 de diciembre de 2017, las 11h30.-**VISTOS.-**Agréguese a los autos la copia certificada del Memorando Nro.TCE-PRE-2017-0386-M, de 1 de diciembre de 2017, suscrito por el doctor Patricio Baca Mancheno, Presidente del Tribunal Contencioso Electoral, en el cual hace conocer que hará uso de sus vacaciones desde el día lunes 4 al viernes 8 de diciembre de 2017, por lo que, se convoca a la doctora Patricia Guaicha Rivera, en calidad de Jueza Suplente para conformar el Pleno del Tribunal en la presente causa.

I. ANTECEDENTES

1.1. Resolución PLE-CNE-3-17-10-2017, dictada por el Pleno del Consejo Nacional Electoral en sesión ordinaria de 17 de octubre de 2017, en la que se resolvió inadmitir la solicitud de entrega del formato de formulario para recolección de firmas para revocatoria de mandato del doctor José Bolívar Castillo, Alcalde del cantón Loja, presentada por el señor Segundo César Armijos Armijos. (Fs. 30 a 37)

1.2. Recurso Ordinario de Apelación ante el Tribunal Contencioso Electoral interpuesto por el señor Segundo César Armijos Armijos, proponente de la Revocatoria del Mandato del doctor José Bolívar Castillo Vivanco, Alcalde de Loja en contra de la Resolución PLE-CNE-3-17-10-2017. (Fs. 4 a 6 vuelta).

1.3. Razón de sorteo electrónico sentada por la Secretaria General del Tribunal Contencioso Electoral, el 23 de octubre de 2017, mediante la cual se radica la competencia de la causa No. 098-2017-TCE, en el doctor Arturo Cabrera Peñaherrera, en calidad de Juez Sustanciador. (Fs. 13)

1.4. Providencia dictada por el Juez Sustanciador, el 26 de octubre del 2017, a las 15h00, mediante la cual dispuso en lo principal que el Consejo Nacional Electoral, en el plazo de (2) dos días, contados a partir de la notificación de la providencia, remita en original o en copia certificada, el expediente íntegro que guarda relación con la Resolución PLE-CNE-3-17-10-2017. (Fs. 14-14 vuelta)



1.5. Oficio N° CNE-SG-2017-0430, de 27 de octubre de 2017, suscrito por el abogado Fausto Holguín Ochoa, Secretario General del Consejo Nacional Electoral, ingresado el 27 de octubre de 2017, a las 15h53, en el Tribunal Contencioso Electoral. (Fs. 278 -279)

1.6. Auto de admisión dictado por el Juez Sustanciador, el 9 de noviembre de 2017, a las 16h15. (Fs. 280-280 vuelta)

1.7. Memorando Nro. TCE-ACP-2017-0165-M, de 20 de noviembre de 2017, suscrito por el doctor Arturo Cabrera Peñaherrera, Juez Sustanciador, por medio del cual pone en consideración de los señores Jueces del Tribunal Contencioso Electoral, el proyecto de sentencia de la causa N°098-TCE-2017. (remitido mediante el Sistema de Gestión Documental QUIPUX).

1.8. Memorando No.TCE-ACP-2017-0167-M, de 23 de noviembre de 2017, suscrito por el doctor Arturo Cabrera Peñaherrera, Juez del Tribunal Contencioso Electoral, mediante el cual presenta al Presidente y Jueces del Tribunal, la excusa para continuar como Juez Sustanciador e integrar el Pleno de éste órgano electoral para resolver la causa N°098-2017-TCE. (remitido mediante el Sistema de Gestión Documental QUIPUX).

1.9. Providencia dictada el 30 de noviembre de 2017, a las 14h00, en la que se dispuso agregar a los autos la resolución PLE-TCE-535-28-11-2017, de 28 de noviembre de 2017, del Pleno del Tribunal Contencioso Electoral, en la cual se resuelve negar la excusa presentada por el doctor Arturo Cabrera Peñaherrera, Juez del Tribunal, con fecha 23 de noviembre de 2017, a través de Memorando No.TCE-ACP-2017-0167-M; y, se concede copias certificadas al peticionario. (Fs. 309)

1.10. Auto dictado por el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral, de 7 de diciembre de 2017, por el cual se dispone el Archivo de la Causa Nro. 100-2017-TCE, sobre el pedido de recusación presentada por el señor Segundo César Armijos Armijos en contra del doctor Arturo Cabrera Peñaherrera, Juez del Tribunal Contencioso Electoral; y, de la misma forma en la Disposición Segunda del referido auto, establece que conforme a lo dispuesto en el inciso tercero de la Disposición Transitoria Única del Reglamento de Sustanciación de Recusaciones presentadas ante el Tribunal Contencioso Electoral, el doctor Arturo Cabrera Peñaherrera, Juez Principal del Tribunal Contencioso Electoral, continúe conociendo y sustanciando la causa N°098-2017-TCE. (Fs.311-312)

II. COMPETENCIA

La Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 221, numeral 1, así como el artículo 70 numeral 2 de la Ley Orgánica Electoral y de



Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, señalan dentro de las atribuciones del Tribunal Contencioso Electoral el "Conocer y resolver los recursos electorales contra los actos del Consejo Nacional Electoral y de los organismos desconcentrados, y los asuntos litigiosos de las organizaciones políticas".

De la revisión del expediente se desprende que el recurrente interpuso recurso ordinario de apelación en contra de la Resolución PLE-CNE-3-17-10-2017 dictada por el Pleno del Consejo Nacional Electoral en sesión ordinaria de 17 de octubre de 2017.

Por lo expuesto, este Tribunal es competente para conocer y resolver la presente causa de conformidad con lo establecido en el numeral 12 del artículo 269 del Código de la Democracia y con el artículo 268 ibidem.

III. LEGITIMACIÓN ACTIVA

El inciso tercero del artículo 244 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, dispone:

*"En el caso de consultas populares y referéndum, podrán proponer los recursos quienes hayan solicitado el ejercicio de la democracia directa; **en el caso de revocatorias del mandato, los que han concurrido en nombre de los ciudadanos en goce de sus derechos políticos para pedir la revocatoria**, así como la servidora o servidor público de elección popular a quien se solicite revocar el mandato." (El énfasis no corresponde al texto original)*

Conforme se verifica del expediente y del documento que consta a fojas 73 a 75, el señor Segundo César Armijos Armijos, en ámbito administrativo ante el Consejo Nacional Electoral, compareció por sus propios derechos, como solicitante de los formularios para la revocatoria del mandato del doctor José Bolívar Castillo, Alcalde del cantón Loja, de la provincia de Loja, por lo expuesto, el accionante en la calidad en la que interviene cuenta con legitimación activa para interponer el presente recurso.

IV. OPORTUNIDAD DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO

El Oficio Nro. CNE-SG-2017-000421-Of, que contiene la Resolución PLE-CNE-3-17-10-2017, dictada por el Pleno del Consejo Nacional Electoral, el 17 de octubre del 2017, fue notificado a través de los correos electrónicos maxbladimir29@gmail.com, segundoarmijos@hotmail.com perteneciente al señor Segundo César Armijos Armijos y su abogado patrocinador, el miércoles 18 de octubre de 2017, a las 12h09, conforme consta en la razón de notificación sentada por el abogado Fausto Holguín Ochoa, en su calidad de Secretario General del Consejo Nacional Electoral, a fojas 38 del expediente.



El escrito que contiene el recurso ordinario de apelación ingresó al Tribunal Contencioso Electoral el 21 de octubre de 2017, conforme se desprende de la razón sentada por la Secretaria General del Tribunal Contencioso Electoral que consta a foja 13 del expediente, por tanto el recurso fue presentado oportunamente dentro del plazo previsto en la ley.

Una vez constatado que el recurso reúne todos y cada uno de los requisitos de forma se procede a efectuar el análisis de fondo.

V. ANÁLISIS DE FONDO

5.1. El escrito que contiene el Recurso Ordinario de Apelación, constante a fojas 4 a 6 del expediente, se sustenta en los siguientes argumentos:

5.1.1. El recurrente manifiesta que: *"...solicitó al Consejo Nacional Electoral le sean entregados los formularios para recoger las firmas para revocar el mandato al Alcalde de Loja, doctor José Bolívar Castillo Vivanco. Esta petición la realicé por considerar que dicha Autoridad había incumplido las funciones y obligaciones establecidas en la Constitución y la ley, causal de revocatoria de mandato de los dignatarios de elección popular prevista en el inciso primero del artículo 25 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y el artículo 14 del Reglamento para el Ejercicio de la Democracia Directa a través de la Iniciativa Popular Normativa, Consultas Populares, Referéndum y Revocatoria de Mandato, expedido por el Consejo Nacional Electoral, que dice:*

"Art.14.- Contenido de la Solicitud de Formulario para la Recolección de Firmas.- La solicitud se la presentará en el formulario entregado por el Consejo Nacional Electoral adjuntando copia de la cédula de ciudadanía de el o los peticionarios, deberá ser motivada y referirse a: (...)

c. Las funciones y obligaciones establecidas en la Constitución y la ley, referentes a la dignidad que ejerce la autoridad y la descripción motivada de las condiciones en las que se habría producido el incumplimiento."

5.1.2. Que *"El Consejo Nacional Electoral mediante Resolución PLE-CNE-3-17-10-2017, inadmitió mi solicitud para que me entregara los formularios. Su principal y por no decir único argumento fue: El peticionario señor Segundo César Armijos Armijos, en su solicitud señala que: "es palpable que el Alcalde de Loja ha incumplido las funciones y obligaciones establecidas en el artículo 226 de la Constitución de la República y las normas del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, al atribuirse las competencias normativas del Concejo Municipal". Afirmación que resulta imprecisa, ya que no señala con claridad las funciones y obligaciones específicas, que la constitución y la ley hayan establecido para el cargo que ostenta la autoridad a quien se solicita la revocatoria, y que se habrían incumplido; así como tampoco señala las condiciones en las que se habría producido el supuesto incumplimiento. Por el contrario, el proponente señala que el señor José Bolívar Castillo Vivanco, Alcalde del cantón Loja, desempeñó funciones adicionales a las establecidas por la normativa legal vigente para el ejercicio de su cargo. (...)*



El resto de argumentos expresado por el Pleno, constituyen copia y pega de las normas legales y reglamentarias. Es lamentable que la democracia directa se vea anulada y prácticamente secuestrada por la institucionalidad, que no tiene ningún reparo ni vergüenza en ahogar la participación ciudadana con argumentos fútiles. Parece que se les olvidó que ellos son los mandatarios y nosotros el pueblo, el mandante."

5.1.3. Expresa el accionante que: *"Tanto es el terror a evidenciar que hemos demostrado que el Alcalde de Loja, ha incumplido con las obligaciones establecidas en la Constitución y la Ley, que ni siquiera, se atreven a analizar nuestros argumentos y la prueba presentada..."*

5.1.4. Cita que: *"En nuestra petición al CNE indicamos que el Alcalde de Loja, en el ejercicio de sus funciones expidió resoluciones con carácter normativo, competencia que no podía ejercerla por ser del Concejo Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Loja. Esta obligación de respetar las normas legales fue inobservada con el afán de sustituir o arrogarse las potestades del máximo organismo que tiene el cantón Loja".*

5.1.5. Expresa que *"El Alcalde de Loja expidió la Resolución No.0028 de 17 de junio de 2016 que derogó la Resolución No.113, con las que regulaba los límites de velocidad en el cantón Loja. El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD, establece que la facultad normativa para el pleno ejercicio de sus facultades, les corresponde a los concejos municipales a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones. En concordancia con esta norma el artículo 56 del mismo COOTAD determina que el concejo municipal es el órgano de legislación y fiscalización del gobierno autónomo descentralizado municipal y lo integran el alcalde y los concejales".*

5.1.6. Cita *"El artículo 57 manda que entre las atribuciones que debe ejercer el concejo municipal están: a) El ejercicio de la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado, mediante la expedición de ordenanzas cantonales (...); d) Expedir acuerdos o resoluciones en el ámbito de competencia del gobierno autónomo descentralizado municipal, para regular temas institucionales específicos o reconocer derechos particulares.*

En el artículo 60 del mismo COOTAD se determinan las atribuciones y competencias del Alcalde que es la autoridad ejecutiva del Municipio, entre las que no se encuentra alguna facultad con carácter normativo. Si no se encuentra esta competencia asignada a esta autoridad, él tenía la obligación de respetar las atribuciones del Cabildo".

5.1.7. El recurrente manifiesta que *"Señalamos como prueba de que las normas del COOTAD mencionadas fueron incumplidas por el Alcalde del cantón Loja, al expedir actos normativos para los que no tenía competencia, es la sentencia que dentro del proceso No. 11804-2016-00282, dictó el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Loja y Zamora Chinchipe, el 01 de junio de 2017 a las 15h01, que se encuentra ejecutoriada y en la que se declaró la nulidad de la Resolución No. 0028 dictada por el Alcalde del cantón Loja, Dr. José Bolívar Castillo Vivanco el 17 de junio de 2016 y que sirvió de base para fotomultar a ciudadanos por parte de la Empresa Safety Enforcement S.A."*

5.1.8. Señala que: *"...la sentencia, que esta adjuntada como prueba, no fue impugnada por el Alcalde del cantón Loja, entendiéndose que fue tan contundente las conclusiones de la justicia, que*



prefirió no exponer a nivel nacional, esto es ante la Corte Nacional de Justicia, tan flagrante violación del ordenamiento jurídico. La Sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo de Loja en sus conclusiones dejó claro que:

"7.1.5... En este contexto, el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización determina las competencias o atribuciones exclusivas tanto del Alcalde como del Concejo Municipal, competencias que no resultan transferibles de un órgano a otro, siendo en consecuencia, la facultad normativa prerrogativa exclusiva del Concejo Municipal..."(El resaltado es nuestro)"

En esta línea, el Tribunal determinó que el Alcalde de Loja, tenía pleno conocimiento que para expedir actos normativos no tenía competencia:

"7.1.7... d) El hecho de que la organización, planificación y regulación del Tránsito y Transporte Terrestre debe ser efectuada por Ordenanza y que esta es una atribución del Concejo Municipal, parece ser entendida por el GADM de Loja, pues conforme consta de la certificación emitida por la Secretaría General del Municipio de Loja, que obra a fojas 308 se determina que se llevó a efecto las correspondientes sesiones ordinarias del Concejo Municipal para tratar en primer (28 de julio de 2016) y segundo (23 de septiembre de 2016) debate el "...proyecto de Ordenanza que regula la velocidad de los vehículos que circulan en las vías urbanas de la ciudad y cantón Loja...". No obstante, se verifican que se convocaron y se llevaron a efecto las correspondientes sesiones del cabildo para tratar precisamente la regulación de los límites de velocidad -Asunto reglado en la Resolución No. 0028-A-2016 del 17 de junio de 2017- la Autoridad Administrativa emitió unilateralmente el acto impugnado. Por otro lado, la Secretaria del GADM de Loja informa también que recién el 10 de marzo de 2017 se ha llevado a cabo la sesión ordinaria del Concejo Cantonal para la aprobación en "primer debate del proyecto de Ordenanza que regula el procedimiento sancionatorio y de impugnación de las contravenciones de tránsito determinadas a través de medios telemáticos o foto multas..."

De lo expuesto se advierte que el Concejo Cantonal, incluido el Alcalde del GADM de Loja, integrante de dicho Concejo y quien lo preside, tienen pleno conocimiento que la facultad normativa del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja, corresponde al Concejo Municipal, conforme lo dispone el artículo 7 y 56 del COOTAD...

7.2.4... la prueba practicada permite determinar que el acto normativo impugnado no fue emitido de conformidad con el ordenamiento jurídico, pues incluso del contenido de esta se evidencia que tanto en el informe como en su anexo se hace referencia a la necesidad de un acto normativo del cabildo, es decir del Concejo Municipal, sea esta resolución u ordenanza." (El resaltado es nuestro)"

5.1.9. El recurrente indica que: "La sentencia deja finalmente expresada la falta de competencia del Alcalde de Loja para dictar actos de carácter normativa que le competen al Concejo Municipal:



"7.5.... c) La falta de competencia para la emisión del acto cuestionado resulta evidente, pues conforme se ha verificado a lo largo del análisis efectuado en la presente sentencia, la facultad normativa corresponde al Concejo Municipal y no al Alcalde, autoridad ésta que suscribe el acto normativo impugnado, contrariando de manera expresa lo dispuesto en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en sus artículos 7, 53, 56 y 57, literales a) y d); en concordancia con lo dispuesto en el artículo 30 numeral 4 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial. Incluso si consideramos tanto los artículos 58 y 59 del Código Municipal de Vía Pública, Circulación y Transporte, que sustenta la resolución impugnada y que a la fecha de su emisión se encontraban ya derogados; así como los artículos 95, 96 y 97 de la Recopilación Codificada De La Legislación Municipal De Loja; Libro Tercero; Título II: Tránsito; Capítulo I: Organización, Planificación y Regulación de Tránsito y Transporte Terrestre del cantón Loja, correspondería a la Unidad Municipal de Tránsito y Transporte Terrestre la emisión de las Resoluciones y no de manera exclusiva o privativa al Alcalde del GADM de Loja, como efectivamente se determina en el acto normativo impugnado, de esta manera se evidencia la incompetencia de la autoridad emisora del acto; d) Por último, conforme a lo manifestado, también se evidencia el quebrantamiento del orden constitucional, legal y reglamentaria conforme se advierte a lo largo de la presente sentencia..."(el subrayado es nuestro)"

5.1.10. Que "De esta manera es palpable que el Alcalde de Loja ha incumplido las funciones y obligaciones establecidas en el artículo 226 de la Constitución de la República y las normas del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, al atribuirse las competencias normativas del Concejo Municipal. El Alcalde tenía la obligación de ejercer solamente las competencias normativas y facultades que la Constitución y la ley le han atribuido, no más. Incluso el literal a) del artículo 331 del COOTAD, se lo recalca. A pesar de todo esto, para el CNE no se ha incumplido nada. ¿Qué pensarán que es la prueba que hemos entregado?, tal vez la sentencia que dice el Alcalde actuó ilegalmente es una simple hoja de papel, parafraseando a Ferdinand Lasalle".

5.1.11. El apelante manifiesta: "La falta de motivación por parte del CNE es evidente, más cuando por vergüenza ajena, omite analizar también la impugnación a la petición del compareciente que realizó el Alcalde de Loja. En ella, él (...) desconoce el fallo judicial ejecutoriado y ratifica que el acto ilegal que realizó y que fue anulado, lo puede hacer..."

5.1.12. Señala que "la ayuda por parte del CNE para el Alcalde de Loja, ha sido tal, que no se han reparado en dejarme en indefensión, al no notificarme con el Escrito de Impugnación que presentó el Alcalde de Loja, respecto de mi petición para que se me entregara los formularios para iniciar la recolección de firmas para revocar el mandato. Esto a pesar de haberlo solicitado por escrito. Evidentemente, no se me ha conferido la fotocopia y notificado con dicho Escrito de Impugnación para que no pueda utilizar lo dicho por el Alcalde de Loja en el presente Recurso Ordinario de Apelación".

5.1.13. En su petición concreta el recurrente solicita se revoque la resolución Nro.PLE-CNE-3-17-10-2017 de fecha 17 de octubre de 2017, emitida por el Pleno del Consejo Nacional Electoral y se disponga la entrega de los formularios para la revocatoria de mandato del Alcalde del cantón Loja.



5.1.14. Con el escrito del recurso constan como anexos: fotocopia a color de la cédula de ciudadanía y certificado de votación del señor Segundo César Armijos Armijos; cédula de ciudadanía, certificado de votación y credencial del Foro de Abogados del abogado Max Bladimir Ochoa Jiménez. (Fs. 1 y 2)

VI. DETERMINACIÓN DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS

El Pleno del Tribunal Contencioso Electoral, para resolver la presente causa, formula las siguientes preguntas:

- **¿Cuál es la naturaleza jurídica, alcance y efecto de una petición de revocatoria de mandato?**
- **¿Cuál es la función del Consejo Nacional Electoral en la tramitación de la solicitud de formularios de revocatoria del mandato de una autoridad de elección popular?**
- **¿Cuáles son las causales que motivan la solicitud de formularios para la revocatoria del mandato del Alcalde del cantón Loja, de la provincia de Loja?**
- **¿La autoridad de elección popular contra la cual se presentó la solicitud de revocatoria -durante el plazo previsto por la Ley- ¿impugnó documentadamente las pretensiones de los solicitantes?**
- **¿La resolución del Consejo Nacional Electoral vulneró el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación establecida en el artículo 76 numeral 7 literal 1) de la Constitución de la República del Ecuador?**

6.1. ¿Cuál es la naturaleza jurídica, alcance y efecto de una solicitud de revocatoria de mandato?

6.1.1 La Constitución de la República del Ecuador en su artículo 95 prevé que los ciudadanos en forma individual y colectiva participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso de permanente de construcción del poder ciudadano.

De la misma forma establece que la participación de la ciudadanía en todos los asuntos públicos es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.



Así los artículos 100 al 107 de la misma Constitución, desarrollan distintos mecanismos de participación ciudadana en los diferentes niveles de gobierno, en la gestión pública en general y otros espacios participativos que pueden ser a nivel de acción nacional o local, modalidades de control social que se los realiza a través de la organización de audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios, silla vacía y en lo relacionado al acceso a la información pública como un instrumento fundamental para ejercer la participación ciudadana de rendición de cuentas y el control social, y otros que promueve la ciudadanía a través de los mecanismos de democracia directa como son la iniciativa popular normativa, consultas populares, referéndum y revocatorias de mandato.

Es decir, la Constitución establece una relación directa entre la ciudadanía y el Estado, sus instituciones y autoridades, que permite que se convierta en un actor protagónico de la toma de decisiones y además el principal fiscalizador del Estado, como consta en el inciso primero del artículo 204 de nuestra Constitución, que establece que el pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación.

Asimismo, el numeral 9 del artículo 11 de la Constitución determina que el más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos de los ciudadanos, por tanto la participación ciudadana a través de los mecanismos de democracia directa, participativa o comunitaria, es una de esas obligaciones que permite garantizar el ejercicio directo del poder ciudadano.

Tanto es así que, la Constitución en su artículo 61 y el Código de la Democracia en sus artículos 2 y 5 reconocen a los ciudadanos el derecho para pronunciarse a través de los mecanismos de democracia directa.

La democracia directa implica la utilización de *"...un grupo de mecanismos que permiten a los ciudadanos decidir sobre materias específicas directamente en las urnas. En otras palabras, esos mecanismo son medios de decisión política por medio del sufragio directo y universal."*¹

La normativa vigente se ha enfocado a fortalecer la participación y la construcción del poder ciudadano entendido como el resultado del proceso de la participación individual y colectiva de los ciudadanos en una comunidad, quienes, de manera protagónica participan en la toma de decisiones, como, en el control social de todos los niveles de gobierno, las funciones e instituciones del Estado, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que manejan fondos públicos, prestan servicios o desarrollan actividades de

¹ David Altman, Artículo: "Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?", p. 204. En: POLÍTICA y gobierno, volumen XII, número 2, II Semestre, CIDE (2005). (Disponible en: <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/298>)



interés público, tanto en el territorio nacional como en el exterior, como así lo dispone el artículo 29 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

6.1.2. En el caso de la revocatoria del mandato que busca como fin la remoción de una autoridad electa a través del voto, se deben reunir ciertas condiciones o requisitos para activar este mecanismo de democracia directa.

La revocatoria del mandato se convierte en una herramienta democrática para poder controlar de forma acertada a los gobernantes electos, en el cumplimiento de la ejecución del programa de gobierno o plan de trabajo presentado en la inscripción de las candidaturas, así como también el cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales, que permite participar de forma activa, cuando se trata de determinar causas y ejecutar acciones democráticas encaminadas a revocarle el mandato a quien se le ha confiado y no ha cumplido con las expectativas propuestas.

La Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 105 dispone:

"Art.105.- Las personas en goce de los derechos políticos podrán revocar el mandato a las autoridades de elección popular. La solicitud de revocatoria del mandato podrá presentarse una vez cumplido el primero y antes del último año del periodo para el que fue electa la autoridad cuestionada. Durante el periodo de gestión de una autoridad podrá realizarse sólo un proceso de revocatoria del mandato. La solicitud de revocatoria deberá respaldarse por un número no inferior al diez por ciento de personas inscritas en el registro electoral correspondiente. Para el caso de la Presidenta o Presidente de la República se requerirá el respaldo de un número no inferior al quince por ciento de inscritos en el registro electoral".

6.1.3 El legislador, inicialmente, desarrolló en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y sus reformas, los requisitos que deben cumplir los ciudadanos para poder revocar el mandato a los funcionarios electos previo a la recolección de firmas y llegar a un proceso democrático en el cual los ciudadanos expresan a través del voto. Para esto el análisis inicial sobre la motivación preveía que se refiera a cinco puntos²:

- "1.- La garantía del derecho de la participación ciudadana a través del ejercicio de la democracia directa.*
- 2.- La garantía de los derechos de la autoridad cuestionada.*
- 3.- La proporcionalidad tanto en los porcentajes de respaldos como recolección de los mismos.*

² Al respecto véase: Informe para Primer Debate del PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA ELECTORAL Y DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS-CÓDIGO DE LA DEMOCRACIA – Y A LA LEY ORGÁNICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA QUE REGULAN LA REVOCATORIA DE MANDATO, que consta en el Oficio No. AN-CEGADCOT-175-11 de 7 de febrero de 2011 suscrito por la Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio. (Disponible en: <https://leyes.asambleanacional.gob.ec/>)



4.- La determinación de los motivos por los cuáles se puede ejercer el derecho a la revocatoria de mandato; y,

5.- La prohibición expresa de solicitar revocatorias del mandato por ejecución plena de funciones y atribuciones conferidas en la Constitución y en la ley. "

Cabe señalar que cuando se aprobó las reformas a la citada Ley, finalmente se determinó que la solicitud de formularios para la recolección de firmas para la revocatoria de mandato de una autoridad de elección popular debe contener la motivación que respalde de manera clara y precisa justificando las razones en las que se sustenta.

6.1.4. La Corte Constitucional ha señalado específicamente respecto al tema de la revocatoria del mandato y los procedimientos legislativos que se cumplen en la tarea de configurar los derechos, lo siguiente:

"...el constituyente determinó ciertos presupuestos regulatorios para la presentación de una solicitud de revocatoria de mandato; entre estos consta que los solicitantes se encuentren en goce de sus derechos políticos, así como también una regulación de carácter temporal, en tanto establece que la solicitud podrá ser presentada a partir del primer año de gestión de la autoridad y hasta antes del último año de funciones de la misma. Finalmente, se establece un respaldo mínimo que legitime democráticamente las solicitudes de revocatoria de mandato haciendo una diferenciación determinada en función de la autoridad pública a la que se pretende someter este mecanismo (...) El principio de no restricción de derechos reconocido en el artículo 11 numeral 4, implica que estos no pueden ser disminuidos injustificadamente por el legislador u otros poderes públicos, lo cual no se opone a la tarea encomendada al legislador respecto de la configuración y regulación de derechos, que incluye el establecimiento de ciertos límites sustentados materialmente en principios constitucionales (...) En este contexto, los procedimientos legislativos cumplen la tarea de configurar y regular el ejercicio de los derechos, sin que en la expedición, codificación, reforma o derogatoria de leyes, el legislador pueda lesionarlos..."³

6.1.5. En la Ley Orgánica de Participación Ciudadana en relación a la revocatoria del mandato se establece lo siguiente:

"Art. 25.- Revocatoria del mandato.- Las electoras y electores podrán revocar democráticamente el mandato a las autoridades de elección popular por incumplimiento de su plan de trabajo, de las disposiciones legales relativas a la participación ciudadana y las demás funciones y obligaciones establecidas en la Constitución de la República y la ley correspondiente a cada una de las dignidades de elección popular.

³ Sentencia N°. 019-15-SIN-CC de 24 de junio de 2015, Caso N.° 0030-11-IN.



La solicitud de revocatoria del mandato solamente podrá presentarse una vez cumplido el primer año de gestión y antes del último. Durante el periodo de gestión de una autoridad podrá realizarse solo un proceso de revocatoria del mandato. Podrán presentar esta solicitud las electoras y electores que estén empadronados en la circunscripción respectiva de la autoridad a la que se pretende revocar el mandato.

Una persona o sujeto político podrá presentar por una sola vez la solicitud de revocatoria del mandato...

"Art. ...- Requisitos de admisibilidad:

- 1. Comprobación de la identidad del proponente y que este en ejercicio de los derechos de participación;*
- 2. Demostración de no encontrarse incurso en alguna de las causales que lo inhabiliten; y,*
- 3. La Determinación clara y precisa de los motivos por los cuales se solicita la revocatoria la misma que servirá de base para la recolección de firmas y el proceso de revocatoria;*

En el proceso de admisión se notificará a la autoridad adjuntando una copia de la solicitud y se le otorgará siete días de término para impugnar en forma documentada la solicitud por no reunir los requisitos de admisibilidad.

El CNE tendrá un término de siete días para admitir o negar la solicitud de revocatoria presentada...

"Art. 27.- Trámite del proceso de revocatoria del mandato.- La solicitud de formularios para la recolección de firmas, a efecto de la revocatoria del mandato de una autoridad de elección popular, se la presentará al Consejo Nacional Electoral y deberá contener la motivación que la respalde de manera clara y precisa justificando las razones en las que se sustenta la solicitud.

La motivación no podrá cuestionar el cumplimiento pleno de las funciones y atribuciones que por ley les corresponde a las autoridades; atendidos estos requisitos, dentro del término de quince días, el Consejo Nacional Electoral resolverá la admisión a trámite de la solicitud presentada procediendo a entregar los formularios para la recolección de firmas...

6.1.6 En el Reglamento para el Ejercicio de la Democracia Directa a través de la Iniciativa Popular Normativa, Consultas Populares, Referéndum y



Revocatoria del Mandato y sus reformas⁴, en relación a la solicitud del formulario de recolección de firmas de la revocatoria del mandato y su procesamiento ante los órganos electorales pertinentes consta lo siguiente:

"Art. 14.- Contenido de la Solicitud de Formulario para la Recolección de Firmas.- La solicitud se la presentará en el formulario entregado por el Consejo Nacional Electoral..."

"Art. 15.- Notificaciones.- El Consejo Nacional Electoral o la Delegación Provincial según sea el caso, una vez admitida a trámite la solicitud de formularios para revocatoria de mandato, notificará en el término de tres (3) días a la autoridad cuestionada adjuntando copia de la solicitud para que en el término de siete (7) días de notificada la autoridad impugne en forma documentada, si ésta no cumple los requisitos de admisibilidad. (...)"

Una vez cumplido el término de siete (7) días otorgados a la autoridad cuestionada, las delegaciones provinciales en el término de dos (2) días remitirán el expediente completo a la Secretaría General del Consejo Nacional Electoral. "

"Art. 16.- Admisión.- A partir de la recepción en la Secretaría General del Consejo Nacional Electoral del expediente entregado por la Delegación Provincial correspondiente, el Pleno del Consejo Nacional Electoral contará con un término de quince (15) días, dentro de los cuales emitirá su resolución admitiendo o negando la solicitud. (...)"

"DISPOSICIONES GENERALES

PRIMERA.- La Secretaría General del Consejo Nacional Electoral o de las delegaciones provinciales receptorá las solicitudes para iniciativa popular normativa, consultas populares, referéndum o revocatoria de mandato, verificarán si la documentación entregada cumple con las formalidades establecidas y no se admitirá a trámite mientras no se corrija.

El plazo para la verificación de la documentación y/o firmas, empezará a decurrir a partir de la suscripción del acta de entrega - recepción de la documentación por parte de la Secretaría General del Consejo Nacional Electoral o de las delegaciones provinciales según sea el caso. (...)"

6.1.7. La doctrina ha señalado que para la aplicación de la revocatoria del mandato, se requiere: "...un adecuado equilibrio entre los requisitos ideados para activar los derechos de los ciudadanos y los disponibles para proteger los derechos de los funcionarios electos".⁵

⁴ Véase Resoluciones PLE-CNE-2-12-5-2015, PLE-CNE-24-21-12-2015 y PLE-CNE-3-14-4-2016, PLE-CNE-24-21-12-2015 publicadas respectivamente en: Suplemento del Registro Oficial No. 513 de 2 de junio de 2015, Registro Oficial No. 673 de 20 de enero de 2016 y Registro Oficial No. 751 de 10 de mayo de 2016.

⁵ Kornblith (2013), Citado por Daniel Zovato, en su artículo "Las Instituciones de la Democracia Directa" en Libro: Democracias en Movimiento Mecanismos de Democracia Directa y Participativa en América Latina, UNAM, México 2014, p. 23.



La Corte Constitucional del Ecuador, respecto del proceso que implica la activación de este mecanismo de democracia directa, sostiene:

*"El derecho a revocar el mandato por parte de la ciudadanía a las autoridades de elección popular, al ser un elemento importante que permite el desarrollo de la democracia directa, debe enmarcarse dentro de un proceso transparente, por lo que su regulación debe plasmarse en normas claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes, lo que permitirá el efectivo goce de este derecho ciudadano."*⁶

En este contexto, la misma Corte ha indicado respecto al derecho de revocar el mandato que:

*"...la Constitución de la República otorga el derecho de revocar al mandato a las autoridades a quienes democráticamente se los concedió previamente, materializando una herramienta de democracia directa que es ejercida en virtud de la soberanía popular prevista en un Estado constitucional de derechos y justicia, social y democracia como el Ecuador (...), a través de la participación protagónica que desempeña la ciudadanía en el poder público, particularmente en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos y en el control de las instituciones del Estado así como de sus representantes (...) concluyendo así, que el adecuado ejercicio de este derecho guarda plena vinculación con las disposiciones constitucionales previstas en los artículos 1 y 95."*⁷

La revocatoria del mandato, acorde con su naturaleza jurídica es un procedimiento reglado por la Constitución y por la Ley, que debe ser acatado y cumplido por los ciudadanos así como las autoridades competentes y para su activación se han previsto obligaciones que deben ser cumplidas tanto por el proponente como por las autoridades electorales ejecutoras de la revocatoria, es así que cada parte tiene certeza de lo que le está permitido, prohibido y regulado por el ordenamiento jurídico y por las autoridades públicas.

En consecuencia este Tribunal sostiene que para la revocatoria del mandato de autoridades de elección popular las reglas de juego⁸ están estipuladas previamente en la Ley, por lo cual su aplicación garantiza plenamente el derecho a la seguridad jurídica⁹.

⁶ Sentencia No. 001-11-SIO-CC de 26 de enero de 2011, Caso No. 005-10-10, p. 20

⁷ Véase sentencia N°. 019-15-SIN-CC, Caso N°. 0030-11-IN

⁸ Para los investigadores Yanina Welp y Uwe Serdült: "(...) La ciencia política ha dedicado intensos debates a la cuestión de la influencia de los diseños institucionales sobre las prácticas. El caso ecuatoriano que ha cambiado de forma pronunciada las reglas que rigen la revocatoria en un plazo de poco más de una década, funciona casi como un laboratorio para observar las consecuencias del rediseño de las reglas del juego." Artículo: "La revocatoria del mandato: propuesta de análisis", en Libro: La dosis hace el veneno Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza; Serie Ciencia y Democracia, Instituto de la Democracia, p. 3 y 4

⁹ Art. 82 de la Constitución de la República del Ecuador: "El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes."



6.2. ¿Cuál es la función del Consejo Nacional Electoral en la tramitación de la solicitud de formularios de revocatoria del mandato de una autoridad de elección popular?

6.2.1 De la revisión del expediente constan las siguientes actuaciones en sede administrativa, en la tramitación de la solicitud de los formularios de revocatoria del mandato presentada en contra del Alcalde del cantón Loja, de la provincia de Loja:

- a) En la Delegación Provincial Electoral de Loja, el 12 de septiembre de 2017, a las 10h39, se presentó un escrito mediante el cual el señor Segundo César Armijos Armijos solicita los formularios para la recolección de firmas correspondientes a la revocatoria de mandato del Alcalde del cantón Loja, doctor José Bolívar Castillo Vivanco. (Fs. 73 a 75)
- b) Memorando Nro. CNE-UPSGL-2017-0006-M, de 13 de septiembre de 2017, suscrito por la abogada Danny María Carpio Zapata, Especialista Electoral de la Delegación Provincial Electoral de Loja dirigido a la Directora de dicha delegación, mediante el cual remite el expediente e informa sobre la verificación de la documentación y el cumplimiento de formalidades de la solicitud de revocatoria del mandato del Alcalde del cantón Loja. (Fs. 265).
- c) Con Oficio Nro. CNE-DPL-2017-0185-Of, de 13 de septiembre de 2017, la doctora Johana Cristina Sarmiento Vélez, Directora de la Delegación Provincial Electoral de Loja del Consejo Nacional Electoral, notificó al Alcalde del cantón Loja la solicitud de revocatoria de mandato, para que en el término de siete días impugne documentadamente respecto a los requisitos de admisibilidad de la misma. (Fs. 266 a 268).
- d) Escrito de impugnación del doctor José Bolívar Castillo Vivanco, Alcalde del cantón Loja, presentado el 21 de septiembre de 2017, a las 13h05, ante la Delegación Provincial Electoral de Loja, en ocho (8) fojas. (Fs. 269 a 277).
- e) Memorando Nro. CNE-DPL-2017-1845-M, de 22 de septiembre de 2017, mediante el cual la doctora Johana Cristina Sarmiento Vélez, Directora de la Delegación Provincial Electoral de Loja, remite al abogado Fausto Holguín Ochoa, Secretario General del Consejo Nacional Electoral, el expediente referente a la solicitud de Revocatoria del Mandato presentado por el señor Segundo César Armijos Armijos, en contra del doctor José Bolívar Castillo Vivanco, Alcalde del cantón Loja. (Fs.72).
- f) El Secretario General del Consejo Nacional Electoral, abogado Fausto Holguín Ochoa, mediante Memorando Nro. CNE-SG-2017-2292-M, de 25 de septiembre de 2017, remite el expediente al Coordinador Nacional de Asesoría Jurídica. (Fs.71).



- g) A fojas 66 consta el Memorando Nro.CNE-SG-2017-2301-M, de 26 de septiembre de 2017, del Secretario General del Consejo Nacional Electoral, mediante el cual certifica que el señor Segundo César Armijos Armijos, no registra suspensión de sus derechos políticos y de participación, y cumplió el derecho al sufragio en las elecciones de 23 de febrero de 2014 y 19 de febrero de 2017, en la provincia de Loja, cantón Loja, parroquia Sucre, Junta 5M. (Fs. 66).
- h) Con Memorando Nro. CNE-DNOP-2017-4022-M, de 26 de septiembre de 2017, el Director Nacional de Organizaciones Políticas, informa a la Directora Nacional de Asesoría Jurídica Encargada, que: *“revisadas las nóminas de candidatos inscritos y electos en las elecciones del 17 de febrero de 2013, 23 de febrero del 2014 y 19 de febrero de 2017, que lleva el Consejo Nacional Electoral por intermedio de esta Dirección, NO consta el nombre del señor Segundo José Armijos Armijos, con cédula de ciudadanía N°1102569223, electo como dignidad de elección popular”*. (Fs.70).
- i) Mediante Memorando Nro. CNE-DPL-2017-1855-M, de 26 de septiembre de 2017, la Directora de la Delegación Provincial Electoral de Loja, informa a la Directora Nacional de Asesoría Jurídica Encargada, que en la Delegación Provincial Electoral de Loja el proponente de la revocatoria no ha presentado una iniciativa de revocatoria del mandato en contra del señor José Bolívar Castillo Vivanco, Alcalde del cantón Loja, distinta a la remitida al Consejo Nacional Electoral mediante Memorando N° CNE-DPL-2017-1845-M. (Fs. 65).
- j) A través del Memorando Nro. CNE-DNAJN-2017-0143-M, de 12 de octubre de 2017, suscrito por el Coordinador Nacional de Asesoría Jurídica y por la Directora Nacional de Asesoría Jurídica (Encargada), se remite al Presidente del Consejo Nacional Electoral, el Informe Jurídico No. 023-DNAJN-CNE-2017. (Fs.39).
- k) El Pleno del Consejo Nacional Electoral, mediante Resolución PLE-CNE-3-17-10-2017, de 17 de octubre de 2017, resolvió inadmitir la solicitud de entrega del formato de formulario para recolección de firmas para revocatoria de mandato presentada por el señor Segundo César Armijos Armijos, en contra del señor José Bolívar Castillo Vivanco, Alcalde del cantón Loja, de la provincia de Loja (Fs. 30 a 37).

6.2.2 Sobre este planteamiento jurídico, es necesario tomar en cuenta el criterio expresado en la sentencia dictada dentro de la causa 094-2017-TCE¹⁰, en donde respecto a la facultad del Consejo Nacional Electoral en las peticiones de revocatoria de mandato, se dice:

“... existen requisitos que se deben cumplir para que se active la revocatoria del mandato, en ese contexto, la normativa ecuatoriana determina quiénes son las autoridades que se encargarán de ejecutar esta verificación.

¹⁰ Voto concurrente Dr. Arturo Cabrera Peñaherrera.



A partir de la reforma del año 2011, sobre la figura de la revocatoria del mandato, surgen tres ejes de cambios importantes en este mecanismo y uno de ellos corresponde a "...la exigencia de una mayor fundamentación político-legal en la motivación de la solicitud de RM (...) y en el procedimiento de revisión de la misma por parte del órgano electoral ...". (El énfasis no corresponde al texto original).

En tal virtud, con la reforma se amplía y refuerza la intervención del órgano electoral en los siguientes niveles: "...a) revisar la motivación presentada por el accionante para que la solicitud de revocatoria no tenga visos de ilegalidad o inconstitucionalidad; b) notificar a la autoridad cuestionada para que presente su impugnación; y c) decidir si acepta la contestación de la autoridad para dar paso al proceso revocatorio."

El órgano electoral, previo a la tramitación de la solicitud, verifica que el proponente o proponentes de la revocatoria, adjunten copias de las cédulas de ciudadanía y el plan de trabajo debidamente certificados por el órgano electoral respectivo. En caso de que la documentación esté incompleta, el Consejo Nacional Electoral o las Delegaciones Provinciales Electorales pueden disponer que se complete la solicitud, previo el análisis del expediente presentado. Una vez cumplido estos requisitos previos, el Consejo Nacional Electoral o la Delegación notifica a la autoridad contra quien se propone la revocatoria a fin de que impugne documentadamente y con esta contestación procede al análisis de la solicitud para determinar si la admite o no a trámite la entrega los formularios para la recolección de firmas.

En base a este análisis, es al Consejo Nacional Electoral, como Órgano de la Función Electoral, a quien le corresponde verificar que los solicitantes cumplan efectivamente en la solicitud de petición de formularios para la recolección de firmas en un proceso de revocatoria de mandato, con los requisitos determinados legal y reglamentariamente, para activar este mecanismo de democracia directa.

Adicionalmente es importante destacar que en la tramitación de la solicitud de revocatoria del mandato, no es función del Consejo Nacional Electoral actuar de oficio para la obtención de prueba, siendo las partes que intervienen en este procedimiento quienes deben justificar lo que afirman conforme lo determina la Ley.

Por lo expuesto, éste Órgano Electoral debe revisar de manera íntegra y minuciosa el expediente, para admitir o negar la solicitud de formularios para la revocatoria de mandato propuesta por la ciudadanía, sin que esta facultad vulnere lo prescrito en el artículo 226 de la Constitución de la República".

En este contexto, este Tribunal ratifica la facultad del Órgano Electoral administrativo que en base a las solicitudes de revocatoria de mandato presentadas por la ciudadanía y a los argumentos y pruebas que presenten las autoridades cuestionadas, verifique plenamente el cumplimiento de los requisitos que exige la ley, garantizando que los derechos contenidos en la Constitución no sean vulnerados.



6.3 ¿Cuáles son las causales que motivan la solicitud de formularios para la revocatoria del mandato del Alcalde del cantón Loja, de la provincia de Loja?

6.3.1 La solicitud inicial del peticionario de los formularios para la revocatoria de mandato ante el órgano administrativo electoral señala lo siguiente:

"En el sistema constitucional ecuatoriano, la democracia directa es una forma de fiscalización y control de las acciones de los mandatarios. Se rige bajo la premisa de que: Si es el pueblo el que elige a sus mandatarios, el pueblo debe ser quién les revoque en las urnas el mandato entregado por defraudar la confianza entregada en las mismas urnas. Al momento de elegir un mandatario, la ciudadanía no entrega un cheque en blanco a sus representantes, razón por la que la revocatoria de mandato se convierte en la máxima expresión de la voluntad popular, razón por la que algunas autoridades pugnan por eliminar este tipo de mecanismos allamarles "novelerias".

La Ley Orgánica de Participación Ciudadana en el segundo inciso de su artículo 27 determina que la solicitud de revocatoria de mandato de una autoridad de elección popular debe ser motivada y el Reglamento para el ejercicio de la Democracia Directa a través de la Revocatoria de Mandato, expedido por el Consejo Nacional Electoral, en su artículo 14 establece las causales por las que se puede presentar este tipo de solicitudes, entre las que se encuentra:

c. Las funciones y obligaciones establecidas en la Constitución y la ley, referentes a la dignidad que ejerce la autoridad, y la descripción motivada de las condiciones en las que se habría producido el incumplimiento.

La Carta Suprema de la República en su artículo 226 garantiza y dispone que las autoridades públicas solamente están autorizadas para ejercer las competencias y facultades atribuidas a ellas por la Constitución y la Ley. Por ello es que el literal c) del artículo 14 del referido Reglamento determina que este tipo de abuso de autoridad o de arbitrariedad puede ser castigado por el pueblo en las urnas. La política de hechos consumados o de "es mejor pedir perdón que pedir permiso", es puesta a prueba ante el mandante, quién decidirá si perdona políticamente el rompimiento de la Constitución y la ley, que ha sido aprobada, en el primer caso por el mismo pueblo y en el segundo caso por sus representantes en el Función Legislativa.

-Funciones y obligaciones establecidas en la Constitución y la ley que ha incumplido el Alcalde de Loja, José Bolívar castillo Vivanco, por lo que se pide la revocatoria de su mandato

El Alcalde de Loja durante el periodo que viene ejerciendo sus funciones ha procedido a expedir resoluciones con carácter normativo, <olvidando> que esta competencia le es inherente al Concejo Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Loja. Ello lo ha hecho en un claro afán de sustituir o arrogarse las potestades del máximo organismo que tiene el cantón Loja.



El Consejo Nacional de Competencias mediante Resolución No. 006-CNC-2012 transfirió las competencias de tránsito al Municipio de Loja el 26 de abril de 2012 y sobre la base de este hecho el Alcalde del cantón Loja expidió resoluciones normativas para regular los límites de velocidad en la red vial del cantón Loja:

- a) Resolución No.108;
- b) Resolución No. 110 de 26 de octubre de 2015, que derogó la Resolución No. 108;
- c) Resolución No. 113 de 30 de octubre de 2015, que reformó la Resolución No. 110;y,
- d) Resolución No.0028 de 17 de junio de 2016 que derogó la Resolución No.113.

El Código Orgánico de Organización Territorial, autonomía y descentralización, COOTAD, establece que la facultad normativa para el pleno ejercicio de sus facultades, les corresponde a los concejos municipales a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones. En concordancia con esta norma el artículo 56 del mismo COOTAD determina que el concejo municipal es el órgano de legislación y fiscalización del gobierno autónomo descentralizado municipal y lo integran el alcalde y los concejales.

El artículo 57 manda que entre las atribuciones que debe ejercer el concejo municipal están: a) El ejercicio de la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado, mediante la expedición de ordenanzas cantonales; d) Expedir acuerdos o resoluciones en el ámbito de competencia del gobierno autónomo descentralizado municipal, para regular temas institucionales específicos o reconocer derechos particulares. En el artículo 60 del mismo COOTAD determinan las atribuciones y competencias del Alcalde que es la autoridad ejecutiva del Municipio, entre las que no se encuentra alguna facultad con carácter normativo.

Prueba de que las normas del COOTAD mencionadas fueron inobservadas por el Alcalde del cantón Loja, al expedir actos normativos para los que no tenía competencia, es la sentencia que dentro del proceso No. 11804-2016-00282, dictó el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Loja y Zamora Chinchipe, el 01 de junio de 2017 a las 15h01, que se encuentra ejecutoriada y en la que se declaró la nulidad de la Resolución No. 0028 dictada por el Alcalde del cantón Loja, Dr. José Bolívar Castillo Vivanco el 17 de junio de 2016 y que sirvió de base para fotomultar a ciudadanos por parte de la Empresa Safety Enforcement S.A.

Cabe resaltar que esta sentencia no fue casada por el Alcalde del cantón Loja, entendiéndose que fue tan contundente las conclusiones de la justicia, que prefirió no exponer a nivel nacional, esto es ante la Corte Nacional de Justicia, tan flagrante violación del ordenamiento jurídico. La Sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo de Loja en sus conclusiones dejó claro que:

"7.1.5... En este contexto, el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización determina las competencias o atribuciones exclusivas tanto del Alcalde como del Concejo Municipal, competencias que no resultan transferibles



de un órgano a otro, siendo en consecuencia, la facultad normativa prerrogativa exclusiva del Consejo Municipal..."(El resaltado es nuestro)

En esta línea, el Tribunal determinó que el Alcalde de Loja, tenía pleno conocimiento que para expedir actos normativos no tenía competencia:

" 7.1.7... d) El hecho de que la organización, planificación y regulación del Tránsito y Transporte Terrestre debe ser efectuada por Ordenanza y que esta es una atribución del Concejo Municipal, parece ser entendida por el GADM de Loja, pues conforme consta de la certificación emitida por la Secretaria General del Municipio de Loja, que obra a fojas 308 se determina que se llevó a efecto las correspondientes sesiones ordinarias del Concejo Municipal para tratar en primer (28 de julio de 2016) y segundo (23 de septiembre de 2016) debate el "...proyecto de Ordenanza que regula la velocidad de los vehículos que circulan en las vías urbanas de la ciudad y cantón Loja...". No obstante, se verifican que se convocaron y se llevaron a efecto las correspondientes sesiones del cabildo para tratar precisamente la regulación de los límites de velocidad -Asunto reglado en la Resolución No. 0028-A-2016 del 17 de junio de 2017- la Autoridad Administrativa emitió unilateralmente el acto impugnado. Por otro lado, la Secretaria del GADM de Loja informa también que recién el 10 de marzo de 2017 se ha llevado a cabo la sesión ordinaria del Concejo Cantonal para la aprobación en "primer debate del proyecto de Ordenanza que regula el procedimiento sancionatorio y de impugnación de las contravenciones de tránsito determinadas a través de medios telemáticos o foto multas...".

De lo expuesto se advierte que el Concejo Cantonal, incluido el Alcalde del GADM de Loja, integrante de dicho Concejo y quien lo preside, tienen pleno conocimiento que la facultad normativa del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja, corresponde al Concejo Municipal, conforme lo dispone el artículo 7 y 56 del COOTAD... 7.2.4... la prueba practicada permite determinar que el acto normativo impugnado no fue emitido de conformidad con el ordenamiento jurídico, pues incluso del contenido de esta se evidencia que tanto en el informe como en su anexo se hace referencia a la necesidad de un acto normativo del cabildo, es decir del Concejo Municipal, sea esta resolución u ordenanza." (El resaltado es nuestro)

La sentencia deja finalmente expresada la falta de competencia del Alcalde de Loja para dictar actos de carácter normativa que el competen al Concejo Municipal:

"7.5... e) La falta de competencia para la emisión del acto cuestionado resulta evidente, pues conforme se ha verificado a lo largo del análisis efectuado en la presente sentencia, la facultad normativa corresponde al Concejo, Municipal y no al Alcalde, autoridad ésta que suscribe el acto normativo impugnado, contrariando de manera expresa lo dispuesto en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en sus artículos 7, 53, 56 y 57, literales a) y d); en concordancia con lo dispuesto en el artículo 30 numeral 4 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad



Vial. Incluso si consideramos tanto los artículos 58 y 59 del Código Municipal de Vía Pública, Circulación y Transporte, que sustenta la resolución impugnada y que a la fecha de su emisión se encontraban ya derogados; así como los artículos 95, 96 y 97 de la Recopilación Codificada De la Legislación Municipal De Loja; Libro Tercero; Título II: Tránsito; Capítulo I: Organización, Planificación y Regulación de Tránsito y Transporte Terrestre del cantón Loja, correspondería a la Unidad Municipal de Tránsito y Transporte Terrestre la emisión de las Resoluciones y no de manera exclusiva o privativa al Alcalde del GADM de Loja, como efectivamente se determina en el acto normativo impugnado, de esta manera se evidencia la incompetencia de la autoridad emisora del acto; d) Por último, conforme a lo manifestado, también se evidencia el quebrantamiento del orden constitucional, legal y reglamentaria conforme se advierte a lo largo de la presente sentencia..." (El resaltado es nuestro)

De esta manera es palpable que el Alcalde de Loja ha incumplido las funciones y obligaciones establecidas en el artículo 226 de la Constitución de la República y las normas del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, al atribuirse las competencias normativas del Concejo Municipal.

El artículo 14 del Reglamento de Revocatoria de Mandato dictado por el Consejo Nacional Electoral que dentro de la motivación de la solicitud de revocatoria de mandato no se podrá cuestionar las decisiones asumidas en el cumplimiento de las funciones y atribuciones que por ley le corresponde a la autoridad, en el presente caso, ello no sucede puesto que se ha determinado por la Función Judicial que el acto y actos normativos emitidos no eran una competencia o atribución que la ley le haya otorgado.

6.3.2 El solicitante adjunta como pruebas:

"a) Fotocopia certificada de la Sentencia dictada dentro del proceso No. 11804-2016-00282, por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Loja y Zamora Chinchipe, el 01 de junio de 2017 a las 15h01, con la razón de que se encuentra ejecutoriada; y,

b) Fotocopia certificada de todo el proceso judicial signado con el Nro. 11804-2016-00282, Juicio Administrativo que se sustanció en el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Loja y Zamora Chinchipe."

Los argumentos del solicitante de la revocatoria, se fundamentan en la sentencia dictada el 1 de junio de 2017, por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Loja y Zamora, en la cual se acepta parcialmente la demanda, declarando la nulidad del acto normativo impugnado, esto es la Resolución Modificatoria No.0028-A-2016 a la Resolución Nro. 113-A-2015, emitida por el Alcalde del cantón Loja el 17 de junio de 2016, citando la parte pertinente de los argumentos jurídicos de la sentencia en lo principal la falta de competencia del Alcalde para dictar actos de carácter normativo que le competen al Concejo Municipal, por lo que de esa



manera, según el solicitante, dicha autoridad ha incumplido las funciones y obligaciones establecidas en el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador y artículos 56 y 57 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, al atribuirse las competencias normativas que le corresponde al Concejo Municipal. Adicionalmente, señala que el Alcalde ha vulnerado lo dispuesto en el artículo 14 literal c) del Reglamento para el Ejercicio de la Democracia Directa a través de la Iniciativa Popular Normativa, Consultas Populares, Referéndum y Revocatoria del Mandato, que determina la causal respecto del incumplimiento de las funciones y obligaciones de la Constitución y la ley referentes a la dignidad que ejerce la autoridad.

6.4 ¿La autoridad de elección popular contra la cual se presentó la solicitud de revocatoria -durante el plazo previsto por la Ley- ¿impugnó documentadamente las pretensiones de los solicitantes?

El Alcalde del cantón Loja en su escrito presentado el 21 de septiembre de 2017, impugna la solicitud de revocatoria de mandato con los siguientes argumentos:

"A.- INCUMPLIMIENTO DE REQUISITOS (admisibilidad) DE LA SOLICITUD:

Previo a contestar la causal que se me imputa, es necesario indicar que la solicitud de revocatoria propuesta por los señores Segundo Cesar Armijos Armijos, y Max Bladimir Ochoa J., claramente incumple expresamente los requisitos de admisibilidad previstos en la legislación vigente, en la forma que a continuación explico:

- **El Art. Innumerado a continuación del artículo 25 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana señala:**

"Art ...- Requisitos de admisibilidad:

1. *Comprobación de la identidad del proponente que este en ejercicio de los derechos de participación;*
2. **Demostración de no encontrarse incurso en alguna de las causales que lo inhabiliten; y,**
3. **La Determinación clara y precisa de los motivos por los cuales se solicita la revocatoria la misma que servirá de base para la recolección de firmas y el proceso de revocatoria;"(...)** *Lo subrayado me pertenece.*

- **El Reglamento de Consultas Populares Iniciativa Revocatoria de Mandato dispone:**

Art. 14.- Contenido de la Solicitud de Formulario para la Recolección de Firmas.- La solicitud se la presentará en el formulario entregado por el Consejo Nacional



Electoral adjuntando copia de la cédula de ciudadanía de el o los peticionarios, deberá ser motivada y referirse a:

- a. El o los aspectos del plan de trabajo presentado en la inscripción de la candidatura y que habrían sido incumplidos por la autoridad contra quien se dirige la petición, para lo cual deberá adjuntar el plan de trabajo debidamente certificado por el Consejo Nacional Electoral o sus delegaciones provinciales;
- b. La o las disposiciones legales relativas a la participación ciudadana que consideran incumplidas o violentadas y la descripción motivada de las condiciones en las que se habrá producido el incumplimiento o la violación legal; y/o,
- c. Las funciones y obligaciones establecidas en la Constitución y la ley, referentes a la dignidad que ejerce la autoridad, y la descripción motivada de las condiciones en las que se habrá producido el incumplimiento.

La motivación no podrá cuestionar las decisiones asumidas en el cumplimiento de las funciones y atribuciones que por ley le corresponde a la autoridad.

En el caso de que más de un ciudadano o ciudadana suscriban una solicitud de formulario deberán designar un procurador común.

- **El Instructivo para la Presentación, Ingreso y Validación de Documentación de Respaldo Para Consultas Populares, Referéndum, Iniciativa Popular Normativa o Revocatoria de Mandato (Registro Oficial -- Nro. 289, de fecha Miércoles 29 de Septiembre del 2010), en su artículo 1.1 señala:**

1.1 CONTENIDO DE LA SOLICITUD

"El o la representante o procurador(a) común suscribirá una comunicación dirigida al presidente del Consejo Nacional Electoral en la que solicitará la verificación de las firmas para los procesos de consulta popular, referéndum, iniciativa popular normativa o revocatoria de mandato:

1. Nombres, apellidos y números de cédula de él o los peticionarios.
2. Nombres, apellidos, número de cédula, correo electrónico, dirección, número de teléfono, original y copia a color de la cédula y papeleta de votación del representante o del procurador común.
3. Circunscripción: Nacional, regional, provincial, parroquial o del exterior.
4. Nombre de la circunscripción Provincia/cantón/parroquia circunscripción especial del exterior.
5. Número de formularios y firmas de adherentes.

Declaración juramentada del o la representante o procurador(a) común de la solicitud, en la que especifica que es responsable de la veracidad de la información y documentación presentada.



La institución de revocatoria del mandato, como mecanismo de democracia directa, ha sido normada en el Ecuador precisamente para garantizar que la ciudadanía, en ejercicio pleno de su libertad, pueda decidir con su ulterior voto, la remoción de una autoridad antes de finalizar su periodo para el cual fue elegido; sin embargo los ciudadanos que ejerzan este derecho deben cumplir obligatoriamente con los requisitos que, la ley en la materia contempla para su admisión, de la revisión de la solicitud presentada por el Sr. Armijos, se advierte que la misma no cumple ninguno de los requisitos, contemplados en la normativa trascrita.

B.- FALTA DE DESIGNACIÓN DE PROCURADOR COMÚN

La comunicación y/o solicitud de revocatoria del mandato, puede ser presentada por cualquier persona o sujeto político en ejercicio de los derechos de participación, debiendo para lo cual designar un procurador común en el caso de que más de un ciudadano o ciudadana suscriban una solicitud de formulario, en el caso que nos ocupa quienes suscriben la comunicación de revocatoria del mandato, son los ciudadanos Segundo Cesar Armijos Armijos, y Max Bladimir Ochoa J, sin que ninguno de los dos sea designado Como Procurador Común, tal como lo dispone el Reglamento de Consultas Populares Iniciativa Revocatoria de Mandato (Art. 14), en concordancia con lo que dispone el Instructivo para la Presentación, Ingreso y Validación de Documentación de Respaldo Para Consultas Populares, Referéndum, Iniciativa Popular Normativa o Revocatoria de Mandato (Art. 1.1)

De la lectura de la solicitud de revocatoria del mandato propuesta por los, ciudadanos Segundo Cesar Armijos Armijos, y Max Bladimir Ochoa J, se advierte que la misma ha sido planteada o se asemeja a un acto de proposición, es decir una demanda designando inclusive un "abogado defensor" más no un procurador común, lo que deviene en el incumplimiento de los contenidos mínimos que requiere una solicitud de revocatoria.

C.- LOS PROPONENTE NO HAN DEMOSTRADO EL NO ENCONTRARSE INCURSOS EN ALGUNA DE LAS CAUSALES QUE LOS INHABILITEN

Los proponentes de la revocatoria no han justificado documentadamente el no registrar la suspensión de sus derechos políticos y de participación, así como tampoco han justificado no estar inmersos en temas penales o civiles (insolvencia) con la respectiva certificación de antecedentes penales o del Consejo de la Judicatura, o Juez competente; esta omisión deviene en que el tramite desde su inicio se encuentre viciado, pues era obligación de los ciudadanos que impulsan la revocatoria presentada y justificar documentadamente el no encontrarse incursos en alguna causal que los inhabilite.

Las peticiones de revocatorias de mandato deben contener todos los requisitos establecidos para su ejecución; los mismos que se encuentran contemplados en los artículos 25 e innumerado a continuación del artículo 25 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y artículos 13 y 14 del Reglamento para el Ejercicio de la Democracia Directa a través de la iniciativa Popular Normativa, Consultas Populares, Referéndum y Revocatoria del Mandato, normativa que señala el procedimiento para la aplicación del derecho de participación referente a la revocatoria de mandato consagrado en el artículo 61 numeral 6 de la Constitución de la



República; la falta de uno o varios de ellos, y cuya verificación le corresponde al Consejo Nacional Electoral conforme lo señala el artículo 16 del precitado Reglamento, deviene en la improcedencia de entregar los formularios para la recolección de firmas de respaldo necesaria para proponer la revocatoria de mandato.

En este sentido, no se ha cumplido los requisitos exigidos por la LOPC, Art. Innumerado a continuación del Art. 25, numeral 2, que claramente señala: demostración de no encontrarse incurso en alguna causal que lo inhabilite, lo que bastaría para que el CNE, no tuviera que continuar valorando asuntos de fondo, basta el incumplimiento de los requisitos de admisibilidad, que han sido debidamente observados para que la petición del Sr. Armijos sea rechazada, sin embargo con el fin de ejercer mi legítimo derecho a la defensa me voy a permitir dar contestación a las causales de revocatoria que se imputan en mi contra, de la siguiente manera:

D.- NO EXISTE UNA DETERMINACIÓN CLARA Y PRECISA DE LOS MOTIVOS POR LOS CUALES SE SOLICITA LA REVOCATORIA.

El señor Segundo Cesar Armijos Armijos conjuntamente con el Abg. Max Bladimir Ochoa motivan su petición transcribiendo el literal e) del artículo 14 del Reglamento de Consultas Populares Iniciativa Revocatoria de Mandato, sin embargo la norma no solo se la puede entender individualmente sino en contexto, la lectura de este numeral, no puede ser aislado del artículo completo, pues se estaría generando un criterio sesgado del mismo, el artículo 14 del Reglamento de Consultas Populares Iniciativa Revocatoria de Mandato señala:

Art.14.- Contenido de la Solicitud de Formulario para la Recolección de Firmas.-La solicitud se la presentará en el formulario entregado por el Consejo Nacional Electoral adjuntando copia de la cédula de ciudadanía de el o los peticionarios, deberá ser motivada y referirse a:

a. (...).

c. Las funciones y obligaciones establecidas en la Constitución y la ley, referentes a la dignidad que ejerce la autoridad, y la descripción motivada de las condiciones en las que se habría producido el incumplimiento.

La motivación no podrá cuestionar las decisiones asumidas en el cumplimiento de las funciones y atribuciones que por ley le corresponde a la autoridad.

En el caso de que más de un ciudadano o ciudadana suscriban una solicitud de formulario deberán designar un procurador común.

La norma transcrita claramente dispone que la solicitud de revocatoria del mandato **DEBERÁ SER MOTIVADA** y referirse a las funciones y obligaciones que la autoridad objeto de la revocatoria habría supuestamente incumplido, sin embargo en lo que refiere a la petición de los señores. Segundo Cesar Armijos Armijos y Max Bladimir Ochoa se advierte que la misma tan solo se limita a transcribir partes del fallo emitido dentro de la causa signada con el Nro. 11804-2016-0028, tramitada ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el Cantón Loja,



Provincia de Loja, sin que exista motivación fundamento alguno que justifique los hechos alegados, no es suficiente enunciar supuestos incumplimientos constitucionales y legales, sin que de manera detallada y documentada se respalde dichas afirmaciones.

Referente a la falta de motivación La Corte Constitucional del Ecuador ha determinado que para que un acto o resolución se encuentre debidamente motivada, la fundamentación debe hacérsela de manera razonable, lógica y comprensible. La razonabilidad de una decisión se refleja en la fundamentación de los principios constitucionales y legales, es decir en el derecho; por lógica, se entiende la existencia de la debida coherencia entre las premisas y la conclusión, mientras que la comprensibilidad implica la claridad en el lenguaje utilizado a efectos de ser entendible por los ciudadanos. (Corte Constitucional del Ecuador, para el periodo de transición, sentencia No. 227-12-SEP-CC, caso No.1212 11-EP de 21 de junio del 2012).

Pero para comprender las atribuciones que el ejecutivo del Municipio de Loja posee, es necesario citar lo que contempla el artículo 60 del COOTAD, el cual determina:

"Art 60.- Atribuciones del alcalde o alcaldesa.- Le corresponde al alcalde o alcaldesa:

- a) Ejercer la representación legal del gobierno autónomo descentralizado municipal; y la representación judicial conjuntamente con el procurador síndico;
- b) Ejercer de manera exclusiva la facultad ejecutiva del gobierno autónomo descentralizado municipal;
- e) Convocar y presidir con voz y voto dirimente las sesiones del concejo municipal, para lo cual deberá proponer el orden del día de manera previa;
- d) Presentar proyectos, de ordenanzas al concejo municipal en el ámbito de competencias del gobierno autónomo descentralizado municipal;
- e) Presentar con facultad privativa, proyectos de ordenanzas tributarias que creen, modifiquen, exoneren o supriman tributos, en el ámbito de las competencias correspondientes a su nivel de gobierno;
- t) Dirigir la elaboración del plan cantonal de desarrollo y el de ordenamiento territorial, en concordancia con el plan nacional de desarrollo y los planes de los gobiernos autónomos descentralizados, en el marco de la plurinacionalidad, interculturalidad y respeto a la diversidad, con la participación ciudadana y de otros actores del sector público y la sociedad; para lo cual presidirá las sesiones del consejo canto al de planificación y promoverá la constitución de las instancias de participación ciudadana establecidas en la Constitución y la ley;
- g) Elaborar el plan operativo anual y la correspondiente proforma presupuestaria institucional conforme al plan cantonal de desarrollo y de ordenamiento territorial, observando los procedimientos participativos señalados en este Código. La proforma del presupuesto institucional deberá someterla a consideración del concejo municipal para su aprobación;
- h) Decidir el modelo de gestión administrativa mediante el cual deben ejecutarse el plan cantonal de desarrollo y el de ordenamiento territorial, los planes de urbanismo y las correspondientes obras públicas;



- i) Resolver administrativamente todos los asuntos correspondientes a su cargo; expedir previo conocimiento del concejo, la estructura orgánico - funcional del gobierno autónomo descentralizado municipal; nombrar y remover a los funcionarios de dirección, procurador síndico y demás servidores públicos de libre nombramiento y remoción del gobierno autónomo descentralizado municipal;
- j) Distribuir los asuntos que deban pasar a las comisiones del gobierno autónomo municipal y señalar el plazo en que deben ser presentados los informes correspondientes;
- k) Sugerir la conformación de comisiones ocasionales que se requieran para el funcionamiento del gobierno municipal.
- l) Designar a sus representantes institucionales en entidades, empresas u organismos colegiados donde tenga participación el gobierno municipal; así como delegar atribuciones y deberes al vicealcalde o vicealcaldesa, concejales, concejales y funcionarios, dentro del ámbito de sus competencias;
- m) Presidir de manera directa o a través de su delegado o delegada el Consejo Cantonal para la Protección de Derechos en su respectiva jurisdicción;
- n) Suscribir contratos, convenios e instrumentos que comprometan al gobierno autónomo descentralizado municipal, de acuerdo con la ley. Los convenios de crédito o aquellos que comprometan el patrimonio institucional requerirán autorización del Concejo, en los montos y casos previstos en las ordenanzas cantonales que se dicten en la materia;
- o) La aprobación, bajo su responsabilidad civil, penal y administrativa, de los traspasos de partidas presupuestarias, suplementos y reducciones de crédito, en casos especiales originados en asignaciones extraordinarias o para financiar casos de emergencia legalmente declarada, manteniendo la necesaria relación entre los programas y subprogramas, para que dichos traspasos no afecten la ejecución de obras públicas ni la prestación de servicios públicos. El alcalde o la alcaldesa deberá informar al concejo municipal sobre dichos traspasos y las razones de los mismos;
- p) Dictar, en caso de emergencia grave, bajo su responsabilidad, medidas de carácter urgente y transitorio y dar cuenta de ellas al concejo cuando se reúna, si a éste hubiere correspondido adoptarlas, para su ratificación;
- q) Coordinar con la Policía Nacional, la comunidad y otros organismos relacionados con la materia de seguridad, la formulación y ejecución de políticas locales, planes y evaluación de resultados sobre prevención, protección, seguridad y convivencia ciudadana;
- r) Conceder permisos para juegos, diversiones y espectáculos públicos, en las parroquias urbanas de su circunscripción, de acuerdo con las prescripciones de las leyes y ordenanzas sobre la materia. Cuando los espectáculos públicos tengan lugar en las parroquias rurales, se coordinará con el gobierno autónomo descentralizado parroquial rural respectivo;
- s) Organización y empleo de la policía municipal en los ámbitos de su competencia dentro del marco de la Constitución y la ley.
- t) Integrar y presidir la comisión de mesa;
- u) Suscribir las actas de las sesiones del concejo y de la comisión de mesa;



- v) Coordinar la acción-municipal con las demás entidades públicas y privadas;
- w) Dirigir y supervisar las actividades de la municipalidad, coordinando y controlando, el funcionamiento de los distintos departamentos;
- x) Resolver los reclamos administrativos que le corresponden;
- y) Presentar al concejo y a la ciudadanía en general, un informe anual escrito, para su evaluación a través del sistema de rendición de cuentas y control social, acerca de la gestión - administrativa realizada, destacando el estado de los servicios y de las demás obras públicas realizadas en el año anterior, los procedimientos empleados en su ejecución, los costos unitarios y totales y la forma cómo se hubieren cumplido los planes y programas aprobado por el concejo;
- z) Solicitar la colaboración de la policía nacional para el cumplimiento de sus funciones; y,
- aa) Las demás que prevea la ley."

En este estado cabe la interrogante: ¿Cuál de todas las atribuciones contempladas en el artículo 60 del COOTAD haría supuestamente incumplido en mi calidad de Alcalde del Cantón Loja?

La respuesta a todas luces, es evidente: "**NINGUNA**"; el CNE bajo ningún concepto puede tan solo con el anuncio sesgado de partes de una sentencia sobreentender que puede servir de motivación para establecer un supuesto incumplimiento de las funciones y obligaciones inherentes a mi cargo. Debo puntualizar que el alcalde mediante resoluciones también dicta normas administrativas y las mismas de conformidad con el artículo 366 del COOTAD gozan de las presunciones de legitimidad y ejecutoriedad. Si bien estas resoluciones y/o actos administrativos pueden ser objeto del control de legalidad en el ámbito judicial, jamás puede ser utilizadas o servir de fundamento para alegar un supuesto incumplimiento de las funciones y obligaciones de una autoridad de elección popular y menos aún pensar que puede ser sustento para solicitar la revocatoria de una persona elegida por el mandato popular, si ese criterio fuera acogido por el pleno del Consejo Nacional Electoral, todos los funcionarios de elección popular que emitan actos y/o resoluciones administrativas y las cuales sean sujetas al control de legalidad y tengan un pronunciamiento adverso podrían ser sujetos de una destitución, tan solo presentando una copia de la sentencia.

El autor ZIMMERMAN, explicando los argumentos en contra de la revocatoria del mandato, señala que: "La revocación del mandato, en lugar de ser instrumento para fomentar la responsabilidad, el control y la representatividad, abre la posibilidad para que intereses indeseables acosen y chantajeen a los representantes..."

Por su parte Yanina Welp y Uwe Serdült en su obra "La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, señalan que: "...sin un apropiado diseño institucional, la revocatoria puede convertirse en un arma de uso antojadizo entre partidos u organizaciones políticas..."



Es presumible entonces que una petición de revocatoria del mandato que no contiene fundamento alguno, se enmarca en los criterios de los autores antes citados; pero la legislación ecuatoriana ha sabido limitar el uso indebido de los derechos constitucionales (referente a la revocatoria del mandato) regulando y exigiendo parámetros claros para presentar una solicitud de revocatoria del mandato, es así que, el artículo 27 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, dispone la obligatoriedad de motivar de manera clara y precisa las razones en las que se sustenta (por parte de los recurrentes) la solicitud de revocatoria del mandato (lo cual en el caso que nos ocupa no ha sucedido), este pronunciamiento ha sido recogido en varias resoluciones del Pleno del Consejo Nacional Electoral al establecer: "... Que, el artículo 27 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, establece que, la solicitud de formularios para la recolección de firmas, a efecto de " la revocatoria del mandato de una autoridad de elección popular, se la presentará al Consejo Nacional Electoral y deberá contener la motivación que la respalde de manera clara y precisa justificando las razones en las que se sustenta la solicitud. La motivación no podrá cuestionar el cumplimiento pleno -de las funciones y atribuciones que por ley les corresponde a las autoridades; atendidos estos requisitos, dentro del término de quince días, el Consejo Nacional Electoral resolverá la admisión a trámite de la solicitud presentada procediendo a entregar los formularios para la recolección de firmas. Las y los promotores de la revocatoria del mandato contarán con los siguientes plazos para la recolección de firmas..." (Acta resolutive Nro. 034, de fecha 03 de junio de 2015, pág. 13) .

En el presente caso los peticionarios no realizan motivación alguna que contenga de forma clara y justificada los hechos alegado debiendo recordar que no es suficiente enunciar los artículos supuestamente vulnerados, sino que las afirmaciones deben ser explicadas de manera clara y precisa, además de ser respaldadas de manera documentada y de forma íntegra.

La notificación Nro. 000273 (PLE-CNE-11-10-9-2017) emitida con fecha 11 de septiembre de 2017, dentro del proceso de revocatoria propuesto por la señora Lucia Magdalena Pazmiño Castro en contra del señor Mauricio Esteban Rodas Espinel, Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito, referente al tema de la motivación manifiesta lo siguiente: "...Que en las peticiones de revocatorias de mandato se deben configurar y confluir todos y cada uno de los requisitos establecidos para su ejecución; es decir, los establecidos en los artículos 25 e innumerado siguiente al artículo 25 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, y artículos 13; 14 y 19 del Reglamento para el Ejercicio de la Democracia Directa a través de la Iniciativa Popular Normativa, Consultas Populares Referendum y Revocatoria del Mandato, normativa que señala el procedimiento para la aplicación del derecho de participación referente a la revocatoria de mandato consagrado en el artículo 61 numeral 6 de la Constitución de la Republica; la falta de uno o varios de ellos, y cuya verificación le corresponde al Consejo Nacional Electoral, conforme lo señala el artículo del precipitado Reglamento, deviene en improcedente la entrega la entrega del formato de formulario para la recolección de firmas de respaldo necesarias para proponer la revocatoria de mandato En el presente caso la peticionaria señora Lucia



Magdalena Pazmiño Castro, no motiva ni sustenta su petición de una forma clara y precisa y justificada, pues no es suficiente la sola, enunciación de los supuestos incumplidos al plan de trabajo de la autoridad, por lo que debe respaldar documentadamente y de forma íntegra las afirmaciones realizadas, pues resulta indispensable que se ajusten estrictamente los fundamentos de hecho a los de derecho para poder determinar el nexo existente, con un nivel de probanza riguroso, por la naturaleza misma de la acción pretendida. Ergo, el Concejo Nacional Electoral no puede determinar que la motivación efectuada se adecue a las causales de revocatoria de mandato establecidas en la normativa legal y reglamentaria..."

E.- RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS EMITIDAS EN CUMPLIMIENTO DE MIS FUNCIONES

El Código Orgánico de Organización Territorial señala:

"Art. 9.-Facultad ejecutiva.- La facultad ejecutiva comprende el ejercicio de potestades públicas privativas de naturaleza administrativa bajo responsabilidad de gobernadores o gobernadoras regionales, prefectos o prefectas, alcaldes o alcaldesas cantonales o metropolitanos y presidentes o presidentas de juntas parroquiales rurales."

"Art. 59.- Alcalde o alcaldesa.- El alcalde o alcaldesa es la primera autoridad del ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado municipal, elegido por votación popular de acuerdo con los requisitos y regulaciones previstas en la ley de la materia electoral."

"Art. 60.- Atribuciones del alcalde o alcaldesa.- Le corresponden al alcalde o alcaldesa:

- a) Ejercer la representación legal del gobierno autónomo descentralizado municipal; y la representación judicial conjuntamente con el-procurador sindico;*
- b) Ejercer de manera exclusiva la facultad ejecutiva del gobierno autónomo descentralizado municipal;*
- i) Resolver administrativamente todos los asuntos correspondientes a su cargo.*

Art. 130.- Ejercicio de la competencia de tránsito y transporte.

(...)A los gobiernos autónomos descentralizados municipales les 'Corresponde de forma exclusiva planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte y la seguridad vial, dentro de su territorio cantonal (...)

Art. 366.- Auto tutela, legitimidad y ejecutoriedad.- Los actos administrativos de los -órganos de administración de los gobiernos autónomos descentralizados gozan de las presunciones de legitimidad y ejecutoriedad.

La Recopilación. Codificada de la Legislación Municipal de Loja

LIBRO TERCERO

TITULO II: TRÁNSITO



CAPITULO 1: ORGANIZACIÓN; PLANIFICACIÓN Y REGULACIÓN DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE TERRESTRE DEL CANTÓN LOJA

Art. 95.- Créase la Unidad Municipal de Tránsito y Transporte Terrestre (UMTTT), que estará integrada por el Alcalde o su Delegado, quien la presidirá y el Jefe de la Unidad.

Art. 96.- La Unidad Municipal de Tránsito y Transporte Terrestre organizará, planificará y regulará el Tránsito y Transporte Terrestre en el cantón Loja.

Art. 97.- El Municipio, a través, de la Unidad Municipal de Tránsito y Transporte Terrestre expedirá las resoluciones que fueren necesarias de acuerdo al COOTAD y a la ley de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial."

El artículo 27 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, establece que, la solicitud de formularios para la recolección de firmas, a efecto de la revocatoria del mandato de una autoridad de elección popular, se la presentará al Consejo Nacional Electoral y deberá contener la motivación que la respalde de manera clara y precisa justificando las, razones en las que se sustenta la solicitud. **LA MOTIVACIÓN NO PODRÁ CUESTIONAR EL CUMPLIMIENTO PLENO DE LAS FUNCIONES Y ATRIBUCIONES QUE POR LEY LES CORRESPONDE A LAS AUTORIDADES;** atendidos estos requisitos, dentro del término de quince días, el Consejo Nacional Electoral resolverá la admisión a trámite de la solicitud presentada procediendo a entregar los formularios para la recolección de firmas (el énfasis es mío)

Al transcribir partes de la sentencia dictada dentro de la causa 11804-2016-00282, se advierte que la exigua motivación de los proponentes de la revocatoria del mandato se basa en cuestionar el cumplimiento de mis funciones como máxima autoridad del Municipio de Loja, pues cabe recordarles a los proponentes que la emisión de la resolución 0028 de fecha 17 de junio del 2016, fue en pleno cumplimiento y atribuciones como alcalde pero para efectos de dilucidar si el acto administrativo impugnado en sede judicial fue expedido por la autoridad competente para ello, es menester analizar lo dispuesto en el Art. 264 literal 6) de la Constitución de la República, así como las atribuciones contenidas en el Art. 55 literal f) y 60 literal i) de Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en concordancia con lo determinado en el artículo 190 del Reglamento de Aplicación a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito Seguridad Vial y lo dispuesto en el Título Segundo de la Recopilación Codificada de la Legislación Municipal de Loja "Tránsito" en donde contiene las disposiciones respecto de la Organización, Planificación y Regulación de Tránsito y Transporte Terrestre del cantón Loja, normativa contenida en el Libro III "Seguridad Pública, Tránsito y Transporte Terrestre" de la Recopilación Codificada de la Legislación Municipal de Loja, en donde claramente se desprende como potestad de la máxima autoridad del Municipio de Loja (Alcalde) el poder expedir resoluciones que



permitan organizar, planificar y regular el Tránsito y Transporte Terrestre en el cantón Loja.

Mediante Resolución 006-CNC-2012, publicada en el Registro Oficial Suplemento 712 de 29 de mayo de 2012, el Consejo Nacional de Competencias transfirió y reguló la implementación de la competencia de planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte terrestre y la seguridad vial, a favor del Municipio de Loja clasificándolo en el modelo de gestión A.

Dicha resolución en sus artículos 1) y 17) señala:

"Art 1.- Transferencia.- Transferir la competencia para planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte terrestre y la seguridad vial, a favor de los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales del país, progresivamente, en los términos previstos en la presente resolución."

"Art 17.- Regulación local.- En el marco de la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, al amparo de la regulación nacional, emitir normativa técnica local para:

1. Regular el tránsito, transporte terrestre y seguridad vial."

Lo anotado permite concluir que suscribí la Resolución Nro. 0028-A-2016, de fecha 17 de junio de 2016, de conformidad con los antecedentes legales enunciados, sin contravenir norma constitucional alguna, este acto administrativo es uno de los medios jurídicos por los cuales la administración pública (Municipio de Loja) expresa su voluntad hacia lo externo y tiende a regular o disciplinar las relaciones de ésta con los administrados.

F.- PEDIDO:

Por las razones expuestas solicito que, de conformidad con el Art. Innumerado agregado a continuación del Art. 25 LOPC, se sirva NEGAR la solicitud de revocatoria presentada en mi contra por no cumplir con los requisitos establecidos en los artículos 25 e innumerado a continuación del artículo 25 numeral 3 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y artículos 13 y 14 literales a), b) y e) del Reglamento para el Ejercicio de la Democracia Directa a través de la Iniciativa Popular Normativa, Consultas Populares, Referéndum; y, se disponga el archivo del asunto..."

De lo expuesto, se colige que el Alcalde del cantón Loja, provincia de Loja, dentro del término de siete días impugnó el contenido de solicitud de formularios de revocatoria del mandato en su contra, basándose la misma en una exposición en derecho citando las normas legales que le otorga competencias y atribuciones al ejecutivo de los gobiernos autónomos



descentralizados, sin que en los autos se evidencie que hubiere presentado su impugnación con respaldo documental, con excepción de anexar copia simple de su cédula de ciudadanía y certificado de votación y compulsas certificadas del acta de posesión como alcalde del cantón Loja y de su Resolución para asumir la alcaldía.

6.5 ¿La resolución del Consejo Nacional Electoral vulneró el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación establecida en el artículo 76 numeral 7 literal 1) de la Constitución de la República del Ecuador?

Este Tribunal considera necesario analizar lo siguiente:

6.5.1 Con respecto a los requisitos estipulados en los numerales primero y segundo del artículo innumerado posterior al artículo 25 de Ley Orgánica de Participación Ciudadana y el artículo 13 del Reglamento para el Ejercicio de la Democracia Directa a través de la Iniciativa Popular Normativa, Consultas Populares, Referéndum y Revocatoria del Mandato, de los autos se establece que el Consejo Nacional Electoral, comprobó que el señor Segundo César Armijos Armijos, se encuentra en goce de sus derechos políticos y de participación, sufragó en las últimas elecciones seccionales y tiene su domicilio en la circunscripción de la autoridad contra la cual se propone la revocatoria, por lo cual cumple efectivamente estos requisitos, como obra de la certificaciones que constan a fojas 65, 66 y 67.

En cuanto al tercer requisito previsto en el artículo innumerado posterior al artículo 25 de la referida Ley, se ha verificado que el recurrente tanto en la solicitud inicial ante el Consejo Nacional Electoral como en el escrito de materia del presente recurso ordinario de apelación además de su argumentación en derecho, reprodujo como prueba documental copia certificada del proceso No. 11804-2016-00282, del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Loja y Zamora Chinchipe, con lo cual, en su criterio, sustentó la motivación de su pretensión.

6.5.2. La Resolución PLE-CNE-3-17-10-2017, de 17 de octubre de 2017, del Pleno del Consejo Nacional Electoral en su parte considerativa contiene veintiún (21) transcripciones de normativa constitucional, legal y reglamentaria y adicionalmente nueve (9) descripciones del proceso administrativo; para finalmente dedicar tan solo un considerando de sustento a la parte decisiva de la Resolución antedicha y uno de conclusión que menciona la seguridad jurídica sin desarrollarla.



En el referido considerando de sustento¹¹ se dice:

“...c.3) 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 el incumplimiento. El peticionario señor Segundo César Armijos Armijos, en su solicitud señala que: “es palpable que el Alcalde de Loja ha incumplido las funciones y obligaciones establecidas en el artículo 226 de la Constitución de la República y las normas del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, al atribuirse las competencias normativas del Concejo Municipal”. Afirmación que resulta imprecisa, ya que no señala con claridad las funciones y obligaciones específicas, que la constitución y la ley hayan establecido para el cargo que ostenta la autoridad a quien se solicita la revocatoria, y que se habrían incumplido; así como tampoco señala las condiciones en las que se habría producido el supuesto incumplimiento. Por el contrario, el proponente señala que el señor José Bolívar Castillo Vivanco, Alcalde del cantón Loja, desempeñó funciones adicionales a las establecidas por la normativa legal vigente para el ejercicio de su cargo...”

... d.3) La determinación clara y precisa de los motivos por los cuales se solicita la revocatoria, la misma que servirá de base para la recolección de firmas y el proceso de revocatoria (...) En el presente caso, el proponente señor Segundo César Armijos Armijos, solamente se limita a hacer una exigua enunciación de los hechos sucedidos, y no sustenta su pretensión de forma precisa, al no determinar una función u obligación establecida en el ordenamiento jurídico para el cargo de Alcalde que se haya infringido; por lo que el Consejo Nacional Electoral, no ha podido determinar la existencia o la adecuación de la omisión de la autoridad cuestionada, con las causales establecidas en la normativa invocada en la petición, por cuanto se colige que no hay justificativo que permita determinar con certeza un incumplimiento o una vulneración;”

La resolución PLE-CNE-3-17-10-2017, de 17 de octubre de 2017 dictada por el Pleno del Consejo Nacional Electoral, en los artículos 1 y 2 establece lo siguiente:

“Artículo 1.- Acoger el informe No. 023-DNAJN-CNE-2017, de 12 de octubre de 2017, adjunto al memorando Nro. CNE-DNAJN-0143-M, de 12 de octubre de 2017, del Coordinador Nacional de Asesoría Jurídica y de la Directora Nacional de Asesoría Jurídica y Normativa (E).

Artículo 2.- Inadmitir la solicitud de entrega del formato de formulario para recolección de firmas para revocatoria de mandato presentada por el señor Segundo César Armijos Armijos, en contra del señor José Bolívar Castillo Vivanco, Alcalde del cantón Loja, por no adecuarse su solicitud a los requisitos establecidos en el numeral 3 del artículo innumerado agregado a continuación del artículo 25 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, y artículo 14 del Reglamento para el Ejercicio de la Democracia Directa a través de la Iniciativa

¹¹ Fojas 35 vuelta y 36 del expediente.



Popular Normativa, Consultas Populares, Referéndum y Revocatoria del Mandato”.

6.5.3. La Constitución de la República del Ecuador, en relación a la garantía de la motivación señala en el artículo 76 numeral 7 letra l), que:

“Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.”

La norma constitucional claramente establece que en toda resolución deben enunciarse los principios y normas jurídicas en que se fundamenta las resoluciones y explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho, de tal manera que las resoluciones no se limiten únicamente a la invocación de las normas, sino que dichas normas sean concordantes con los antecedentes y coherentes con lo que se resuelve, presentando las razones que permitan establecer con claridad una derivación lógica entre los antecedentes de hecho y de derecho aplicada.

La Corte Constitucional ha señalado que:

“La motivación implica la aplicación ordenada de las razones que llevan a la autoridad (...) a adoptar la decisión. La motivación es la mayor garantía de la juridicidad de la actuación pública en un Estado Constitucional de Derechos como el ecuatoriano”¹²

Así mismo la Corte Constitucional, en la sentencia N°092-13-SEP-CC, dentro del caso N°0538-11-EP, estableció los elementos que deben contener las sentencias para que las mismas sean debidamente motivadas:

“...la exposición por parte de la autoridad judicial con respecto a la decisión adoptada debe hacérsela de forma: i. Razonable, es decir sea fundada en los principios constitucionales, ii. Lógica, lo cual implica una coherencia entre las premisas y la conclusión y, iii. Comprensible, es decir que el fallo goce de claridad en el lenguaje”

Con estos antecedentes constitucionales corresponde a este Tribunal Contencioso Electoral analizar si la resolución PLE-CNE-3-17-10-2017, emitida por el Pleno del Consejo Nacional Electoral, por la cual el señor Segundo César Armijos Armijos, interpuso el presente recurso ordinario de apelación, vulnera la garantía de la motivación prevista en la Constitución de la República del Ecuador.

¹² Sentencia No. 020-13-SEP-CC dictada dentro del caso No. 0563-12-EP



Del expediente ya se ha evidenciado cuáles son las motivaciones y pretensiones del solicitante de formulario de revocatoria del mandato e inclusive las pruebas aportadas por el mismo y a las cuales en estricto derecho no está obligado; se han constatado los términos con los que en derecho, la autoridad cuya revocatoria se solicita, impugnó la pretensión del accionante y la verificación de la documentación adjuntada a la impugnación; así como también la descripción del proceso administrativo desarrollado ante el órgano electoral competente.

El Consejo Nacional Electoral, debe analizar de manera íntegra y minuciosa el expediente contrastando los argumentos y respaldos presentados para llegar a la convicción de admitir o negar las solicitudes de revocatoria de mandato propuestas, lo que en opinión de éste Tribunal no se ha cumplido.

El Tribunal Contencioso Electoral, no comprende en la resolución del Consejo Nacional Electoral cómo a pesar de citar una sentencia respecto a la motivación¹³, se distrae de la misma y acoge como suyas argumentaciones, del informe jurídico, ajenas a la realidad constante en el expediente.

La Corte Constitucional en la sentencia N°088-16-SEP-CC, caso N°0471-12-EP, sobre lo señalado anteriormente establece:

“En consecuencia, se puede apreciar que en la resolución objetada, los jueces hacen mención a las normas contenidas en la Constitución de la República y en varios instrumentos internacionales de derechos humanos, las cuales aparentemente representan el fundamento legal para su resolución. No obstante, se advierte que no existe en la construcción del análisis jurídico argumentos en los cuales se explique la vinculación de tales normas con los supuestos fácticos del caso, principalmente de aquellas normas contenidas en los instrumentos internacionales. La sola referencia de disposiciones normativas, sin la exposición de razones que justifique que las normas invocadas son pertinentes e idóneas a los hechos analizados, no pueden ser consideradas como motivación suficiente dentro de una decisión judicial, pues ello hace imposible identificar si dichas normas son efectivamente pertinentes para la resolución del caso, transgrediéndose así los derechos de seguridad jurídica y debido proceso de los demandados...”

La resolución del Consejo Nacional Electoral, carece de un análisis pormenorizado de las afirmaciones de las partes, lo que impide evidenciar cualquier tipo de contrastación de los hechos con el derecho a aplicar desde la visión de cada una de las partes, circunstancia que no permite traslucir la debida coherencia entre las premisas expuestas por el Pleno del Consejo Nacional Electoral y la conclusión que se adopta.

¹³ 082-2009-TCE



De conformidad con lo que establecen los artículos 11 numeral 5), 226, 426 y 427 de la Constitución de la República, corresponde a los servidores públicos, administrativos o judiciales, aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan la efectiva vigencia de los derechos y garantías constitucionales.

En razón de lo expuesto, la Resolución PLE-CNE-3-17-10-2017, de 17 de octubre de 2017, emitida por el Pleno del Consejo Nacional Electoral, no cumple con los requisitos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, vulnerándose de esta manera el derecho al debido proceso de la garantía de la motivación prevista en el artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución de la República del Ecuador.

7. OTRAS CONSIDERACIONES

En relación a la afirmación del recurrente de que se ha violado el debido proceso por no habersele notificado con el escrito de impugnación del Alcalde del cantón Loja, se le recuerda que ni la Ley ni el Reglamento pertinente han previsto dicha circunstancia de contradicción de la prueba.

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

1. Aceptar el recurso ordinario de apelación interpuesto por el señor Segundo César Armijos Armijos, en contra de la Resolución PLE-CNE-3-17-10-2017, emitida por el Pleno del Consejo Nacional Electoral, el 17 de octubre de 2017.
2. Declarar la nulidad de la resolución PLE-CNE-3-17-10-2017, de 17 de octubre de 2017, que inadmitió la solicitud de entrega del formato de formulario para recolección de firmas para revocatoria de mandato del señor José Bolívar Castillo Vivanco, Alcalde del cantón Loja, de la provincia de Loja, presentada por Segundo César Armijos Armijos, por vulnerarse el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación establecida en el artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución de la República del Ecuador.
3. Disponer que el Pleno del Consejo Nacional Electoral, subsane de inmediato la vulneración del derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación establecida en el artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución de la República del Ecuador.



4. El Consejo Nacional Electoral deberá informar a este Tribunal el cumplimiento de lo ordenado en la sentencia.

5. Notifíquese el contenido de la presente sentencia:

5.1. Al ingeniero Segundo César Armijos Armijos y a su abogado defensor Max Ochoa, en los correos electrónicos maxbladimir29@gmail.com y segundoarmijos@hotmail.es; así como en la casilla contencioso electoral N°004, asignada para este efecto.

5.2. Al señor José Bolívar Castillo Vivanco, Alcalde del cantón Loja, en los correos electrónicos alcalde@loja.gob.ec; dsempertegui@loja.gob.ec; y, dgpatino@loja.gob.ec.

5.3. Al Consejo Nacional Electoral, a través de su Presidenta licenciada Nubia Villacís Carreño, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 247 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia y en la casilla contencioso electoral No. 003.

6. Actúe la abogada Ivonne Coloma Peralta, Secretaria General del Tribunal Contencioso Electoral.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.- F.) Mgtr. Mónica Rodríguez Ayala, **Jueza Presidenta TCE (S) VOTO CONCURRENTE**; Dr. Miguel Pérez Astudillo, **Juez TCE**; Dr. Vicente Cárdenas Cedillo, **Juez TCE**; Dra. Patricia Guaicha Rivera, **Jueza TCE**; y, Arturo Cabrera Peñaherrera, **Juez TCE VOTO SALVADO**.

Certifico.-


Ab. Ivonne Coloma Peralta
Secretaria General
Tribunal Contencioso Electoral
KM

