



DESPACHO DR. FERNANDO MUÑOZ BENÍTEZ

CAUSA No. 072-2022-TCE

Cartelera virtual-página web institucional www.tce.gob.ec.

A: PÚBLICO EN GENERAL

"TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL. - Quito, Distrito Metropolitano, 07 de septiembre de 2022, 11:05.- Agréguese a los autos el escrito ingresado por la Procuraduría General del Estado el 29 de julio de 2022.

SENTENCIA

Tema: Denuncia presentada por la doctora María Salomé Ludeña Yaguache, en calidad de concejala y vicealcaldesa del cantón Celica, Provincia de Loja, en contra del ingeniero Oswaldo Vicente Román Calero, alcalde del Gobierno Autónomo descentralizado del cantón Celica, Provincia de Loja por el presunto cometimiento de la infracción electoral por violencia política de género.

El juez en primera instancia declaró la responsabilidad del ingeniero Oswaldo Vicente Román Calero por cometer acto subsumibles al artículo 279 numeral 14, concordante los numerales 10 y 11 del artículo 280 del Código de la Democracia.

ANTECEDENTES. -

1. El 31 de marzo de 2022, ingresó en la Secretaría General del Tribunal Contencioso Electoral, un escrito suscrito por la doctora María Salomé Ludeña Yaguache, en su calidad de concejala y vicealcaldesa del GAD Municipal del Cantón Celica, conjuntamente con su abogada patrocinadora Ana Karen Gómez Orozco, mediante el cual presentó una denuncia en contra del ingeniero Oswaldo Vicente Román Calero, alcalde del Gobierno Municipal del Cantón Celica, por una presunta infracción electoral por violencia política de género¹.
2. Luego del sorteo electrónico efectuado el 01 de abril de 2022, le correspondió al doctor Ángel Torres Maldonado, el conocimiento y resolución en primera instancia de la presente causa, identificada con el número 072-2022-TCE, conforme la razón sentada por el secretario general de este Tribunal². El expediente se recibió en el despacho el 01 de abril de 2022, a las 15h52³
3. Mediante auto de 05 de abril de 2022, el doctor Ángel Torres Maldonado, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 6 del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso electoral dispuso a la denunciante: 1) Acreditar la calidad en la que comparece; 2) Especificar de manera clara y precisa el/los hechos denunciados; 3) Fundamentar la denuncia con expresión clara de los agravios

¹ Expediente Fs. 114 a 128

² Expediente Fs. 131

³ Expediente Fs. 132



DESPACHO DR. FERNANDO MUÑOZ BENÍTEZ

CAUSA No. 072-2022-TCE

que causa el acto o hecho respecto del cual se interpone la denuncia; 4) El anuncio de los medios de prueba que ofrece para acreditar los hechos.

4. Con fecha 07 de abril del año 2022, la doctora María Salomé Ludeña Yaguache, ingresó por la Secretaría General de esta institución un escrito en cumplimiento al auto de 05 de abril de 2022.⁴

5. El 08 de abril de 2022, el doctor Ángel Torres Maldonado, dictó un auto de archivo dentro de la presente causa⁵, por no haber cumplido con lo dispuesto en el auto de fecha 05 de abril de 2022, siendo notificada la denunciante el mismo día a las 15h24 conforme a razón sentada por la secretaria relatora del despacho.⁶ El 13 de abril de 2022, la denunciante ingresó a través de correo institucional de la Secretaría General un escrito con el cual interpuso recurso de apelación, el auto de archivo de 08 de abril de 2022⁷, apelación que fue concedida por el doctor Ángel Torres Maldonado.⁸

6. El 16 de mayo de 2022, la jueza sustanciadora en segunda instancia admitió a trámite el recurso de apelación al auto de archivo de 08 de abril de 2022.⁹

7. El 02 de junio de 2022, el Pleno del Tribunal dictó sentencia dentro de la presente causa y en lo principal resolvió¹⁰: **Aceptar** el recurso de apelación interpuesto por la doctora María Salomé Ludeña Yaguache, en contra del auto de archivo, expedido el 08 de abril de 2022, a las 14h45, por el juez, doctor Ángel Torres Maldonado, dejar sin efecto el archivo y disponer un nuevo sorteo de la causa para continuar con el trámite correspondiente.

8. En cumplimiento de la sentencia de Pleno, se llevó a cabo el sorteo conforme consta en el acta No. 073-08-06-2022-SG y de la razón del señor secretario general de este Tribunal, se radicó la competencia en el doctor Fernando Muñoz Benítez, como juez de instancia.¹¹ El expediente se recibió en este despacho el 09 de junio de 2022.¹²

9. Mediante auto de 13 de junio de 2022 el doctor Fernando Muñoz Benítez, dispuso que la denunciante en el término de dos días cumpla con lo dispuesto en los numerales 5 y 7 del artículo 245.2 del Código de la Democracia; y numerales 5 y 7 de artículo 6 del Reglamento de Tramites del Tribunal Contencioso Electoral.¹³

10. El 15 de junio de 2022, a las 17h42 la doctora María Salomé Ludeña Yaguache, a través de su abogada patrocinadora ingresó por la Secretaría General

⁴ Expediente fs. 142 a 154

⁵ Expediente fs. 183 a 187

⁶ Expediente fs. 199

⁷ Expediente fs. 201 a 204

⁸ Expediente fs. 212 a 213

⁹ Expediente fs. 226 a 227

¹⁰ Expediente fs. 243 a 249

¹¹ Expediente fs. 263 a 264

¹² Expediente fs. 265

¹³ Expediente fs. 266 a 267



DESPACHO DR. FERNANDO MUÑOZ BENÍTEZ

CAUSA No. 072-2022-TCE

de este Tribunal un escrito en cumplimiento al auto de 13 de junio de 2022.¹⁴

11. Con acción de personal No. 108-TH-TCE-2022 de 28 de junio de 2022, el doctor Fernando-Muñoz Benitez, presidente del Tribunal Contencioso Electoral resuelve la subrogación como juez principal al magister Guillermo Ortega Caicedo, para efectos de las actuaciones jurisdiccionales, desde el 29 de junio al 12 de julio de 2022.¹⁵

12. Mediante auto de 01 de julio de 2022¹⁶, el magister Guillermo Ortega Caicedo admitió a trámite la denuncia presentada dentro de la causa 072-2022-TCE y dispuso que se cite al denunciado ingeniero Oswaldo Vicente Román Calero en calidad de alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Celica, Provincia de Loja, con el contenido del auto, copias certificadas de la denuncia, escritos de aclaración y con el expediente integro en digital, además se señaló la audiencia oral única de pruebas y alegatos para el día martes 26 de julio de 2022, a las 10:30.

13. El 13 de julio de 2022, ingresó a través del correo institucional de la Secretaría General de este Tribunal¹⁷ dos escritos firmados electrónicamente por el ingeniero Oswaldo Vicente Román Calero, alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Celica en conjunto con su abogado Byron Torres Azanza y adjuntos.

14. Mediante auto de sustanciación de 15 de julio de 2022¹⁸ se dispuso, correr traslado a la denunciante doctora María Salomé Ludeña Yaguache, con las copias de los escritos y adjuntos presentados por el ingeniero Oswaldo Vicente Román Calero; notificar a los testigos anunciados.

15. Mediante escrito ingresado a este Tribunal el 19 de julio de 2022¹⁹ el recurrente atiende lo dispuesto por el juez en lo dispuesto en auto de fecha 15 de julio de 2022.

16. Mediante auto de sustanciación de 21 de julio de 2022²⁰ se dispuso, correr traslado a la denunciante doctora María Salomé Ludeña Yaguache, con las copias de los escritos y adjuntos presentados por el ingeniero Oswaldo Vicente Román Calero; también que el ingeniero Oswaldo Vicente Román Calero en el término de un día cumpla con lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 6 del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral.

17. Mediante escrito ingresado a este Tribunal el 25 de julio de 2022²¹, la denunciante doctora María Salomé Ludeña Yaguache, presenta un escrito solicitando la utilización de medios telemáticos para que el señor Reinaldo Rojas Yaguana rinda su testimonio a través de medios telemáticos. Como anexo

¹⁴ Expediente fs. 274

¹⁵ Expediente fs. 277

¹⁶ Expediente fs. 278 a 280

¹⁷ Expediente fs. 350 y 390

¹⁸ Expediente fs.392

¹⁹ Expediente fs. 403

²⁰ Expediente fs.392

²¹ Expediente fs. 423 a 426



DESPACHO DR. FERNANDO MUÑOZ BENÍTEZ

CAUSA No. 072-2022-TCE

presenta un certificado médico mismo que recomienda reposo relativo por (21) veintiún días, desde el 19 de julio hasta el 08 de agosto de 2022, para efectos de su comparecencia el día de la audiencia se reitera en el pedido de que se autorice la utilización de medios telemáticos.

18. Mediante escrito ingresado a este Tribunal el 25 de julio de 2022²², el denunciado ingeniero Oswaldo Vicente Román Calero, presenta un escrito solicitando diferimiento de la audiencia, y cuyos anexos justifica que ha sido atendido por un médico general y presenta un diagnóstico de “*INFECCIÓN INTESTINAL DE PRESUNTO ORIGEN INFECCIOSO*” para lo cual se da tratamiento y recomienda reposo de 72 horas.

19. Mediante auto de sustanciación de fecha 25 de julio de 2022, en su disposición tercera se difiere la audiencia oral y única de prueba y alegatos para el día martes 02 de agosto de 2022, a las 10:30, se concede la comparecencia del testigo Reinaldo Rojas Yaguana por medios telemáticos.

HECHOS CONTROVERTIDOS

Hechos denunciados.-

23. La denunciante doctora María Salomé Ludeña Yaguache, concejal y vicealcaldesa del Gobierno Autónomo Descentralizado de Celica, provincia de Loja, denuncia que el señor ingeniero Oswaldo Vicente Román Calero, alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado de Celica, provincia de Loja cometió los siguientes actos subsumibles al artículo 280 numerales 10 y 11 del Código de la Democracia:

- i. El primer acto, conforme consta en la denuncia es sobre la limitación arbitraria de funciones – patronato municipal (funciones estereotipadas), alega que se le encargo la responsabilidad del Patronato Municipal, siendo un estereotipo que la obra social corresponde a mujeres, encargo que fue aceptado por la funcionaria; alega también que el alcalde sin comunicación formal previa dio por terminado el encargo del Patronato Municipal sin permitirle rendir cuentas de las actividades realizadas durante su gestión.
- ii. El segundo acto denunciado es que, la limitación arbitraria del uso de recursos y atribuciones inherentes al cargo de vicealcaldesa, en su denuncia expone dos eventos principales 1) Durante la subrogación de la alcaldía realizada desde el 16 al 23 de noviembre del 2020, se limitaron los recursos humanos del despacho otorgando vacaciones a varios funcionarios de éste; 2) Durante la Sesión Solemne de parroquialización de Sabanilla, el alcalde interviene a través de un concejal en uso de sus vacaciones.
- iii. El tercer acto denunciado, hace referencia a que presuntamente el denunciado ingeniero Oswaldo Vicente Román Calero, en una

²² Expediente fs. 430 a 432



DESPACHO DR. FERNANDO MUÑOZ BENÍTEZ

CAUSA No. 072-2022-TCE

entrevista radial expone fotos de la red social privada y acusa a la denunciante de realizar actos de descrédito en su contra. Denuncia también haber recibido varios ataques de diferentes funcionarios del GAD a través de redes sociales, a decir de la denunciante con "direccionamiento del alcalde".

- iv. Como cuarto y último punto se denuncia la aplicación retroactiva de una ordenanza con la finalidad de limitar arbitrariamente el uso de las atribuciones inherentes al cargo político, lo cual fundamenta que mediante la ordenanza de 14 de junio de 2021 desconociendo la ley, aprueban dicha ordenanza con tres votos, dando por terminado el cargo, e inmediatamente nombrando sucesor desconociendo la paridad de género.

Contestación del denunciado.-

24. El denunciado ingeniero Oswaldo Vicente Román Calero contesta la denuncia²³ por violencia política de género en los siguientes términos.

25. Sobre las funciones estereotipadas, alega que el encargo se lo dio no por ser mujer, sino por que ejercía el cargo de vicealcaldesa y creyó en sus capacidades para manejar el patronato de manera temporal. En el mismo punto haciendo referencia a que no se le ha permitido realizar una rendición de cuentas, expone que por ley las autoridades de régimen descentralizado tienen que rendir cuentas al menos una vez al año, no era obligación hacerlo al dejar el cargo.

26. Sobre la presunta limitación de funciones, expone que las vacaciones son un derecho laboral, y que de conformidad con el Art. 60 del COOTAD, en su calidad de alcalde antes de su viaje "*dejó autorizando ciertas cosas*" a "*ciertos funcionarios*"; y que es "*descabellado*" afirmar que en su calidad de alcalde "*programó las vacaciones con la finalidad de limitar*" las sus funciones de la vicealcaldesa.

27. Sobre las presuntas expresiones públicas en contra de la denunciante, se alega que no se identifica los medios públicos ni tampoco la fecha en la cual se emitieron los comentarios, expone que al ser una radio resulta contradictorio que se hayan presentado fotos, pues no es un medio audiovisual de comunicación.

28. Respecto a la limitación arbitraria de funciones, alegada por la denunciante en razón de la aprobación y aplicación de una ordenanza de forma retroactiva; el denunciante manifestó que el reclamo por un incumplimiento de una sentencia constitucional por la falta de restitución al cargo de vicealcaldesa, debe hacerse a través de una acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional y no a través de una denuncia por violencia política de género.

Excepciones y validez del proceso

²³ Expediente fs. 333



DESPACHO DR. FERNANDO MUÑOZ BENÍTEZ

CAUSA No. 072-2022-TCE

Excepciones.-

29. El denunciado asegura que se ha vulnerado el debido proceso por falta de notificación al Procurador General del Estado, asegurando que al ser el denunciado, Alcalde del GAD del cantón Celica, es necesaria su comparecencia y notificación.

30. Se alega por parte del denunciado la falta de citación/notificación al procurador síndico del Cantón Celica, incumpliendo a criterio del denunciado, lo expuesto en el artículo 60 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización.

31. Alega también el denunciado, falta de litisconsorcio pasivo necesario, por cuanto no han sido denunciados, en conjunto con el ingeniero Oswaldo Vicente Román Calero, los concejales de Celica; Juan Pablo Villena López y Luis Abad Camacho Dávila, y en calidad de procuradora síndica del GAD de Celica, la abogada Amparo del Rocío Moncada, quienes fueron legitimados pasivos en la Acción de Protección signada con el No. 11336-2021-00226.

Respecto de la validez del proceso.-

32. El proceso electoral que se sigue en este despacho tiene como finalidad resolver la controversia presentada respecto de las afirmaciones que, sobre los hechos denunciados, realizan las partes procesales; en este caso respecto del presunto cometimiento de varios actos subsumibles a las conductas tipificadas en los artículos 280 numerales 10 y 11 del Código de la Democracia (Violencia Política de Género).

33. Sobre la notificación al Procurador General del Estado, es necesario señalar que el mencionado funcionario fue notificado con la realización de la audiencia oral única de prueba y alegatos, como se evidencia a fojas 417 y 421; sin embargo, no se ha designado, así como tampoco actuó funcionario alguno de esa dependencia en el decurso de proceso, como consta a fojas 486 y siguientes, dentro de la respectiva acta de audiencia.

34. En referencia a la supuesta nulidad causada como consecuencia de la no citación al síndico del GAD de Celica, cabe señalar que la materia de la presente controversia es meramente electoral, por cuanto la denuncia es presentada por una ciudadana quien considera que su derecho a ejercer un cargo público ha sido violentado por otra persona, otro ciudadano cuya conducta impide el ejercicio de su cargo por el hecho de ser mujer. Por consiguiente, el sujeto pasivo es ingeniero Oswaldo Vicente Román Calero, por su propia conducta imputada como violatoria. No el gobierno autónomo de Celica como afirma el denunciante, en cuyo caso el alcalde ejerce la representación legal y el síndico está obligado al patrocinio judicial del organismo estatal, para que no quede en indefensión. Siendo que, el alcalde ingeniero Oswaldo Vicente Román Calero, compareció al proceso junto a su abogado patrocinador Byron Torres Asanza, es evidente que mal podría alegarse indefensión por parte del denunciado.

35. En cuanto al alegado "*litis consorcio pasivo necesario*", se puntualiza que,



DESPACHO DR. FERNANDO MUÑOZ BENÍTEZ

CAUSA No. 072-2022-TCE

la falta de legítimo contradictor concurre: i) cuando quienes comparecen al proceso no son los sujetos a quienes, de acuerdo con la ley, corresponde contradecir las pretensiones formuladas en la demanda, y, ii) cuando aquellas debían ser parte en la posición de actor o demandado, pero con la concurrencia de otras personas que no han comparecido al proceso, es decir, cuando la parte accionante o accionada debe estar formada por una pluralidad de personas y en el proceso no están presentes todas ellas.

- 36.** La relación jurídica material o sustancial es pues, la que determina la concurrencia al proceso de un determinado número de personas, todas ellas interesadas en esa relación, para que el juzgador pronuncie sentencia de fondo o mérito. Esta exigencia se debe a que tales personas pueden resultar perjudicadas, porque a todas ellas les obligue la sentencia y les alcance los efectos de la cosa juzgada. ²⁴
- 37.** Acogiendo lo señalado, en el presente caso no están presentes las condiciones descritas, por cuanto: i) Quien comparece a juicio es el ingeniero Oswaldo Vicente Román Calero, la persona a quien la vicealcaldesa denuncia porque considera que específicamente, con varias de sus conductas propias, violentó sus derechos. Sin que suceda lo mismo con los otros concejales. ii) En el marco de la relación jurídica material del presente caso, la consecuencia del juzgamiento al ingeniero Oswaldo Vicente Román Calero, y su posible sanción, de ninguna manera afecta a los demás concejales del GAD de Celica. En conclusión, se debe juzgar y sentenciar únicamente al denunciado, por ser este el legítimo contradictor en la presente causa, sin que esto produzca la nulidad alegada por el denunciado.
- 38.** El debido proceso tiene entre sus pilares fundamentales, el ejercicio del derecho a la defensa, para lo cual, la parte denunciada deberá ser debidamente citada con la pretensión, contar con los medios idóneos y necesarios para ejercer su defensa en igualdad de condiciones, entre otras garantías mínimas para asegurar, un resultado justo y equitativo.
- 39.** Del desarrollo de la presente causa, se ha podido observar que ambas partes, tanto denunciada como denunciante, ha ejercido su derecho a oír y ser oídos en igualdad de condiciones, puesto que han comparecido junto a sus abogados patrocinadores, han presentado todas las pruebas documentales y testimoniales con las que se consideraron asistidos, cumpliendo con lo estipulado en el Art. 76 de la Constitución de la República del Ecuador.
- 40.** Se deja constancia también que, en la sustanciación de la presente causa, se ha cumplido con el trámite y los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico constitucional y la normativa electoral pertinente; por lo cual, al no

²⁴ Sentencia N° 0148-2016 de Sala de Lo Civil, Mercantil de la Corte Nacional de Justicia (2012), 11 de Julio de 2016



DESPACHO DR. FERNANDO MUÑOZ BENÍTEZ

CAUSA No. 072-2022-TCE

advertirse omisión de formalidades que pueda generar la nulidad del proceso, se declara la validez del mismo.

SOLEMNIDADES SUSTANCIALES

Jurisdicción y Competencia.-

41. La competencia es la medida dentro de la cual se distribuye la potestad jurisdiccional y se radica en virtud del territorio, las personas, la materia y los grados; nace de la Constitución y la Ley.

42. El artículo 221, numeral 2 de la Constitución de la República, establece que el Tribunal Contencioso Electoral tiene entre sus funciones, sancionar por el incumplimiento de las normas sobre financiamiento, propaganda, gasto electoral y en general por vulneraciones de normas electorales. A su vez, el numeral 13 del artículo 70 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, otorga la competencia de juzgar a las personas, autoridades, funcionarios o servidores públicos que cometan las infracciones previstas en esta ley.

43. El inciso cuarto del artículo 72 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, en adelante Código de la Democracia, prescribe que, para el juzgamiento y sanción de las infracciones electorales, existirán dos instancias en el Tribunal Contencioso Electoral. En caso de dos instancias, la primera será tramitada por una jueza o un juez por sorteo para cada proceso, la segunda y definitiva que corresponde al Pleno del Tribunal.

44. Por lo expuesto, tratándose de la interposición de una denuncia por infracción electoral, este juez electoral es competente en primera instancia, para conocer y resolver la causa 072-2022-TCE.

Legitimación.-

45. El artículo 244 del Código de la Democracia determina: "(...) *Las personas en goce de los derechos políticos y de participación, con capacidad de elegir, y las personas jurídicas, podrán proponer los recursos previstos en esta Ley exclusivamente cuando sus derechos subjetivos hayan sido vulnerados.*"

46. La denunciante doctora María Salomé Ludeña Yaguache, si bien es cierto, ostenta el cargo público de elección popular de concejala del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Celica; es también una ciudadana ecuatoriana que se encuentra en ejercicio y goce de sus derechos políticos, calidad que se comprueba con la copia de la cédula de ciudadanía y certificado de votación que constan en el expediente²⁵. Por lo tanto, se encuentra legitimada para presentar la denuncia.

Oportunidad.-

47. Conforme dispone el artículo 304 del Código de la Democracia, "(...) la

²⁵ Fojas 43 y 472.



DESPACHO DR. FERNANDO MUÑOZ BENÍTEZ

CAUSA No. 072-2022-TCE

acción para denunciar las infracciones previstas en la ley prescribirá en dos años. La prescripción del proceso administrativo o contencioso electoral será de dos años desde la denuncia o de la información que lleva al procedimiento...”

48. En el presente caso, el denunciante, fundamentado en el artículo 281 numerales 10 y 11 del Código de la Democracia ingresó, al Tribunal Contencioso Electoral, el escrito con la denuncia con fecha 01 de abril de 2022, siendo que, los hechos denunciados tuvieron lugar en el período noviembre del 2020- junio 2021, siendo la denuncia presentada dentro de los dos años que señala el artículo 304 del Código de la Democracia.

ANÁLISIS DE FONDO.-

49. La denunciante, doctora María Salomé Ludeña Yaguache, en su escrito que obra de fojas 114 – 128, en lo principal expone:

- i. María Salomé Ludeña Yaguache, concejal y vicealcaldesa del Gobierno Autónomo Descentralizado de Celica, denuncia en contra del Alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado de Celica, ingeniero Oswaldo Vicente Román Calero el presunto cometimiento de actos subsumibles a “Violencia Política de Género”, fundamenta su denuncia en el artículo 220 numerales 1,10 y 13 del Código de la Democracia. Entre los hechos denunciados constan los siguientes: 1) Funciones Estereotipados; 2) Limitación de funciones y recursos; 3) Actos de descrédito en una radio; 4) Aplicación de retroactividad en una ordenanza municipal, mediante la cual terminan las funciones de vicealcaldesa.
- ii. Expone como pretensiones las siguientes:
 - a. Se declare que el ingeniero Oswaldo Vicente Román Calero ha cometido infracción electoral muy grave, establecida en el artículo 279 numeral 14 en concordancia con el artículo 280 numerales 10 y 11.
 - b. Se le imponga al denunciado la máxima sanción prevista en el artículo 279 numeral 14 del Código de la Democracia (destitución del cargo y suspensión de los derechos de participación por 4 años)
 - c. Se determinen medidas de compensación y de satisfacción, como lo son disculpas públicas ante el GAD por actuaciones de violencia política, oficio a la AME donde se exija capacitación sobre violencia política de género.

50. El denunciado, ingeniero Oswaldo Vicente Ramón Calero, en lo principal, contesta la denuncia en los siguientes términos:

- i. Sobre las funciones estereotipadas, alega que el encargo se lo dio por ejercer el cargo de vicealcaldesa.
- ii. Sobre la presunta limitación de funciones, expone que las vacaciones son un derecho laboral, y que de conformidad con el Art. 60 del



DESPACHO DR. FERNANDO MUÑOZ BENÍTEZ

CAUSA No. 072-2022-TCE

- COOTAD, él podía delegar funciones, como lo hizo con ciertos funcionarios y que en ningún momento se coartó su trabajo.
- iii. Sobre las presuntas expresiones públicas en contra de la denunciante, se alega que no se identifica los medios públicos ni tampoco la fecha en la cual se emitieron los comentarios, expone que al ser una radio resulta contradictorio que se hayan presentado fotos, pues no es un medio audiovisual de comunicación.
 - iv. Sobre la limitación arbitraria de funciones, invoca que, al estar reclamando el incumplimiento de una sentencia constitucional por la falta de restitución al cargo de vicealcaldesa, no procede una denuncia por violencia política, sino una Acción de Incumplimiento.
 - v. Expone como pretensión:
 - vi. *“Conforme se puede evidenciar de este texto, existen nulidades insanables que deben ser observadas por el Juez de instancia y corregidas.*

No se puede señalar que la denunciante podrá elegir a quien denuncia cuando los hechos se refieren a la actuación bajo potestad estatal de 3 miembros del Concejo y de la Procuradora Síndica del GAD de Celica.

Solicito se dé cumplimiento a los fallos de la Corte Nacional de Justicia y Tribunal Contencioso Electoral. Caso contrario se violentaría mi derecho a la seguridad jurídica, debido proceso y tutela judicial efectiva y a la jurisprudencia de órganos competentes de justicia.

Si el Juez no declara la nulidad del proceso y ordena la reposición, solicito que mediante sentencia se rechace la denuncia y sus pretensiones y se ordene su archivo”.

DESARROLLO DE LA ÚNICA DE PRUEBA Y ALEGATOS

Práctica de la prueba del denunciante.-

51. La abogada de la parte denunciante expuso que la doctora María Salomé Yaguache, fue electa concejala del Cantón Celica, provincia de Loja en las elecciones de marzo del año 2019; y, vicealcaldesa en la sesión inaugural, lo cual se demuestra con la credencial que ha sido debidamente adjuntada y hace énfasis en que la designación se produjo con una ordenanza que a ese momento se encontraba vigente.

52. Así pues, se refirió en la foja 56 del expediente, en la que consta la sesión ordinaria Nro. 40 del Concejo Municipal llevada a cabo el día 26 de abril del año 2021, y señaló que dentro de esta sesión de concejo se propuso *“agregar al orden del día una propuesta de reforma a una ordenanza, justamente a la ordenanza del funcionamiento del cantón”* y, *“la creación de una comisión ocasional para que se trate esta reforma a la ordenanza”*; que la conformación de esa comisión ocasional quedó como atribución del alcalde quien *“solicita que está comisión sea conformada por dos concejales y un miembro del municipio”*

53. Aseveró, que la comisión ocasional se conformó de forma irregular porque



DESPACHO DR. FERNANDO MUÑOZ BENÍTEZ

CAUSA No. 072-2022-TCE

la propuesta de reforma debió ser conocida legalmente por la Comisión de Legislación, la cual se encontraba legalmente constituida; y que, a pesar de la oposición de 3 concejales, terminó con la aprobación la ordenanza precisamente con el voto dirimente del alcalde.

54. Anotó, que la ordenanza a la que se refiere consta a fojas 60 y siguientes del expediente, en cuyo texto se establecen normas con carácter retroactivo, saltándose el principio de irretroactividad de la ley y atentando contra el artículo 167 último inciso de la Código de la Democracia y el artículo 317 del COOTAD, en los que consta *“que en todos los casos la designación de vicealcalde o vicealcaldesa, cualquiera sea la circunstancia, se respetará el principio de paridad eligiendo entre los concejales a un hombre en el caso de que la primera autoridad de la alcaldía sea mujer o una mujer en el caso que sea hombre.”*

55. Expresamente la abogada dejó dicho que, a fojas 65 del expediente consta: *“en la primera disposición transitoria una vez que sea sancionada la presente ordenanza reformativa en la primera sesión ordinaria se elegirá un nuevo vicealcalde, vicealcaldesa por el período que resta de la presente administración, declarándose previamente la cesación de las funciones de la actual vicealcaldesa”* (hace entrega del expediente con el texto para la lectura de la contraparte).

56. Aseveró, que la creación de una comisión ocasional, existiendo una Comisión de Legislación dentro del municipio para que trate un proyecto de reforma de ordenanza, *“tenía como único objetivo el cesar de las funciones de vicealcaldesa a la señora María Salomé Yaguache”*

57. En referencia a otros hechos expuso que, en la sesión ordinaria Nro. 20 la doctora María Salomé Ludeña Yaguache en su calidad de concejal, solicita al alcalde le permita hacer una rendición de cuentas de su gestión en el patronato; y que dicha solicitud fue ignorada por el alcalde.

58. Pidió se tome en cuenta que, en el acta de sesión Nro. 28 consta otro hecho que también es considerado como violencia política de género, puesto que, durante el tiempo en que le subrogó en sus funciones, por disposición del COOTAD correspondió a la concejal, doctora María Salomé Ludeña Yaguache subrogar al alcalde. Siendo que, el referido funcionario, Oswaldo Román, autorizó vacaciones de todo el personal que trabaja en la Alcaldía²⁶.

59. Asimismo, afirma la abogada que en el acta Nro. 29 que obra a fojas 11 y vuelta, se constata *“que se había autorizado vacaciones y traspasos administrativos al personal de Secretaría General, secretario general, asistente de secretaria, recepción, chofer del vehículo de la alcaldía, tesorero y financiero, en el caso de este último como la ley no permite darle vacaciones tantos días ya que se encuentra apenas meses trabajando, hicieron uso de un certificado médico donde indican realizar aislamiento por tener contacto con personas covid...”*

²⁶ Expediente Fs. 354-355



DESPACHO DR. FERNANDO MUÑOZ BENÍTEZ

CAUSA No. 072-2022-TCE

Contradicción de la prueba del denunciante.-

54. El abogado Byron Michael Torres Azanza, cuestionó la prueba practicada, refiriéndose al artículo 83 del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral y 196 del COGEP, y afirmó que las pruebas *“tienen que ser leídas en su parte pertinente, tienen que ser exhibidas para saber si es que realmente lo que está leyendo consta en esa foja, lo que no sucedió en esta audiencia”*, lo que a su parecer no sucedió en la audiencia y por tanto *“no sabe de qué defenderse”*.

Prueba Testimonial de la denunciante.-

55. Se recepitó el testimonio de Reinaldo Rojas Yaguana, con cédula de ciudadanía No. 090763975-1, en calidad de concejal urbano del GAD del cantón Celica, quien, en referencia al proyecto de reforma a la ordenanza que, según la denunciante tenía como objetivo principal y único destituir a la doctora María Salomé Ludeña Yaguache, de sus funciones como vicealcaldesa.

- a. En lo principal declaró haber escuchado en una ocasión, en el año 2020 lo siguiente: *“el alcalde manifestó que la doctora María Salomé Ludeña ya había cumplido su ciclo como vicealcaldesa por lo que se iba a nombrar un nuevo vicealcalde, para lo cual me manifestó que me fuera preparando para que asuma la vicealcaldía”*.
- b. Posteriormente indicó su oposición a la presentación del proyecto de ordenanza y a la conformación de una Comisión Ocasional para tratar este, por cuanto existía la Comisión Legislativa; y que el alcalde no estuvo de acuerdo con tal oposición. Declaró también que *“...en una ocasión, el 13 de noviembre del 2020, delegó al concejal Luis Camacho, para que asistiera a la sesión conmemorativa por la parroquialización de Sabanilla para que entregue un acuerdo a nombre del Concejo aun estando de vacaciones el concejal y la doctora María Salomé encontrándose en funciones.”*; y que *“en una ocasión en la que se inauguraba el lastrado de la vía de Guineo-Chico en la parroquia de Sabanilla, no fue invitada a este evento, lo mismo en el evento también en la inauguración del centro gerontológico en la parroquia del Posul se delegó a un funcionario municipal para que haga la inauguración de dicho evento”*
- c. Expuso también, que le fue negado a la concejala un espacio en radio Pucará; y que la justificación del personero del medio de comunicación, la prohibición obedecía a disposiciones del alcalde.
- d. Finalmente declaró que el alcalde delegó al señor Luis Camacho, para que comparezca a la sesión solemne por la parroquialización de Sabanilla.

56. En el contrainterrogatorio, el abogado del denunciado solicitó al testigo que responda si el alcalde, en la sesión inaugural votó a favor de que la denunciante sea vicealcaldesa del cantón Céllica, a lo que el testigo contestó que sí. Afirmó que el proyecto de reforma de la ordenanza que constituye controversia fue propuesto por el señor el concejal Luis Camacho, el informe jurídico respectivo lo presentó



"DESPACHO DR. FERNANDO MUÑOZ BENÍTEZ"

CAUSA No. 072-2022-TCE

la síndica. También, en referencia las supuestas expresiones en contra de la concejala, afirmó que *"No le podría citar con exactitud este momento, pero era público en los medios de comunicación en las diferentes entrevistas que daba el señor alcalde"*

57. Como testimonio aportado por parte de la denunciante fue también el señor Rigoberto Aurelio Chalán Maza, con cédula de ciudadanía No. 110494951-4, en su calidad de concejal rural. En su testimonio habló sobre la reforma al proyecto de ordenanza presentado por el señor Luis Camacho, y del aumento de un punto de orden para la creación de una comisión especial para tratar dicha reforma.

58. Alegó, estar en contra de dicha creación de la comisión por cuanto existía la Comisión de Legislación y Fiscalización, sin embargo, esta fue aceptada por el voto dirimente del alcalde. Dijo evidenciar que existe un concejal el cual atiende cuando el alcalde se encuentra ausente, específicamente el señor Luis Camacho, a quien se nombró alcalde posterior a la cesación de funciones de la doctora María Salomé Ludeña Yaguache.

59. En el contrainterrogatorio el testigo afirmó que el alcalde en la sesión inaugural votó para que sea vicealcaldesa la señora Salomé Ludeña; que fue un pedido del concejal Luis Camacho incluir el proyecto de reforma de ordenanza de organización de funcionamiento del Concejo en el orden del día, que crearon una comisión y con el asesoramiento jurídico de la doctora Amparo Moncada que es la asesora jurídica presentaron informes, pronunciamientos jurídicos y que la comisión especial también presentó su informe para ser tratado en los debates.

60. Ante la pregunta del abogado, si el testigo había evidenciado que la doctora María Salomé Ludeña Yaguache había sido relegada de sus funciones, y que especifique día y hora, el testigo respondió: *"Sí, la semana pasada no más reciente el alcalde estuvo fuera del municipio por más de dos días y se lo pudo ver al concejal Camacho que estaba ahí en las oficinas del GAD Municipal específicamente en la oficina de la alcaldía en algunas reuniones con jefes departamentales y luego algunas comisiones de los barrios de diferentes comunidades que llegaron y se lo pudo ver que estaba atendiendo a la ciudadanía."*

Práctica de la prueba del denunciado.-

61. El Abogado Byron Azanza, se refirió a las fojas 3 a fojas 4 vuelta, exhibió el documento con el acta número 28 de la sesión ordinaria del Concejo del GAD Municipal del cantón Celica del día lunes 9 noviembre del 2020, dio lectura de las partes pertinentes y manifestó que en el punto 5 se encontraba la solicitud del permiso al señor alcalde para realizar un viaje al país de Estados Unidos desde el día 16 de noviembre hasta el 23 de noviembre del 2020.

62. En cuanto al encargo del Patronato Municipal agregó que, a foja 320 del proceso, la cual exhibió, y dio lectura, se encuentra un certificado de matrimonio del señor alcalde con su cónyuge, inscrito el 21 de agosto del 2020, refiere la



DESPACHO DR. FERNANDO MUÑOZ BENÍTEZ

CAUSA No. 072-2022-TCE

ordenanza número 013-2001 del GAD Municipal en el que dice "... que el directorio lo presidirá la cónyuge del señor alcalde." y aclaró que, no existió función estereotipada pues la función se entregó a la señora vicealcaldesa en virtud justamente de profesionalismo y de la confianza otorgada a ella; y que no es función del alcalde decidir respecto de la rendición de cuentas de otros funcionarios.

63. Aludió, el acta número 29 del Concejo, que se encuentra a fojas 9 en el que la doctora Salomé Ludeña, vicealcaldesa, solicitó que se incluya en el orden del día como punto del informe de actividades realizadas como encargada de alcaldía del GAD Celica que comprende del 16 de noviembre hasta el 23 de noviembre del 2020 y manifestó que a fojas 11 vuelta se encuentra el informe realizado por la doctora Salomé Ludeña vicealcaldesa y alcaldesa encargada.

64. Respecto al certificado médico de uno de los funcionarios municipales manifestó: *"conforme a ese certificado del Covid, primer punto de desconfianza ya que el funcionario trabaja en Celica y reside en el cantón Puyango, lo más lógico hubiese sido que la atención se la haga en las casas de salud en esos dos cantones, el certificado médico otorgado está con fecha 11 de noviembre indicando y recomendando el urgente aislamiento por el lapso de 7 días y en el mismo certificado hace referencia con fecha de aislamiento desde el 12 de noviembre al 20 de noviembre año 2021, en estas circunstancias hay que notar que subroga en funciones desde el 16 de noviembre, no desde el 11 de noviembre, el 11 de noviembre todavía fungía como alcalde el señor Oswaldo Román esto hay que tomar en cuenta, pese a esta recomendación el funcionario municipal de una forma irresponsable asiste al trabajo, su jornada laboral del día jueves 12 de noviembre exponiendo al personal,"* finalmente dice que *"el señor Fabián Torres de Talento Humano tampoco asiste a trabajar coincidentemente el señor Ricardo Baculima no llegó a trabajar el día lunes del 23 de noviembre 2020 la jornada o media jornada al menos así lo he podido constatar cuando he tenido la oportunidad de estar encargada",* y nos dice *"en cuanto al personal de Secretaría General procedí a solicitar mediante memo que la funcionaria señora Rosario Chamba, asistente de Secretaría General, reingrese por el tiempo de mi encargo a ocupar su puesto de trabajo habitual para poder realizar un trabajo y atención eficiente tanto en la parte interna como en la ciudadanía".*

65. En cuanto al tema de las vacaciones del personal afirmó que al ser alcaldesa (subrogante) tiene todas las atribuciones respecto del personal; y que, *"los funcionarios que responden a un cronograma anual de vacaciones o un plan anual de vacaciones que quién lo rige es la Dirección de Talento Humano, no el señor alcalde"*

66. Indicó que, a fojas 16 se encuentra el numeral 4 de conformidad al artículo 36 inciso final, sobre el tiempo de funciones del vicealcalde y la disposición transitoria primera de la reforma ordenanza a la organización y funcionamiento del Concejo Municipal del cantón Celica realizar la cesación de funciones del vicealcalde/sa.



DESPACHO DR. FERNANDO MUÑOZ BENÍTEZ

CAUSA No. 072-2022-TCE

67. Finalizó exponiendo que, “a fojas 66 del proceso se encuentra el informe jurídico para los miembros de la comisión de equidad de género del GAD de Celica remitido por la abogada Amparo Moncada, procuradora síndica a todo esto se deberá verificar a fojas 75 vuelta los pronunciamientos realizados por la Procuraduría General del Estado para la reforma de ordenanza y sobre todo lo que tiene que ver con el funcionamiento y tiempo establecido para la vicealcaldesa.”

Contradicción de la prueba del denunciado.-

68. La abogada Ana Karen Gómez Orozco, respecto de la prueba practicada por el denunciado expuso que según la Disposición General Primera del COOTAD “se establece que en el plazo contado de un año a partir de esta publicación se extinguirán los patronatos pertenecientes a los Gobiernos Autónomos Descentralizados y se deberá crear una Dirección Social, es así que el estatuto orgánico precisamente del Municipio ya no tiene patronato sino tiene una Dirección Social”

69. Con respecto a las vacaciones del personal del GAD, contradujo la prueba manifestando que se tome en cuenta de cómo la alcaldesa subrogante no tenía ni una sola persona en la secretaría general y que colabore con ella, lo que impidió el desarrollo de su trabajo, lo que demuestra una clara intención de limitar el trabajo de la doctora María Salomé Ludeña Yaguache en la alcaldía.

70. Alegó, que el acto direccionado a la creación de una comisión especial cuando existía una comisión de legislación es porque se quería evitar que el tratamiento lo lleve a cabo la doctora María Salomé Ludeña Yaguache porque la intención ya estaba establecida.

Prueba Testimonial del denunciado.-

71. La primera testigo de la parte denunciada fue Valeria Michelle Cevallos Silva, con cédula de ciudadanía No. 110513423-1, quien es trabajadora social del Patronato Municipal del GAD cantón Celica. Ante cada una de las preguntas del abogado del alcalde, declaró no haber escuchado agresiones verbales emitidas por el Alcalde hacia persona alguna. Mencionó conoce que el alcalde es casado y que la persona encargada en la actualidad del Patronato es la señora Yadira Flores, esposa del alcalde. En el contrainterrogatorio, se le realizaron preguntas sobre si ha presenciado entrevistas de la doctora María Salomé Ludeña Yaguache, sobre los hechos denunciados a lo que respondió que desconoce. Declaro conocer al señor Alejandro Ramón, pero dijo desconocer si había participado en representación del alcalde.

72. El siguiente testigo presentado por el denunciado fue el señor Juan José Bustamante Bustamante, con cédula de ciudadanía No. 110442436-9, quien se desempeña como Coordinador del Patronato de Acción Social del cantón Celica. En su testimonio expuso que el día de la inauguración de radio Pucará, se mantuvo una reunión en la cual estuvieron presentes, Oswaldo Román, Yadira Flores (cónyuge) y María Salomé Ludeña Yaguache.



DESPACHO DR. FERNANDO MUÑOZ BENÍTEZ

CAUSA No. 072-2022-TCE

- a. En dicha reunión se encargó el patronato a la esposa del alcalde. Mencionó también no haber escuchado en medios de comunicación que el alcalde haya mencionado palabras de descrédito contra alguna personal.
- b. En el contrainterrogatorio se le preguntó sobre si comparece a sesiones y eventos públicos del municipio, lo cual fue aceptado.
- c. Se le preguntó sobre si ha constatado la presencia de la doctora María Salomé Ludeña Yaguache en representación de la alcaldía, a lo que respondió afirmativamente pero no supo indicar fechas ni hacer referencia a que eventos se refiere.
- d. Declaró conocer al señor Alejandro Ramón, funcionario del GAD del cantón Celica, pero no ha constatado su presencia en representación del alcalde.
- e. Finalmente declaró que ha constatado la comparecencia del señor Luis Camacho en representación del alcalde Oswaldo Román Calero.

73. Como tercer testigo del denunciado se presenta a Juliana Katherine Mora Mendoza con cédula de ciudadanía No. 070443377-0, en su calidad de médico general del Patronato Municipal del GAD del cantón Celica.

- a. En su testimonio refirió conocer que la representante del Patronato Municipal es la señora Yadira Flores, declaró también no haber escuchado en ningún momento al Alcalde proferir agresiones verbales.
- b. En el contrainterrogatorio se le preguntó si había presenciado entrevistas de medios de la doctora María Salomé Ludeña Yaguache en el contexto de esta denuncia a lo cual respondió afirmativamente, se le pregunto si ha comentado en páginas (web, redes sociales) donde se han transmitido dichas entrevistas a lo que respondió que no.
- c. Declaró haber asistido a la inauguración del Centro Gerontológico extensión San Juan de Pozul, y declaró constatar la comparecencia de "*Juan José, el presidente del GAD parroquial de Pozul, ellos y la señora del CDG de Pozul*". Declaró también constatar la presencia de Alejandro Ramón quien desempeña el cargo de "Técnico de Obras Públicas", mas dijo desconocer si compareció en representación del alcalde Oswaldo Román.
- d. Dijo desconocer si el señor Luis Camacho ha comparecido a algún evento del Patronato Municipal en representación del Alcalde.

74. Finalmente, se contó con la declaración de parte del denunciado, ingeniero Oswaldo Vicente Román Calero, con cédula de ciudadanía No. 110253821-0, dentro de su comparecencia declaró, no haber designado formalmente..o por escrito a la doctora María Salomé Ludeña Yaguache para coordinar el Patronato.

- a. Expuso que, actualmente es su cónyuge quien ostenta el cargo de representante del Patronato Municipal. Añadió que, al iniciar sus



DESPACHO DR. FERNANDO MUÑOZ BENÍTEZ

CAUSA No. 072-2022-TCE

- funciones como Alcalde, su estado civil era “divorciado” y que después se casó, motivo por el cual en la inauguración de radio Pucará le indicó a la doctora María Salomé Ludeña Yaguache que en adelante sería su cónyuge la encargada del Patronato, alegando autonomía administrativa de los GADs.
- b. Declaró, que no hubo entrega formal por cuanto no hubo encargo formal, pero que ahí estuvieron presentes incluso la doctora María Salomé Ludeña Yaguache. Dijo no tener la potestad legal para disponer la rendición de cuentas, y que la denunciante lo podía hacer en las mismas sesiones de consejo.
 - c. Alegó también que, durante su ausencia desde el 16 al 23 de noviembre al subrogar al alcalde, tenía la plena potestad para rendir cuentas si así lo deseaba. Sobre la sesión de parroquialización de Sabanilla, indicó que al estar de vacaciones el concejal principal se tomó en cuenta a su concejal alterna Amanda Jimbo.
 - d. Expone, que según el COOTAD dispone que se hará el encargo al/la vicealcalde/sa en ausencia mayor a tres días por parte del Alcalde que, al ser varias invitaciones a eventos del municipio, él solicitaba a otros funcionarios que comparezcan.
 - e. Expuso, no haber pronunciado jamás expresiones públicas en contra de ninguna persona y que las solicitudes de rendición de cuentas no fueron posibles en el marco de las disposiciones del COE nacional por la Pandemia. Sobre el proyecto de ordenanza, expuso que él no fue quien solicitó la reforma, el solamente realizó la convocatoria a sesión ordinaria. Y es Luis Camacho que solicita añadir un punto de orden del día con la reforma de la Ordenanza Municipal, que no le podía negar y que es el concejo quien aprueba.
 - f. Habló, sobre la conformación de la comisión y el informe jurídico y por cuanto estos fueron favorables se aprobó la reforma. En el conainterrogatorio se le consultaron sobre la naturaleza de los diferentes tipos de sesiones, expuso que se trató la reforma en sesiones extraordinarias por temas de inasistencia y por cuanto no fue tratada el día lunes, se convirtió en extraordinaria.
 - g. Alegó que, las resoluciones del concejo son ley, y fue el mismo concejo quien aprobó la conformación de la comisión ocasional. Se le preguntó si la anterior semana estuvo en una entrevista con Janeth Hinostroza en la ciudad de Quito, a lo que respondió afirmativamente.
 - h. Al preguntarle quien quedó encargado de la alcaldía supo responder nuevamente que *“vea estuve martes y miércoles aquí, ¿qué dice la ley?, cuando uno se ausenta más de tres días está en la obligación de dejar encargando la vicealcaldía, estuve dos días. Cuando se le preguntó quién ingresa a la oficina de la alcaldía respondió que “en la*



DESPACHO DR. FERNANDO MUÑOZ BENÍTEZ

CAUSA No. 072-2022-TCE

oficina de la alcaldía puede entrar cualquiera, mis funcionarios, mi secretaria, cualquiera”.

- i. Se le preguntó cuántas veces ha sido alcalde, y al responder que dos veces, se le preguntó quién fue vicealcalde en su anterior período a lo que respondió “Luis Camacho”. Finalmente negó lo expresado por el testigo Reinaldo Rojas, por cuanto la supuesta conversación a la que hizo referencia nunca tuvo lugar.

Alegatos del denunciante.-

60. La abogada patrocinadora Ana Karen Gómez Orozco, alegó que el denunciado no ha podido demostrar que no ha formado parte de los hechos denunciados, y lo único que ha logrado decir que no ha sido la única persona que debería estar denunciada, sino todo el concejo metropolitano.

- a) De los testimonios actuados, se conoce que el señor Román ofrecía la vicealcaldía diciendo que ya le llegó la hora a la doctora María Salomé Ludeña Yaguache cuando conocía previamente que la ordenanza de funcionamiento del GAD Celica no contemplaba tiempo de duración en sus funciones.
- b) Que, el artículo 317 del COOTAD, obliga a que, siendo el alcalde un hombre la vicealcaldía debe ser ejercida por una mujer. A pesar de eso, es el mismo alcalde quién sugiere la creación de una comisión especial y es el mismo alcalde quién determina que en esta comisión estén únicamente dos concejales, pues conocía que los otros concejales ya se habían pronunciado sobre la ilegalidad de lo que pensaban hacer y sabía que no iban apoyar el proyecto de reforma como ellos pretendían hacer, pretendían que salga justamente con esta transitoria que aplica a la ordenanza de manera retroactiva.
- c) *Al respecto, también afirmó que el principio de irretroactividad “hace imposible que el día de hoy yo saque una ordenanza queriendo normar lo que pasó en el 2019, más aun queriendo a coartar y limitar los derechos establecidos y las funciones que le reconoce tanto el COOTAD como el Código de la Democracia a María Salomé Ludeña en su calidad de vicealcaldesa.”*
- d) Alegó, la defensa de la denunciante que, si bien es cierto se presentó una acción de protección quisiera resaltar cuál es la diferencia primero procesal y segundo de los legitimados, afirmó que en una acción de protección se busca determinar la vulneración de derechos por una acción por una institución de una institución, en este caso el GAD, porque fueron los miembros de concejo municipal quienes tomaron una resolución irregular.
- e) Expuso que, fue una decisión inconstitucional y que vulneraba derechos, por eso fueron ellos los accionados. Dejó dicho, además la Corte Provincial en su facultad de jueces constitucionales aceptaron la



DESPACHO DR. FERNANDO MUÑOZ BENÍTEZ

CAUSA No. 072-2022-TCE

vulneración de derechos y ordenaron que la doctora María Salomé Ludeña Yaguache vuelva a su cargo dejando sin efecto la resolución del Concejo Municipal y ordenando la restitución de María Salomé Ludeña Yaguache.

- f) También, se dijo que el señor ingeniero Oswaldo Vicente Román Calero, ha cometido una infracción electoral muy grave por violencia política de género, por cuanto el hecho de decir “*que no ha sido solo él*”, que han sido también los dos concejales y la procuradora síndica no le releva de responsabilidad (al alcalde); y que, es una competencia exclusiva del Tribunal Contencioso Electoral determinar que si en el conocimiento y el tratamiento de una infracción electoral existen otros supuestos infractores, e incluso le faculta solicitar el inicio de una investigación y que se abra el proceso de oficio lo que no quita por ningún motivo la responsabilidad que recae sobre el señor Oswaldo Román Calero.

61. Las reformas legislativas en materia de protección del derecho de las mujeres pretenden defender aquellas que se encuentren en condiciones de violencia y sufren este tipo de hechos en cualquiera de los de los ámbitos, estableciendo el concepto de relaciones de poder como aquellas acciones omisiones y prácticas, sociales, políticas, entre otras. Asimismo, define a la violencia simbólica la misma que sucede en concordancia con la violencia política como la conducta a través de la producción o reproducción de mensajes, valores, símbolos, iconos o imposiciones de género sociales que consolidan relaciones de dominación, exclusión, desigualdad y discriminación naturalizando la subordinación de las mujeres a esta exclusión.

62. Esta violencia hace precisamente referencia en todos los eventos en los que el señor alcalde prefiere delegar al señor Luis Camacho o al funcionario Alejandro Ramón para que lo represente en calidad de delegado del alcalde, habiéndose demostrado inclusive que el señor Oswaldo Román, cuando se ausenta, no realiza encargos formales, incluso en su testimonio declaró desconocer quién ocupa su oficina los días en los que él no está, sin embargo está acostumbrando precisamente a relegar de funciones a María Salomé por cuanto simplemente no quiere reconocer su cargo de vicealcaldesa.

63. Finalizó su intervención manifestando que “*...al haberse demostrado que el señor Román ha infringido la normativa vigente de protección a los derechos políticos y de participación de las mujeres quisiera ratificarme en mi petición sobre que sea sentenciado con la máxima pena establecida en el artículo 279 del Código de la Democracia en concordancia con el artículo 280 numerales 10 y 11 del mismo cuerpo legal al haber actuado con premeditación en la limitación arbitraria de funciones a la señora María Salomé Ludeña Yaguache ...*”

Alegatos del denunciado.-

64. El abogado patrocinador del denunciado Byron Michael Torres Azanza recordó que la inocencia no debe ser demostrada, sino que al ser un principio



DESPACHO DR. FERNANDO MUÑOZ BENÍTEZ

CAUSA No. 072-2022-TCE

constitucional debe ser probado por quien lo alega. Hizo alusión al artículo 280 del Código de la Democracia que habla sobre la violencia política de género, se criticó el hecho de que la infracción se llame “violencia política de género” por cuanto la palabra género no es sinónimo de mujer.

65. Acotó que, el artículo 280 del Código de la Democracia, nos habla sobre qué es la agresión, y que la RAE conceptualiza este término como una acción que tiene la finalidad de causar daño; y que, según afirmó la defensa del denunciada, en estas circunstancias “no ha demostrado la parte denunciante qué existió un acto que ha causado daño por parte del ingeniero Román”.

66. Expuso que se ha confirmado que no son las cosas como lo ha señalado la parte denunciante. Dijo que, para que exista agresión, debe existir conciencia y dolo y que no sea ha demostrado que exista dolo ni conciencia de generar violencia política de género, que las pruebas presentadas.

67. Señaló que los testigos han dicho que fue el concejal Chalán Luis Camacho, quien presentó la moción a la comisión, Luis Camacho; y que, hablando de la tipicidad subjetiva no ha logrado ser probado por la contraparte.

68. En referencia al otorgamiento de vacaciones, afirmó que no es competencia directa de talento humano, y que “se demostró que no es cuestión del alcalde, ya que existe unidad de talento humano que cronológicamente un plan anual de vacaciones y los funcionarios debemos acogernos a eso.”

69. Como tercer tema, sobre las expresiones públicas en contra de la doctora Salomé, se señaló que se adjuntado un CD, mas no se lo reprodujo, no se dice qué día, no sé qué hora, no se dice en qué radio, no se dice en qué televisión, no se dice si es una red social, no se dice absolutamente nada.

70. Finalizó señalando como pretensión que se declare sin lugar la presente denuncia, por consiguiente, se mande al archivo y se declare la inocencia.

Análisis Jurídico del Caso.-

71. A fin de resolver la presente causa, es necesario dilucidar y analizar las alegaciones de las partes, así como la documentación y demás medios probatorios aportados por aquellas; para el efecto este Tribunal estima necesario pronunciarse en relación con el siguiente problema jurídicos: **¿El señor Vicente Oswaldo Román Calero ha incurrido en la infracción electoral muy grave tipificada en el numeral 14 del artículo 279 concordante con los numerales 10 y 11 del artículo 280 del código de la Democracia?**

72. Para responder esta interrogante, es necesario remitirnos al numeral 14 del artículo 279 del Código de la Democracia, tipifica como infracción electoral muy grave: “14. *Incurrir en actos de violencia política de género*” en conexidad, el artículo 180 del mismo cuerpo legal, que define la violencia política de género como aquella agresión cometida por una persona o grupo de personas, directa o indirectamente, contra de las mujeres candidatas, militantes, electas, designadas o que ejerzan cargos públicos, defensoras de derechos humanos, feministas, lideresas políticas o sociales, o en contra de su familia.; y que, “esta violencia se



DESPACHO DR. FERNANDO MUÑOZ BENÍTEZ

CAUSA No. 072-2022-TCE

orienta a acortar, suspender, impedir o restringir su accionar o el ejercicio de las funciones propias de su cargo, o para inducirla u obligarla a que efectúe en contra de su voluntad una acción o incurra en una omisión, en el cumplimiento de sus funciones, incluida la falta de acceso a bienes públicos u otros recursos para el adecuado cumplimiento de sus responsabilidades..."

73. La misma norma detalla los actos de violencia política de género, aquellos materia de la controversia en la presente causa: *"10. Limiten o nieguen arbitrariamente el uso de cualquier recurso o atribución inherente al cargo político que ocupa la mujer, impidiendo el ejercicio del cargo en condiciones de igualdad; 11. Eviten por cualquier medio que las mujeres en ejercicio de sus derechos políticos asistan a cualquier actividad que implique la toma de decisiones, en igualdad de condiciones;"*

74. A su vez, la Ley Modelo Interamericana para prevenir sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en vida política (Organización de Estados Americanos, 2017)²⁷ conceptualiza la violencia contra las mujeres en la vida política como *"violencia contra las mujeres en la vida política" cualquier acción, conducta u omisión, realizada de forma directa o a través de terceros que, basada en su género, cause daño o sufrimiento a una o a varias mujeres, y que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos políticos. La violencia contra las mujeres en la vida política puede incluir, entre otras, violencia física, sexual, psicológica, moral, económica o simbólica"*.

75. El académico mexicano Mauricio Huesca Rodríguez, determina que, conforme criterios jurisprudenciales, para determinar la existencia de violencia política de género son:

- a) Las acciones, omisiones o tolerancia cuyo objeto o resultado suprima o merme de manera directa o indirecta, parcial o totalmente el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos a votar, ser votada, asociación o afiliación, libertad de expresión y todos los inherentes a los derechos político-electorales de las mujeres, incluyendo el ejercicio del cargo público que desempeña.
- b) Que, esa violencia suceda en el marco del ejercicio de derechos político-electorales o bien en el ejercicio de un cargo público, sin importar que el hecho se manifieste en el ámbito público o privado, en la esfera política, económica, social, cultural o civil.
- c) Que, esa violencia proceda de hombres o mujeres, de medios de comunicación, periodistas, funcionariado público, candidaturas, precandidaturas, líderes partidistas, militancia o simpatizantes de partido político, e incluso ciudadanía en general.

²⁷ Organización de Estados Americanos, O. (2017). *Ley Modelo Interamericana Para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres en la Vida Política*. Washington DC.



DESPACHO DR. FERNANDO MUÑOZ BENÍTEZ

CAUSA No. 072-2022-TCE

- d) Que, esa violencia dirigida a las mujeres se sustente en elementos de género: 1. *Se dirige a una mujer por el sólo hecho de ser mujer*; 2. *Que los efectos de esa violencia tengan un impacto diferenciado respecto de cómo lo resentiría un hombre*; 3. *Que afecte desproporcionadamente a las mujeres*.
- e) La violencia puede incluir, entre otras, violencia física, psicológica, simbólica, sexual, patrimonial, económica o feminicida.

76. Teniendo claro entonces, que es lo que se analizará dentro del presente caso continuamos a resolver el problema jurídico planteado. En el presente caso, se imputa al ingeniero Oswaldo Vicente Román Calero, Alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Celica, provincia de Loja, la comisión de la infracción electoral muy grave de violencia política de género²⁸, derivada de actos como limitación de recursos en uso de sus funciones, exposición de imágenes personales en espacios radiales, delegar funciones estereotipadas y cesación de funciones mediante aplicación retroactiva de una ordenanza municipal.

77. En este marco, se debe hacer referencia a la materialidad de la infracción denunciada, y decimos que para que una conducta sea considerada como infracción electoral²⁹, penal, administrativa o de cualquier otra índole, debe en primer lugar existir norma previa en el ordenamiento jurídico con anterioridad a su comisión, lo que exige la existencia de la tipicidad, uno de los elementos constitutivos de la infracción, en virtud del principio de legalidad, cuyo fundamento se encuentra en el artículo 76 numeral 3 de la Constitución de la República.

78. El caso en análisis demuestra que, la conducta antijurídica se encuentra tipificada en el artículo 279 del código de la Democracia³⁰; y según lo denunciado, el asunto materia de la controversia se detallan en los numerales 10 y 11 del artículo 280³¹, por lo que circunscribiremos nuestro análisis a esos casos.

HECHOS PROBADOS.-

79. Sobre la limitación de funciones de vicealcaldesa tenemos las siguientes pruebas anunciadas y practicadas;

²⁸ Numerales 10 y 11 del Artículo 280 del Código de la Democracia.

²⁹ Véase artículo 275 del Código de la Democracia

³⁰ "Art. 279.- Las Infracciones electorales muy graves serán sancionadas con multa desde veintiún salarios básicos unificados hasta setenta salarios básicos unificados, destitución y/o suspensión de derechos de participación desde dos hasta cuatro años. Se aplicarán a quienes incurran en las siguientes conductas: (...) 14. Incurrir en actos de violencia política de género."

³¹ "Art. 280.- Violencia política de género, es aquella agresión cometida por una persona o grupo de personas, directa o indirectamente, contra de las mujeres candidatas, militantes, electas, designadas o que ejerzan cargos públicos, defensoras de derechos humanos, feministas, lideresas políticas o sociales, o en contra de su familia. (...) 10. Limiten o nieguen arbitrariamente el uso de cualquier recurso o atribución inherente al cargo político que ocupa la mujer, impidiendo el ejercicio del cargo en condiciones de igualdad; 11. Eviten por cualquier medio que las mujeres en ejercicio de sus derechos políticos asistan a cualquier actividad que implique la toma de decisiones, en igualdad de condiciones"



DESPACHO DR. FERNANDO MUÑOZ BENÍTEZ

CAUSA No. 072-2022-TCE

- a) Acta de sesión ordinaria No. 29, que a fojas doce vueltas, consta el reclamo que plantea la doctora María Salomé Ludeña Yaguache en contra del ingeniero Oswaldo Vicente Román Calero por cuanto "(...) *El pasado viernes trece de noviembre en la sesión solemne de parroquialización de Sabanilla se cometió por su parte un acto reprochable y un acto de violencia de género, [sic] Ante las mujeres que estamos como concejales. Se delega a un concejal para que asista y haga la entrega de un acuerdo en representación de la municipalidad, sabiendo que a quien corresponde la de designación [sic] no porque lo diga yo [sic] si no por que [sic] así lo dice el COOTAD*". Este documento reúne el requisito de utilidad de la prueba, y es que valorado en conjunto con los testimonios rendidos, se puede corroborar que se ha desconocido la figura de la alcaldesa para su comparecencia a los actos inherentes a su cargo.
- b) Lo que se corrobora con lo afirmado por señor Reinaldo Rojas Yaguana, de cuyo testimonio tomamos lo siguiente "*... en una ocasión, el 13 de noviembre del 2020, delegó al concejal Luis Camacho, para que asistiera a la sesión conmemorativa por la parroquialización de Sabanilla para que entregue un acuerdo a nombre del Consejo aun estando de vacaciones el concejal y la doctora María Salomé encontrándose en funciones*".
- c) El denunciado ingeniero Oswaldo Vicente Román Calero, en su declaración a su vez expuso: "*el COOTAD en uno de sus artículos y ellos mismo lo mencionan en la denuncia, dice que el alcalde cuando hay ausencia por más de tres días, pero no dice que a cualquier invitación uno esté obligado en delegar al vicealcalde o vicealcaldesa, habla de ausencia mayor a tres días (...) de hecho cuando nos llega invitaciones muchísimas porque creo son 95 barrios y en el verano son todas las fiestas y le invitan al alcalde en muchas veces yo llamo y digo vea ayúdeme y represéntenme o alguna cosa*". De lo antes anotado, se puede confirmar que de palabras del mismo alcalde, solo reconocería la figura de la vicealcaldesa en las ausencias del alcalde mayores a tres días, en las menores a tres días llamaría a otros funcionarios dejando de lado a la vicealcaldesa.
- d) En el acta de sesión No. 40, consta que el alcalde del cantón conformó una comisión ocasional que se encargó de analizar, estudiar y emitir informes respecto al "*Proyecto de reforma de la ordenanza de organización y funcionamiento del consejo municipal*" estando conformada una comisión de legislación y fiscalización, a la cual le competían dichas funciones.
- 80.** Sobre la limitación de recursos en ejercicio de las funciones se han presentado como pruebas:
- a) Acta de sesión de consejo No. 28, de fecha 09 de noviembre de 2020 mediante el cual se aprueba la solicitud de permiso del Alcalde del GAD



DESPACHO DR. FERNANDO MUÑOZ BENÍTEZ

CAUSA No. 072-2022-TCE

cantón Celica desde el 16 de noviembre al 23 de noviembre de 2020.

- b) Acta de sesión No. 29, de fecha 30 de noviembre de 2020, mediante la cual en el punto siete del orden del día consta el informe de actividades realizadas por la doctora María Salomé Ludeña Yaguache, la cual manifiesta que al momento de asumir el encargo detallado en el numeral anterior, se encontró que se habían autorizado vacaciones, traspasos administrativos al personal de Secretaría General (Secretario general; Asistente de secretaria; recepción; chofer del vehículo de la alcaldía; Tesorero y Financiero).

81. De acuerdo con lo expuesto en el artículo 143 del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral³², la carga de la prueba recae sobre el actor, y esta carga se revierte cuando el legitimado pasivo en su contestación contiene afirmaciones explícitas o implícitas sobre el hecho, como sucede en el presente caso.

82. La parte denunciada en su contestación hace afirmaciones que debían ser probadas como, por ejemplo, aquella que las vacaciones fueron planificadas por talento humano, y no de manera direccionada y sin responsabilidad del Alcalde, sin que al respecto haya presentado prueba alguna y sin los testimonios sean una fuente de convencimiento para el juez.

83. Una de las condiciones constantes en el inciso segundo del artículo 280 del Código de la Democracia³³, las cuales son necesarias para la configuración de acto de violencia en contra de las mujeres actuando en política, es decir ejerciendo un cargo público, es impedir o restringir su accionar, incluida la falta de acceso a recursos para el adecuado cumplimiento de sus responsabilidades.

84. En el presente caso habiendo el Alcalde reconocido que las vacaciones al personal efectivamente se dieron durante la época de subrogación por parte de la señora Salomé Ludeña, se produce la limitación de personal necesario para el ejercicio de sus funciones como lo señala la referida norma; por tanto, se configuró un acto de violencia política en contra de la denunciante.

85. Respecto al hecho denunciado sobre funciones estereotipadas, me permito tomar el concepto del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos

³² "Art. 143.- Carga de la prueba. - Es obligación de la parte actora probar los hechos que ha propuesto afirmativamente en la denuncia, acción o recurso y que ha negado el legitimado pasivo en su contestación.

El legitimado pasivo no está obligado a producir prueba si su contestación ha sido simple o absolutamente negativa; pero sí deberá hacerlo si su contestación contiene afirmaciones explícitas o implícitas sobre el hecho, el derecho o la calidad de la cosa litigada." (El subrayado no corresponde al texto original)

³³ "Art. 280.- Violencia política de género, es aquella agresión cometida por una persona o grupo de personas, directa o indirectamente, contra de las mujeres candidatas, militantes, electas, designadas o que ejerzan cargos públicos, defensoras de derechos humanos, feministas, líderes políticas o sociales, o en contra de su familia. Esta violencia se orienta a acortar, suspender, impedir o restringir su accionar o el ejercicio de las funciones propias de su cargo, o para inducirla u obligarla a que efectúe en contra de su voluntad una acción o incurra en una omisión, en el cumplimiento de sus funciones, incluida la falta de acceso a bienes públicos u otros recursos para el adecuado cumplimiento de sus responsabilidades."



DESPACHO DR. FERNANDO MUÑOZ BENÍTEZ

CAUSA No. 072-2022-TCE

Humanos³⁴: *“Un estereotipo de género es una visión generalizada o una idea preconcebida sobre los atributos o las características, o los papeles que poseen o deberían poseer ó desempeñar las mujeres y los hombres. Un estereotipo de género es perjudicial cuando limita la capacidad de las mujeres y los hombres para desarrollar sus capacidades personales, seguir sus carreras profesionales y/o tomar decisiones sobre sus vidas. (...) Los estereotipos de género son ilícitos cuando dan lugar a una o varias violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales.”*

86. De los hechos denunciados y de lo expuesto en audiencia, tomando el concepto anterior debo precisar que no se ha sustentado en audiencia que se produjo un estereotipo en las funciones encargadas como presidenta del Patronato más aún si la funcionaria afirma haber aceptado voluntariamente tales funciones, y posterior reclamar la forma en que le fueron cesadas, por lo que no se ha probado la violación alegada.

87. Finalmente, nos referiremos a la violencia denunciada, esto es la generación de una reforma a la ordenanza de Organización y Funcionamiento del Concejo del Cantón Celica; al respecto corresponde determinar dos aspectos:

- a) Que el gobiernos autónomo descentralizados en virtud de la facultad normativa que le otorga la Ley, pueden generar la normativa y por tanto expedir ordenanzas y sus reformas para regular su funcionamiento;
- b) El principio de irretroactividad de la ley.

88. En cuanto al primer aspecto, la Constitución de la República del Ecuador, en sus artículos 240 y 264, concede facultades legislativas a los gobiernos autónomos descentralizados y por tanto, tienen potestad para emitir ordenanzas, idéntica facultad otorgan los artículos 5, 7 y 57 del COOTAD; sin embargo, el ejercicio de esta competencia debe darse dentro de los límites de la seguridad jurídica, principio de observación obligatoria por parte de organismos y funcionarios públicos, quienes no pueden realizar interpretaciones para generar actos administrativos que resulten dirigidos y violatorios de derechos. No siendo este punto, materia de la controversia en la presente causa, no extenderemos más el análisis.

89. En cuanto al principio de irretroactividad de la Ley, para ilustrar el criterio, acudiremos a lo señalado por la Sala Especializada de lo Civil Mercantil, Laboral, Familia, Niñez y Adolescencia y Adolescentes infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja, en el juicio 11336-2021-00226, que forma parte del expediente a fojas, 87, relativo a la acción de protección interpuesta por la doctora María Salomé Ludeña Yaguache, en cuya sentencia consta:

“...SEXTO.- Analizadas las pruebas presentadas por las partes en el desarrollo de la presente Acción de Protección, conforme a las reglas de la sana crítica, en un marco de respeto del debido proceso y de los principios básicos que orientan nuestro sistema procesal, este Tribunal llega a la

³⁴ <https://www.ohchr.org/es/women/gender-stereotyping>



DESPACHO DR. FERNANDO MUÑOZ BENÍTEZ

CAUSA No. 072-2022-TCE

conclusión que la sentencia dictada por la Jueza aquo, **NO HA GARANTIZADO NI TUTELADO LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES** alegados por la accionante; razón por la cual, debe ser revocada, por los siguientes motivos: No ha entrado al debate procesal el hecho de que, en la Sesión Inaugural del Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Celica, celebrada el día miércoles 15 de mayo de 2019, se procedió a designar y posesionar como Vicealcaldesa de dicho GAD Municipal, a la accionante Dra. María Salomé Ludeña, conforme consta del acta de fs. 22 y 23, designación que se la ha realizado, en base a lo previsto en el Art. 317 del Código Orgánico de Organización Territorial Administrativa, en relación con el Art. 36 de la Ordenanza Sustitutiva a la Ordenanza de Organización y Funcionamiento del Consejo Municipal de Celica, de 25 de junio de 2014,(...); consecuentemente, este Tribunal pasará a analizar el hecho de que, al haberla cesado a la accionante en sus funciones de Vicealcaldesa del GAD Municipal de Celica, mediante la reforma a la Ordenanza de Organización y Funcionamiento del Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de dicho Cantón, aprobada el 1 de junio de 2021; y al haberse elegido un nuevo vicealcalde, vulnera los derechos constitucionales por ella alegados en su demanda inicial. Efectivamente, de la revisión de las normas jurídicas ya señaladas, se advierte que, al no haberse señalado legalmente el periodo de la Vicealcaldesa del GAD Municipal de Celica, se sobreentiende que éste tiene un término de duración de 4 años, igual al del alcalde y demás concejales; consecuentemente sus funciones solamente podían concluir, en relación al tiempo, el 14 de mayo del año 2023. Obra desde fs. 18 vta., y siguientes la Reforma a la Ordenanza de Organización y Funcionamiento del Concejo Municipal del Cantón Celica, la cual ha sido sancionada el 11 de junio de 2021, en la que en su Art. 1, se dispone agregar en el Art. 36 el siguiente inciso final:

El vicealcalde o vicealcaldesa es la segunda autoridad del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Celica, será elegido/a en la sesión inaugural por el Concejo Municipal de entre sus integrantes, por el periodo de dos años, al término de este periodo deberá realizarse una nueva elección, respetando los principios constitucionales de paridad de género, alternabilidad y equidad interterritorial en su orden, el mismo que podrá ser reelegido/a". Y, en la Disposición Transitoria Primera, se estableció: "Una vez que sea sancionada la presente ordenanza reformativa, en la primera sesión ordinaria se elegirá un nuevo/a vicealcalde o vicealcaldesa por el periodo que resta de la presente administración, declarándose previamente la cesación de las funciones de la actual vicealcaldesa". Como se puede advertir de las normas transcritas, la reforma al tiempo de vigencia de las funciones de la vicealcaldesa, entraron en vigencia el 11 de junio del año



DESPACHO DR. FERNANDO MUÑOZ BENÍTEZ

CAUSA No. 072-2022-TCE

2021; por consiguiente, como bien lo sostiene la defensa técnica de la accionante, dicha Ordenanza, no tiene efectos retroactivos. En efecto, es pertinente considerar el momento a partir del cual empiezan a regir las normas, previsto en el artículo 6 del Código Civil, que dice: "La ley entrará en vigencia a partir de su promulgación en el Registro Oficial y por ende será obligatoria y se entenderá conocida de todos desde entonces". Por su parte, el Art. 7 del mismo Código, establece el principio general de irretroactividad de la ley, según el cual: "La ley no dispone sino para lo venidero: no tiene efecto retroactivo.". Respecto a la irretroactividad de las normas, mediante pronunciamiento contenido en Of. No. 07453 de 20 de mayo de 2009, la Procuraduría General del Estado, analizó que: "En virtud del principio de irretroactividad, toda norma tiene vigencia únicamente hacia el futuro, pues la retroactividad definida como la traslación de la vigencia de una norma jurídica creada en un determinado momento histórico, a un momento anterior al de su creación... constituye en realidad una distorsión de su recta función operativa". Sobre esta materia, la Corte Constitucional, en la sentencia No. 031-17-SIN-CC, de 14 de noviembre de 2017, dijo lo siguiente: "(...) Uno de los principios más elementales que guían la aplicación de la ley, es su irretroactividad que significa que ésta sólo rige para lo venidero, y sus efectos solo operan después de la fecha de su promulgación. (...)” De lo dicho, se establece que la reforma que introdujo el Cabildo Municipal, a la Ordenanza de Organización y Funcionamiento del Concejo Municipal del Cantón Celica, aprobada el 7 de junio de 2021, y sancionada el 11 del mismo mes y año, sólo puede ser aplicada, para lo posterior; por consiguiente, la decisión de los accionados de cesar en sus funciones a la accionante, en su calidad de Vicealcaldesa del GAD Municipal de Celica, y designar al concejal Luis Camacho, para que cumpla esas funciones, violenta el derecho a la seguridad jurídica, derecho éste que garantiza certeza en la aplicación normativa, en tanto se fundamenta en el respeto a la Constitución de la República y en la aplicación de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por parte de las autoridades competentes, conforme lo determina el artículo 82 del texto constitucional".

90. Siendo que este fallo se encuentra en el cuaderno procesal; podemos manifestar que la parte pertinente del fallo transcrito recoge y analiza el principio de irretroactividad y vigencia de ley, criterios con los cuales coincide este Tribunal.

91. Ahora, corresponde a este Tribunal Contencioso Electoral, en ejercicio de su obligación administrar justicia electoral; por tanto, determinar si la transgresión al principio de irretroactividad de la norma constituye violencia en contra de una mujer actuando en política y configura o no la infracción muy grave tipificada en el artículo 279, inciso 14 del Código de la Democracia, en concordancia con el artículo 280, numerales 10 y 11 del citado código. Para ello, se debe tomar en cuenta los siguientes factores:



DESPACHO DR. FERNANDO MUÑOZ BENÍTEZ

CAUSA No. 072-2022-TCE

- a) La señora doctora María Salomé Ludeña Yaguache fue electa concejala del Cantón Celica en las elecciones seccionales 2019.
- b) Fue nombrada vicealcaldesa de Celica, en sesión de 15 de mayo de 2019, es decir mientras estaba vigente la ordenanza de Organización y Funcionamiento del Concejo del Cantón Celica emitida el 26 de junio de 2014, en la que no constaba que el periodo del ejercicio del cargo fuera menor que el de concejala, es decir, has el 14 de mayo del año 2023.
- c) El 26 de abril de 2021³⁵ el concejal Luis Camacho solicita se agregue al orden del día la presentación del Proyecto de reforma a la Ordenanza de Organización y Funcionamiento del Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Celica; y, con el voto dirimente del alcalde se incluye. En la misma sesión, el alcalde también sugiere los nombres para conformar una comisión ocasional para análisis del proyecto de reforma; y, otra vez se aprueba con el voto dirimente del Alcalde.
- d) Finalmente se aprueba la Ordenanza de Organización y Funcionamiento del Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Celica, sancionada el 11 de junio de 2021, con el siguiente texto:

"...agregar en el Art. 36 el siguiente inciso final: "El Vicealcalde o vicealcaldesa es la segunda autoridad del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Celica, será elegido/a en la sesión inaugural por el Concejo Municipal de entre sus integrantes, por el período de dos años, al término de este período deberá realizarse una nueva elección, respetando los principios constitucionales de paridad de género, alternabilidad y equidad interterritorial en su orden, el mismo que podrá ser reelegido/a". Y, en la Disposición Transitoria Primera, se estableció: "Una vez que sea sancionada la presente ordenanza reformativa, en la primera sesión ordinaria se elegirá un nuevo/a vicealcalde o vicealcaldesa por el período que resta de la presente administración, declarándose previamente la cesación de las funciones de la actual vicealcaldesa".

92. De los hechos determinados en el párrafo anterior, se evidencia una constante en las actuaciones del Alcalde de Celica que tiene como fin la aprobación de una la reforma a la norma que persigue que el artículo 36 permita determinar un tiempo para el periodo de los vicealcalde, facultad que la tendría el Concejo Municipal, según criterio del Procurador, pero que al ser aplicada en forma retroactiva y estar atada, como paso dos, a la disposición transitoria cuyo contenido está dirigido clara y expresamente a la cesación de funciones de la doctora María Salomé Ludeña Yaguache como *"actual vicealcaldesa"*, se evidencia que la conducta constante del señor Oswaldo Viteri Román tuvo como objetivo

³⁵ Expediente Fs. 20



DESPACHO DR. FERNANDO MUÑOZ BENÍTEZ

CAUSA No. 072-2022-TCE

final impedir que la mencionada ciudadana continúe ejerciendo el cargo público para el que fue designada por el Concejo Municipal, luego de haber sido electa como concejala del cantón.

93. Para reafirmar lo anterior nos remitiremos a fojas 16 y vuelta del expediente, dentro del acta 47 de la sesión donde se cesó en funciones a la vicealcaldesa consta: *"...Continuando con el punto número 4.- De conformidad al Art. 36 inciso final, sobre el tiempo de funciones del vicealcalde/sa, y la Disposición Transitoria primera de la Reforma a la Ordenanza de Organización y Funcionamiento del Concejo Municipal del Cantón Celica, realizar la Cesación de funciones del Vicealcalde/sa; y, elección y posesión de vicealcalde o vicealcaldesa del gobierno autónomo Descentralizado del Cantón Celica. El señor Alcalde pone a consideración el presente punto y pregunta si alguien desea intervenir, en vista que no hubo ninguna intervención, el señor Alcalde cesa las funciones de la señora vicealcaldesa y solicita que mocionen nombres para poder elegir vicealcalde; el Lcdo. Juan Villena..."*

94. De los supuestos fácticos y jurídicos presentados ante este juzgador, se verifica que efectivamente existe un incumplimiento, de lo determinado en el artículo 317 del COOTAD³⁶, inciso final del artículo 167 del Código de la Democracia³⁷; y una concurrencia de actos dirigidos en contra de la vicealcaldesa que han ido desde el desconocimiento de su figura (funciones inherentes al cargo) hasta una cesación de funciones adelantadas; y, por tanto, se configuran los elementos del artículo 280 del Código de la Democracia.

95. El Pleno del Tribunal Contencioso Electoral resolvió en la causa 026-2022, ratificar la sentencia de primera instancia convirtiéndose esta en jurisprudencia para casos análogos de violencia política de género. La sentencia en mención analizó la violencia política de género derivada a cesación ilegal de funciones a través de la aplicación de retroactividad en una Ordenanza Municipal del Cantón Paltas.

96. Se concluye que, el ingeniero Oswaldo Vicente Román Calero, ha adecuado su conducta a lo tipificado como infracción electoral muy grave, tipificada en el numeral 14 del artículo 279 del Código de la Democracia³⁸, concordante con los

³⁶ "Art. 317.- Sesión inaugural. - (...) Los consejos regionales, concejos metropolitanos y municipales procederán a elegir de entre sus miembros a la segunda autoridad del ejecutivo del correspondiente gobierno, de acuerdo con el principio de paridad entre mujeres y hombres, en el caso que la alcaldía le corresponda a un hombre, obligatoriamente se elegirá de sus consejeras o concejeras a una mujer como vicealcaldesa, y, en el caso que la alcaldía le corresponda a una mujer se designará de entre los consejeros o concejeros al vicealcalde;"

³⁷ "Art. 167.- (...) En todos los casos de designación de vicealcalde o vicealcaldesa, cualquiera sea la circunstancia, se respetará el principio de paridad, eligiendo entre los concejales a un hombre en caso de que la primera autoridad de la alcaldía sea mujer o a una mujer, en caso que sea hombre."

³⁸ "Art. 269.- Recurso subjetivo contencioso electoral es aquel que se interpone en contra de las resoluciones o actos de la administración electoral por decisiones en las que se lesionen los derechos de participación de los ciudadanos, las candidatas y candidatos u organizaciones políticas; y, por conflictos internos de las organizaciones políticas y por las resoluciones que adoptan sus organismos directivos, cuando desconocen un derecho particular o lesionan un bien jurídicamente protegido. -14. Sobre resolución de contravenciones electorales cuya decisión proviene de la administración electoral"



DESPACHO DR. FERNANDO MUÑOZ BENÍTEZ

CAUSA No. 072-2022-TCE

numerales 10 y 11 del artículo 280 de la Ley Orgánica Electoral y De Organizaciones Políticas De La República Del Ecuador, Código De La Democracia³⁹.

Por lo expuesto, **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, RESUELVE:**

PRIMERO.- ACEPTA la denuncia por infracción electoral, violencia política de género, presentada por la doctora María Salomé Ludeña Yaguache, en su calidad de concejal y vicealcaldesa, en contra del ingeniero Oswaldo Vicente Román Calero, alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Celica, provincia de Loja.

SEGUNDO.- DECLARAR la responsabilidad del ingeniero Oswaldo Vicente Román Calero en el cometimiento de la infracción tipificada en el artículo 279 numeral 11 y artículo 280 numerales 10 y 11. Por cuanto ha adecuado su conducta en lo tipificado en los numerales 10 y 11 del artículo 280, en concordancia con lo expuesto en el numeral 14 del artículo 279 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia.

TERCERO.- IMPONER al denunciado ingeniero Oswaldo Vicente Román Calero, con cédula de ciudadanía No. 110253821-0, la sanción de destitución del cargo de Alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Celica; además de la suspensión de los derechos de participación por el lapso de (02) dos años; y una multa por el valor de (\$12.000,00), doce mil dólares de los Estados Unidos de América, equivalente a 30 Salarios Básicos Unificados del Trabajador en general, conforme lo estipula en inciso primero del artículo 279 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código De La Democracia.

El pago de la multa impuesta deberá ser efectuado en la cuenta multas, del Consejo Nacional Electoral, en el término de (30) treinta días, bajo prevenciones de ley. En caso de no hacerlo, se cobrarán vía coactiva, conforme lo dispuesto en el artículo 299 del Código de la Democracia.

³⁹ "Art. 280.- Violencia política de género, es aquella agresión cometida por una persona o grupo de personas, directa o indirectamente, contra de las mujeres candidatas, militantes, electas, designadas o que ejerzan cargos públicos, defensoras de derechos humanos, feministas, lideresas políticas o sociales, o en contra de su familia. (...)10. Limiten o nieguen arbitrariamente el uso de cualquier recurso o atribución inherente al cargo político que ocupa la mujer, impidiendo el ejercicio del cargo en condiciones de igualdad;11. Eviten por cualquier medio que las mujeres en ejercicio de sus derechos políticos asistan a cualquier actividad que implique la toma de decisiones, en igualdad de condiciones"



DESPACHO DR. FERNANDO MUÑOZ BENÍTEZ

CAUSA No. 072-2022-TCE

CUARTO.- A EFECTOS del cumplimiento de la sanción impuesta, una vez ejecutoriada la presente sentencia, oficiase con copia debidamente certificadas de la misma a:

- a) Consejo Nacional Electoral, a fin de que registre la suspensión de participación dispuesta en el inciso anterior del ingeniero Oswaldo Vicente Román Calero con cédula de identidad No. 110253821-0.
- b) Ministerio del Trabajo, con la finalidad de registrar la destitución del denunciado, ingeniero Oswaldo Vicente Román Calero, con cédula de ciudadanía No. 110253821-0.

QUINTO.- MEDIDAS DE REPARACIÓN Conforme lo determinado en el artículo 210 del reglamento de trámites del Tribunal Contencioso Electoral, se dispone las siguientes medidas de reparación:

- a) Disculpas públicas, a costas del denunciado, para lo cual deberá publicar en uno de los diarios de mayor circulación de la provincia de Loja, en el término de (05) cinco días.
- b) Publicación del contenido íntegro de la presente sentencia en la página web del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Celica, la cual deberá permanecer el lapso de treinta (30) días
- c) Capacitación sobre violencia política de género, la cual deberá ser impartida por el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Celica para la ciudadanía en general, de lo cual será de participación obligatoria para todos los servidores del GAD. Esta capacitación deberá ser impartida en el plazo de 30 días.

Todas estas medidas de reparación serán cumplidas una vez ejecutoriada la presente sentencia, de lo cual se comunicará a este órgano de Justicia Electoral.

Todas estas medidas de reparación serán cumplidas una vez ejecutoriada la presente sentencia, de lo cual se comunicará a este órgano de Justicia Electoral.

SEXTO.- RESPECTO a la solicitud de la abogada de la parte denunciante de remitir el audio de la presente audiencia a la Fiscalía General del Estado, se niega por cuanto esta juzgadora no cuenta con los elementos para superar una duda razonable sobre el cometimiento de un delito de acción pública, esto es el tipificado en el artículo 270 del COIP.

SÉPTIMO.- ARCHIVAR la causa, una vez ejecutoriada la presente sentencia.

OCTAVO.- NOTIFICAR el contenido de la presente sentencia:



DESPACHO DR. FERNANDO MUÑOZ BENÍTEZ

CAUSA No. 072-2022-TCE

- A la denunciante, doctora María Salomé Ludeña Yaguache y a su abogada patrocinadora, en los correos: mariasalomeludena@hotmail.com; anakarengomezorozco@gmail.com; y, casilla contencioso electoral No. 054
- Al denunciado, ingeniero Oswaldo Vicente Román Calero y a su abogado patrocinador, en los correos: byronmtorres@gmail.com; btorres@byrontorresfirmalegal.ec; casilla contencioso electoral No. 087
- A la Procuraduría General del Estado, en el correo: notificaciones-constitucional@pge.gob.ec; y, casilla contencioso electoral No. 01

NOVENA.- PUBLICAR el contenido de la presente sentencia en la cartelera virtual, www.tce.gob.ec, página web institucional.

CÚMPLASE Y NOTIFÍQUESE.-" F) Dr. Fernando Muñoz Benítez, JUEZ DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL

Lo que comunico para los fines de Ley.-


Dra. Paulina Parra Parra
SECRETARIA RELATORA

