



**CORREOS ELECTRÓNICOS:** [lopezalfon@yahoo.com](mailto:lopezalfon@yahoo.com); [gvega08@gmail.com](mailto:gvega08@gmail.com); [anibal\\_carrera@hotmail.com](mailto:anibal_carrera@hotmail.com).

**Al:** Señor Néstor Napoleón Marroquín Carrera y sus abogados patrocinadores.

**CORREOS ELECTRÓNICOS:** [asesoriajuridica@cne.gob.ec](mailto:asesoriajuridica@cne.gob.ec); [noraguzman@cne.gob.ec](mailto:noraguzman@cne.gob.ec); [secretariageneral@cne.gob.ec](mailto:secretariageneral@cne.gob.ec); [santiagovallejo@cne.gob.ec](mailto:santiagovallejo@cne.gob.ec).

**Al:** Consejo Nacional Electoral, a través de su presidenta Shiram Diana Atamaint Wamputsar y sus abogados patrocinadores.

Dentro de la causa signada con el Nro. 247-2024-TCE, se ha dictado lo que a continuación me permito transcribir:

“Quito D.M., 14 de marzo de 2025, a las 18h05.

**EL PLENO DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL, EXPIDE LA SIGUIENTE:**

**SENTENCIA**

**CAUSA Nro. 247-2024-TCE**

**Tema:** Recurso subjetivo contencioso electoral interpuesto por el señor Néstor Napoleón Marroquín Carrera, contra la Resolución Nro. PLE-CNE-1-24-10-2024-SS de 24 de octubre de 2024, emitida por el Pleno del Consejo Nacional Electoral, con la cual resolvió inadmitir la solicitud de entrega del formato de formulario para la recolección de firmas de respaldo para la revocatoria del mandato en contra del alcalde del Distrito Metropolitano de Quito.

El Tribunal Contencioso Electoral resuelve aceptar el recurso de apelación, declarar la nulidad de la Resolución Nro. PLE-CNE-1-24-10-2024-SS, y disponer al Consejo Nacional Electoral que, en el plazo de quince (15) días, entregue los formularios para la recolección de firmas para la revocatoria del mandato del alcalde del Distrito Metropolitano de Quito.

**I. ANTECEDENTES PROCESALES**



1. El 27 de octubre de 2024 a las 11h34, se recibió en la Secretaría General del Tribunal Contencioso Electoral, un recurso subjetivo contencioso electoral suscrito por el señor Néstor Napoleón Marroquín Carrera en conjunto con sus abogados patrocinadores Alfonso López Jaramillo, Carlos Vega Castellanos y Aníbal Carrera Arboleda, en contra de la Resolución Nro. PLE-CNE-1-24-10-2024-SS de 24 de octubre de 2024, emitida por el Pleno del Consejo Nacional Electoral (Fs. 1-15 vta.).
2. La Secretaría General de este Tribunal asignó a la causa el número 247-2024-TCE, y en virtud del sorteo electrónico efectuado el 27 de octubre de 2024 a las 17h13, según la razón sentada por el secretario general del Tribunal, se radicó la competencia en el doctor Joaquín Viteri Llanga (Fs. 16-18).
3. El 13 de diciembre de 2024 a las 15h26, el juez de instancia emitió sentencia dentro de la causa y, en lo principal, resolvió negar el recurso subjetivo contencioso electoral y ratificar el contenido de la Resolución Nro. PLE-CNE-1-24-10-2024-SS, de 24 de octubre de 2024, emitida por el Pleno del Consejo Nacional Electoral (Fs. 249-257).
4. El 17 de diciembre de 2024 a las 16h29, se recibió en la Secretaría General del Tribunal, un escrito en tres (03) fojas, suscrito por el señor Néstor Napoleón Marroquín Carrera, en conjunto con sus abogados patrocinadores Alfonso López Jaramillo, Carlos Vega Castellanos y Aníbal Carrera Arboleda, con el cual presentó recurso de apelación a la sentencia de 13 de diciembre de 2024 (Fs. 266-268 vta.).
5. Mediante auto de 19 de diciembre 2024 a las 11h16, el juez de instancia concedió el recurso de apelación interpuesto dentro de la presente causa (Fs. 271-272).
6. El 20 de diciembre de 2024 a las 18h43, se efectuó el sorteo electrónico para determinar al juez competente para conocer el recurso de apelación interpuesto por el señor Néstor Napoleón Marroquín Carrera, radicándose la competencia en el doctor Ángel Torres Maldonado, juez del Tribunal Contencioso Electoral, conforme la razón sentada por el secretario general de este Tribunal (Fs. 284-286).
7. El 09 de enero de 2025 a las 08h38, en atención al requerimiento efectuado por el juez sustanciador, se recibió el Memorando Nro. TCE-SG-OM-2025-0012-M de 08 de enero de 2025, suscrito por el secretario general de este Tribunal, con el cual, certifica quiénes son los jueces que intervendrán en el conocimiento y resolución del recurso de apelación dentro de la presente causa y certifica:



(...) el Pleno Jurisdiccional para conocer y resolver el recurso de apelación dentro de la causa Nro. 247-2024-TCE, se encuentra conformado por:

Abg. Ivonne Coloma Peralta;  
Dr. Ángel Torres Maldonado;  
Dr. Fernando Muñoz Benítez;  
Mgs. Guillermo Ortega Caicedo; y,  
Ab. Richard González Dávila;(...)

**8.** Mediante auto de 13 de enero de 2025 a las 11h10, el doctor Ángel Torres Maldonado, juez sustanciador, en lo principal, admitió a trámite el recurso de apelación interpuesto por el señor Néstor Napoleón Marroquín Carrera (Fs. 289- 290).

**9.** Con Memorando Nro. TCE-SG-OM-2025-0057-M de 31 de enero de 2025, el magíster Milton Andrés Paredes, secretario general de este Tribunal, remitió el Memorando Nro. TCE-WO-2025-0032-M de 30 de enero de 2025, firmado electrónicamente por el magíster Guillermo Ortega Caicedo, que contiene su escrito de excusa presentado ante la Presidencia de este Tribunal (Fs.299-304).

**10.** El 03 de febrero de 2025 a las 16h30, el doctor Ángel Torres Maldonado dispuso: suspender plazos y términos para la tramitación de la causa principal y que la Secretaría General del Tribunal proceda conforme el artículo 57 del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral y la Resolución PLE-TCE-1-24-10-2023 emitida por el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral (Fs. 305-306).

**11.** El 04 de febrero de 2025 a las 16h36, se efectuó el sorteo electrónico para determinar al juez ponente de la resolución del incidente de excusa, radicándose la competencia en el doctor Fernando Muñoz Benítez, juez del Tribunal Contencioso Electoral, conforme la razón sentada por el secretario general de este Tribunal (Fs. 314-316).

**12.** El 19 de febrero de 2025 a las 19h48, el Pleno Jurisdiccional de este Tribunal, con voto de mayoría<sup>1</sup>, resolvió negar el incidente de excusa propuesto por el magíster Guillermo Ortega Caicedo; devolver el expediente al juez de la causa principal; e incorporar al expediente el original de la resolución (Fs. 675-682).

<sup>1</sup> Voto salvado del doctor Fernando Muñoz Benítez y del doctor Roosevelt Cedeño López.



13. Mediante auto de 24 de febrero de 2025 a las 12h00, el juez de apelación dispuso reanudar los plazos y términos procesales y continuar con la tramitación de la causa (Fs. 690-691).

## II. ANÁLISIS DE FORMA

### 2.1. Competencia

14. El tercer inciso 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, en los casos de doble instancia, la primera estará a cargo del juez seleccionado por sorteo, de cuya decisión cabe el recurso de apelación ante el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral.

15. El numeral 6 del artículo 268 del Código de la Democracia en concordancia con el numeral 6 del artículo 4 del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral (en adelante, RTTCE), dispone que el Tribunal Contencioso Electoral es competente para conocer y resolver los recursos horizontales y verticales referentes a sus sentencias, autos y resoluciones por consiguiente, el Pleno del Tribunal es competente para conocer y resolver el recurso de apelación presentado por el señor Néstor Napoleón Marroquín Carrera.

### 2.2. Legitimación activa

16. De la revisión del expediente se observa que el señor Néstor Napoleón Marroquín Carrera es parte procesal en la presente causa; por tanto, cuenta con legitimación activa para interponer el recurso vertical de apelación en contra de la sentencia dictada el 13 de diciembre de 2024 a las 15h26, al amparo de lo previsto en el numeral 9 del artículo 13 del RTTCE.

### 2.3. Oportunidad

17. El artículo 214 del RTTCE señala que el recurso de apelación se interpondrá dentro de los tres días contados a partir de la última notificación. La sentencia de primera instancia, de 13 de diciembre de 2024 a las 15h26, fue notificada a las partes procesales el mismo día, de conformidad con las razones sentadas por el secretario relator *ad-hoc*



del Despacho del juez *a quo*<sup>2</sup>. El recurrente presentó el escrito que contiene el recurso de apelación el 17 de diciembre de 2024, a las 16h29 por lo que se verifica que es oportuno.

### III. ANÁLISIS DE FONDO

#### 3.1 Argumentos desarrollados en la sentencia de 13 de diciembre de 2024<sup>3</sup>

18. El juez *a quo*, en la sentencia impugnada, planteó resolver dos problemas jurídicos, consistentes, el primero, en explicar en qué consiste el ejercicio del derecho de revocatoria del mandato a una autoridad de elección popular; y, el segundo en determinar si la Resolución Nro. PLE-CNE-1-24-10-2024-SS de 24 de octubre de 2024, emitida por el Pleno del Consejo Nacional Electoral vulneró los derechos invocados por el recurrente.

19. En respuesta al primer problema jurídico el juez de instancia señaló que el ejercicio del derecho a revocar el mandato a las autoridades de elección popular, presupone el cumplimiento de requisitos y formalidades conforme disponen el inciso segundo del artículo 105 de la Constitución de la República del Ecuador (en adelante, CRE) y el artículo 199 del Código de la Democracia; caso contrario el órgano administrativo electoral no podrá viabilizar el proceso de revocatoria del mandato de una autoridad de elección popular.

20. Para resolver el segundo problema jurídico, examinó el proceso de solicitud de entrega de formato de formularios para la recolección de firmas para la revocatoria de la autoridad cuestionada, con el fin de determinar si la resolución recurrida incurre en los cargos imputados por el recurrente.

20.1. En primer lugar, enumeró los antecedentes fácticos y luego, señaló que el ejercicio del derecho de revocatoria del mandato debe cumplir los requisitos que prevé el artículo innumerado agregado a continuación del artículo 25 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (en adelante, LOPC). En tal sentido advirtió que el señor Néstor Napoleón Marroquín Carrera, al momento de

---

<sup>2</sup> Foja. 262 vta.

<sup>3</sup> Foja. 249-257.



solicitar la entrega del formato referido, no cumplió con los numerales 1 y 2 de la referida norma, sin embargo, señala, dicha omisión fue subsanada por la autoridad administrativa sin que le sea permitido hacerlo.

**20.2** Luego, realizó el análisis respecto a la motivación de la solicitud del formulario de firmas para la revocatoria del mandato de la autoridad cuestionada y determinó que no cumple con el requisito que prevé el literal c) del 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 (en adelante, Reglamento para el ejercicio de la democracia directa).

**21.** Puntualizó que el impulsor de la revocatoria de mandato fundamentó su solicitud en la sanción impuesta por este Tribunal, a la autoridad cuestionada en la causa Nro. 316-2023- TCE, por incurrir en la infracción electoral grave tipificada en el numeral 3 del artículo 278 del Código de la Democracia, lo cual, señala, -a criterio del recurrente- constituye incumplimiento de funciones. Al respecto determinó que la sanción impuesta en aplicación de la norma electoral citada no guarda relación con las facultades, atribuciones y deberes que les corresponde a los alcaldes municipales conforme el artículo 90 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (en adelante, COOTAD).

**22.** Adicionalmente, refirió que el ciudadano Néstor Napoleón Marroquín Carrera no alegó ni probó, de manera específica, cuál de las atribuciones previstas en el artículo 90 del COOTAD incumplió la autoridad cuestionada, pues únicamente presentó copia certificada de la sentencia dictada en la causa Nro. 316-2023- TCE, incumplimiento que, según reitera el juez *a quo*, tienen que ser en relación con las funciones y obligaciones establecidas en la CRE y la ley correspondiente a cada una de las dignidades de elección popular, y no del artículo 90 de la referida norma, conforme dispone el artículo 25 de la LOPC.

**23.** Concluyó que la petición de formato de formulario para recoger firmas de respaldo a la revocatoria del mandato del alcalde del Distrito Metropolitano de Quito en el caso *sub judice* carece de la debida motivación, que exige el artículo 27 de la LOPC, esto es, la argumentación "*que la respalde de manera clara y precisa, justificando las razones en las que se sustenta la solicitud*".



24. Por último, el *juez a quo* advirtió que no hubo afectación ni vulneración del derecho de participación invocado por el ciudadano Néstor Napoleón Marroquín Carrera, puesto que éste incumplió los requisitos previstos en la normativa pertinente, lo que impidió la entrega de los formularios para efectuar el proceso de revocatoria del mandato que pretende impulsar el recurrente.

25. Sostiene que tampoco evidenció la alegada falta de motivación de la Resolución Nro. PLE-CNE-1-24-10-2024-SS, pues indicó que esta cuenta con suficiente fundamentación fáctica y jurídica, al identificar los supuestos fácticos objeto de análisis, citar las disposiciones y principios jurídicos pertinentes y aplicables al caso, contener una concatenación lógica entre las premisas y la conclusión, y encontrarse redactada de forma inteligible, por lo que cumple con los parámetros de motivación en los términos que exige el artículo 76, numeral 7, literal 1) de la CRE.

### 3.2 Contenido del recurso de apelación<sup>4</sup>

26. El señor Néstor Napoleón Marroquín Carrera, en su escrito de apelación, señala, en primer lugar, que la sentencia impugnada establece de forma parcial las premisas jurídicas que posteriormente sirven para la formulación de los dos problemas jurídicos analizados y su resolución. Indica que su petición de formularios dentro del proceso de revocatoria del mandato se fundamenta en que la autoridad incurrió en una de las causales que estipula el artículo 25 de la LOPC, en concordancia con el literal c) del artículo 14 del Reglamento para el ejercicio de la democracia directa. El fondo de su solicitud, añade, es el incumplimiento de las funciones de la autoridad a ser revocada, funciones que constan en la CRE y la ley relativas a sus competencias, y que no analiza la sentencia recurrida.

27. Señala que el incumplimiento de funciones constitucionales y legales es evidente con la sanción impuesta al señor Christian Pabel Muñoz López, burgomaestre del cantón Quito, y por ende funcionario público, por el Tribunal Contencioso Electoral dentro de la causa Nro. 316-2023-TCE, al incurrir en la infracción electoral tipificada en el artículo 278 del Código de la Democracia, que prohíbe a los servidores públicos realizar actos que induzcan al voto a favor de determinada preferencia electoral o promover aportes económicos a una organización política o a una candidata o

---

<sup>4</sup> Fojas 260-262.



candidato. Hecho que, señala, ha sido probado más allá de toda duda razonable y que no fue analizado por el juez *a quo*.

28. Además, indica que si bien el recurrente se equivocó al citar la norma incumplida, el juez *a quo* debía aplicar el principio procesal *iura novit curia*, pues el hecho atribuido y probado tampoco está permitido en el artículo 90 del COOTAD, específicamente en el literal “cc) *Las demás atribuciones que prevean la ley y el estatuto de autonomía*”, en concordancia con el artículo 226 de la CRE, el primero que establece las atribuciones y funciones del alcalde entre las cuales no se encuentra la de realizar actos que induzcan al voto a favor de determinada preferencia electoral o promuevan aportes económicos a una organización política o a una candidata o candidato, y el segundo, que las instituciones del Estado, sus organismos y dependencias, así como los servidores públicos y cualquier persona que actúe en ejercicio de una autoridad estatal, solo podrán ejercer las competencias y atribuciones que les sean asignadas por la Constitución y la ley.

29. Señala que se evidencia el incumplimiento de las atribuciones y funciones por parte del señor Christian Pabel Muñoz López, en su calidad de alcalde metropolitano del Distrito Metropolitano de Quito, pues ni en la Constitución ni, en específico, en el COOTAD se menciona que esta sea la única ley que establezca las funciones y atribuciones de los alcaldes o alcaldesas.

30. Luego, argumenta que el juez *a quo* no precisó que la conducta tipificada y sancionada como infracción electoral en el numeral 3 del artículo 278 del Código de la Democracia sea una conducta, acto, atribución o función debidamente autorizada al funcionario público que ostenta y ejerce el cargo de alcalde metropolitano de Quito. Por lo tanto, indica, el problema jurídico propuesto en el numeral 20.2 y desarrollado en los numerales 29 al 47 no tiene el fundamento necesario para concluir que la negativa realizada en la resolución recurrida sea correcta.

31. Finalmente, solicita que se ordene al Consejo Nacional Electoral la entrega de los formularios para la recolección de firmas dentro del proceso revocatorio del alcalde de Quito, señor Christian Pabel Muñoz López, al haberse confirmado que incumplió en el ejercicio de su cargo, las funciones y atribuciones establecidas en la Constitución y la ley, subsumiendo su conducta en una de las causales que estipula el artículo 25 de la



LOPC, en concordancia con el literal c) del artículo 14 del Reglamento para el Ejercicio de la Democracia Directa.

### 3.3. Análisis jurídico

32. Una vez revisado el recurso de apelación propuesto y analizada la sentencia subida en grado, el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral plantea los siguientes problemas jurídicos para resolver la controversia: **i)** ¿El señor Néstor Napoleón Marroquín Carrera cumplió con los requisitos que prevé la norma jurídica para el ejercicio del derecho a la revocatoria del mandato?; y, **ii)** ¿La sentencia impugnada adolece de deficiencia motivacional conforme lo refiere el recurrente?

#### 3.3.1 De los requisitos que prevé la norma jurídica para el ejercicio del derecho a la revocatoria del mandato

33. Para resolver el primer problema jurídico planteado, esto es, si el señor Néstor Napoleón Marroquín Carrera cumplió los requisitos que prevé la norma jurídica que regula el ejercicio del derecho a la revocatoria del mandato; se realiza el siguiente análisis fáctico y jurídico.

34. La participación ciudadana, conforme establece el artículo 95 de la CRE, es un rol protagónico de las y los ciudadanos en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, así como en el control de las instituciones del Estado y de la sociedad, incluyendo a sus representantes; este derecho abarca todos los asuntos de interés público mediante los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.

35. Entre los derechos de participación consta en el artículo 61 ibídem el de “[r]evocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular”. Derecho que es regulado, más adelante en el artículo 105 de la norma constitucional, en los siguientes términos: “[l]a 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”.

36. Por su parte, la Corte Constitucional del Ecuador, respecto a este derecho de participación señaló:



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.<sup>5</sup>

(...) la Constitución de la República otorga el derecho de revocar el mandato de 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 democrático 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 las 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<sup>6</sup>.

**37.** Los artículos 199 y 200 del Código de la Democracia y 310 del COOTAD regulan el ejercicio de este derecho, respecto a la solicitud, procedimiento y condición de temporalidad, que se desarrollan con más detalle en la LOPC artículos 25, innumerado agregado después del artículo 25 y 27 los cuales, a su vez, señalan las causales, requisitos de admisibilidad y trámite, en los siguientes términos:

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 (...)

Art. ...- Requisitos de admisibilidad:

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Nro. 001-11-SIO-CC, en *Caso Nro. 005-10-10*, de 26 de enero de 2011, párr. 20.

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Nro. 019-15-SIN-CC, en *Caso Nro. 0030-11-IN* de 24 de junio de 2015, párr. 7.



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; (...)

El solicitante presentará al Consejo Nacional Electoral la petición de revocatoria del mandato de la autoridad cuestionada, acompañando los respaldos conforme a lo previsto en el Artículo 26 de esta Ley. (...)

**38.** Adicionalmente, el Reglamento para el ejercicio de la democracia directa, en su artículo 14 establece:

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.



39. Conforme la normativa citada, el ejercicio del derecho de revocatoria del mandato de autoridades de elección popular se encuentra reglado; por tanto, los promotores de la revocatoria del mandato, así como las autoridades competentes tienen el deber de observar su debido cumplimiento para que sólo entonces los ciudadanos expresen su voluntad de revocar o ratificar el mandato conferido en la respectiva elección.

40. En el caso en análisis, el solicitante de los formularios para la recolección de firmas para proponer la revocatoria del mandato de la autoridad cuestionada, presentó su solicitud, ante el organismo administrativo desconcentrado el 05 de agosto de 2024, fundamentada en el artículo 25 de la LOPC: *“incumplimiento de las funciones y obligaciones establecidas en la CRE y la ley correspondiente a cada una de las dignidades de elección popular”*, por cuanto, en la sentencia Nro. 316-2023-TCE dictada por este Tribunal, se declaró la responsabilidad de la referida autoridad por el cometimiento de la infracción electoral determinada en el numeral 3 del artículo 278 del Código de la Democracia.

41. La Delegación Provincial Electoral de Pichincha remitió el expediente administrativo al Consejo Nacional Electoral, el 03 de septiembre de 2024, órgano administrativo que verificó el cumplimiento de los requisitos de forma y fondo, y mediante Resolución Nro. PLE-CNE-1-24-10-2024-SS negó la entrega de los formularios para la recolección de firmas para la revocatoria de mandato, pues, por una parte, determinó que el proponente cumplió con los siguientes requisitos:

- a) Comprobación de la identidad del proponente y que esté en ejercicio de los derechos de participación.
- b) Que el proponente no se encuentre incurso en las causales de inhabilidad.
- d) Nombres, apellidos y números de cédula de las o los peticionarios.
- e) Nombres, apellidos, números de cédula, correo electrónico, dirección, números telefónicos, original y copias a color de la cédula y papeleta de votación de la o el representante o procurador común.
- f) Certificado de estar en ejercicio de los derechos de participación otorgado por el Consejo Nacional Electoral.
- g) Entrega de medio magnético.
- h) 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 elect[a] la autoridad cuestionada.



i) Que el peticionario conste inscrito en el registro electoral de la circunscripción de la autoridad cuya revocatoria se propone.<sup>7</sup>

42. Y, por otra parte, determinó que no cumplió con: “c) *La determinación clara y precisa de los motivos por los cuales se solicita la revocatoria, los cuales servirán de base para la recolección de firmas del proceso de revocatoria*”. Ya que refirió que el proponente no expuso los motivos de su petición y no adjuntó documentación de los supuestos incumplimientos establecidos en la CRE y la ley, así como tampoco la descripción de los hechos en los que se ha producido algún incumplimiento, conforme ordena el COOTAD.

43. Así como tampoco cumplió con la “j) *[m]otivación de la solicitud de revocatoria del mandato*” y en torno a este requisito, con “j.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*”. Pues, manifestó que el peticionario no justificó de manera clara, cuál es el presunto incumplimiento de la ley y de qué manera la sentencia dictada en la causa Nro. 316-2023-TCE constituye prueba de la existencia del incumplimiento de las funciones y obligaciones del alcalde del Distrito Metropolitano de Quito, establecidas en el artículo 90 del COOTAD.

44. Así también refirió que, el pedido de formularios para la revocatoria de mandato debió sustentarse con base al incumplimiento de las funciones y responsabilidades del cargo de elección popular que ostenta la autoridad cuestionada, previstas en el artículo 90 del COOTAD, y no en la sanción impuesta por el Tribunal Contencioso Electoral en la causa argüida, que no tiene que ver con el incumplimiento de sus competencias o funciones, en ejercicio del cargo de alcalde metropolitano, ya que confunde la imposición de sanciones por el cometimiento de conductas antijurídicas, con la determinación de competencias de una autoridad en el ejercicio de sus funciones.

45. En línea con lo anterior, el juez *a quo*, al momento de examinar el proceso de solicitud de la entrega de formularios para la recolección de firmas, en el párrafo 34 señaló que el proponente no cumplió con los requisitos que constan expresamente señalados en los numerales 1 y 2 del artículo innumerado agregado a continuación del artículo 25 de la LOPC. Lo cual, si bien -señala- se subsanó sin que les sea permitido,

---

<sup>7</sup> Fojas 209 vta. -214 vta.



contradice el examen realizado por el órgano administrativo electoral, que en relación a estos requisitos indicó su cumplimiento.

**46.** Respecto al contenido de la petición de formato de formularios, el juez *a quo* recoge en su mayoría el análisis efectuado en la resolución impugnada, así en los párrafos 40 y 41, señala que la petición carece de la debida motivación que exige el artículo 27 de la LOPC, puesto que el promotor de la revocatoria del mandato no alegó, determinó, identificó, ni mucho menos probó de manera específica cuál o cuáles de los deberes y atribuciones incumplió la autoridad cuestionada, y reiteró que, debe estar relacionado con las funciones y obligaciones establecidas en la CRE y la ley correspondiente al ejercicio de su cargo. Sin embargo, limitó su estudio a las funciones que prevé el artículo 90 del COOTAD.

**47.** Análisis que no comparte este Tribunal por las siguientes consideraciones, en primer lugar, el artículo 25 de la LOPC, establece tres causales independientes para el ejercicio del derecho constitucional de revocatoria del mandato: **i)** incumplimiento del plan de trabajo, **ii)** incumplimiento de las disposiciones legales relativas a la participación ciudadana, e **iii)** incumplimiento de las demás funciones y obligaciones establecidas en la CRE y la ley correspondiente a cada una de las dignidades de elección popular.

**48.** El recurrente fundamentó su solicitud en la tercera causal, relacionada con el incumplimiento por parte del alcalde metropolitano de Quito de: **i)** sus funciones y **ii)** las obligaciones establecidas en: **a)** la CRE y **b)** la ley correspondiente a la dignidad que ostenta. Esto, debido a que se determinó su responsabilidad por vulnerar los principios electorales de igualdad de condiciones y libertad de sufragio, adecuando su conducta a la infracción electoral tipificada en el numeral 3 del artículo 278, conforme a la sentencia emitida por este Tribunal en la causa Nro. 316-2023-TCE; dicha razón constituye- a criterio de esta Magistratura- un motivo claro y preciso, conforme a la causal invocada.

**49.** El artículo 83 de la norma constitucional prescribe la obligación de los ciudadanos, sin perjuicio de otros deberes, de acatar y cumplir la Constitución, la ley y las decisiones legítimas de autoridad competente. El artículo 226 *ibídem*, establece como principios de la administración pública, el de legalidad y limitación del poder, referentes a que ninguna autoridad, institución o servidor público puede actuar más allá



de lo que le esté permitido por la Constitución o las leyes. Este principio asegura que las actuaciones de autoridades no sean arbitrarias y que siempre se ajusten al marco normativo establecido, evitando abusos de poder y garantizando el respeto a los derechos de los ciudadanos.

**50.** Por lo que, un servidor público, en el presente caso de la envergadura de alcalde metropolitano, debe cumplir irrestrictamente sus obligaciones y funciones previstas en la Constitución y las leyes, respecto a la dignidad que ejerce. No puede actuar más allá de lo que le esté permitido, pues lo contrario implicaría el incumplimiento de sus obligaciones.

**51.** Adicionalmente, la Constitución, en su artículo 230, prevé la dedicación exclusiva al servicio público y la prohibición de desempeñar otros cargos, salvo la docencia fuera del horario laboral, las cuales son recogidas en el literal c) del artículo 331 del COOTAD, respecto a las prohibiciones del ejecutivo, de la siguiente manera: *“(d)edicarse a ocupaciones incompatibles con sus funciones o que le obliguen a descuidar sus deberes y obligaciones con el gobierno autónomo descentralizado”*.

**52.** En este contexto, precisa referir que el artículo 90 del COOTAD literal cc) *“atribuye al alcalde metropolitano el cumplimiento de las demás atribuciones que prevean la ley y el estatuto de autonomía”*, lo cual se relaciona con el artículo 3 íbidem que señala *“(e)l ejercicio de la autoridad y las potestades públicas de los gobiernos autónomos descentralizados se regirán por los siguientes principios: “(...) La unidad jurídica se expresa en la Constitución como norma suprema de la República y las leyes, cuyas disposiciones deben ser acatadas por todos los niveles de gobierno, puesto que ordenan el proceso de descentralización y autonomías.”*

**53.** Conforme a lo expuesto, este Tribunal considera que se encuentran justificados los motivos por los cuales el señor Néstor Napoleón Marroquín Carrera solicitó la entrega de formularios para la recolección de firmas, pues, al ser la revocatoria de mandato un mecanismo de control político-ciudadano de carácter vertical de las autoridades de elección popular, estas deben asumir la función pública como un servicio a la colectividad y cumplir con las funciones y obligaciones previstas en la CRE y la ley.

**54.** Para el caso que nos ocupa, la fundamentación y presunto incumplimiento de funciones derivan de una sentencia adoptada por este órgano de administración de



justicia electoral, previo agotamiento del trámite correspondiente, en cuya virtud constituye prueba por sí misma respecto al incumplimiento de obligaciones previstas en la ley.

### **3.3.2 Sobre el significado de las funciones y obligaciones de las autoridades públicas**

**55.** Conforme se advierte del expediente, la solicitud de formularios para la recolección de firmas para la revocatoria del mandato de la autoridad cuestionada incluye una motivación clara y precisa, en la que se advierten las razones que respaldan su petición. En los numerales 3, 3.1 y 3.2 se señalan los fundamentos de hecho y de derecho, y en el numeral 3.3 se exponen las condiciones del incumplimiento de funciones y obligaciones establecidas en la Constitución y la ley. Así también, como respaldo, adjuntó copias certificadas de la sentencia ya referida.

**56.** Se entiende por funciones que ejercen las autoridades públicas, aquella forma en que se ejercen las atribuciones, es decir, las acciones, la manera en que la respectiva institución participa en la realización de las materias asignadas por la Constitución o la Ley, a través de sus autoridades. En otras palabras, las funciones son los medios de que el Estado se vale para ejercer sus atribuciones encaminadas al logro de sus fines. En el presente caso, las funciones del alcalde del Distrito Metropolitano de Quito, se derivan de las competencias atribuidas en el artículo 264 de la Constitución y se encuentran explícitamente dispuestas en el artículo 90 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y otras leyes relacionadas que forman parte del ordenamiento jurídico ecuatoriano.

**57.** Se entiende por obligación, al deber de hacer o de no hacer algo que se encuentre explícitamente ordenado en los textos normativos aplicables a cada autoridad o servidor público. En el presente caso, se trata de las prohibiciones dispuestas por el ordenamiento jurídico para quien ejerza el cargo de alcalde del Distrito Metropolitano de Quito. No es discrecional cumplirlas o no, sino que constituyen obligaciones imperativas cuya inobservancia puede generar consecuencias jurídicas.

**58.** El recurrente basa su solicitud de formularios para promover la revocatoria del mandato, con sustento en la sentencia Nro. 316-2023-TCE, en la cual el Tribunal Contencioso Electoral sancionó al señor Christian Pabel Muñoz López, en su calidad de



alcalde del Distrito Metropolitano de Quito, por haber incurrido en la infracción electoral prevista en el numeral 3 del artículo 278 del Código de la Democracia, en virtud de haber inducido al voto en favor de una preferencia electoral, pese a encontrarse en ejercicio de sus funciones.

**59.** Por su parte, el artículo 25 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social incorpora entre las causales para la procedencia de la revocatoria del mandato, el incumplimiento de “*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*”, que para el caso que nos ocupa, se sustenta en una sentencia emitida por este Tribunal, en la que se determinó que la autoridad cuya revocatoria del mandato se solicita, en ejercicio de sus funciones, incurrió en la infracción electoral establecida en numeral 3 del artículo 278 del Código de la Democracia, es decir, no deriva de una acción u omisión del ordenamiento jurídico como particular sino por el cargo de representación popular que ostenta y que se encuentra establecida por una autoridad judicial competente.

**60.** Por lo expuesto, este Tribunal concluye que la solicitud de entrega del formato de recolección de firmas para la revocatoria del mandato del señor Christian Pabel Muñoz López cumple con lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y literal c) del 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.

**61.** Sin embargo, dado que la sentencia Nro. 316-2023-TCE contiene una sanción que se encuentra en firme, es decir que, ya fue juzgado y sancionado, el Tribunal debe analizar si el procedimiento de revocatoria del mandato constituye o no doble juzgamiento por la misma causa y materia, toda vez que se encuentra prohibido en el literal i) del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con el artículo 14.7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 8.4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

### **3.3.3 Sobre la aplicación del principio *non bis in ídem***

**62.** La aplicación del principio *non bis in ídem*, aforismo latino que significa no dos veces sobre lo mismo, requiere que la conducta denunciada haya sido definida mediante



sentencia ejecutoriada, es decir que, una vez declarada la inocencia o culpabilidad de una persona mediante sentencia en firme, no puede ser nuevamente juzgada, esto es cuando haya producido los efectos de cosa juzgada, tal como declaró el Comité de Derechos Humanos de la ONU durante el período de sesiones desarrollado en junio de 2007 en Ginebra.

**63.** Para definir cuándo opera esta garantía, es necesario partir de lo que se entiende por “ser juzgado”. Por juzgado se entiende a un individuo que haya sido condenado o absuelto por una sentencia firme e irrevocable, o sea, contra la que no procede legalmente ningún recurso. De lo anterior, se deduce que -única y exclusivamente- cuando en un juicio se haya dictado una sentencia en los términos señalados, y establecidos en los ordenamientos procesales, se actualizará la garantía de seguridad jurídica. En otras palabras, el individuo de esta manera condenado o absuelto será el titular de la garantía. En caso de que la sentencia dictada no tenga ese carácter de irrevocabilidad, es perfectamente factible la posibilidad de un nuevo proceso.

**64.** En el presente caso, es claro que mediante sentencia en la causa Nro. 316-2023-TCE, el señor Christian Pabel Muñoz López fue juzgado y sancionado por el Tribunal Contencioso Electoral que le encontró responsable de incurrir en infracción electoral tipificada en el Código de la Democracia y cuya sentencia se encuentra en firme. Por tanto, no cabe otro juzgamiento y sanción por la misma causa y razón. Sin embargo, el recurso que motiva la presente sentencia se refiere a una solicitud de revocatoria del mandato de la misma autoridad de elección popular, lo cual constituye un ejercicio de democracia directa, previsto en el artículo 105 de la Constitución, cuya decisión no constituye una amenaza de sanción, sino la posibilidad de que los electores se pronuncien para ratificar o no la confianza pública en el ejercicio del poder político.

**65.** Por lo expuesto en párrafos anteriores se concluye que la solicitud de revocatoria del mandato no incurre en la prohibición constitucional de no ser juzgado y sancionado dos veces por la misma causa y materia.

#### **3.3.4 Sobre la alegada deficiencia motivacional de la sentencia impugnada**

**66.** Respecto al segundo problema jurídico, corresponde determinar si la sentencia impugnada adolece de deficiencia motivacional conforme lo refiere el recurrente, al respecto se realiza el siguiente análisis fáctico y jurídico.



67. La motivación como garantía del derecho al debido proceso se encuentra prevista en el artículo 8.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos (en adelante, CADH), mandato de optimización que es recogido en el literal l) del numeral 7 del artículo 76 de la CRE que prescribe:

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.

68. La Corte Constitucional en la sentencia hito Nro. 1158-17-EP/21 ha determinado las pautas para examinar los cargos referentes a la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación que, conforme su redacción en el texto constitucional citado, ostenta un criterio rector que implica que la resolución exprese una estructura mínimamente completa, compuesta por dos elementos: una fundamentación normativa suficiente y la fundamentación fáctica suficiente.

69. Como bien establece la referida sentencia, la fundamentación normativa suficiente implica que se enuncien las reglas y principios jurídicos en que se funda la decisión tomada y una justificación suficiente de su empleo a los hechos materia del caso. Por su parte, la fundamentación fáctica suficiente implica que se establezca de manera justificada los hechos que se consideran probados en la causa. De incumplirse el criterio rector, la argumentación jurídica adolece de deficiencia motivacional.

70. En este sentido, si bien el recurrente no establece de forma concreta la deficiencia motivacional en la que ha incurrido la sentencia impugnada, señaló que dicha resolución establece de forma *parcial* las premisas jurídicas que posteriormente sirven para la formulación de los dos problemas jurídicos analizados, argumento que, a criterio de este Tribunal, implica el cargo de insuficiencia motivacional.

71. Respecto a la insuficiencia motivacional, la Corte Constitucional ecuatoriana ha señalado que una argumentación jurídica es insuficiente “*cuando la respectiva decisión cuenta con alguna fundamentación normativa y alguna fundamentación fáctica, pero*



*alguna de ellas es insuficiente porque no cumple el correspondiente estándar de suficiencia”<sup>8</sup>.*

72. De la revisión de la sentencia recurrida, se observa que no se realiza un análisis completo de la fundamentación jurídica. Aunque se enuncian ciertas normas y principios jurídicos en los párrafos 21 al 28 y se enumeran varios antecedentes fácticos, estos no guardan relación con los problemas jurídicos que se abordan en los párrafos 35 al 40. Asimismo, se advierte que en los párrafos 40 y 41, de manera parcial, se responde al argumento que el recurrente considera es el de fondo de su petición.

73. En tal sentido, este Tribunal considera que la sentencia impugnada adolece del vicio de insuficiencia motivacional al no contar con una argumentación fáctica y jurídica que cumpla con el criterio rector.

#### IV. DECISIÓN

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

**PRIMERO.-** Aceptar el recurso de apelación interpuesto por el señor Néstor Napoleón Marroquín Carrera en contra de la sentencia emitida por el juez de instancia el 13 de diciembre de 2024 a las 15h26.

**SEGUNDO.-** Declarar la nulidad de la Resolución Nro. PLE-CNE-1-24-10-2024-SS de 24 de octubre de 2024.

**TERCERO.-** Disponer al Consejo Nacional Electoral que, en el plazo de quince (15) días, entregue los formularios para la recolección de firmas para la revocatoria del mandato del alcalde del Distrito Metropolitano de Quito al solicitante señor Néstor Napoleón Marroquín Carrera.

**CUARTO.-** Una vez ejecutoriada la presente sentencia, se dispone el archivo de la causa.

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Nro. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párrafo 69.



**QUINTO.-** Notifíquese con el contenido de la presente sentencia:

**5.1.** Al señor Néstor Napoleón Marroquín Carrera y sus abogados patrocinadores en los correos electrónicos: [lopezalfon@yahoo.com](mailto:lopezalfon@yahoo.com); [gvega08@gmail.com](mailto:gvega08@gmail.com); [anibal\\_carrera@hotmail.com](mailto:anibal_carrera@hotmail.com); y, en la casilla contencioso electoral Nro. 073.

**5.2.** Al Consejo Nacional Electoral, a través de su presidenta Shiram Diana Atamaint Wamputsar y sus abogados patrocinadores en los correos electrónicos: [asesoriajuridica@cne.gob.ec](mailto:asesoriajuridica@cne.gob.ec); [noraguzman@cne.gob.ec](mailto:noraguzman@cne.gob.ec); [secretariageneral@cne.gob.ec](mailto:secretariageneral@cne.gob.ec); [santiagovallejo@cne.gob.ec](mailto:santiagovallejo@cne.gob.ec); y, en la casilla contencioso electoral Nro. 003.

**SEXTO.-** Siga actuando el magíster Milton Paredes Paredes, secretario general de este Tribunal.

**SÉPTIMO.-** Publíquese el contenido de la presente sentencia en la cartelera virtual-página web institucional [www.tce.gob.ec](http://www.tce.gob.ec).

**CÚMPLASE Y NOTIFÍQUESE. –” F.)** Abg. Ivonne Coloma Peralta, **JUEZA**; Dr. Ángel Torres Maldonado Msc. Phd (c), **JUEZ**; Dr. Fernando Muñoz Benítez, **JUEZ (VOTO SALVADO)**; Mgs. Guillermo Ortega Caicedo, **JUEZ**; Ab. Richard González Dávila, **JUEZ (VOTO SALVADO)**.

**Certifico. -** Quito, D.M., 14 de marzo de 2025.

  
Mgs. Milton Paredes Paredes  
**SECRETARIO GENERAL**  
KCM







**CORREOS ELECTRÓNICOS:** [lopezalfon@yahoo.com](mailto:lopezalfon@yahoo.com); [gvega08@gmail.com](mailto:gvega08@gmail.com);  
[anibal.carrera@hotmail.com](mailto:anibal.carrera@hotmail.com).

**Al:** Señor Néstor Napoleón Marroquín Carrera y sus abogados patrocinadores.

**CORREOS ELECTRÓNICOS:** [asesoriajuridica@cne.gob.ec](mailto:asesoriajuridica@cne.gob.ec);  
[noraguzman@cne.gob.ec](mailto:noraguzman@cne.gob.ec); [secretariageneral@cne.gob.ec](mailto:secretariageneral@cne.gob.ec);  
[santiagovallejo@cne.gob.ec](mailto:santiagovallejo@cne.gob.ec).

**Al:** Consejo Nacional Electoral, a través de su presidenta Shiram Diana Atamaint Wamputsar y sus abogados patrocinadores.

Dentro de la causa signada con el Nro. 247-2024-TCE, se ha dictado lo que a continuación me permito transcribir:

### **"VOTO SALVADO**

**DR. FERNANDO MUÑOZ BENÍTEZ**  
**JUEZ PRINCIPAL**

En relación a la sentencia dictada por la mayoría de los miembros del Tribunal Contencioso Electoral, dentro de la presente causa, expreso respetuosamente los argumentos jurídicos en virtud de los cuales me permito disentir, respecto al análisis practicado:

#### **FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA DE INSTANCIA:**

1. La sentencia emitida por el juez de instancia dentro de la presente causa, contiene los siguientes argumentos:
  - 1.1. Que, el presente recurso subjetivo contencioso electoral ha sido propuesto por el señor Néstor Napoleón Marroquín Carrera, en contra de la resolución Nro. PLE-CNE-1-24-10-2024-SS, con la cual, el Consejo Nacional Electoral, resolvió negar la solicitud de entrega del formato de formulario para la recolección de firmas de respaldo para la revocatoria del mandato al señor Christian Pabel Muñoz López, alcalde del Distrito Metropolitano de Quito.
  - 1.2. Que, tanto en la sede administrativa, como en la sede jurisdiccional, el accionante se fundamentó en la causal prevista en el literal c) del 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 del Consejo Nacional Electoral.
  - 1.3. Que, el accionante del presente recurso ha establecido como incumplimiento de funciones atribuibles a la autoridad cuestionada, el hecho de que ésta última haya recibido sentencia condenatoria por este



Tribunal dentro de la causa Nro. 316-2023-TCE, al haber demostrado el cometimiento de actos proselitistas tipificados y sancionado en el artículo 278 numeral 3 del Código de la Democracia.

- 1.4. Que, las funciones y atribuciones de los alcaldes constan detalladas en el artículo 90 del COOTAD, y en la presente causa el proponente no ha alegado ni ha probado los incumplimientos la autoridad cuestionada.
- 1.5. Con tales antecedentes, rechaza el recurso subjetivo contencioso electoral propuesto y ratifica el acto administrativo recurrido.

#### **FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN:**

2. El recurrente, fundamenta su apelación en los siguientes términos:
  - 2.1. Que, la sentencia que contiene la sanción impuesta a la autoridad cuestionada en la sentencia dictada dentro de la causa 316-2023-TCE, es motivo para, a su criterio, determinar el incumplimiento de funciones por el cual busca iniciar un proceso de recolección de firmas para la remoción del señor Christian Pabel Muñoz López, alcalde del Distrito Metropolitano de Quito.
  - 2.2. Que, la sentencia y sanción impuesta por parte de este Tribunal al señor Christian Pabel Muñoz López, alcalde del Distrito Metropolitano de Quito, es, a su entender, prueba suficiente para demostrar que la autoridad cuestionada incumplió sus funciones.

#### **ANÁLISIS SOBRE EL FONDO:**

3. Para analizar el presente caso, es necesario precisar que, el artículo 25 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana dispone:

*"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.(...)"*

4. Por su parte el 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 del Consejo Nacional Electoral, indica:

*"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.**

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." (énfasis añadido).

5. La revocatoria de mandato está contemplada en la Constitución de la República, el artículo 105 establece que las personas en goce de derechos políticos pueden revocar el mandato a las autoridades de elección popular. Las solicitudes de revocatoria pueden presentarse una vez cumplido el primer año y antes del último año del período para el cual fue electa la autoridad cuestionada. Durante el período de gestión de una autoridad, solo puede realizarse un proceso de revocatoria del mandato.
6. La revocatoria de mandato es un mecanismo de participación ciudadana que permite a los electores destituir de su cargo a una autoridad elegida por voto popular antes de que concluya su período oficial. Este proceso se fundamenta en el principio democrático de que la soberanía reside en el pueblo, otorgándole la facultad de evaluar y, en su caso, retirar la confianza depositada en sus representantes.
7. En la presente causa, correspondía al proponente del proceso de revocatoria del mandato fundamentar los supuestos incumplimientos en que habría incurrido la autoridad cuestionada; lo cual en el presente caso no ha sucedido, dado que, la imprecisión respecto a tales imputaciones no se ha realizado desde la fase administrativa, esto es ante el Consejo Nacional Electoral, ni en la deducción del presente recurso subjetivo.
8. En la especie se colige que el proponente, basa su petición alegando que la expedición de la sentencia dentro de la causa 316-2023-TCE por una infracción electoral que cometió la autoridad cuestionada es motivo suficiente que se determinen los supuestos incumplimientos en que ésta habría incurrido.
9. Al respecto, el Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral, respecto a la carga probatoria dispone en sus artículos 140 y 143 lo siguiente:

*"Art. 140.- Necesidad de la prueba.- Deben probarse todos los hechos alegados por las partes, salvo los que no lo requieran, tales como aquellos de pleno derecho.*

*(...)*

*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 (...)"*



10. De lo antes expuesto, se puede colegir que la parte proponente no ha presentado elementos probatorios que permitan determinar que la autoridad cuestionada se encuentre inmersa en los incumplimientos que se le imputan.

11. La Ley Orgánica de Participación Ciudadana dispone el ejercicio de este derecho en los siguientes términos

*"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. Las causas desglosadas son:*

- i) Incumplimiento de su plan de trabajo,
- ii) Incumplimiento de las disposiciones legales relativas a la participación ciudadana; e
- iii) Incumplimiento de las demás funciones y obligaciones establecidas en la Constitución de la República y la ley".

12. Sobre la procedencia para la presentación de la revocatoria de mandato el Reglamento de Consultas Populares Iniciativa Revocatoria de Mandato en el art. 14 desarrolla el contenido de la solicitud Formulario para la Recolección de Firmas:

*"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.**

*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."*

En esta disposición se establece con claridad las causas, incumplimientos que a criterio de los solicitantes ha incurrido la autoridad, pero con la obligación de motivarlos y también presentar las pruebas para la demostración de los hechos en los cuales se verifiquen dichas causales.



13. Es necesario señalar que, la sentencia emitida en la causa Nro. 316-2023-TCE, estableció como sanción al señor Christian Pabel Muñoz López, alcalde del Distrito Metropolitano de Quito:

*13.1. Multa referente a USD. 9.200,00.*

*13.2. Medidas de reparación: i) Disculpas públicas, y ii) Publicación de la sentencia en la página web del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.*

*Esta sentencia fue ratificada por el Pleno Jurisdiccional el 24 de abril de 2024.*

14. Revisada la información que consta en la página web de este Tribunal, se tiene que, a través de auto de 11 de junio de 2024, el juez a cargo de la ejecución indicó lo siguiente:

*"PRIMERO: (Ejecución).- En virtud de que el señor Christian Pabel Muñoz López, alcalde del Distrito Metropolitano de Quito, ha dado cumplimiento con lo dispuesto mediante sentencia de 08 de marzo de 2024, lo dispuesto por el Pleno de este Tribunal mediante sentencia (voto de mayoría) de 24 de abril de 2024, a las 16h49; así como mediante auto de 20 de mayo de 2024, la Secretaria Relatora ad hoc del despacho, conforme a lo dispuesto en los artículos 42 y 177 numeral 1 del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral, siente la respectiva razón y remita el expediente a Secretaria General de este Tribunal, para su archivo.*

15. De lo antes anotado, tenemos que la sentencia en la cual el proponente basa su petición de inicio de revocatoria de mandato de la autoridad cuestionada no solo que no dispone una sanción adicional a la que ahí se ha establecido.

16. Adicionalmente, la sentencia de la causa Nro. 316-2023-TCE, no solo que se encuentra ejecutoriada y pasa en autoridad de cosa juzgada, sino que la misma se encuentra ejecutada, es decir cumplida por el señor Christian Pabel Muñoz López, alcalde del Distrito Metropolitano de Quito.

17. Bajo esta premisa, el proponente, señor Néstor Napoleón Marroquín Carrera ha sido enfático en recalcar que la sentencia antes indicada es lo que ha motivado su petitorio para el formulario de recolección de firmas para la revocatoria del mandato de la autoridad cuestionada.

18. Claramente no existe una fundamentación jurídica, ni fáctica que se haya presentado en el proceso que permita arribar a la conclusión de que la autoridad cuestionada haya incumplido con las labores determinadas en el artículo 90 del COOTAD por el solo hecho de que se haya emitido en su contra una sentencia por una infracción electoral, la cual ya fue juzgada.

19. Por lo tanto, al no existir una clara, motivada y fundamentada determinación de los incumplimientos que se aluden habría incurrido el señor Christian Pabel Muñoz López, alcalde del Distrito Metropolitano de Quito, no se cumple con lo dispuesto en el 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 del Consejo Nacional Electoral, literal c) que ha sido invocado por el proponente.

20. Al buscarse una sanción adicional a los hechos que fueron ya sentenciados por este Tribunal en la causa 316-2023-TCE, nos enfrentamos claramente ante un caso en el cual el accionante, señor Néstor Napoleón Marroquín Carrera, busca que se trastoque la garantía jurisdiccional de la cosa juzgada y que se de un efecto secundario a la sentencia 316-2023-TCE, la cual se liga al principio constitucional de no ser juzgado dos veces por los mismos hechos.
21. En el presente caso se puede evidenciar que el recurrente busca iniciar un proceso de revocatoria aduciendo que la existencia de una sentencia en la cual se declara la culpabilidad del señor Pabel Muñoz, en su calidad de alcalde de Quito, se subsume en una causal de revocatoria del mandato.
22. Esta pretensión mediante la cual se anuncia como prueba, la sentencia de la causa 316-2023-TCE, la cual ha causado cosa juzgada y los hechos que se han observados como antijurídicos ya han sido sancionados, es decir que con la conceptualización de cosa juzgada, en su primer objeto es el de limitar a sancionar el actuar de la primera autoridad de la ciudad, porque con ello con la ejecutoria de dicha sentencia no procede iniciar otro proceso por los mismos hechos.
23. La Corte Constitucional en su sentencia 2297-19-EP/24, señala referente a la cosa juzgada lo siguiente:

*En esta línea, la sentencia constitucional 224-23-JP/24 reconoció que la existencia de cosa juzgada jurisdiccional es un motivo válido para no recibir una respuesta sobre el fondo de las pretensiones planteadas; determinando que, **“una vez que se ha alcanzado una sentencia definitiva, las partes litigiosas no pueden someter la misma controversia a un nuevo proceso judicial”**. Así, sentó que **“la cosa juzgada jurisdiccional podría transgredirse ante la presentación de una nueva acción que duplique la resolución de un mismo litigio ya resuelta”**.*

*Es importante hacer notar que en la precitada sentencia constitucional, esta Corte sostuvo que razonamientos relativos a la existencia de cosa juzgada, **“deber[án] ser resuelt[os] motivadamente en sentencia, en la cual se deberá verificar si la decisión que aparentemente goza del efecto de cosa juzgada atendió la controversia, es decir, si cuenta con una respuesta sobre las alegaciones y hechos presentados y un análisis de los derechos alegados como vulnerados en el marco del respeto de las garantías del debido proceso”**.*

24. Elemento jurídico que es aplicable a la presente causa puesto que ya se ha alcanzado una sentencia definitiva que ha agotado la sanción para los hechos mencionados por el recurrente, constituyéndose en cosa juzgada y que lo mismo, al tratarse de los mismos hechos pueden generar un doble juzgamiento en la misma materia, lo cual se encuentra prohibido por la Constitución.



25. Ante lo mencionado la Constitución de la República del Ecuador, en adelante Constitución, establece en el artículo 76 numeral 7 letra i) como una garantía del debido proceso que:

*"Nadie podrá ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia. (...)"*

26. Esto se traduce en la presente causa, cuando se aduce como medio de prueba la sentencia que ya se encuentra ejecutoriada y cumplida en todas sus partes, posterior a ello se menciona que los hechos que sirvieron de base para el desarrollo de la causa 316-2023-TCE, no pueden ser objeto de un nuevo proceso, peor aún de un proceso de revocatoria de mandato en el ámbito electoral.

Por las razones expuestas a criterio del suscrito juez electoral, sobre la base del análisis que obra a líneas *ut supra*, la parte resolutive debió ser dictada en los siguientes términos:

**PRIMERO: Rechazar** el recurso de apelación interpuesto por el señor Néstor Napoleón Marroquín Carrera, en contra de la sentencia de instancia emitida dentro de la presente causa.

**SEGUNDO: Ratificar** en todas sus partes la sentencia venida en grado." F.) Dr. Fernando Muñoz Benítez, **JUEZ TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL**

**Certifico.** - Quito, D.M., 14 de marzo de 2025.

  
Mgtr. Milton Paredes Paredes.  
**SECRETARIO GENERAL**  
**TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL**  
KCM







**CORREOS ELECTRÓNICOS:** [lopezalfon@yahoo.com](mailto:lopezalfon@yahoo.com); [gvega08@gmail.com](mailto:gvega08@gmail.com);  
[anibal\\_carrera@hotmail.com](mailto:anibal_carrera@hotmail.com).

**Al:** Señor Néstor Napoleón Marroquín Carrera y sus abogados patrocinadores.

**CORREOS ELECTRÓNICOS:** [asesoriajuridica@cne.gob.ec](mailto:asesoriajuridica@cne.gob.ec);  
[noraguzman@cne.gob.ec](mailto:noraguzman@cne.gob.ec); [secretariageneral@cne.gob.ec](mailto:secretariageneral@cne.gob.ec);  
[santiagovallejo@cne.gob.ec](mailto:santiagovallejo@cne.gob.ec).

**Al:** Consejo Nacional Electoral, a través de su presidenta Shiram Diana Atamaint Wamputsar y sus abogados patrocinadores.

Dentro de la causa signada con el Nro. 247-2024-TCE, se ha dictado lo que a continuación me permito transcribir:

**"Causa 247-2024-TCE  
Voto Salvado  
Sentencia de Segunda Instancia**

**TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL.-** Quito, Distrito  
Metropolitano, 14 de marzo de 2025, las 18H05. VISTOS.-

**I**

La sentencia de mayoría revoca la decisión de primera instancia. Discrepo al respecto por los siguientes motivos:

Se solicita por parte del peticionario, Néstor Marroquín, al Consejo Nacional Electoral, que se le entreguen los formularios a fin de recoger las firmas necesarias para revocar el mandato del Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito. Al efecto se señala que existe la causal de incumplimiento de funciones y obligaciones establecida en la Constitución y la Ley correspondiente a cada una de las dignidades de elección popular, prevista en el artículo 25 de la Ley de Participación Ciudadana.

Señaló el peticionario que el Alcalde de Quito, Christian Muñoz, ha incumplido las funciones que le impone la ley, el Código de la Democracia, y eso se demuestra porque el Burgomaestre fue sancionado por el Tribunal Contencioso Electoral, en la causa 316-2023-TCE, en la que se lo declaró responsable del cometimiento de una infracción electoral prevista en el número 3 del artículo 278 del Código de la Democracia. Así lo deja claramente señalado el fallo de mayoría



27. Señala que el incumplimiento de funciones constitucionales y legales es evidente con la sanción impuesta al señor Christian Pabel Muñoz López, burgomaestre del cantón Quito, y por ende funcionario público, por el Tribunal Contencioso Electoral dentro de la causa Nro. 316-2023-TCE, al incurrir en la infracción electoral tipificada en el artículo 278 del Código de la Democracia, que prohíbe a los servidores públicos realizar actos que induzcan al voto a favor de determinada preferencia electoral o promover aportes económicos a una organización política o a una candidata o candidato. Hecho que, señala, ha sido probado más allá de toda duda razonable y que no fue analizado por el juez *a quo*.

28. Además, indica que si bien el recurrente se equivocó al citar la norma incumplida, el juez *a quo* debía aplicar el principio procesal *iura novit curia*, pues el hecho atribuido y probado tampoco está permitido en el artículo 90 del COOTAD, específicamente en el literal "cc) *Las demás atribuciones que prevean la ley y el estatuto de autonomía*", en concordancia con el artículo 226 de la CRE, el primero que establece las atribuciones y funciones del alcalde entre las cuales no se encuentra la de realizar actos que induzcan al voto a favor de determinada preferencia electoral o promuevan aportes económicos a una organización política o a una candidata o candidato, y el segundo, que las instituciones del Estado, sus organismos y dependencias, así como los servidores públicos y cualquier persona que actúe en ejercicio de una autoridad estatal, solo podrán ejercer las competencias y atribuciones que les sean asignadas por la Constitución y la ley.

En el párrafo 27 y 28 del fallo de mayoría a pesar de que señala que existe la petición que invoca la causal de incumplimiento de funciones, el Tribunal sin señalarlo expresamente corrige la misma y en el párrafo 57 señala que en realidad lo que existe es un incumplimiento de obligaciones (prohibiciones) que le impone al Alcalde el ordenamiento jurídico.

57. Se entiende por obligación, al deber de hacer o de no hacer algo que se encuentre explícitamente ordenado en los textos normativos aplicables a cada autoridad o servidor público. En el presente caso, se trata de las prohibiciones dispuestas por el ordenamiento jurídico para quien ejerza el cargo de alcalde del Distrito Metropolitano de Quito. No es

14

GARANTIZAMOS  
*Democracia*



discrecional cumplirlas o no, sino que constituyen obligaciones imperativas cuya inobservancia puede generar consecuencias jurídicas.

*Justicia que garantiza democracia*

José Manuel de Abascal N37-49 y Portete  
PBX: (593) 02 381 5000  
Quito - Ecuador  
www.fce.gob.ec

2



59. Por su parte, el artículo 25 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social incorpora entre las causales para la procedencia de la revocatoria del mandato, el **incumplimiento** de “*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*”, que para el caso que nos ocupa, se sustenta en una sentencia emitida por este Tribunal, en la que se determinó que la autoridad cuya revocatoria del mandato se solicita, en ejercicio de sus funciones, incurrió en la infracción electoral establecida en numeral 3 del artículo 278 del Código de la Democracia, es decir, no deriva de una acción u omisión del ordenamiento jurídico como particular sino por el cargo de representación popular que ostenta y que se encuentra establecida por una autoridad judicial competente.

Incluso en este contexto de corrección, el fallo de mayoría olvida la parte del enunciado normativo del artículo 25 de la Ley De Participación Ciudadana que expresa que tal incumplimiento de obligaciones se refiere a:

**“obligaciones** establecidas en la Constitución de la República y la ley **correspondiente a cada una de las dignidades de elección popular**”. (Resaltado me corresponde)

Es decir, que no son todas las obligaciones o prohibiciones que impone el ordenamiento jurídico, como señala el fallo de mayoría, sino solo las obligaciones correspondientes a cada una de las dignidades de elección popular. En el presente caso, al ser la petición de formularios para la revocatoria de Alcalde, se debe determinar cuál de tales obligaciones, la de Alcalde, se ha incumplido.

Aquello no se avanza a determinar en el fallo de mayoría, porque lo que se está señalando es que se incumplió una prohibición que la ley realiza a todos los servidores públicos, no sólo a los Alcaldes.

Por ello, si el Tribunal consideraba que se debe inaplicar por inconstitucional la parte del enunciado normativo previsto en el artículo 25 de la Ley de Participación Ciudadana que señala **“correspondiente a cada una de las dignidades de elección popular”**, debió remitir de conformidad con el artículo 428 de la Constitución, en consulta a la Corte Constitucional, pues en el país no existe control de constitucionalidad difuso, sino concentrado.

Lo contrario implica inaplicar parte de la norma legal de forma tácita y eso está prohibido por el ordenamiento constitucional y legal porque viola el principio de igualdad ante la ley y la seguridad jurídica.



Por estas consideraciones, dejo fundamentado mi voto en contra del fallo de mayoría.

**NOTIFÍQUESE y PUBLÍQUESE.-" F.) Richard González Dávila,  
Juez Suplente, Tribunal Contencioso Electoral**

**Certifico.-** Quito, Distrito Metropolitano, 14 de marzo de 2025

  
Mg Milton Paredes

**Secretario General**

**TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL**

OA