



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

A: PÚBLICO EN GENERAL

Dentro de la causa signada con el Nro. 1298-2021-TCE, se ha dictado lo que a continuación me permito transcribir:

“Quito, Distrito Metropolitano, 05 de abril de 2022, las 18h22.

**EL PLENO DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL, EN USO DE SUS
FACULTADES CONSTITUCIONALES, LEGALES Y REGLAMENTARIAS,
EXPIDE LA SIGUIENTE:**

SENTENCIA

CAUSA Nro. 1298-2021-TCE

VISTOS.- Agréguese al expediente: a) Oficio Nro. TCE-SG-OM-2021-0133-O de 17 de marzo de 2022, en el cual, se convoca la magíster Guillermo Ortega Caicedo, a conformar el Pleno Jurisdiccional que conocerá y resolverá el recurso de apelación dentro de la causa Nro. 1298-2021-TCE; b) Oficio Nro. TCE-SG-OM-2021-0134-O de 17 de marzo de 2022, en el cual, se envía en formato digital el expediente de la presente causa, para revisión y estudio de los jueces que conocerán y resolverán el recurso de apelación dentro de la causa Nro. 1298-2021-TCE; y, c) Copia certificada de la convocatoria a Sesión del Pleno Jurisdiccional No. 048-2022-PLÉ-TCE, para conocer y resolver el presente recurso de apelación dentro de la causa Nro. 1298-2021-TCE.

I. ANTECEDENTES PROCESALES

1. El 07 de diciembre de 2021 a las 16h25, se recibió en la Secretaría General del Tribunal Contencioso Electoral el Oficio Nro. CNE-SG-2021-3469-OF de 07 de diciembre de 2021, suscrito por el abogado Santiago Vallejo Vásquez, secretario general del Consejo Nacional Electoral, y en calidad de anexos noventa y cuatro (94) fojas, en las cuales se incorpora el escrito del recurso interpuesto por el abogado Julio César Loayza Romero, representante legal del Movimiento Ecuatoriano Unido ante el Consejo Nacional Electoral el 02 de diciembre de 2021. (Fs. 1 – 95).

2. A la causa, la Secretaría General de este Tribunal le asignó el número 1298-2021-TCE y en virtud del sorteo electrónico efectuado el 08 de diciembre de 2021 a las 08h18, según la razón sentada por el abogado Alex Guerra Troya secretario general del Organismo, se radicó la competencia en el doctor Fernando Muñoz Benítez, juez del Tribunal Contencioso



Electoral. El expediente fue recibido en el despacho del juez de instancia, el 08 de diciembre de 2021 a las 10h30, según la razón sentada por la secretaria relatora del despacho, doctora Paulina Parra Parra. (Fs. 96 – 99).

3. El 07 de marzo de 2022 a las 13h00, el juez de instancia, doctor Fernando Muñoz Benítez, emitió sentencia dentro de la causa Nro. 1298-2021-TCE. (Fs. 134 – 145).

4. El 10 de marzo de 2022 a las 12h31, se recibió en la Secretaría General de este Organismo, un escrito en cuatro (04) fojas, suscrito por el señor Julio Cesar Loayza Romero, representante legal del Movimiento Ecuatoriano Unido; Lista 4 y, su abogado patrocinador, el doctor Guido Arcos Acosta, y en calidad de anexos una (01) foja, mediante el cual interponen un recurso de apelación a la sentencia de 07 de marzo de 2022 a las 13h00, dictada por el doctor Fernando Muñoz Benítez. El juez de instancia concedió el recurso de apelación presentado, mediante auto de 11 de marzo de 2022 a las 11h00. (F. 157 vta.).

5. El 14 de marzo de 2022 a las 09h01, se llevó a cabo el sorteo electrónico conforme consta de la razón sentada por el abogado Alex Guerra Troya, secretario general de este Tribunal, de la causa No. 1298-2021-TCE, radicándose la competencia en el doctor Ángel Torres Maldonado, como juez sustanciador del Pleno del Tribunal Contencioso Electoral. (Fs. 163 – 165).

6. Mediante auto de 17 de marzo de 2022, a las 12h10, el juez Ángel Torres Maldonado, admitió a trámite el presente recurso de apelación en contra de la sentencia dictada por el juez *a quo*, doctor Fernando Muñoz Benítez, el 07 de marzo de 2022 a las 13h00, dentro de la causa Nro. 1298-2021-TCE, y dispuso:

PRIMERO.- Por cuanto el doctor Fernando Muñoz Benítez, juez de instancia, se encuentra legalmente impedido de intervenir en la presente causa, previo el trámite respectivo, convóquese al juez o jueza suplente según el orden de designación, con el fin de que integre el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral.

SEGUNDO.- A través de la Secretaría General de este Tribunal, remítase a los señores jueces y señorita jueza, copia del expediente íntegro, en formato digital, para su revisión y estudio.

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

II. ANÁLISIS DE FORMA



2.1. Competencia

7. El numeral 1 del artículo 221 de la Constitución de la República, establece que el Tribunal Contencioso Electoral tiene, entre sus funciones, *“conocer y resolver los recursos electorales contra los actos del Consejo Nacional Electoral y de los organismos desconcentrados, y los asuntos litigiosos de las organizaciones políticas (...)”*.

8. El recurrente compareció ante este órgano jurisdiccional a proponer *“Recurso Ordinario de Apelación*, en contra de la Resolución Nro. PLE-CNE-5-27-11-2021 adoptada el 27 de noviembre de 2021, por el Consejo Nacional Electoral, sin que se indique la causal por la cual se interponía el referido recurso.

9. Mediante auto de 04 de enero de 2022, a las 13h35, el juez, doctor Juan Patricio Maldonado Benítez¹, juez que se encontraba subrogando al juez principal, doctor Fernando Muñoz Benítez, dispuso que el recurrente complete y aclare su recurso, señalando la causal del artículo 269 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia.

10. El 06 de enero de 2022, a las 15h45, el recurrente, abogado Julio César Loayza Romero presenta su escrito de complementación del recurso y señala que: *“La causal de mi recurso es la estipulada en el Artículo 269 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas numeral 1. “Exclusión o negativa de inclusión en el registro electoral”; no obstante, el juez principal de instancia, doctor Fernando Muñoz, admite a trámite de conformidad a lo previsto en el artículo 245.3 de la LOEOPCD el recurso mediante auto de 18 de enero de 2022, en el que señaló expresamente:*

(...)

Sin embargo, de la lectura del escrito con el recurso, cuanto de su aclaración, se evidencia que el recurrente hace referencia a su inconformidad con la resolución PLE-CNE-5-27-11-2021, con la que el Consejo Nacional Electoral canceló la inscripción del Movimiento Ecuatoriano Unido Lista 4 del Registro Nacional Permanente de Organizaciones Políticas; más aún si, como pretensión expresa que se declare la nulidad de la resolución y se deje *“... sin efecto la cancelación del registro del Movimiento Ecuatoriano Unido”*.

Con estos antecedentes, en aplicación del principio de suplencia o *iura novit curia*, según el cual, corresponde al juzgador suplir los errores de derecho en el que incurran las partes y asegurar la tutela efectiva de los derechos fundamentales (...)

¹ Acción de Personal No. 227-TH-TCE-2021 de 17 de diciembre de 2021, en la que se resuelve la subrogación por el periodo de 20 de diciembre de 2021 al 05 de enero de 2022.



11. En consecuencia, el juez de instancia, suplió dicho error y omisión de derecho, precisando que lo que corresponde es el recurso subjetivo contencioso electoral, con fundamento en el artículo 269, numeral 15 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, (en adelante, LOEOPCD), en virtud del cual, procede la interposición del Recurso subjetivo electoral en los siguientes casos:

“15. Cualquier otra resolución, formal o materialmente electoral, que emane del Consejo Nacional Electoral, sus unidades desconcentradas o de las juntas electorales regionales, distritales, provinciales y especial del exterior que genere perjuicios a los sujetos políticos o a quienes tengan legitimación activa para proponer los recursos contencioso electorales, y que no tengan un procedimiento previsto en la ley”.

12. El inciso tercero del artículo 72 de la LOEOPCD, establece que en el trámite del recurso subjetivo contencioso electoral, excepto en los casos previstos en los numerales 12, 13 y 15 del artículo 269 de la presente ley y el recurso excepcional de revisión, habrá una sola instancia ante el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral, de lo cual, se infiere entonces que la presente causa es de aquellas que, por mandato legal, se tramita en dos instancias.

13. Por su parte, el inciso cuarto del artículo 72 de la LOEOPCD dispone lo siguiente:

(...) 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, en cuyo caso, la selección del juez sustanciador se efectuará por sorteo.

14. Por lo expuesto, de conformidad con la normativa invocada, el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral es competente para conocer y resolver el recurso de apelación interpuesto por el abogado Julio César Loayza Romero, en contra de la sentencia de primera instancia, expedida el 07 de marzo de 2022, a las 13h00 por el doctor Fernando Muñoz Benítez, juez de este Tribunal.

2.2. Legitimación Activa

15. El presente recurso subjetivo contencioso electoral ha sido interpuesto por el abogado Julio César Loayza Romero, en contra de la Resolución PLE-CNE-5-27-11-2021, expedida por el Consejo Nacional Electoral el 27 de noviembre de 2021; por tanto, al ser parte procesal en la presente causa, se encuentra legitimado para interponer recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia.

2.3. Oportunidad

16. El artículo 214 del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral (en adelante RTTCE), con relación al recurso de apelación contra autos y sentencias de



instancia, dispone que éste, salvo en la acción de queja, “*se interpondrá dentro de los tres días contados desde la última notificación*”.

17. La sentencia de instancia, expedida por el juez electoral, doctor Fernando Muñoz Benítez, dentro de la causa No. 1298-2021-TCE, fue notificada a las partes el lunes 07 de marzo de 2022, como se advierte de la documentación de respaldo y razón sentada por la secretaria relatora del despacho del juez *a quo*, que obra a fojas 146 a 149 del proceso.

18. En tanto que, el abogado Julio César Loayza Romero, presentó su escrito de apelación el jueves 10 de marzo de 2022, a las 12h31, en la Secretaría General del Tribunal Contencioso Electoral, como se advierte de los documentos que obran a fojas 150 a 154; en consecuencia, el presente recurso de apelación ha sido presentado oportunamente.

Una vez verificado que el recurso de apelación interpuesto reúne los requisitos de forma, este Tribunal procede a efectuar el correspondiente análisis jurídico.

III.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

3.1. Contenido del Recurso de Apelación

19. El hoy apelante, en su escrito que contiene el recurso de apelación, manifiesta:

(...)

La decisión judicial que impugnamos, trasgrede el principio de derecho universal sobre la irretroactividad de la ley, que se encuentra expresamente establecido en el ordenamiento jurídico general del Ecuador, a través de la norma del Artículo 7 del Código Civil, que en la parte inicial, señala textualmente lo siguiente:

La ley no dispone sino para lo venidero: no tiene efecto retroactivo ...”

(...)

AFECTACIÓN DEL DERECHO AL DEBIDO PROCESO, LA SEGURIDAD JURÍDICA, Y EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

(...)

La Ley Orgánica Electoral, antes de las reformas vigentes desde el 3 de febrero de 2020, establecía en el Artículo 327, numeral 3, como causal para cancelar la inscripción lo siguiente: si los partidos políticos no cumplían los requisitos establecidos en dicha



disposición, es decir, excluyendo a los movimientos políticos de la cobertura normativa de sanción o cancelación.

(...)

Resultando improcedente e ilegal, que tal régimen de cancelación y sanción se aplique a los movimientos políticos considerando los resultados de las elecciones seccionales del año 2019, cuando para ese tiempo el Artículo 327, numeral 3, de la Ley Orgánica Electoral contemplaba disposición expresa de sanción por esa causal, exclusivamente para los partidos políticos, y no para los movimientos políticos, como en el caso, el Movimiento Ecuatoriano Unido, Lista 4

(...)

Para el evento de las elecciones seccionales del año 2019, debe tomarse en cuenta que la Ley Orgánica Electoral, en el Artículo 327, numeral 3, no contemplaba disposición alguna que le faculte al Consejo Nacional Electoral disponer el inicio de un procedimiento de cancelación de la inscripción respecto a los movimientos políticos, sino exclusivamente, de los partidos políticos.

La pretensión de justificar o supuestamente fundamentar la cancelación de la inscripción del Movimiento Político Ecuatoriano Unido tomando en cuenta los resultados de las elecciones seccionales del año 2019, sin que las normas de la Ley Orgánica Electoral vigentes a ese tiempo autorizaran el ejercicio de este régimen de sanción respecto de los movimientos políticos, representa una clara y evidente trasgresión del derecho al debido proceso en la garantía básica del principio de legalidad sustantiva, en perjuicio de la institución que represento.

(...)

La Resolución PLE-CNE-5-27-11-2021, emitida por el Pleno del Consejo Nacional Electoral de fecha 27 de noviembre de 2021, tomada en base de informes que no tiene la motivación suficiente, no analiza adecuadamente las normas reformativas a la Ley Orgánica Electoral de la república (sic) del Ecuador publicadas el 3 de febrero del 2020, para el presente caso lo establecido en el Artículo 327, numeral 3.

20. Como pretensión, el apelante solicita: *“(...) que el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral, en SENTENCIA, REVOQUE lo resuelto en la sentencia de primera instancia por el señor Juez Dr. Fernando Muñoz, y en su lugar, declara la NULIDAD y la consecuente ineficacia jurídica de la Resolución PLE-CNE-5-27-11-2021, emitida por el Pleno del Consejo Nacional Electoral de fecha 27 de noviembre de 2021, con la que se dispone la*



cancelación de la inscripción en el Registro de Organizaciones Políticas del Movimiento Ecuatoriano Unido, Lista 4; y, consecuentemente, se deje sin efecto la mencionada resolución, por evidente vulneración, en perjuicio de mi representada de los derechos constitucionales del debido proceso, la garantía de legalidad sustantiva, la no retroactividad, el derecho a la defensa, la igualdad formal y material ante la Ley, el deber de motivación de las resoluciones del poder público, y la seguridad jurídica”.

3.2. Argumentos y consideraciones jurídicas de la decisión judicial apelada

21. El 07 de marzo de 2022, el juez de instancia emitió su decisión en virtud de la cual, resolvió:

PRIMERO.- Negar el recurso subjetivo contencioso electoral interpuesto por el señor, Julio César Loayza Romero en su calidad de representante legal del Movimiento Ecuatoriano Unido en contra de la resolución N° PLE-CNE-5-27-11-2021 emitida el 27 de noviembre de 2021.

22. El juez *a quo* para arribar a su decisión, consideró necesario analizar las supuestas violaciones a derechos alegadas por el hoy apelante, en su escrito inicial y de complementación del recurso, en los cuales, a criterio del abogado Julio César Loayza Romero, el Consejo Nacional Electoral al emitir la Resolución PLE-CNE-5-27-11-2021, vulneró el debido proceso en la garantía a la motivación; la seguridad jurídica; y, la no aplicación del principio de proporcionalidad.

23. Al iniciar su análisis, se refirió sobre el carácter nacional del Movimiento Ecuatoriano Unido, para lo cual señaló:

(...)

Para entrar en contexto, es necesario dejar establecido que el Movimiento Ecuatoriano Unido listas 4, tiene un ámbito de acción nacional según consta en la resolución PLE-CNE-11-11-9-2018-T de 11 de septiembre de 2018.

(...)

En el presente caso, la propia organización política reconoce no haber presentado candidatos, en algunas provincias, sin embargo, con este precedente cabe concluir que la



no participación política de un partido o movimiento, por si sola, no implica la cancelación de la inscripción, pero la organización política debe conocer que su no participación corresponde a un (0%) por ciento, para la aplicación de lo dispuesto en la Ley. El participar o no en todas las circunscripciones depende de la estrategia y planificación de cada organización política con el objetivo de cumplir el porcentaje de votos o los demás requisitos que establece el artículo 327 numerales tres o cuatro según corresponda del Código de la Democracia, que le permita mantenerse en el registro.

Por lo que las afirmaciones de que no existe obligación de participar, y que el MEU no ha participado a nivel nacional son hechos que deben ser asumidos por el movimiento, ya que el CNE para establecer el cálculo del porcentaje de votación debe adoptar el procedimiento previsto en el Reglamento, por tanto no se comprueba en la resolución recurrida, una motivación impertinente o incoherente.

24. Sobre el principio de proporcionalidad y la irretroactividad de la ley, argumentó:

(...)

El Código de la Democracia en relación a la permanencia de las organizaciones políticas nacionales ha establecido requisitos de porcentaje de votos o escaños que se deben cumplir, en el supuesto fáctico de que en dos elecciones pluripersonales consecutivas no se cumplan los requisitos, previa la verificación respectiva y demás requisitos legales el CNE está facultado para cancelar el registro de la organización política, es decir la conducta de los sujetos políticos está descrita y desarrollada en la ley y consecuentemente su efecto jurídico, el cual no puede ser graduado en forma proporcional, ya que los indicadores de los presupuestos fácticos son matemáticos, cuantificables, y estos se cumplen o no se cumplen.

El CNE debe verificar el incumplimiento de requisitos, a fin de legitimar a las organizaciones en su accionar político y democrático, bajo los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y seguridad jurídica de todas las organizaciones políticas. El sistema de partidos y movimientos políticos se fundamenta en la representatividad democrática entendida como respaldo popular consignado en las urnas que debe exhibir una organización para continuar en su acción política.

25. Luego, hizo un análisis sobre la jurisprudencia del Tribunal Contencioso Electoral, en el que enfatizó:

En el presente caso, habiéndose establecido que el MEU es una organización política a nivel nacional, es necesario manifestar que las elecciones del 2019 se sometieron al Código de la Democracia, vigente, ese año, que en su artículo 327 numeral 3, se refería literalmente a los partidos políticos, que por definición tienen carácter nacional.



"Si los partidos políticos no obtienen el cuatro por ciento de los votos válidos en dos elecciones pluripersonales consecutivas a nivel nacional; o, al menos tres representantes a la Asamblea nacional; o, al menos el 8% de las alcaldías; o, por lo menos concejal o concejal en cada uno de, al menos, el 10 por ciento de los cantones del país."

El numeral 4 se refiere a los movimientos locales, *"En el caso de un **movimiento político local** que no tenga al menos el tres por ciento (3%) en dos elecciones consecutivas, en su jurisdicción."*, la mera lectura de estos numerales evidencia un vacío legal en cuanto a los movimientos políticos nacionales.

Ante tal vacío, actuó el Tribunal Contencioso Electoral, que, en cumplimiento de su deber de interpretar el Derecho en forma coherente y como un sistema íntegro, se pronunció en la causa Nro. 229-2014-TCE, de 25 de agosto del 2014 superando la omisión legal mencionada y generando una línea jurisprudencial, como fuente de derecho, en los siguientes términos:

"(...) Por lo dicho, resultaría inadmisibile que en el actual marco jurídico constitucional, el Recurrente pretenda alegar que no existe norma jurídica para la cancelación de un movimiento político nacional pero sí para su creación y reconocimiento; toda vez, que la disposición contenida en el artículo 327 del Código de la Democracia, estructuralmente tiene dos partes, la primera un supuesto y la segunda una consecuencia, en la presente causa, el supuesto se complementa con la integralidad de la norma que se refiere a las organizaciones políticas, sin que ello signifique la alegada falta de norma, vacío normativo y/ o interpretación extensiva, sino que por el contrario es el resultado del encadenamiento lógico de una situación fáctica específica al contenido de la norma. El artículo 327 del Código de la Democracia prescribe que de oficio el Consejo Nacional Electoral podrá cancelar la inscripción de una organización política; y, el numeral 3 del citado artículo si bien hace referencia al partido político, no es menos cierto que por su ámbito de acción y en aplicación a la integralidad de la norma, se refiere a las organizaciones políticas de carácter nacional cuya permanencia, de conformidad con esta causal, requiere el cumplimiento de dichos requisitos."

Esta interpretación integral y sistemática² ha sido aplicada para todos los movimientos políticos nacionales, es decir han sido juzgados de la misma manera, en cuanto a su obligación de justificar el 4% de los votos válidos en dos elecciones pluripersonales

² Sentencia Nro. 292-289-290-291-288-2013-TCE (acumuladas), indicó: "De lo expuesto, se determinó que el argumento del recurrente es improcedente, pues el ordenamiento jurídico debe ser interpretado y analizado de manera sistemática e integral y no de manera aislada para tratar de beneficiar de un supuesto vacío o imprecisión de la norma". El método de interpretación sistemático, determinado en el numeral 5 del artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, determina: "Las normas jurídicas deberán ser interpretadas a partir del contexto general del texto normativo, para lograr entre todas las disposiciones la debida coexistencia, correspondencia y armonía"



consecutivas, o justificar al menos tres asambleístas, o, al menos el 8% de las alcaldías; o, por lo menos concejal o concejala en cada uno de, al menos, el 10 por ciento de los cantones del país, fundamentada en la igualdad ante la ley que se debe garantizar la actividad de las organizaciones políticas de carácter nacional, partidos o movimientos, lo contrario sería aceptar que este vacío legal consagre un privilegio a los movimientos políticos nacionales, de no justificar el apoyo popular para su continuidad en la actividad política. Queda claro que el requisito del 3% de votos válidos es para los movimientos políticos locales.

La reforma del 3 de febrero 2020 del Código de la Democracia corrigió este vacío legal teniendo como antecedente la jurisprudencia del Tribunal Contencioso Electoral y dispuso:

*“3. Si las **organizaciones políticas de ámbito nacional** no obtienen el cuatro por ciento de los votos válidos en dos elecciones pluripersonales distintas y consecutivas a nivel nacional; . . .”³*

El principio de igualdad ante la ley previsto en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución establece que todos tenemos los mismos derechos y obligaciones, y el acceso, oportunidades y protección de las personas se fundamentan en ser juzgados de la misma forma, por lo que la aplicación de este principio consagra y efectiviza la seguridad jurídica, para garantizar un trato similar e igual en el ejercicio del mismo derecho, o de las obligaciones que se deriven para dos organizaciones que exhiban un mismo nivel o categoría jurídica, como son las organizaciones políticas que tienen carácter nacional. En consecuencia, la aplicación de la jurisprudencia y del precedente ratifican la obligación de los movimientos políticos nacionales de cumplir el requerimiento de lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 327 del Código de la Democracia en el proceso electoral del 2019, y de la misma forma en el proceso electoral del 2021, en este caso sometido a la reforma legal.

26. Siguiendo en la misma línea, sobre el debido proceso en la garantía de la defensa, manifestó que el recurrente pudo ejercer su defensa tanto en sede administrativa como jurisdiccional, por tanto, no existe lesión a esa garantía constitucional.

27. Sobre el debido proceso en la garantía de la seguridad jurídica, el juez *a quo*, señaló que:

(...) el Consejo Nacional Electoral para construir la resolución PLE- CNE- 5-27-11-2021, ha invocado y aplicado en forma pertinente las normas del Código de la Democracia, los precedentes jurisprudenciales y el Reglamento de Cancelación, Liquidación y Extinción de

³ Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia. Ley No. 0, publicada en Registro Oficial Suplemento 134 de 3 de Febrero del 2020.



Organizaciones Políticas aprobado con resolución PLE-CNE-3-30-6-2017, es decir instrumentos jurídicos con vigencia previa a la iniciación del proceso de cancelación del Movimiento Ecuatoriano Unido, evidentemente públicos, con lo que no se evidencia afectación al principio de seguridad jurídica.

28. Y finalmente, sobre la cancelación, argumentó:

(...)

En el Código de la Democracia, se disponen obligaciones y requisitos para los sujetos políticos que en caso de ser incumplidos se constituyen hechos antijurídicos como en el caso en análisis que trae como consecuencia la mencionada cancelación, por disposición de la propia Ley.

(...)

El hecho antijurídico típico es estar en el caso, de no obtener el 4% de los votos válidos en dos elecciones pluripersonales consecutivas a nivel nacional, y el efecto previsto en el mismo artículo es la cancelación del registro de dicha organización política, para esta situación la ley tiene un finalidad concreta, de que el órgano administrativo electoral vigile que las organizaciones políticas cumplan estos parámetros mínimos para mantenerse en la actividad política cumpliendo su función electoral de participación.

Se concluye entonces que si el movimiento político incumple con lo previsto en la ley, no participa en forma amplia en los procesos electorales y tiene un porcentaje de votación inferior al 4% en dos elecciones, y tampoco tiene los escaños previstos en el artículo 327 número 3, se configura un hecho antijurídico típico para el cual el Código de la Democracia ha previsto la cancelación de la inscripción; tal como recoge la resolución PLE-CNE-5-27-11-2021, emitida por el Pleno del Consejo Nacional Electoral, sin que del expediente se evidencie afectación al debido proceso en las garantías analizadas en la presente sentencia.

3.3. Antecedentes previos a la resolución de los problemas jurídicos

3.3.1 Descripción de la Resolución No. PLE-CNE-5-27-11-2021 dictada por el Consejo Nacional Electoral, de fecha 27 de noviembre de 2021

29. La Resolución No. PLE-CNE-5-27-11-2021 de 27 de noviembre de 2021, se encuentra estructurada de considerandos que dan cuenta a la normativa empleada por el Consejo Nacional Electoral para emitir el referido acto administrativo, la competencia que tiene el órgano administrativo electoral, para que luego, se proceda al análisis de la temporalidad para presentar descargos, de las pruebas, y de los argumentos sostenidos por la organización política Movimiento Ecuatoriano Unido, Lista 4.



30. Sobre la temporalidad para presentar descargos, el CNE señaló: *"(...) se cumple con lo determinado en el artículo 2 de la Resolución PLE-CNE-19-2-8-2021 y del artículo único de la Resolución PLE-CNE-3-22-10-2021, de 22 de octubre de 2021, verificándose que la Organización Política presentó sus respuestas, pruebas de descargo e hizo uso de su derecho de contradicción a los elementos técnicos y jurídicos, dentro de los plazos establecidos para el efecto"*.

31. Con relación a las pruebas, el CNE, estableció: *"(...) no se puede pretender tomar en calidad de prueba, el voto motivado de la Consejera Mérida Elena Nájera Moreira en razón de que, es una argumentación personal realizada por la Consejera, en la sesión del Pleno de 02 de agosto de 2021, además se debe tomar en cuenta, que la Resolución No. PLE-CNE-19-2-8-2021, es el resultado del análisis argumentativo y votación de mayoría de los miembros del órgano colegiado del Consejo Nacional Electoral (...)"*.

32. Seguidamente, el CNE señala: *"En lo relacionado a la enunciación de la Norma Técnica Ecuatoriana NTE INEN 52:1973, emitida por el Instituto Ecuatoriano de Normalización sobre las Reglas para Redondear Números, se debe tomar en cuenta que, la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, en la sección segunda del ámbito de aplicación, específicamente el numeral 9 del artículo 4, determina que, dicho cuerpo legal, se encargará de desarrollar las normas constitucionales relativas a la regulación de las Organizaciones Políticas y su relación con la Función Electoral (...)"*.

33. Luego, con relación al informe detallado de las dignidades alcanzadas en las elecciones 2019 y 2021, el CNE desarrolló lo siguiente: *"(...) en su momento notificaron a todas las organizaciones políticas intervinientes en los procesos electorales, con las respectivas resoluciones de inscripción de candidaturas de las diferentes dignidades, así como, con la resolución de resultados numéricos y de adjudicación de escaños"*.

34. Así mismo, de la solicitud del informe sobre el Fondo Partidario Permanente para el periodo de elecciones 2019 y 2021, el CNE, señaló: *"(...) no puede ser atendido por este Órgano Electoral, en virtud que, el procedimiento que actualmente es llevando (sic) a cabo, se refiere a la cancelación de organizaciones políticas y no tiene relación con la prueba solicitada, por lo que debe ser desechada al ser inútil, impertinente e inconducente"*.

35. Finalmente, con relación a este mismo acápite, el CNE indica que la solicitud de peritaje de un técnico en matemáticas y/o estadística, no puede ser admitida en virtud de la pertinencia, pues a esa administración pública le es imposible determinar la experticia de un perito ajeno a la institución.



36. En consecuencia, en cuanto a los argumentos alegados por la organización política, el CNE lo desvirtuó señalando que:

Una vez realizado el análisis técnico – jurídico, el Consejo Nacional Electoral, en observancia con el artículo 76 de la Constitución de la República; a través de la Resolución PLE-CNE-19-2-8-2021 de 02 de agosto de 2021, inició el procedimiento de cancelación del Movimiento Ecuatoriano Unido, lista 4; y, otorgó el plazo de diez (10) días para que pueda presentar los descargos a los elementos técnicos constantes en el informe No. 052-DNOP-CNE-2021 de 07 de julio de 2021. En el mismo sentido, el Pleno del Consejo Nacional Electoral mediante Resolución PLE-CNE-3-22-10-2021, de 22 de octubre de 2021, garantizó el debido proceso, aperturando un período de prueba de 15 días plazo, a efecto de que la organización política haga uso de su derecho a la legítima defensa. En este sentido, la organización política realizó los descargos e hizo uso de su derecho de contradicción dentro de los plazos señalados, los mismo no desvirtúan, ni modifican los elementos técnicos jurídicos considerados dentro del trámite administrativo, además que carecen de la debida fundamentación y pertinencia, por lo que, se desprende que el MOVIMIENTO ECUATORIANO UNIDO, LISTA 4, no cumple con la condición para su permanencia en el Registro Nacional Permanente de Organizaciones Políticas, al estar incurso en la causal de cancelación determinada en el artículo 327, numeral 3 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, como se demuestra en tabla resumen de los cálculos de los porcentajes y dignidades obtenidos por el movimiento en referencia en las Elecciones Seccionales 2019 y Elecciones Generales 2021.

UMBRAL CONFORME ART. 327.3 DEL CÓDIGO DE LA DEMOCRACIA	PORCENTAJE O DIGNIDAD OBTENIDO POR LA OP		CUMPLE/ NO CUMPLE
CUATRO %	2019	2021	NO CUMPLE
	3, 3282%	2, 2155%	
TRES ASAMBLEÍSTAS	2, 0000		NO CUMPLE
OCHO % ALCALDÍAS	2, 0060 %		NO CUMPLE
% AL MENOS, UN CONCEJAL O CONCEJALA EN CADA UNO DE, AL MENOS EL 10% DE LOS CANTONES DEL PAÍS	5, 4299 %		NO CUMPLE



37. Por lo que, se recomienda cancelar la inscripción de la organización política Ecuatoriano Unido, Lista 4, del Registro Nacional Permanente de Organizaciones Políticas, por encontrarse incurso en la causal de cancelación determinada en el numeral 3 del artículo 327 de la LOEOPCD, la exclusión definitiva de las ciudadanas y ciudadanos que consten en calidad de adherentes y adherentes permanentes al referido Movimiento; y, la actualización de la base de datos de adherentes de las organizaciones políticas.

IV. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL

4.1. Cargos alegados

38. De lo expuesto en líneas anteriores y de acuerdo a los cargos alegados por el hoy apelante en su recurso de apelación, le corresponde al Pleno del Tribunal Contencioso Electoral desarrollar el análisis fáctico y jurídico para establecer si la decisión judicial impugnada vulnera o no las garantías básicas del debido proceso, en cuanto a la defensa; y, si la organización política efectivamente incurrió o no en la causal determinada en el numeral 3 del artículo 327 de la LOEOPCD para la cancelación del registro nacional permanente de organizaciones políticas.

4.2. Determinación del problema jurídico

39. El problema jurídico es: **El juez *a quo* al expedir su sentencia de 07 de marzo de 2022, ¿vulneró el derecho al debido proceso previsto en el numeral 3 del artículo 76 de la CRE y seguridad jurídica del hoy apelante?**

40. Para iniciar, debemos recurrir a la Constitución de la República ecuatoriana que en su artículo 76 reconoce que en todo proceso en el que determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará un conjunto de garantías básicas, entre las cuales se incluye que nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza, ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley.

41. En el caso *in examine*, el apelante ha argumentado que se ha vulnerado su derecho al debido proceso en la garantía antes referida, porque dentro del procedimiento administrativo seguido en contra de su organización política se trata sobre la aplicación de una normativa posterior a cuando se dieron los hechos, en la que se contemplaba disponer el inicio de un procedimiento de cancelación de la inscripción respecto a los movimientos



políticos, sino exclusivamente, a los partidos políticos, lo cual, a su criterio, no estaba previsto para el proceso electoral Elecciones Seccionales 2019.

42. Respecto a lo manifestado por el hoy apelante, este Tribunal debe ser enfático en señalar que la garantía consagrada en el numeral 3 del artículo 76 de la Constitución de la República guarda relación con una de las dimensiones del principio de legalidad, que se resumen en el *precepto nullum crimen, nulla poena, sine lege*, que significa que no hay crimen ni hay pena sin una ley previa promulgada por el Estado respectivo, en la cual se describa que el acto solamente puede castigarse si al momento de cometerse, fuere objeto de una ley en vigor, suficientemente precisa y escrita⁴, y que prevea la pena con la cual se puede sancionar al infractor, y solamente de esa manera, evitar el abuso del derecho y las arbitrariedades por parte del administrador de justicia.

43. Para el caso en concreto, es necesario indicar que el derecho al debido proceso, en particular, el derecho a la defensa y sus garantías debe permitir a las partes que intervengan en un proceso judicial o en un procedimiento administrativo, ejercer las prerrogativas que les asiste sin que exista ninguna limitante de ningún tipo, salvo que sea plenamente justificado. Al respecto, tomando en consideración que se han revisado las piezas procesales que conforman el expediente electoral, resulta necesario señalar que el CNE ha permitido la actuación del Movimiento Ecuatoriano Unido en cada una de las etapas del procedimiento de cancelación iniciado en su contra, conforme a las reglas del debido proceso.

44. Ahora bien, la LOEOPCD, en su artículo 327 dispone que *“El Consejo Nacional Electoral, de oficio o por iniciativa de una organización política, cancela la inscripción de una organización política en los siguientes casos: 3. “Si las organizaciones políticas de ámbito nacional no obtienen el cuatro por ciento de los votos válidos en dos elecciones pluripersonales distintas y consecutivas a nivel nacional; o, al menos tres representantes a la Asamblea Nacional; o, al menos el ocho por ciento de alcaldías; o, por lo menos un concejal o concejala en cada uno de, al menos, el diez por ciento de los cantones del país (...)”*. Del texto normativo, se deriva que es competencia del órgano administrativo electoral cancelar la inscripción, ya sea de oficio, es decir, por su propia iniciativa o a petición de una organización política, en el presente caso, actúa de oficio; y, para lo cual, tiene el deber de acreditar que no haya alcanzado alguno de los parámetros señalados dentro del ámbito de su actuación autorizada. El Movimiento Ecuatoriano Unido tiene ámbito a nivel nacional, en la cual se eligen presidente/a y vicepresidente/a de la República, asambleístas nacionales, asambleístas provinciales, prefectos provinciales, alcaldes y

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 1651-12-EP/20 de 02 de septiembre de 2020.



concejales urbanos y rurales en cada uno de sus cantones y vocales de juntas parroquiales rurales en todas las parroquias que forman parte del territorio nacional; así como a los parlamentarios andinos.

45. La carga probatoria le corresponde al Consejo Nacional Electoral, lo cual se encuentra acreditado conforme a los documentos procesales; sin embargo, el Movimiento Ecuatoriano Unido, Lista 4, bien pudo desvirtuar la afirmación referente al porcentaje de votos alcanzados en las elecciones que, conforme dispone la ley, deben tenerse en cuenta, esto son las realizadas los años 2019 y 2021. Más allá de las alegaciones formuladas por el referido Movimiento respecto a la notificación de los resultados correspondientes a las Elecciones Seccionales 2019, lo cierto es que la cantidad de votos obtenidos por dicha organización política existen, son verdaderos y, por mandato explícito de la ley, corresponde considerar a aquellos, y a los alcanzados en las Elecciones Generales de 2021 para los efectos de la validez decisional.

46. El numeral 2 del artículo 11 de la CRE dispone que el ejercicio de los derechos de las personas se regirá entre otras, por el principio de que todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Ahora bien, cabe señalar que el principio de igualdad se encuentra estrechamente vinculado con el de seguridad jurídica, y es que, la igualdad ordena un *trato similar en la ejecución de un mismo acto*⁵, lo cual, permite deducir que no sería justo que la aplicación del artículo 327 de la LOEOPCD sea solamente para partidos políticos y no para movimientos políticos, como desea el apelante que se interpretara, pues definitivamente esto conllevaría a una falta de armonía entre las partes y una indebida aplicación del texto constitucional y legal correspondiente⁶.

47. Siguiendo en la misma línea, precisa necesario acudir a lo previsto en el artículo 109 de la CRE, dado que, en forma explícita delega a la ley, que en este caso es la LOEOPCD, para que establezca *“los requisitos y condiciones de organización, permanencia y accionar democrático de los movimientos políticos (...)”*. Aparte de lo dispuesto en el artículo 327 de la LOEOPCD no existe ninguna otra disposición legal que determine las condiciones para la permanencia de los movimientos políticos, en consecuencia, son las que corresponde aplicar, como en efecto lo ha hecho el Consejo Nacional Electoral.

48. Es necesario tener en consideración que, el numeral 4 del mismo artículo 327 de la LOEOPCD prevé para el caso de los movimientos políticos locales, que deben superar al

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 040-14-SEP-CC de 12 de marzo de 2014.

⁶ Tribunal Contencioso Electoral, sentencia de instancia, ponencia juez Ángel Torres Maldonado, 1294-2021-TCE de 19 de enero de 2022.



menos el 3% de votos; lo cual es coherente y da cuenta del espíritu o propósito de la ley, de establecer los requisitos a los que todas las organizaciones políticas están sometidas para mantener su vigencia en el registro nacional de organizaciones políticas y no, solo los partidos políticos.

49. Situación que, a su vez, de lo analizado en la sentencia de instancia, se verifica que el juez sí ha realizado un análisis pormenorizado, resolviendo la pretensión del abogado Julio César Loayza Romero, en el sentido de que, el movimiento político al que representa incumplió con lo previsto en la LOEOPCD, no participó en forma amplia en los procesos electorales convocados, tiene un porcentaje de votación inferior al 4% en dos elecciones, y tampoco tiene los escaños previstos en el número 3 del artículo 327 de la LOEOPCD, y en consecuencia, no ha cumplido con los requisitos ni condiciones necesarias para que la organización política Movimiento Ecuatoriano Unido, Lista 4 pueda permanecer en el Registro Nacional de Organizaciones Políticas.

50. Además, hay que resaltar que el procedimiento de cancelación iniciado por el Consejo Nacional Electoral se dio mediante Resolución No. PLE-CNE-19-2-8-2021 de 02 de agosto de 2021, el cual, a su vez, se basó en el informe técnico No. 052-DNOP-CNE-2021 de 07 de julio de 2021, otorgándole un plazo de diez días a la organización política contador a partir de la notificación, para que presente los descargos que considere necesarios, en ejercicio de su derecho a la legítima defensa. Por lo que, en armonía con lo previsto en la Disposición General Décima Tercera de la LOEOPCD reformada, se establece que los procesos iniciados en el Consejo Nacional Electoral con las reformas deben tramitarse con aquellas⁷.

51. Ahora bien, con respecto específicamente al cargo alegado por el hoy apelante, a que la normativa electoral aplicada tanto por el órgano electoral desconcentrado cuanto por el juez de instancia de este Tribunal no es la correcta, resulta necesario indicar que esta interpretación integral y sistemática⁸ ha sido aplicada para todos los movimientos políticos

⁷ Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, última modificación: 03 de febrero de 2020, Disposición General Tercera: "Las disposiciones reformativas serán aplicables a partir de la vigencia de la presente Ley. Los procesos iniciados en el Consejo Nacional Electoral y en materia contenciosa electoral, concluirán bajo las disposiciones vigentes al momento de ocurridos los hechos sobre los cuales versen".

⁸ Tribunal Contencioso Electoral, Sentencia Nro. 1292-2021-TCE indicó: "De lo expuesto, se determinó que el argumento del recurrente es improcedente, pues el ordenamiento jurídico debe ser interpretado y analizado de manera sistemática e integral y no de manera aislada para tratar de beneficiar de un supuesto vacío o imprecisión de la norma". El método de interpretación sistemático, determinado en el numeral 5 del artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, determina: "Las normas jurídicas deberán ser interpretadas a partir del contexto general del texto normativo, para lograr entre todas las disposiciones la debida coexistencia, correspondencia y armonía".



nacionales, es decir han sido juzgados de la misma manera, en cuanto a su obligación de justificar el 4% de los votos válidos en dos elecciones pluripersonales consecutivas, o justificar al menos tres asambleístas, o, al menos el 8% de las alcaldías; o, por lo menos concejal o concejalas en cada uno de, al menos, el 10 por ciento de los cantones del país, fundamentada en la igualdad ante la ley que se debe garantizar la actividad de las organizaciones políticas de carácter nacional, partidos o movimientos, conforme bien lo ha argumentado el juez *a quo* en el numeral 28 de la sentencia de instancia; y en consecuencia, se rechaza la supuesta inaplicabilidad del numeral 3 del artículo 327 de la LOEOPCD, anterior a la publicación de las reformas de 03 de febrero de 2020.

52. Adicionalmente, como ya lo ha manifestado este Tribunal, la interpretación literal del contenido inicial del artículo 255 de la LOEOPCD, vigente hasta antes de la reforma de febrero de 2020, no es aplicable, *per sé*, si se tiene en cuenta que el numeral 7 del artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional dispone que *“Cuando el sentido de la norma es claro, se atenderá su tenor literal, sin perjuicio de que, para lograr un resultado justo en el caso, se puedan utilizar otros métodos de interpretación”*. En el presente caso, corresponde aplicar el método sistemático, determinado en el numeral 5 del mismo artículo 3 *ibidem*, según el cual *“Las normas jurídicas deberán ser interpretadas a partir del contexto general del texto normativo, para lograr entre todas las disposiciones la debida coexistencia, correspondencia y armonía”*. La interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico debe ser sistémico, es decir, se deben tener en consideración los distintos textos normativos aplicables a cada caso concreto.

53. Por lo expuesto en líneas anteriores, se evidencia que la sentencia de instancia no vulnera la garantía prevista en el numeral 3 del artículo 76 de la Constitución de la República, y, en consecuencia, no vulnera el derecho a la seguridad jurídica, dado que en ningún momento se ha juzgado o sancionado a la organización política, sin que exista un procedimiento previo, en el que consten las reglas claras, y haya existido el derecho a la defensa en todas sus esferas.

54. Ahora bien, al Pleno de este Tribunal, ante la ausencia de otros argumentos por la parte apelante al respecto de este derecho u otros derechos, sobre los cuales, deba existir un pronunciamiento material, más allá de la inconformidad con lo resuelto tanto en sede administrativa cuando en sede jurisdiccional de instancia, no es pertinente realizar otras consideraciones adicionales respecto al debido proceso, a la seguridad jurídica o la indebida aplicación de las normas reformativas a la LOEOPCD publicadas el 03 de febrero de 2020.



55. En conclusión, se verifica que la sentencia dictada el 07 de marzo de 2022, por el juez de instancia analiza los puntos controvertidos puestos en su conocimiento y resolución y los realiza con una motivación suficiente y clara, evidenciando de tal manera, que el CNE aplicó de manera correcta el artículo 327 de la LOEOPCD; y, en consecuencia, la organización política incumplió el parámetro desarrollado en el numeral 3 del artículo 327 *ibidem* para su permanencia en el registro de organizaciones políticas nacionales del Ecuador.

V. DECISIÓN

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

PRIMERO.- Negar el recurso de apelación interpuesto por el abogado Julio César Loayza Romero, secretario ejecutivo y representante legal del Movimiento Ecuatoriano Unido, Lista 4 en contra de la sentencia de instancia dictada el 07 de marzo de 2022.

SEGUNDO.- Ratificar el contenido de la sentencia de instancia dictada el 07 de marzo de 2022; y, en consecuencia confirmar el contenido de la Resolución Nro. PLE-CNE-5-27-11-2021 emitida por el Consejo Nacional Electoral el 27 de noviembre de 2021.

TERCERO.- Notificar el contenido de la presente sentencia:

3.1. Al recurrente en las direcciones de correo electrónico: julioloayzar@hotmail.com; santiago_bastidas_collantes@hotmail.com; ggarcosa@gmail.com; así como, en la casilla contencioso electoral Nro. 167.

3.2. A la recurrida, ingeniera Shiram Diana Atamaint Wamputsar, presidenta del Consejo Nacional Electoral, en las direcciones de correo electrónico: secretariageneral@cne.gob.ec; santiago vallejo@cne.gob.ec; enriquevaca@cne.gob.ec; dayanatorres@cne.gob.ec; así como, en la casilla contencioso electoral Nro. 003.

CUARTO.- Actúe el abogado Alex Guerra Troya, en su calidad de secretario general del Tribunal Contencioso Electoral.

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



TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL



Causa Nro. 1298-2021-TCE

CÚMPLASE Y NOTIFÍQUESE” F) Dr. Arturo Cabrera Peñaherrera, **JUEZ**; Dra. Patricia Guaicha Rivera, **JUEZA**; Dr. Ángel Torres Maldonado Msc. Phd (c), **JUEZ**; Dr. Joaquín Viteri Llanga, **JUEZ**; Msc. Guillermo Ortega Caicedo, **JUEZ**.

Certifico. - Quito, D.M., 05 de abril de 2022.

Abg. Alex Guerra Troya
SECRETARIO GENERAL
nº 11

