PÁGINA WEB-CARTELERA VIRTUAL

DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL

A: PÚBLICO EN GENERAL

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

"SENTENCIA

CAUSA Nro. 861-2021-TCE

TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL.- Quito, Distrito Metropolitano, 21 de octubre de 2021, las 15h07. **VISTOS.-**

I. ANTECEDENTES PROCESALES

1.1. El señor Julio Dositeo Carrión Ramírez presentó en el Tribunal Contencioso Electoral el 03 de septiembre de 2021 a las 09h34, un escrito en (06) seis fojas con (15) quince fojas en calidad de anexos. Mediante el referido escrito que se encuentra firmado conjuntamente con su abogado patrocinador, interpuso un ***"RECURSO ORDINARIO DE APELACIÓN DE LA RESOLUCIÓN NRO-PLE-CNE-1-30-08-2021-2"***[1].

1.2. La Secretaría General de este Tribunal, le asignó a la causa el número **861-2021-TCE** y en virtud del sorteo electrónico efectuado el 03 de septiembre de 2021, radicó la competencia en el doctor Arturo Cabrera Peñaherrera, juez del Tribunal Contencioso Electoral. El expediente ingresó al Despacho el 03 de septiembre de 2021, a las 12h15 en un (1) cuerpo, constante en veinticuatro (24) fojas[2].

1.3. Auto de sustanciación dictado el 13 de septiembre de 2021 a las 16h17, por el juez Arturo Cabrera Peñaherrera, mediante el cual dispuso en lo principal que el recurrente especifique con precisión el medio de impugnación que pretendía presentar ante este Tribunal[3]; así como que en (02) dos días contados a partir de la notificación de ese auto complete y aclare los requisitos señalados en el artículo 245.2 numerales 4 y 7 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia en concordancia con lo dispuesto en los numerales 4 y 7 del artículo 6 del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral; adjunte copia de su cédula de ciudadanía y certificado de votación. Por otra parte, el juez de instancia en el mismo auto requirió que el Consejo Nacional Electoral remita en el mismo lapso de tiempo, en original o en copia

[1] Fs. 1 a 21 vuelta.
[2] Fs. 22 a 24 vuelta.
[3] Con el objetivo de garantizar la tutela judicial efectiva y el debido proceso.

José Manuel de Abascal N37-49 y Portete
PBX: (593) 02 381 5000
Quito - Ecuador

certificada el expediente correspondiente a la resolución Nro. PLE-CNE-1-30-08-2021-2 adoptada el 30 de agosto de 2021[4].

1.4. Escrito en siete (07) fojas, suscrito por el señor Julio Dositeo Carrión Ramírez y el abogado Diego Díaz Arteaga, ingresado en el Tribunal Contencioso Electoral el 15 de septiembre de 2021 a las 10h22, al que se adjunta una (01) foja en calidad de anexo, recibido en este Despacho en la misma fecha a las 10h32[5].

1.5. Oficio Nro. CNE-SG-2021-2430-OF de 15 de septiembre de 2021 en el que consta inserta la imagen de la firma electrónica del secretario general del Consejo Nacional Electoral, ingresado en la recepción de documentos de la Secretaría General de este Tribunal el 15 de septiembre de 2021 a las 15h16, en (01) una foja con (551) quinientas cincuenta y un fojas de anexos, recibido en este Despacho en la misma fecha a las 15h32[6].

1.6. Memorando Nro. TCE-PRE-2021-0310-M de 22 de septiembre de 2021, suscrito por la secretaria Relatora del Despacho, dirigido al abogado Alex Leonardo Guerra Troya, secretario general de este Tribunal, con el asunto: *"CERTIFICACIÓN CAUSA Nro. 861-2021-TCE"*[7].

1.7. Memorando Nro. TCE-SG-OM-2021-0238-M de 22 de septiembre de 2021, suscrito por el secretario general del Tribunal Contencioso Electoral, a través del cual da contestación a lo requerido a través del Memorando Nro. TCE-PRE-2021-0310-M.[8]

1.8. Auto dictado por el juez de instancia, doctor Arturo Cabrera Peñaherrera el 22 de septiembre de 2021 a las 15h57, mediante el cual en lo principal: agregó documentación y dispuso que en el término de (02) dos días contados a partir de la notificación de ese auto, el Consejo Nacional Electoral remita vía correo electrónico institucional del TCE (secretaria.general@tce.gob.ec / karen.mejia@tce.gob.ec) el oficio Nro. CNE-SG-2021-2430-OF[9].

1.9. Correo electrónico remitido el 23 de septiembre de 2021 a las 10h45[10] desde la dirección electrónica secretariageneral@cne.gob.ec a los correos electrónicos institucionales de las Secretaría General de este Tribunal y Secretaría Relatora del despacho: secretaria.general@tce.gob.ec y karen.mejia@tce.gob.ec; con el asunto: ***"NOTIFICACIÓN ELECTRÓNICA CNE"***, mismo que contiene (01) un archivo adjunto en extensión PDF con el título ***"CNE-SG-2021-2430-OF.pdf"*** de 144 KB de tamaño, que una vez descargado, corresponde a (01) un Oficio Nro. CNE-SG-2021-2430-OF, de 15 de septiembre de 2021, en (01) una foja, firmado electrónicamente por el abogado Santiago Vallejo Vásquez, MSc., secretario general del Consejo Nacional

[4] Fs. 25 a 26.
[5] Fs. 35 a 42.
[6] Fs. 45 a 596.
[7] F. 598.
[8] F. 599.
[9] Fs. 600 a 600 vuelta.
[10] Fs. 605 a 606.

José Manuel de Abascal N37-49 y Portete
PBX: (593) 02 381 5000
Quito - Ecuador

Electoral, documento que luego de su verificación en el sistema de validación de documentos firmados electrónicamente FirmaEc 2.10.0, reporta el mensaje firma válida.

1.10. Copias certificadas del memorando Nro. TCE-PRE-2021-0269-M de 30 de agosto de 2021, suscrito por el doctor Arturo Fabián Cabrera Peñaherrera, juez Presidente del Tribunal Contencioso Electoral, mediante el cual informa que hará uso de sus vacaciones desde el 04 hasta el 22 de octubre de 2021; así como de la Acción de Personal Nro. 140-TH-TCE-2021 de 31 de agosto de 2021, en la que se registran las vacaciones del juez doctor Arturo Fabián Cabrera Peñaherrera[11].

1.11. Copia certificada de la Acción de Personal Nro. 153-TH-TCE-2021 de 30 de septiembre de 2021, a través del cual se resuelve la subrogación de las funciones del doctor Arturo Fabián Cabrera Peñaherrera al magíster Wilson Guillermo Ortega Caicedo, primer juez suplente de este Tribunal, desde el 04 al 22 de octubre de 2021[12].

1.12. Auto dictado el 04 de octubre de 2021 a las 14h47 por el magíster Guillermo Ortega Caicedo, juez del Tribunal Contencioso Electoral, mediante el cual en aplicación del principio de suplencia, admitió a trámite la presente causa en base al artículo 269 numeral 15 del Código de la Democracia y atendió la prueba requerida por el recurrente[13].

1.13. Oficio Nro. 00293-2021-SPPMPPT-S de 06 de octubre de 2021, suscrito por el doctor Nivaldo Jiménez Campoverde, secretario de la Sala Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de Loja, ingresado en este Tribunal el 07 de octubre de 2021 a las 14h00, con el cual remite copia certificada de la sentencia dictada el 06 de agosto de 2021 a las 10h14 en el proceso constitucional Nro. 11314-2021-00100 (acción de protección); copia certificada del auto de 31 de agosto de 2021 a las 11h02, mediante el cual se atiente el recurso de ampliación y aclaración interpuesto respecto de dicha sentencia; así como una certificación de que la sentencia se encuentra ejecutoriada. [14].

1.14. Copias certificadas del memorando Nro. TCE-WO-2021-0081-M de 07 de octubre de 2021, suscrito por el magíster Wilson Ortega Caicedo, juez (S) del Tribunal Contencioso Electoral, mediante el cual informa que por razones de índole personal y profesional no puede continuar subrogando las funciones del juez principal, así como de la Acción de Personal Nro. 163-TH-TCE-2021 de 07 de octubre de 2021, en la que se acepta la terminación de la subrogación como juez principal al magíster Wilson Ortega Caicedo[15].

1.15. Copia certificada de la Acción de Personal Nro. 164-TH-TCE-2021 de 07 de octubre de 2021, a través del cual la doctora Patricia Guaicha Rivera, Presidenta (S) del Tribunal Contencioso Electoral, resuelve la subrogación de las funciones del juez

[11] Fs. 608 a 609 vuelta.
[12] Fs. 610 a 610 vuelta.
[13] Fs. 611 a 613 vuelta.
[14] Fs. 622 a 645.
[15] Fs. 647 a 648 vuelta.

doctor Arturo Fabián Cabrera Peñaherrera a la abogada Ivonne Coloma Peralta, segunda jueza suplente de este Tribunal, desde el 11 al 22 de octubre de 2021[16].

1.16. Escrito en (01) una foja, suscrito por el abogado Diego Fernando Díaz Artega, patrocinador del recurrente, ingresado en el Tribunal Contencioso Electoral el 11 de octubre de 2021 a las 10h00, a través del cual solicita día y hora para que se realice una audiencia de estrados dentro de la presente causa[17].

1.17. Auto dictado el 18 de octubre de 2021 a las 15h47, por la suscrita jueza electoral.

II. ANÁLISIS DE FORMA

2.1. JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA

Del expediente se verifica que el recurrente que interpuso ante este Tribunal un recurso subjetivo contencioso electoral en contra de una decisión adoptada por el Consejo Nacional Electoral[18].

Esta juzgadora es competente para conocer y resolver la presente causa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 221 numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador; artículos 268 numeral 1, 269 numeral 15 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, y; artículos 4 numeral 1y 181 numeral 15 del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral.

2.2. LEGITIMACIÓN

El inciso tercero del artículo 244 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, determina que son sujetos políticos:

> *(...) en el caso de revocatoria del mandato, los que han concurrido en nombre de los ciudadanos en goce de sus derechos políticos para pedir la revocatoria. (...)*

El artículo 13 numeral 9 del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral, determina que son partes procesales:

> *9. En caso de revocatorias de mandato, quien ha concurrido en nombre de los ciudadanos en goce de sus derechos políticos para pedir revocatoria, así como la servidora o servidor público de elección popular cuyo mandato se solicita revocar.*

De la revisión del expediente se verifica que el señor Julio Dositeo Carrión Ramírez, compareció ante el órgano administrativo electoral en su calidad de proponente de la revocatoria del mandato del señor Jorge Luis Feijoo Valarezo, Alcalde del cantón Paltas; señor Francisco José Mora Sanmartin, Vicealcalde del Cantón Paltas; y, de la señora

[16] Fs. 649 a 649 vuelta.
[17] F. 651.
[18] Por aplicación del principio de suplencia y del contexto del escrito de denuncia y de aclaración se consideró que a causal por la que se interpone el recurso es la prevista en el numeral 15 del artículo 269 del Código de la Democracia.

Yovanna del Carmen Quevedo Serrano, concejal suplente del cantón Paltas, por lo expuesto, el recurrente cuenta con legitimación activa para interponer el presente recurso.

2.3. OPORTUNIDAD

Según el artículo 269 del Código de la Democracia, el recurso subjetivo contencioso electoral podrá ser presentado por quienes cuenten con legitimación en los casos establecidos en esta ley, dentro de los tres días posteriores al día siguiente de la notificación de la resolución que recurra.

La resolución PLE-CNE-1-30-8-2021-2 y el informe No. 0104-DNAJ-CNE-2021 fueron notificados en las direcciones de correo electrónicas maxbladimir29@gmail.com y diegofernando@hotmail.com el 31 de agosto de 2021, según se verifica de la razón sentada por el secretario general del Consejo Nacional Electoral, que obra a foja 592 del expediente.

El "recurso" presentado por el señor Julio Dositeo Carrión Ramírez, contra la resolución PLE-CNE-1-30-8-2021-2, ingresó en este Tribunal el día 03 de septiembre de 2021 a las 09h34, según la razón sentada por el secretario general de este Tribunal que obra a foja 24 del expediente. Por lo expuesto, el recurso fue presentado de forma oportuna dentro del tiempo determinado en la Ley.

III. ANÁLISIS DE FONDO

3.1. ARGUMENTOS DEL RECURRENTE

En el escrito que contiene el recurso presentado por el señor Julio Dositeo Carrión Ramírez, por sus propios derechos, en lo principal manifiesta:

Que solicitó al Consejo Nacional Electoral los formularios correspondientes para recoger las firmas para revocar el mandato del Alcalde del cantón Paltas, señor Jorge Luis Feijoo Valarezo y los concejales del mismo cantón, Francisco José Mora Sanmartin y Yovanna Del Carmen Quevedo Serrano. Que realizó su petición al considerar que "*la primer* (SIC) *Autoridad había incumplido las propuestas en su plan de trabajo, y los dos últimos incumplieron las funciones y obligaciones establecidas en la Constitución y la ley; causales de revocatoria de mandato de los dignatarios de elección popular, prevista en el inciso primero del artículo 25 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, Código de la Democracia y en el artículo 14 del Reglamento para el Ejercicio de las* (SIC) *Democracia Directa a través de la Iniciativa Popular Normativa, Consultas Populares, Referéndum y Revocatoria de Mandato…*".

Transcribe parte de la resolución del Consejo Nacional Electoral y a continuación manifiesta su oposición a los argumentos esgrimidos por el órgano electoral.

En relación al análisis efectuado por el CNE respecto a que "*el proponente no anexa documentación certificada que sirva de sustento para la falta de cumplimiento de uno de los puntos del plan de trabajo del alcalde Paltas, pues la documentación que anexa el peticionario con la cual pretende justificar las aseveraciones mencionadas de la propuesta de incumplimiento de plan de trabajo, para solicitar los formularios para la recolección de firmas de respaldo para la revocatoria del mandato de la citada autoridad cuestionada, la misma que no constituye prueba fehaciente, clara y contundente (…)*"; el señor Carrión manifiesta:

> **2.3.** *Es inconcebible que en pleno año 2021, por parte de los funcionarios del CNE, que analizaron y conocieron la solicitud de revocatoria presentada, sobreentiendan que los oficios Nro. BDE-I-GSZS-2021-0132-OF, de 23 de febrero de 2021; y, Memorando Nro. BDE-I-GSZS-2021-0272-M, de 23 de abril de 2021, suscrito por el gerente del Banco de Desarrollo del Ecuador B. P. Sucursal Zonal Sur, respecto a la suspensión de desembolsos de dinero al GAD Municipal de Paltas, sean conceptualizados como documentos o copias simples, cuando textualmente al pie manifiestan que son documentos firmados electrónicamente, al respecto los Arts. 14 y 15 del* (SIC) *LEY DE COMERCIO ELECTRONICO, FIRMAS Y MENSAJES DE DATOS, es clara en determinar que este tipo de documentos y su reproducción tendrán validez, sin embargo esto lo consideramos como un requisito inocuo, ya que lo mismo se suple con la misma afirmación en el escrito de impugnación presentado por las autoridades endilgadas, debido a que en su contestación no los impugnan, por lo que estas aseveraciones son absolutamente determinantes reales y los documentos adjuntos son prueba fehaciente de nuestras afirmaciones.*

Respecto al análisis efectuado por el Pleno del CNE que guarda relación con el proyecto de construcción del plan maestro de agua potable para Catacocha y 14 barrios, afirma el recurrente que:

> **2.4.** *En la resolución de marras, se hace correlación a que existe un informe del avance del proyecto, suscrito por el Ing. Ángel Ortega Larrea, como procurador común del Consorcio Ilinizas; es decir, en pocas palabras se pretende justificar lo que en realidad se expuso como fundamento en la solicitud, que es el pleno incumplimiento del plan de trabajo al no Impulsar y gestionar el Proyecto definitivo de agua potable para la ciudad de Catacocha; y, por su puesto* (SIC) *su no Construcción, mejoramiento y rehabilitación del sistema de Agua para los Barrios y Parroquias del Cantón, es inexorable el manifestarles de que si bien es cierto, la antojadiza decisión del Burgomaestre fue la de irrespetar el contrato suscrito con el BDE y contratar al Consorcio Ilinisa* (SIC), *para la supuesta construcción de la mencionada obra de agua potable hasta el día de hoy se encuentra paralizada dicha de obra, por la falta recursos (…).*
>
> **2.5.** *El Alcalde tenía la obligación de ejercer solamente las competencias y facultades que la Constitución y la ley le han atribuido, no más. Incluso el literal a) del artículo 331 del COOTAD se lo recalca.*

Según el recurrente, el Consejo Nacional Electoral considera que no se ha incumplido nada, por lo que cuestiona qué parte de la resolución adoptada por el órgano administrativo electoral realiza una valoración extrínseca e intrínseca con la prueba que fue entregada. También señala que el CNE tiene el criterio de que constituyen una simple hoja de papel los oficios en los que, el BDE manifiesta claramente que el Alcalde actuó ilegalmente.

Expresa el recurrente que en la página 34 de la resolución del Consejo Nacional Electoral, "*…el pleno manifiesta nuevamente que no se sustenta con ningún documento cuando constan claramente los oficios con firmas electrónicas, así como demás documentación, anexa que justifica esta causal, así como realiza una interpretación errónea del numeral 3 del Art. 25 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social (…) para el cumplimiento de este requisito de admisibilidad se debe argumentar y fundamentar de manera clara y diáfana los elementos fácticos con los que cuenta, tal y como se lo hizo, por el contrario a criterio del CNE, este es un requisito que*

radica con la presentación de copias certificadas, lo que constituye una simple excusa y además vulnera el derecho a la motivación y a la defensa del proponente, ya que no realiza una valoración en contexto (…).

Cita parte de la resolución de 30 de agosto de 2021, en la que se considera que el proponente no cumple con la obligación de establecer las disposiciones legales relativas a la participación ciudadana, incumplidas o violentadas y la descripción de las condiciones en las que se habría producido el incumplimiento o la violación legal; y que por tanto el CNE estima que no es necesario realizar un análisis sobre esta causal. Al respecto el señor Carrión argumenta lo siguiente:

> **2.8.** *En la solicitud de revocatoria, se invocó las causales previstas en el literal a y c del Reglamento para el Ejercicio de la Democracia Directa a través de la Revocatoria del Mandato, las disposiciones legales relativas a la participación ciudadana, incumplidas o violentadas y la descripción de las condiciones en las que se habría producido el incumplimiento o la violación legal, no fueron materia de la controversia por lo cual considero que el CNE, no tenía que haberlo puesto como punto de análisis, aclarando además que el mismo no se considera requisito sino causal, denotándose de manera clara la confusión con la que actúa el CNE. (…)*
>
> **2.9.** *Es inconcebible la afirmación el* (SIC) *CNE, al manifestar de que existe confusión al momento de que nuestra motivación radica en que las actuaciones de las autoridades endilgadas transgreden los estándares del orden parlamentario, ya que se realiza una analogía al manifestar de que por empate matemáticamente el alcalde debe emitir su voto dirimimente (SIC) cuando textualmente el Art. 322 del COOTAD, refiere que las decisiones legislativas y aprobación de ordenanzas se realizarán con la Mayoría de sus miembros; es decir, 4 de sus 6 integrantes, por último termina dándole la razón al peticionario, manifestando de que dicha ilegalidad tendrá que ser puesta en conocimiento de la autoridad judicial competente, es decir sobre entienden que esta transgrede la ley y fue aprobada ilegalmente…*

Señala que el Consejo Nacional Electoral no analizó sus argumentos y reitera que en su petición indicó al CNE que los señores Jorge Luis Feijoo Valarezo, Francisco José Mora Sanmartin y Yovanna Del Carmen Quevedo Serrano, incumplieron dentro de sus funciones la Constitución y las leyes, irrespetaron "*el derecho de paridad de género que tiene rango constitucional, ya que este tema ha sido motivo de lucha popular y judicial; es así, que incluso el estamento legislativo ecuatoriano, ya normó sobre la paridad de género en las vice alcaldías, disponiendo con la reforma al Art. 317 del COOTAD, que entró en vigencia el 03 de febrero del 2020, (ES DECIR UN AÑO UN MES ANTES DE EL* (SIC) *CAMBIO DE VICEALCALDE EN EL CANTÓN PALTAS); el procedimiento de estricto cumplimiento, tanto para Alcaldes como para ediles, en la elección de la Segunda autoridad Alcaldicia…*"

Sostiene el recurrente que "*…se aplicó una ordenanza, aprobada en sesión de 10 de marzo de 2021 y 12 de marzo de 2021, y su sanción de fecha 12 de marzo de 2021, de forma retroactiva, y ya con esto si bien es cierto violentaron la seguridad jurídica, el principio de confianza legítima y la tutela judicial Administrativa; sumado a que se irrespeto* (SIC) *por parte de estos tres funcionarios de elección popular la reforma al Art. 317 del COOTAD, que entro* (SIC)*en vigencia el 03 de febrero del 2020, lo que de manera diáfana queda demostrado..*"

José Manuel de Abascal N37-49 y Portete
PBX: (593) 02 381 5000
Quito - Ecuador

Que el CNE ha señalado que no es competente para conocer el tema de legalidad "*...sobre el irrespeto a la paridad de género a este escrito adjuntamos copias debidamente materializadas de la sentencia emitida por los señores Jueces Constitucionales de la Corte Provincial de Loja, dentro del proceso signado con el Nro. 11314-2021-00100, la misma que se encuentra ejecutoriada y no en trámite como equivocadamente lo dice el CNE, en la que se determina te* (SIC) *manera sucinta y expresa la vulneración de los derechos de la señora Yennifer Nathalia López Córdova...*".

Manifiesta que la sentencia que se adjunta como prueba no fue impugnada de manera técnica por el Alcalde del cantón Paltas. Considera que el Alcalde y los dos concejales incumplieron sus funciones y obligaciones establecidas en el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador, así como en el COOTAD, al irrespetar la normativa aplicable a las funciones del Concejo Municipal.

Asegura que el órgano electoral lo ha dejado en indefensión, al no notificarle con el escrito de impugnación presentado por el Alcalde de Paltas, respecto de su petición de entrega de los formularios para iniciar la recolección de firmas para revocar su mandato y que al no habérsele conferido copia ni notificado con el escrito de impugnación no puede utilizar lo dicho por el Alcalde de Paltas en el presente recurso.

En relación a las pruebas anunciadas o acompañadas, el recurrente solicitó que se disponga al CNE, la remisión del expediente tramitado en dicho órgano y que dio origen a la resolución PLE-CNE-1-30-8-2021-2; y, fotocopia certificada de la sentencia dictada por la Corte Provincial de Justicia de Loja el 06 de agosto de 2021 a las 10h14, dentro del proceso No. 11314-2021-00100.

3.1.1. ESCRITO DE ACLARACIÓN

El juez de instancia solicitó al recurrente Julio Dositeo Carrión Ramírez, que aclare el recurso que pretendía interponer ante este Tribunal, por lo cual en cumplimiento de esta disposición, se observa que de fojas 36 a 42 de los autos consta el escrito de aclaración del recurso presentado en este Tribunal el 15 de septiembre de 2021 a las 10h22, en (07) siete fojas con (01) una foja en calidad de anexo.

3.2. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

A esta juzgadora le corresponde resolver el siguiente problema jurídico:

¿ La resolución PLE-CNE-1-30-08-2021-2 adoptada por el Pleno del Consejo Nacional Electoral en la que se resolvió inadmitir la petición de entrega del formato de formulario para la recolección de firmas para la revocatoria del mandato del Alcalde del cantón Paltas, señor Jorge Luis Feijoo Valarezo y los concejales del cantón Paltas señor Francisco José Mora Sanmartin y señora Yovanna Del Carmen Quevedo Serrano, presentada por el señor Julio Dositeo Carrión Ramírez cumple con la garantía de motivación determinada en el artículo 76 numeral 7 letra l) de la Constitución de la República del Ecuador?

Para responder a este problema jurídico, se revisará en primer lugar el expediente administrativo correspondiente al proceso de revocatoria del mandato, posteriormente se considerará la legislación aplicable a este mecanismo de democracia directa y finalmente en

aplicación de las normativas constitucionales, legales y reglamentarias pertinentes al presente caso, se determinará si la resolución adoptada por el CNE se encuentra debidamente motivada.

3.3. EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO

A fojas 45 a 595 de los autos consta en copias certificadas el expediente íntegro que guarda relación con la resolución PLE-CNE-1-30-8-2021-2 remitido por el secretario general del Consejo Nacional Electoral a través del Oficio Nro. CNE-SG-2021-2430-OF de 15 de septiembre del 2021.

Dentro del referido expediente, en lo principal se encuentran los siguientes documentos y actuaciones de la Delegación Provincial Electoral de Loja y del Consejo Nacional Electoral:

1.- Escrito del ciudadano Julio Dositeo Carrión Ramírez y documentación anexa ingresada el 29 de julio de 2021 a las 15h10[19] en la Delegación Provincial Electoral de Loja, contenida en 148 (ciento cuarenta y ocho) fojas[20], a través del cual, amparado en el artículo 26 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, solicitó la entrega de los formularios de revocatoria del mandato del señor Jorge Luis Feijoo Valarezo y de los concejales del cantón Paltas señor Francisco José Mora Sanmartin y señora Yovanna del Carmen Quevedo Serrano, al referido escrito acompaña prueba documental para demostrar las dos causales establecidas en el Reglamento para el ejercicio de la Democracia Directa a través de la Revocatoria del Mandato[21], que según el proponente incumplieron las autoridades de elección popular contra quien se solicita la revocatoria.

2.- Mediante Oficio No. CNE-DPL-2021-0422-OF de fecha 30 de julio de 2021[22], el abogado Luis Hernán Cisneros Jaramillo, director de la Delegación Provincial Electoral de Loja pone en conocimiento del señor Jorge Luis Feijoo Valarezo, Alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Paltas, la solicitud de revocatoria de mandato propuesta en su contra y que procederá a disponer que se efectúe la respectiva notificación a través de la Secretaría General del organismo electoral desconcentrado.

3.- Con fecha 30 de julio de 2021 la secretaria de la Delegación Provincial Electoral de Loja, notificó al Alcalde del cantón Paltas, adjuntando en físico la solicitud de revocatoria del mandato propuesta por el señor Julio Dositeo Carrión Ramírez y sus anexos; en ese documento se le indica que cuenta con el término de (07) siete días para impugnar en forma documentada. Al pie del referido documento consta la recepción de dicha notificación por parte de la autoridad municipal[23].

[19] Fs. 56 a 65.
[20] Conforme se verifica del Memorando Nro. CNE-UPSGL-2021-1529-M de 29 de julio de 2021, suscrito por la abogada Danny María Carpio Zapata, analista provincial de Secretaría General 2 de la Delegación Provincial Electoral de Loja y dirigido al abogado Luis Hernán Cisneros Jaramillo, director.
[21] Art. 14 literales a) y c).
[22] F. 205.
[23] F. 206.

José Manuel de Abascal N37-49 y Portete
PBX: (593) 02 381 5000
Quito - Ecuador

A foja 207 consta la razón sentada por la abogada Danny María Carpio Zapara, secretaria de la delegación Provincial Electoral de Loja, en la que se certifica que notificó en forma personal al señor Jorge Luis Feijoo Valarezo el 30 de julio de 2021 a las 15h51[24].

4.- Escrito presentado por los señores Jorge Luis Feijoo Valarezo, Alcalde del cantón Paltas, Francisco José Mora Sanmartin, Concejal Rural del Cantón Paltas y Yovanna del Carmen Quevedo Serrano, Concejala Urbana Suplente del Cantón Paltas, suscrito conjuntamente con el doctor Jorge Jaramillo Villamagua en calidad de abogado patrocinador[25]. Mediante ese documento dan contestación a la petición del señor Carrión, la misma que consideran ilegal e injusta, impugnan cada una de sus partes y solicitan a la autoridad electoral que disponga su archivo; adicionalmente adjuntan prueba documental[26].

Según la razón sentada el 04 de agosto de 2021 por el abogado Telmo Patricio Ríos Montalván el escrito de impugnación fue recibido en la Secretaría de la Delegación Provincial Electoral de Loja el 04 de agosto de 2021 a las 10h10 en (05) cinco fojas con (325) trescientas veinticinco fojas en calidad de anexos.

5.- El 04 de agosto de 2021, a través del Memorando Nro. CNE-UPSGL-2021-1532-M[27], el responsable de la Unidad Provincial de la Secretaría General de la Delegación Provincial Electoral de Loja, encargado, puso en conocimiento del director de la Delegación, el expediente correspondiente a la solicitud de revocatoria del mandato interpuesta contra el señor Jorge Luis Feijoo Valarezo, Alcalde del cantón Paltas, señor Francisco José Mora Sanmartin, Vicealcalde y señora Yovanna del Carmen Quevedo Serrano, Concejal del cantón Paltas contenido en (493) cuatrocientas noventa y tres fojas, para que se remita a la Secretaría del Consejo Nacional Electoral a fin de que se efectúe el trámite correspondiente.

6.- Memorando Nro. CNE-DPL-2021-1760-M de 05 de agosto de 2021, suscrito electrónicamente por el abogado Luis Hernán Cisneros Jaramillo, director de la Delegación Provincial Electoral de Loja, dirigido al secretario general del Consejo Nacional Electoral, con el asunto: *REMITIENDO EXPEDIENTE DE REVOCATORIA DEL MANDATO INTERPUESTO CONTRA EL SEÑOR JORGE LUIS FEIJOO VALAREZO, ALCALDE DEL CANTÓN PALTAS*[28].

7.- Informe Jurídico No. 0104-DNAJ-CNE-2021 de fecha 29 de agosto de 2021 suscrito por el abogado Enrique Vaca Batallas, director Nacional de Asesoría Jurídica del Consejo Nacional Electoral.[29].

8.- Resolución No. PLE-CNE-1-30-8-2021-2 de fecha 30 de agosto de 2021, por medio de la cual se inadmite la solicitud de entrega del formato de formulario para recolección de firmas para la revocatoria de mandato presentada por el señor Julio Dositeo Carrión Ramírez, en contra del Alcalde del cantón Paltas Jorge Luis Feijoo Valarezo, señor

[24] F. 207.
[25] Fs. 208 a 222 vuelta.
[26] Fs. 223 a 547 de las autos.
[27] F. 55.
[28] F. 54.
[29] Fs. 549 a 569 vuelta.

José Manuel de Abascal N37-49 y Portete
PBX: (593) 02 381 5000
Quito - Ecuador

Francisco José Mora Sanmartín, Vicealcalde del Cantón Paltas; y, señora Yovanna del Carmen Quevedo Serrano, Concejal Suplente del Cantón Paltas[30].

La referida resolución fue notificada al proponente de la revocatoria, señor Julio Dositeo Carrión Ramírez; así como a los señores Jorge Luis Feijoo Valarezo, Alcalde del cantón Paltas, Francisco José Mora Sanmartín, Vicealcalde del Cantón Paltas; y, señora Yovanna del Carmen Quevedo Serrano, Concejal Suplente del Cantón Paltas, a través de los Oficios Nos. CNE-SG-2021-000931-Of y CNE-SG-2021-000932-Of de 31 de agosto de 2021[31], respectivamente.

3.4. LA REVOCATORIA DEL MANDATO COMO MECANISMO DE DEMOCRACIA DIRECTA

3.4.1. La Constitución de la República del Ecuador, en el numeral 6 del artículo 61[32] garantiza el derecho de los ecuatorianos a revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular.

Por otra parte, el artículo 105 de la Constitución en sus incisos primero y segundo, dispone:

> ***Art. 105.-*** *Las personas en goce de los derechos políticos podrán revocar el mandato a las autoridades de elección popular.*
>
> *La solicitud de revocatoria del mandato podrá presentarse una vez cumplido el primero y antes del último año del periodo para el que fue electa la autoridad cuestionada. Durante el periodo de gestión de una autoridad podrá realizarse sólo un proceso de revocatoria del mandato. (…)*

3.4.2. La Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia[33], en los artículos 199 y 200 establece varios requisitos de la revocatoria del mandato tanto para la persona que lo solicita como el procedimiento que deberá seguir para su aceptación o no por parte del órgano administrativo electoral.

> ***Art. 199.-*** *Los electores podrán revocar el mandato a las autoridades de elección popular. La solicitud de revocatoria del mandato podrá presentarse una vez cumplido el primero y antes del último año del período para el que fue electa la autoridad cuestionada. Durante el período de gestión de una autoridad podrá realizarse sólo un proceso de revocatoria del mandato, se considerará que el proceso ha concluido cuando la autoridad electoral proclame los resultados y sean notificados al órgano correspondiente para que éste actúe de acuerdo a las disposiciones constitucionales y legales. La solicitud y el proceso de revocatoria deberán cumplir con lo previsto en la ley que regula la participación ciudadana.*
>
> ***Art. 200.-*** *El Consejo Nacional Electoral procederá a la verificación de los respaldos en un término de quince días. De ser estos calificados y cumplidos los demás requisitos, convocará a la realización del proceso revocatorio, que se realizará máximo en los sesenta días siguientes.*

[30] Fs. 570 a 591 vuelta.
[31] Fs. 592 a 595.
[32] Dentro del TÍTULO II DERECHOS, Capítulo quinto Derechos de participación.
[33] En concordancia con el artículo 310 Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización.

José Manuel de Abascal N37-49 y Portete
PBX: (593) 02 381 5000
Quito - Ecuador

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

3.4.3. Por su parte La Ley Orgánica de Participación Ciudadana, dentro del Capítulo IV DE LA REVOCATORIA DEL MANDATO, en el artículo agregado al artículo 24 y 27[34], establece los requisitos de admisibilidad de la solicitud de revocatoria y su trámite:

Art. ... .- Requisitos de admisibilidad.-

1. Comprobación de la identidad del proponente y que este en ejercicio de los derechos de participación;

2. Demostración de no encontrarse incurso en alguna de las causales que lo inhabiliten; y,

3. La Determinación clara y precisa de los motivos por los cuales se solicita la revocatoria la misma que servirá de base para la recolección de firmas y el proceso de revocatoria; (…).

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

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

3.4.4. El Reglamento para el Ejercicio de la Democracia Directa a través de la Iniciativa Popular Normativa, Consultas Populares, Referéndum y Revocatoria del Mandato, establece en el artículo 14, lo siguiente:

Art. 14.- *Contenido de la solicitud de formulario para la recolección de firmas.- La solicitud se la presentará en el formulario entregado por el Consejo Nacional Electoral 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,*

[34] Artículos que fueron agregados y reformados respectivamente, según se verifica en la ley publicada en el Registro Oficial Nro. 445 de 11 de mayo de 2011.

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. (…)

3.4.5. La Corte Constitucional del Ecuador respecto a éste mecanismo de democracia directa ha señalado que:

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. (…)[35].

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 los asuntos públicos y en el control de las instituciones del Estado así como de sus representantes, concluyendo así, que el adecuado ejercicio de este derecho guarda plena vinculación con las disposiciones constitucionales previstas en los artículos 1 y 95[36].

El Tribunal Contencioso Electoral ha señalado en recursos anteriores presentados contra resoluciones del CNE en las que se inadmitió la entrega de formularios para recopilar firmas y revocar a autoridades de elección popular lo siguiente:

La revocatoria del mandato, acorde con su naturaleza jurídica es un procedimiento reglado por la Constitución y por la Ley, que debe ser acatado y cumplido por los ciudadanos así como las autoridades competentes y para su activación se han previsto obligaciones que deben ser cumplidas tanto por el proponente como por las autoridades electorales ejecutoras de la revocatoria, es así que cada parte tiene certeza de lo que le está permitido, prohibido y regulado por el ordenamiento jurídico y por las autoridades públicas[37].

3.5. SOBRE LA RESOLUCIÓN DE INADMISIÓN DE LA SOLICITUD DE ENTREGA DE FORMULARIOS PARA RECOGER FIRMAS PARA LA REVOCATORIA DE MANDATO DE AUTORIDADES MUNICIPALES DEL GAD DE PALTAS

La resolución identificada con el No. PLE-CNE-1-30-8-2021-2 adoptada por el Consejo Nacional Electoral el 30 de agosto de 2021, contiene (37) treinta y siete considerandos, (01) un artículo dispositivo en la parte resolutiva y (01) una disposición final.

[35] Caso N.° 0005-10-IO, Sentencia N.° 001-10-SIO-CC
[36] Caso N.°0030-11-IN, Sentencia N.° 019-15-SIN-CC. p. 7.
[37] Voto Salvado, sentencia causa Nro. 098-2017-TCE. p 14.

José Manuel de Abascal N37-49 y Portete
PBX: (593) 02 381 5000
Quito - Ecuador

En la misma, se observa que del considerando 1 al 24 se transcriben disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias pertinentes al ejercicio de los derechos, la participación ciudadana y el mecanismo de democracia directa de la revocatoria del mandato.

Desde los considerandos 25 a 31 constan los antecedentes de la solicitud presentada por el ahora Recurrente. En tanto que, en el considerando 32 se cita parte del texto de la solicitud del señor Carrión para la entrega del formato de formulario de recolección de firmas para la revocatoria de mandato, en específico respecto a los "*FUNDAMENTOS DE LAS CAUSALES DE REVOCATORIA*"; en el considerando 33 consta transcrita una parte del escrito que contiene la impugnación presentada por el señor Jorge Luis Feijoo Valarezo, Alcalde del cantón Paltas, señor Francisco José Mora Sanmartin, vicealcalde del cantón Paltas y Yovanna del Carmen Quevedo Serrano, concejala suplente del cantón Paltas de la provincia de Loja.

En el considerando 34 de la resolución objeto de análisis[38] consta la revisión efectuada por el Consejo Nacional Electoral respecto a su competencia para conocer este tipo de causas, un análisis de "*los aspectos referentes al cumplimiento de requisitos y pruebas por parte del peticionario*", así como la argumentación y documentos de respaldo presentados por las autoridades de quien se pretende la revocatoria.

Al respecto, se considera lo siguiente:

"a) Si la solicitud de revocatoria de mandato se ha propuesto una vez cumplido el primer año y antes del último año del periodo para el que fue electo la autoridad cuestionada."

Considera el Pleno del CNE que ha sido propuesta a tiempo, toda vez que la solicitud fue presentada el 29 de julio de 2021; mientras que, las autoridades contra quienes se solicita la revocatoria iniciaron sus funciones el 15 de mayo de 2019 y finalizarán las mismas el 14 de mayo de 2023. Por lo tanto, cumple con el requisito de haberse presentado una vez cumplido el primer año y antes del último año del período para el cual fue electa la autoridad cuestiona, criterio que es compartido por esta Juzgadora.

"b) Que el peticionario conste inscrito en el registro electoral de la circunscripción de la autoridad cuya revocatoria se propone"

De la revisión efectuada en el Sistema Informático del CNE, la autoridad electoral verificó que el señor Julio Dositeo Carrión Ramírez tanto en las elecciones seccionales del 2019 como en las generales del 2021, se encontraba empadronado en la provincia de Loja, cantón Paltas, parroquia Catacocha, por lo cual cumplía este requisito. Por lo mismo, esta Juzgadora observa que el segundo requisito de igual manera se encuentra cumplido.

"c) La motivación por la cual se propone la revocatoria del mandato, y dentro de ésta: (...)

- Obligación del requirente de establecer la o las disposiciones legales relativas a la participación ciudadana, incumplidas o violentadas y la descripción de las condiciones en las que se habría producido el incumplimiento o la violación legal.

[38] Véase fojas 28 a 42 de la referida resolución.

José Manuel de Abascal N37-49 y Portete
PBX: (593) 02 381 5000
Quito - Ecuador

- 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.
- Señalamiento de los aspectos del plan de trabajo que han sido incumplidos por la autoridad en contra de quien se propone la revocatoria, para lo cual deberá adjuntar el plan de trabajo debidamente certificado por el Consejo Nacional Electoral o sus delegaciones provinciales.

a) Sobre la omisión de establecer las disposiciones legales relativas a la participación ciudadana incumplidas o violentadas.

Si bien el Pleno del Consejo Nacional Electoral señala que el peticionario no ha incorporado a su solicitud la causal *"relativa a la participación ciudadana"* para motivar su pedido de revocatoria, más adelante, de forma incongruente concluye en que ***"NO"*** cumple el señor Carrión con este requisito, cuando lo que correspondía era indicar de forma directa y clara la falta de necesidad de analizar dicha causal. Particular del cual se deja constancia y que evidencia una ausencia de lógica, claridad y comprensibilidad respecto de este punto analizado por el organismo administrativo electoral.

b) Sobre 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 Consejo Nacional Electoral luego de citar parte de los argumentos presentados por el señor Carrión en relación a la *"...**Cesación de funciones del Vicealcalde/sa; y, elección y posesión del vicealcade o vicealcaldesa**"* del GAD de Paltas en atención a la reforma a la ordenanza de organización y funcionamiento del Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Paltas, efectúa un análisis en el que concluye que no se cumplió con este requisito razonando su decisión en que:

(i) La revisión de las revocatoria del mandato se efectúa en aplicación del principio de legalidad establecido en el artículo 226 de la Constitución y que *"...el análisis del supuesto incumplimiento de la Constitución y la Ley, por irrespetar el derecho a la paridad de género por parte del alcalde y dos concejales en la designación de un nuevo vicealcalde del concejo municipal del cantón Paltas, se lo realiza desde el ámbito procedimental legal, pues el motivo de la presente petición de ejercicio de democracia directa debe regirse en demostrar las condiciones del incumplimiento por parte de las autoridades en mención, hecho que no ha podido demostrar el peticionario"*.

(ii) El CNE no puede emitir juicios de valor ni interpretaciones de carácter legal y constitucional sobre el *"posible irrespeto al principio de paridad de género, ya que esto le corresponde analizar y ponderar a una autoridad judicial"*.

(iii) Que el mismo peticionario ha señalado que el tema está siendo tratado mediante una acción de protección interpuesta por la concejala de Paltas señora Yennifer Nathalia López Córdova que se encuentra en trámite.

(iv) Afirman que las acciones de desempeño de las tres autoridades locales *"no pueden constatar la inobservancia de orden jurídico en relación con sus funciones"*.

José Manuel de Abascal N37-49 y Portete
PBX: (593) 02 381 5000
Quito - Ecuador

En el escrito presentado por el Peticionario de revocatoria del mandato que obra desde fojas (56) cincuenta y seis a fojas (65) sesenta y cinco del expediente, consta como petición lo siguiente "*Con los antecedentes de hecho y de derecho expuestos, Solicitamos al Pleno del Consejo Nacional Electoral disponga la entrega de los formularios correspondientes, para empezar a recolectar las firmas necesarias, para que mediante plebiscito, la ciudadanía Paltense resuelva si revoca o no el mandato conferido al Señor Alcalde del Cantón Paltas Sr. Jorge Luis Feijoo Valarezo y de los Concejales del Cantón Paltas Francisco José Mora Sanmartin y Yovanna del Carmen Quevedo Serrano*".

Respecto del trámite administrativo se observa que, únicamente consta en el expediente específicamente en la foja (206) doscientos seis, la razón de notificación efectuada al señor alcalde del cantón Paltas en la que se le concede el término de (07) siete días para que ejerza su derecho de impugnación de forma documentada respecto de la solicitud de revocatoria del mandato propuesta por el señor Julio Dositeo Carrión Ramírez.

Conforme se indicó en líneas anteriores, la pretensión del ahora Recurrente se circunscribía a la revocatoria del Alcalde del cantón Paltas incluidos dos Concejales, en el primer caso por: 1) incumplimiento del plan de trabajo; y, 2) incumplimiento de funciones y obligaciones establecidas en la Constitución y la ley, referentes a la dignidad que ejerce la autoridad; y, en el segundo caso, atribuye a los "*Concejales del Cantón Paltas Francisco José Mora Sanmartin y Yovanna del Carmen Quevedo Serrano*" el incumplimiento de funciones y obligaciones establecidas en la Constitución y la ley, referentes a la dignidad que ejercen cada uno de ellos como miembros del Concejo Municipal.

Situación que no vicia el procedimiento de nulidad insubsanable por cuanto, dentro del término legal concedido a las autoridades en cuestión todas ellas, en unidad de acto, suscriben el documento de impugnación a la solicitud de revocatoria presentada por el señor Julio Dositeo Carrión Ramírez, dándose por legalmente notificados y ejerciendo su derecho a la defensa.

Establecido que no existe nulidad insubsanable, se procede a realizar el siguiente análisis:

a.- El Concejo Cantonal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Paltas, expidió la Ordenanza de Organización y Funcionamiento del Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Paltas, sancionada el 02 de junio de 2014, cuyo artículo 11 prescribía lo siguiente:

> "***Art.11.- Del Vicealcalde o Vicealcaldesa.-*** *El vicealcalde o vicealcaldesa es la segunda autoridad elegido/da por el concejo municipal de entre sus miembros.*"

b.- Posterior a ello, la actual administración aprobó la Reforma a la Ordenanza de Organización y Funcionamiento del Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Paltas[39] sancionada el 15 de marzo de 2021, en virtud de la cual se estableció lo siguiente:

[39] Ver en: https://drive.google.com/drive/folders/1ShZiJsBgZCyEMw08zvT9Y8ybgFonD4xt

"Artículo 1.- Elimínese el texto del artículo 11 de la ORDENANZA DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL CONCEJO DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN PALTAS, por el siguiente:

"El concejo elegirá de su seno a un vicealcalde o vicealcaldesa, que durará dieciséis meses en sus funciones, sin perder su curul como concejal; y, por cuanto el vicealcalde o vicealcaldesa en funciones ha cumplido dieciséis meses en sus labores, de manera inmediata se elegirá a un nuevo vicealcalde o vicealcaldesa, para lo cual deberá contar con el apoyo de la mayoría simple del concejo municipal.

En ausencia del Vicealcalde o vicealcaldesa, le subrogará el delegado/a del Concejo a la Comisión de Mesa, y en ausencia de éste, quien nombre el Concejo Municipal, que actuará única y exclusivamente mientras dure la ausencia del o la titular de la Vicealcaldía.

(...) ***DISPOSICIÓN TRANSITORIA***

Una vez sancionada la presente Reforma a la ORDENANZA DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL CONCEJO DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN PALTAS, en primera sesión ordinaria, el Concejo Municipal de manera inmediata, se elegirá a un nuevo Vicealcalde o Vicealcaldesa. En la misma sesión ordinaria, se deberá restructurar las comisiones que integran cada miembro del Concejo municipal, respetando el principio constitucional de alternabilidad." (El subrayado no corresponde al texto original)

c.- Consta de igual manera, el acta No. 055, correspondiente a la sesión ordinaria efectuada el 17 de marzo de 2021, en la cual se conoció entre los puntos del orden del día la *"6. Cesación de funciones del Vicealcalde/sa; y, elección y posesión del vicealcalde o vicealcaldesa del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Paltas, de conformidad a lo previsto en la Reforma a la Ordenanza de Organización y Funcionamiento del Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Paltas."*; y, se aprobó con tres votos a favor más voto dirimente como nuevo vicealcalde al señor concejal ingeniero Mora Sanmartín Francisco José.

En cuanto a la votación, se verifica que la misma se efectuó de la siguiente manera: señora Yennifer Nathalia López Córdova, concejala en contra; licenciada Yovanna del Carmen Quevedo Serrano, concejala a favor; ingeniero Ronald Xavier Freire Hidalgo, concejal en contra; ingeniero Francisco José Mora Sanmartín, concejal a favor; licenciado Jorge Leonardo Naranjo, concejal en contra; y, señor Jorge Luis Feijoó Valarezo, Alcalde a favor. Ante el empate de la votación, dirime el voto del señor Alcalde.

En el presente caso, la solicitud presentada por el ahora Recurrente se fundamenta en el incumplimiento de las obligaciones y funciones establecidas en la Constitución y ley correspondiente a cada una de las dignidades de elección popular, esto al amparo de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

Por lo mismo, se observa que el peticionario de la revocatoria del mandato fundamenta su pedido en contra del Alcalde y Concejales que consignaron su voto a favor para cesar en

funciones a la Vicealcaldesa que se encontraba en funciones y designación del nuevo titular, dignidad que recae en el señor ingeniero Francisco José Mora Sanmartín.

En este contexto, cabe preguntarse si ¿La designación del vicealcalde efectuada el 17 de marzo de 2021, con el voto favorable de los legitimados pasivos de la solicitud de revocatoria del mandato, constituye incumplimiento de funciones u obligaciones establecidas por la Constitución o la Ley que regula a los Gobiernos Autónomos Descentralizados? Al respecto, se considera lo siguiente:

En cuanto a ley que regula a los gobiernos autónomos descentralizados y que por tal establece las funciones u obligaciones de las autoridades de elección popular según el ámbito de su jurisdicción, corresponde remitirme al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (en adelante COOTAD), el cual según el artículo 1, establece lo siguiente "*Art. 1.- Ámbito.- La organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio: el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera. Además, desarrolla un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del sistema nacional de competencias, la institucionalidad responsable de su administración, las fuentes de financiamiento y la definición de políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial.*"

En consideración a que el presunto incumplimiento se deriva o fundamenta en la aplicación de una reforma a la ordenanza que regula la organización y funcionamiento del Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Paltas, dicha facultad normativa se encuentra establecida en el artículo 7, ibídem; en virtud del cual, se reconoce a los concejos municipales la capacidad de dictar normas de carácter general a través de ordenanzas, acuerdo y resoluciones, aplicables dentro de su circunscripción territorial. De igual manera en esta disposición se indica que deberán observar lo previsto en la Constitución y la Ley. Facultad prevista en nuestra Constitución, tal como lo determina el artículo 240.

Concordante con lo indicado, el artículo 3 del COOTAD, señala que "*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.*"

En cuanto a la constitución del concejo cantonal, el artículo 253 de la Constitución de la República del Ecuador determina que éste, estará integrado *por la alcaldesa o alcalde y las concejalas y concejales elegidos por votación popular, entre quienes se elegirá una vicealcaldesa o vicealcalde. La alcaldesa o alcalde será su máxima autoridad administrativa y lo presidirá con voto dirimente. En el concejo estará representada proporcionalmente a la población cantonal urbana y rural, en los términos que establezca la ley.*

Sobre las autoridades cuestionadas y cuya revocatoria se solicita, el COOTAD determina en el artículo 56 que el concejo municipal es el órgano de legislación y fiscalización, integrado por el Alcalde/sa y los concejales/as elegidos por votación popular.

José Manuel de Abascal N37-49 y Portete
PBX: (593) 02 381 5000
Quito - Ecuador

Y, en lo que respecta a la elección del Vicealcalde/sa, el COOTAD, es necesario considerar el texto referente a la elección del Vicealcalde vigente a la fecha de posesión de las autoridades cuestionadas; así como, las reformas introducidas durante este período de tiempo, siendo así se considera el texto vigente al 23 de octubre de 2018 en comparación al texto aprobado el 03 de febrero de 2020, de los cuales se desprende lo siguiente:

COOTAD reformas hasta el: 23-oct.-2018	**COOTAD reformas hasta el: 03-feb.-2020**
Art. 57.- Atribuciones del concejo municipal.- Al concejo municipal le corresponde: (…) o) Elegir de entre sus miembros al vicealcalde o vicealcaldesa del gobierno autónomo descentralizado municipal.	**Art. 57.-** Atribuciones del concejo municipal.- Al concejo municipal le corresponde: (…) o) Elegir de entre sus miembros al vicealcalde o vicealcaldesa del gobierno autónomo descentralizado municipal; para lo cual se deberá tener en cuenta los principios de paridad y alternabilidad entre el alcalde o alcaldesa y el vicealcalde o vicealcaldesa.
Art. 317.- Sesión inaugural.- Los integrantes de los órganos legislativos de los gobiernos autónomos descentralizados, una vez acreditada su calidad de tales por el Consejo Nacional Electoral, se instalarán en sesión inaugural convocada por el ejecutivo electo del correspondiente gobierno autónomo en la sede respectiva, de acuerdo con la ley que regula los procesos electorales. De existir quórum, declarará constituido al órgano legislativo.	**Art. 317.-** Sesión inaugural.- Los integrantes de los órganos legislativos de los gobiernos autónomos descentralizados, una vez acreditada su calidad de tales por el Consejo Nacional Electoral, se instalarán en sesión inaugural convocada por el ejecutivo electo del correspondiente gobierno autónomo en la sede respectiva, de acuerdo con la ley que regula los procesos electorales. De existir quórum, declarará constituido al órgano legislativo.
Los consejos regionales, concejos metropolitanos y municipales procederán a elegir de entre sus miembros a la segunda autoridad del ejecutivo del correspondiente gobierno, de acuerdo con el principio de paridad entre mujeres y hombres en donde fuere posible; y, de fuera de su seno, al secretario del consejo o concejo de una terna presentada por el ejecutivo del respectivo gobierno autónomo. Los consejos provinciales elegirán de la misma forma al secretario. Las juntas parroquiales rurales procederán a posesionar, respetando el orden de	Los consejos regionales, concejos metropolitanos y municipales procederán a elegir de entre sus miembros a la segunda autoridad del ejecutivo del correspondiente gobierno, de acuerdo con el principio de paridad entre mujeres y hombres, en el caso que la alcaldía le corresponda a un hombre, obligatoriamente se elegirá de sus consejeras o concejeras a una mujer como vicealcaldesa, y, en el caso que la alcaldía le corresponda a una mujer se designará de entre los consejeros o concejeros al vicealcalde; y, de fuera de su seno, al secretario del consejo o concejo de una terna presentada por el ejecutivo del respectivo gobierno autónomo. Los consejos

José Manuel de Abascal N37-49 y Portete
PBX: (593) 02 381 5000
Quito - Ecuador

votación alcanzado en el proceso electoral respectivo, al vocal más votado como presidente o presidenta, vicepresidente o vicepresidenta y vocales en su orden. Posesionarán a un secretario y a un tesorero, o a un secretario-tesorero, dependiendo de la capacidad financiera y la exigencia del trabajo, designado previamente por el ejecutivo de este nivel de gobierno.	provinciales elegirán de la misma forma al secretario. Las juntas parroquiales rurales procederán a posesionar, respetando el orden de votación alcanzado en el proceso electoral respectivo, al vocal más votado como presidente o presidenta, vicepresidente o vicepresidenta y vocales en su orden. Posesionarán a un secretario y a un tesorero, o a un secretario-tesorero, dependiendo de la capacidad financiera y la exigencia del trabajo, designado previamente por el ejecutivo de este nivel de gobierno.

Concordante con la reforma realizada en el COOTAD, de igual manera es necesario enfatizar la reforma introducida el 3 de febrero de 2020, en el artículo 167 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, en cuyo inciso final se establece que *"En todos los casos de designación de vicealcalde o vicealcaldesa, cualquiera sea la circunstancia, se respetará el principio de paridad, eligiendo entre los concejales a un hombre en caso de que la primera autoridad de la alcaldía sea mujer o a una mujer, en caso que sea hombre."* (Subrayado me pertenece).

El inciso primero del artículo 7 del Código Civil establece el principio general de irretroactividad de la ley, según el cual: *"La ley no dispone sino para lo venidero:* ***no tiene efecto retroactivo****; (...)".*

Por cuanto, del expediente obra la consulta realizada por el GAD municipal del cantón Paltas a la Procuraduría General del Estado, misma que forma parte de la contestación efectuada por las autoridades cuya solicitud de revocatoria fue rechazada por la autoridad administrativa electoral, es menester transcribir lo siguiente:

Oficio No. 11771 de 24 de diciembre de 2020:

> *CONSULTANTE: GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN PALTAS*
>
> *CONSULTAS:*
>
> *"1.- Siendo elegido o elegida por el concejo municipal en sesión inaugural, un concejal o concejala, para que desempeñe sus funciones en calidad de vicealcalde o vicealcaldesa, que (sic) tiempo de duración puede tener ocupando dicha dignidad, puesto que en el COOTAD nada dice al respecto. ¿Este tiempo se lo podría regular mediante ordenanza?*
> *2.- Así mismo el COOTAD, nada refiere al respecto del tiempo que puede ocupar un concejal o concejala que ha sido denominado/a, en la sesión inaugural, para que desempeñe las diferentes comisiones. ¿Se podría regular la permanencia de tiempo en dichas funciones mediante ordenanza?".*

José Manuel de Abascal N37-49 y Portete
PBX: (593) 02 381 5000
Quito - Ecuador

PRONUNCIAMIENTO:

El tema materia de su primera consulta, relacionado con el periodo de duración del vicealcalde fue examinado por este organismo en el pronunciamiento previo contenido en oficio No. 06842 de 27 de noviembre de 2019, transcrito en el análisis del presente y cuya copia acompaño, en el que se concluyó que corresponde al concejo municipal establecer, mediante ordenanza, el período de duración del cargo de vicealcalde.

En atención a los términos de su segunda consulta se concluye que, de conformidad con los artículos 5 segundo inciso, 57 letras a) y r), 60 letra k) y 327 del COOTAD, corresponde al concejo municipal, mediante ordenanza, regular el período de duración de los miembros de dicho órgano colegiado, que sean designados para integrar las diferentes comisiones.

El presente pronunciamiento se limita a la inteligencia y aplicación general de normas jurídicas, siendo responsabilidad exclusiva de la entidad consultante su aplicación a casos institucionales específicos.

Guardan relación a la consulta efectuada por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Paltas, de la misma manera, las siguientes absoluciones de consulta:

Oficio No. 06842 de 27 de noviembre de 2019, en el cual la Procuraduría General del Estado concluyó que:

"En atención a los términos de la consulta se concluye que, en virtud de la autonomía política de los GAD, prevista en los artículo 5, segundo inciso y 57, letra a) de COOTAD, corresponde al concejo municipal establecer, mediante ordenanza, el período de duración del cargo del vicealcalde."

Oficio No. 14060, de 27 de mayo de 2021

2.-*Análisis.-*

Los artículos 238, 239 y 240 de la CRE establecen que los GAD gozan de "autonomía política, administrativa financiera", y se rigen por la ley correspondiente, teniendo "facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales".

Según el artículo 253 de la CRE, cada cantón tendrá un concejo cantonal que estará integrado por "la alcaldesa o alcalde y las concejalas y concejales elegidos por votación popular, entre quienes se elegirá una vicealcaldesa o vicealcalde".

El artículo 53 del COOTAD define a los GAD municipales como "personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera" integrados por las funciones de participación ciudadana; legislación y fiscalización; y ejecutiva.

El artículo 5 del COOTAD determina que la autonomía de los GAD comprende el derecho y la capacidad efectiva de esos niveles de gobierno "para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad,

sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes"; su segundo inciso agrega que, la autonomía política se expresa "en el pleno ejercicio de las facultades normativas y ejecutivas sobre las competencias de su responsabilidad"; en este sentido, el artículo 7 ibídem reconoce la capacidad de los concejos municipales para: "dictar normas de carácter general, a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones aplicables dentro de su circunscripción territorial".

De conformidad con el artículo 61 del COOTAD, el vicealcalde es la segunda autoridad del GAD municipal y es elegido por el Concejo de entre sus miembros, cuyas atribuciones se encuentran determinadas en el artículo 62 ibídem.

El artículo 167 del Código de la Democracia, sustituido por el artículo 76 de la Ley Reformatoria del Código de la Democracia, dispone en su último inciso que:

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

*En armonía con lo señalado, la letra o) del artículo 57 del COOTAD, reformada por la letra a) del artículo 167 de la Ley Reformatoria del Código de la Democracia, prevé como atribución del Concejo Municipal el "**Elegir de entre sus miembros al vicealcalde o vicealcaldesa** del gobierno autónomo descentralizado municipal; **para lo cual se deberá tener en cuenta los principios de paridad y alternabilidad entre el alcalde o alcaldesa y el vicealcalde o vicealcaldesa**" (el resaltado me corresponde).*

El inciso segundo del artículo 317 del COOTAD, también modificado por la citada Ley Reformatoria, establece que:
*"Los consejos regionales, **concejos metropolitanos y municipales procederán a elegir de entre sus miembros a la segunda autoridad del ejecutivo** del correspondiente gobierno, **de acuerdo con el principio de paridad entre mujeres y hombres, en el caso que la alcaldía le corresponda a un hombre, obligatoriamente se elegirá de sus consejeras o concejeras a una mujer como vicealcaldesa, y, en el caso que la alcaldía le corresponda a una mujer se designará de entre los consejeros o concejeros al vicealcalde;** y, de fuera de su seno, al secretario del consejo o concejo de una terna presentada por el ejecutivo del respectivo gobierno autónomo. Los consejos provinciales elegirán de la misma forma al secretario" (el resaltado me corresponde).*

Es preciso considerar que los artículos 57 letra o) y 317 inciso segundo del COOTAD, antes de la reforma introducida en febrero de 2020 y por tanto vigentes al momento de la designación de las actuales segundas autoridades de los GAD municipales, disponían, en su orden, lo siguiente:

"Art. 57.- Atribuciones del concejo municipal.- Al concejo municipal le corresponde: (...)
o) Elegir de entre sus miembros al vicealcalde o vicealcaldesa del gobierno autónomo descentralizado municipal".

José Manuel de Abascal N37-49 y Portete
PBX: (593) 02 381 5000
Quito - Ecuador

"Art. 317.- (...) Los consejos regionales, concejos metropolitanos y municipales procederán a elegir de entre sus miembros a la segunda autoridad del ejecutivo del correspondiente gobierno, de acuerdo con el principio de paridad entre mujeres y hombres ***en donde fuere posible;*** *y, de fuera de su seno, al secretario del consejo o concejo de una terna presentada por el ejecutivo del respectivo gobierno autónomo. Los consejos provinciales elegirán de la misma forma al secretario" (el resaltado me corresponde).*

Respecto a la temporalidad de la aplicación de las reformas introducidas al COOTAD, que se refieren a la paridad de género para la designación de la segunda autoridad de los GAD, mediante oficio No. 12178 de 22 de enero de 2021, la Procuraduría General del Estado examinó y concluyó lo siguiente:

"En este sentido, es pertinente considerar el momento a partir del cual empiezan a regir las normas, previsto en el artículo 6 del Código Civil (en adelante CC), que determina: 'La ley ***entrará en vigencia a partir de su promulgación en el Registro Oficial*** *y por ende será obligatoria y se entenderá conocida de todos desde entonces'.*

El inciso primero del artículo 7 del CC establece el principio general de irretroactividad de la ley, según el cual: 'La ley no dispone sino para lo venidero: ***no tiene efecto retroactivo;*** *(...)'*

Respecto a la irretroactividad de las normas, mediante pronunciamiento contenido en oficio No. 07453 de 20 de mayo de 2009, la Procuraduría General del Estado analizó que:

'En virtud del principio de irretroactividad, toda norma tiene vigencia únicamente hacia el futuro, pues la retroactividad definida como 'la traslación de la vigencia de una norma jurídica creada en un determinado momento histórico, a un momento anterior al de su creación... constituye en realidad una distorsión de su recta función operativa. Racionalmente es inadmisible que un acto de voluntad pretenda modificar el pasado, como lo es también que el precepto por el cual se instrumenta lógicamente aquel acto, regule situaciones de hecho ya realizadas'.'

Sobre la misma materia, la Corte Constitucional, en sentencia No. 031-17-SIN-CC de 14 de noviembre de 2017, consideró:
'(...) Es uno de los principios más elementales que guían la aplicación de la ley es su irretroactividad que significa que ésta sólo rige para lo venidero, y sus efectos solo operan después de la fecha de su promulgación. (...)'

'En otras palabras, este principio tiene entre sus objetivos primordiales, otorgar certeza al ordenamiento jurídico por la estricta aplicación de la ley; se trata de una garantía que se asienta como elemento para el efectivo goce de la seguridad jurídica, contra la aplicación de las normas por parte de autoridades estatales (...)'.

De lo expuesto se observa que al tiempo de conformación del GAD Parroquial Rural de Santa María estaban vigentes las normas que disponían que la designación de su vicepresidente correspondía al segundo vocal más votado. Igualmente se observa que dicha normativa se reformó con posterioridad, disponiendo que para la elección de vicepresidente

del GAD Parroquial se observarán los principios de equidad y paridad de género. Se observa, además, que el CC dispone que la ley entra en vigencia a partir de su promulgación en el Registro Oficial y dispone para lo venidero, sin que tenga efecto retroactivo.

3.- Pronunciamiento.-

Por lo expuesto, en atención a su consulta se concluye que, de conformidad con el principio de irretroactividad previsto en el artículo 7 del CC, la modificación del mecanismo para la designación del vicepresidente del GAD Parroquial, establecido por la reforma a la letra v) del artículo 67 del COOTAD, rige a partir de su promulgación en el Registro Oficial hacia el futuro, de modo que se aplicará en una subsiguiente ocasión en que, por cualquiera de las causales previstas en la ley, deba designarse vicepresidente del GAD Parroquial".
De lo expuesto se desprende que la Ley Reformatoria al Código de la Democracia reformó varios artículos del COOTAD, entre ellos los artículos 57 letra o) y 317 segundo inciso, que se refieren a la forma de elección del vicealcalde o vicealcaldesa, según los principios de paridad de género y alternabilidad de manera obligatoria.
Por otro lado, en relación a la duración del cargo de vicealcalde o vicealcaldesa, mediante oficio No. 06842 de 27 de noviembre de 2019, este Organismo analizó y concluyó lo siguiente:

"Del análisis efectuado se observa que los artículos 57, letra o), 61 y 317 del COOTAD, no han determinado el período de duración de la función de vicealcalde que corresponde ejercer al concejal designado para asumir tal dignidad, señalando únicamente la atribución de los concejos municipales para elegir, de entre sus miembros, a la segunda autoridad ejecutiva del correspondiente GAD municipal, sin que la designación como vicealcalde implique la perdida de la condición, atribuciones y responsabilidades de concejal.

Adicionalmente, se debe considerar que la gestión del vicealcalde se circunscribe a subrogar al alcalde, en caso de ausencia temporal mayor a tres días y durante el tiempo que dure la misma, así como a cumplir las funciones y responsabilidades que le sean delegadas por el alcalde titular, en los términos previstos por la letra l) del artículo 60 del COOTAD, y que, en caso de ausencia definitiva del alcalde, el vicealcalde dejará de ejercer dicha calidad y asumirá la titularidad de primera autoridad ejecutiva del GAD municipal, hasta la culminación del periodo del dignatario a quien reemplaza.

3. Pronunciamiento.-
En atención a los términos de la consulta se concluye que, en virtud de la autonomía política de los GAD, prevista en los artículos 5, segundo inciso y 57, letra a) del COOTAD, ***corresponde al concejo municipal establecer, mediante ordenanza, el período de duración del cargo de vicealcalde****" (el resaltado me corresponde).*

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

José Manuel de Abascal N37-49 y Portete
PBX: (593) 02 381 5000
Quito - Ecuador

Bajo esta premisa, no corresponde al Tribunal Contencioso Electoral pronunciarse sobre la legalidad y/o legitimidad de la Ordenanza de Organización y Funcionamiento del Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Paltas y su reforma efectuada el 15 de marzo de 2021, puesto que tiene su trámite propio tanto en la instancia administrativa cuanto en la justicia ordinaria.

Por lo mismo, le compete a este órgano de justicia electoral analizar el presunto incumplimiento de la Constitución y de la Ley de las autoridades cuestionadas, esto con base en los argumentos del ahora Recurrente por los cuales derivan de la elección del vicealcalde efectuada el 17 de marzo de 2021.

De manera general, sin que proceda analizar o cuestionar las ordenanzas emitidas por el Gobierno Autónomo Descentralizado y que han sido detalladas en la presente sentencia se puede inferir: (i) Que la ordenanza que se encontraba vigente al inicio de gestión de las actuales autoridades que integran el Concejo Municipal, no contemplaba un período de funciones del Vicealcalde/sa ; (ii) Con la reforma aprobada el 15 de marzo de 2021, se cesa en funciones a la Vicealcaldesa elegida en la sesión inaugural de inicio de funciones de las actuales autoridades elegidas por el periodo comprendido entre 2019 a 2023, bajo la premisa de que en la reforma se establece un período de designación de un (1) año seis meses de duración de funciones del Vicealcalde/sa, motivo por el cual el 17 de marzo de 2021, se elige un nuevo Vicealcalde que recae en un dignatario de género masculino.

Ahora bien, el Código Civil es claro en determinar que la ley entrará en vigencia a partir de su promulgación en el Registro Oficial y por ende será obligatoria y se entenderá conocida por todos desde entonces. Mientras que, a continuación el artículo 7, ídem, con claridad establece que, la ley no dispone sino para lo venidero y que no tiene efectos retroactivos; y, que sólo en conflicto de una ley posterior con otra anterior, se observarán las reglas de excepción.

En relación al derecho a la seguridad jurídica, la Constitución de la República del Ecuador en el artículo 82 señala que el mismo se fundamenta *en "el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes"*

Por lo mismo, nótese que a la fecha de elección del vicealcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Paltas -17 de marzo de 2021-, se encontraban vigentes las reformas efectuadas tanto en el COOTAD en los artículos 57 letra o) y 317 así como la reforma al artículo 167 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, en virtud de las cuales: (i) Se aclara que la elección del vicealcalde/sa deberá tomar en cuenta los principios de paridad y alternabilidad respecto de la primera autoridad ejecutiva; (ii) Se establece que en la sesión inaugural, el Concejo Municipal elegirá a la segunda autoridad de acuerdo al principio de paridad entre hombres y mujeres, disposición desarrollada con carácter de mandatorio y no potestativo por cuanto se indica *"en el caso que la alcaldía le corresponda a un hombre, obligatoriamente se elegirá de sus consejeras o concejeras a una mujer como vicealcaldesa, y, en el caso que la alcaldía le corresponda a una mujer se designará de entre los consejeros o concejeros al vicealcalde"*; (iii) Finalmente, en caso de que estas disposiciones normativas resulten

insuficientes, en el Código de la Democracia se establece que en "***todos los casos***" la designación de la segunda autoridad se deberá respetar el principio de paridad.

En lo que corresponde al Procuraduría General del Estado, el artículo 237 de nuestra Constitución señala que corresponderá a la Procuradora o Procurador General del Estado, además de las otras funciones que determine la ley: *"3. El asesoramiento legal y la absolución de las consultas jurídicas a los organismos y entidades del sector público con carácter vinculante, sobre la inteligencia o aplicación de la ley, en aquellos temas en que la Constitución o la ley no otorguen competencias a otras autoridades u organismos."* Mientras que, el artículo 13 de la Codificación de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado establece que:

> *"Sin perjuicio de las facultades de la Función Legislativa, del Tribunal Constitucional y de la Función Judicial, determinadas en la Constitución Política de la República y en la ley,* ***el Procurador General del Estado asesorará y absolverá las consultas jurídicas con carácter de vinculantes****, sobre la inteligencia o aplicación de las normas constitucionales, legales o de otro orden jurídico, a pedido de las máximas autoridades de los organismos y entidades del sector público y de los representantes legales o convencionales de las personas jurídicas de derecho privado con finalidad social o pública, excepto cuando se trate de asuntos que hayan sido resueltos por jueces o tribunales de la República o que estén en conocimiento de los mismos, hallándose trabada la litis, "incluyéndose acciones y recursos que se sustancien o deban sustanciarse en el Tribunal Constitucional".* Resolución de la Corte Constitucional No. 3, publicada en Registro Oficial Suplemento 154 de 3 de Enero del 2014, declaró la inconstitucionalidad reductora de la frase *"incluyéndose acciones y recursos que se sustancien o deban sustanciarse en el Tribunal Constitucional".*

Las absoluciones emitidas por la Procuraduría General del Estado sobre esta temática son coincidentes en: **(i)** Que los gobiernos autónomos descentralizados en virtud de su facultad normativa, pueden establecer el período de funciones del cargo de Vicealcalde/sa; **(ii)** La irretroactividad de la ley y su vigencia.

En materia de derechos de participación, este Tribunal ha sido enfático en señalar que:

> *"la interpretación de los derechos debe ser siempre en sentido amplio o más favorable, en tanto que la prohibiciones en sentido estricto o restringido (...) La interpretación restrictiva, como lo pone en claro Jiménez de Asúa, se reduce al alcance de las palabras del enunciado normativo objeto de la interpretación, por entender que su pensamiento y voluntad no consciente atribuir a su letra todo el significado que en ella podrá contenerse. Desde antaño se ha sostenido que la interpretación restrictiva debe funcionar en lo más benéfico del reo y se invoca al antiguo principio por el cual las disposiciones desfavorables deben interpretarse en sentido restrictivo, pero contra tal criterio han reaccionado los correccionalistas, invocando el fin de la pena o prohibición, y posteriormente los positivistas, quienes sustituyeron el aludido principio por el de pro reo societate.*
>
> *En ese orden de ideas, las normas jurídicas que incorporan excepciones al ejercicio de los derechos son de interpretación restrictiva. Es la propia Constitución ecuatoriana la que prescribe que el más alto deber del Estado consiste en proteger, salvaguardar y promover la eficacia de los derechos constitucionales; por tanto, los derechos, como los de participación,*

José Manuel de Abascal N37-49 y Portete
PBX: (593) 02 381 5000
Quito - Ecuador

prevalecen sobre el resto de disposiciones que hacen parte de nuestro ordenamiento jurídico." [40]

De igual manera en la Sentencia No. 045-15-SEP-CC, la Corte Constitucional sobre la seguridad jurídica señaló que, esta consiste en la *"expectativa razonable de las personas respecto a las consecuencias de los actos propios y de ajenos en relación a la aplicación del Derecho. Para tener certeza respecto a una aplicación de la normativa acorde a la Constitución, las normas que formen parte del ordenamiento jurídico deben estar determinadas previamente, teniendo que ser claras y públicas, solo de esta manera se logra crear certeza de que la normativa existente en la legislación será aplicada cumpliendo ciertos lineamientos para el respeto de los derechos consagrados en el texto constitucional.; Mediante un ejercicio de interpretación integral del texto constitucional se determina que el derecho a la seguridad jurídica es el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana en cuanto a las actuaciones de los distintos poderes públicos; en virtud de aquello, los actos emanados de dichas autoridades deben observar las normas que componen el ordenamiento jurídico vigente., De igual manera, la seguridad jurídica implica la confiabilidad en el orden jurídico y la sujeción de todos los poderes del Estado a la Constitución y a la ley, como salvaguarda para evitar que las personas, pueblos y colectivos sean víctimas del cometimiento de arbitrariedades. Esta salvaguarda explica la estrecha relación con el derecho a la tutela judicial, pues cuando se respete lo establecido en la Constitución y la ley, se podrá garantizar el acceso a una justicia efectiva imparcial y expedita."*

Es evidente la limitación positiva de la competencia al que están sujetos los órganos públicos, encontrándose prohibidos de realizar interpretaciones extensivas y analógicas puesto que resultarían arbitrarias, abusivas y por tal contrarias el estado constitucional de derechos y justicia en el que vivimos.

Por cuanto, la sentencia emitida por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja, el 06 de agosto de 2021[41] en virtud de la cual, los miembros del Tribunal resolvieron: *"aceptar parcialmente el recurso de apelación interpuesto por la legitimada activa , Yénnifer Nathalia López Córdova, revocar la sentencia del a quo, y dejar sin efecto lo resuelto por el Concejo Municipal del cantón Paltas en la sesión de 17 de marzo de 2021, en donde aplicando la Ordenanza Reformada en forma retroactiva, cesan en sus funciones a la legitimada activa, Yénnifer Nathalia López Córdova, como Vicealcaldesa y nombran para el cargo al Concejal , Ing. Francisco José Mora Sanmartín. Como reparación integral se dispone: 1).- Que, la legitimada activa, Yénnifer Nathalia López Córdova, sea reintegrada en sus funciones como Vicealcaldesa del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Paltas, hasta completar el período para el cual fue electo el alcalde; 2).- Está sentencia en sí ya constituye un mecanismo de reparación; y, 3).- Esta sentencia será publicada en la página Web Institucional del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Paltas, permaneciendo dicha publicación durante un mes, a objeto de que la ciudadanía del cantón se entere del fallo . Por Secretaría, y una vez ejecutoriada esta sentencia, remítase la misma a la Corte Constitucional del Ecuador, al tenor de lo que prescribe el último inciso del Art. 86 de la Constitución de la República del Ecuador"* fue presentada en esta etapa procesal ante el Tribunal Contencioso Electoral, la misma no puede ser considerada como prueba, caso contrario vulneraría el derecho a la defensa. Además de ello, corresponde en esta instancia resolver en mérito de los autos, es

[40] Véase Causa 184-2018-TCE (188-2018-TCE/186-2018-TCE ACUMULADAS)
[41] Véase fojas 622 a 639 vuelta del expediente.

José Manuel de Abascal N37-49 y Portete
PBX: (593) 02 381 5000
Quito - Ecuador

decir con el expediente administrativo con el cual el Consejo Nacional Electoral fundamentó su decisión, por lo mismo mal podría introducir una prueba y peor aún valorarla al haberse presentado fuera del tiempo.

Sin perjuicio de lo expuesto, es necesario también enfatizar que, en este fallo se recoge y analiza el principio de irretroactividad y vigencia de ley, con los cuales coincide esta Juzgadora; así como, se aclara que, la emisión o no de esta sentencia para el caso que nos ocupa, en ningún momento se constituye en un requisito de procedibilidad y peor aún de prejudicialidad, puesto que cada función del Estado actúa en el marco de sus competencias y atribuciones establecidas en la Constitución y la Ley.

Es evidente la imposibilidad de prever todas las situaciones jurídicas que deben ser tuteladas, de allí la imperfección de la norma que en algunos casos conlleva a indeterminaciones jurídicas o vacíos normativos, los cuales deben ser resueltos a través del mecanismo de integración de la normas constantes en el ordenamiento jurídico, bajo el principio de jerarquía normativa.

No existe disposición que establezca el período de funciones del Vicealcalde/sa del Concejo municipal y municipal metropolitano, por ello, la Procuraduría General del Estado ha establecido que esta temática pueda ser regulada por los gobiernos autónomos descentralizados en virtud de su facultad normativa, tomando en consideración el principio de seguridad jurídica tanto en la vigencia cuanto en la irretroactividad, con las excepciones que estable el ordenamiento legal.

Sin embargo, la Corte Constitucional ha señalado en relación a la duración de funciones de la segunda autoridad del ejecutivo de un GAD [42]que:

> *36. Sin embargo, la duración de funciones de la segunda autoridad del ejecutivo no puede ser considerada como un tema que deba ser regulado como un procedimiento administrativo, pues, en primer lugar, el COOTAD no ha establecido la duración, y, en segundo lugar, tal regulación está relacionada con la organización del Gobierno Autónomo Descentralizado, por tanto, requiere que sea regulado mediante ley orgánica.*
>
> *37. Por ello, es necesario señalar que las cuestiones principales, tales como el principio de paridad, la duración de funciones de la segunda autoridad del ejecutivo, el órgano que designa, deben ser reguladas por ley orgánica atendiendo lo dispuesto en el texto Constitucional, por otro lado, la instrumentalización, detalle de procedimientos y demás mecanismos de ejecución podrían ser desarrollados a través de la potestad reglamentaria de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, ajustándose a los límites establecidos en dicha ley.*

Del análisis efectuado, se verifica que efectivamente existe un incumplimiento de la Constitución que garantiza el desarrollo progresivo de los derechos y aplicación del principio de jerarquía normativa contenidos en los artículos 11 numeral 8) y 425; así como, de los artículos 57 letra o) y 317 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, del artículo 167 de la Ley Orgánica Electoral y de

[42] Sentencia No. 58-17-IN/21 de 08 de septiembre de 2021.

José Manuel de Abascal N37-49 y Portete
PBX: (593) 02 381 5000
Quito - Ecuador

Organizaciones Políticas del República del Ecuador, Código de la Democracia; y, artículos 7 y 8 del Código Civil, por cuanto: 1) La retroactividad de la norma no se encuentra amparada en ninguna excepcionalidad que justifique su aplicación; 2) La promulgación de la ordenanza rige para lo venidero y no puede afectar derechos ya establecidos; 3) La decisión adoptada el 17 de marzo de 2021, en virtud de la facultad establecida en el artículo 57 letra o) del COOTAD, incumple lo dispuesto en el referido artículo vigente a la fecha de la resolución adoptada mismo que guarda concordancia con el artículo 317, ídem y 167 del Código de la Democracia; 4) Los incumplimientos constitucionales y legales son atribuibles a los funcionarios en ejercicio de la dignidad que ostentan dentro del cuerpo colegiado que integran y que son los legitimados pasivos cuya revocatoria se solicita.

Finalmente, de la revisión íntegra del expediente existe una duda más que razonable en cuanto a las prácticas con las cuales se pretendía menoscabar los derechos que le asistían a la señora Yenniffer Nathalia López Córdova que podrían encontrarse incursos y adecuar su conducta de acuerdo a la infracción electoral muy grave tipificada en los artículos 279 numeral 14 y 280 numeral 10 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Política de la República del Ecuador, Código de la Democracia atribuibles a los señores: Jorge Luis Feijoo Valarezo, Alcalde del cantón Paltas, Francisco José Mora Sanmartin y señora Yovanna Del Carmen Quevedo Serrano en sus calidades de concejales y como tal miembros del Concejo Cantonal. Consecuentemente corresponde a esta Juzgadora dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 284 numeral 4, del Código de la Democracia.

Por cuanto, se verifica que la resolución adoptada por el Consejo Nacional Electoral identificada con el No. PLE-CNE-1-30-8-2021-2 acorde al análisis que precede, no guarda lógica los argumentos de hecho y derecho que sustentaron la decisión adoptada, resulta incomprensible la decisión y por tal incumple la garantía de motivación prevista en el artículo 76 numeral 7 letra l) de la Constitución de República del Ecuador, siendo innecesario analizar el incumplimiento del plan de trabajo alegado por el Recurrente por cuanto, acorde al artículo 25 de la Ley Orgánica de Participación, al haberse demostrado tan solo uno de los tres incumplimientos que prevé la norma procede la solicitud y entrega de formularios para la revocatoria del mandato como expresión de la democracia participativa y representativa.

IV. DECISIÓN

Por las consideraciones expuestas, **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LA LEYES DE LA REPÚBLICA,** resuelvo:

PRIMERO.- Aceptar el recurso subjetivo contencioso electoral interpuesto por el señor Julio Dositeo Carrión Ramírez, en contra de la Resolución PLE-CNE-1-30-8-2021-2, emitida por el Pleno del Consejo Nacional Electoral el 30 de agosto de 2021.

SEGUNDO.- Revocar la resolución **PLE-CNE-1-30-8-2021-2,** emitida por el Pleno del Consejo Nacional Electoral el 30 de agosto de 2021.

TERCERO.- Ejecutoriada la presente sentencia, se dispone que el Consejo Nacional Electoral, entregue en el término de (15) quince días los formularios de recolección de firmas para la revocatoria de mandato del señor Jorge Luis Feijoo Valarezo, Alcalde del cantón Paltas, señor Francisco José Mora Sanmartin y señora Yovanna del Carmen Quevedo Serrano, concejales principal y suplente del mismo cantón.

CUARTO.- Ejecutoriada la presente sentencia se dispone su archivo, procédase acorde a lo dispuesto en el artículo 284 numeral 4 del Código de la Democracia a fin de que el órgano de justicia electoral garantizando el debido proceso, determine si existe el cometimiento de la infracción electoral contenida en el artículo 279 numeral 14 y 280 numeral 10, ibídem. Para el efecto, la secretaria relatora del Despacho remita copia certificada de la presente sentencia y del expediente íntegro de la causa Nro. 861-2021-TCE a la secretaría general del Tribunal Contencioso Electoral.

QUINTO.- Notifíquese la presente sentencia:

5.1. Al señor Julio Dositeo Carrión Ramírez, y a su abogado en las direcciones de correo electrónicas: maxbladimir29@gmail.com / diegfernando@hotmail.es y en la casilla contencioso electoral Nro. 147.

5.2. Al Consejo Nacional Electoral, a través de su Presidenta, en la casilla contencioso electoral Nro. 003 y en las direcciones de correo electrónicas: secretariageneral@cne.gob.ec /santiagovallejo@cne.gob.ec / dayanatorres@cne.gob.ec .

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

SEXTO.- Actúe la abogada Karen Mejía Alcívar, en su calidad de secretaría relatora del Despacho.

SÉPTIMO.- Publíquese en la página web-cartelera virtual del Tribunal Contencioso Electoral.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.-" F.) Ab. Ivonne Coloma Peralta, **Jueza.**

Certifico.- Quito, Distrito Metropolitano, 21 de octubre de 2021.

Ab. Karen Mejía Alcívar
Secretaria Relatora
Tribunal Contencioso Electoral

TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL
TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL DEL ECUADOR
DESPACHO