



CAUSA No. 002-2018-TCE

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

A: PÚBLICO EN GENERAL

Dentro de la causa signada con el No. 002-2018-TCE, se ha dictado lo que a continuación me permito transcribir:

“SENTENCIA

TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL.- Quito, Distrito Metropolitano, 28 de febrero de 2018. Las 12h45.- **VISTOS:**

I. ANTECEDENTES

a) El 8 de enero de 2018, a las 15h44, se recibe en la Secretaría General del Tribunal Contencioso Electoral, un escrito original en siete (7) fojas, suscrito por la doctora Narda Solanda Goyes Quelal, quien comparece “... *por mis propios derechos en tanto Consejera Suplente del Consejo Nacional Electoral para el período 2015-2021* ...”, dirigido a los señores Jueces y Juezas del Tribunal Contencioso Electoral de la República del Ecuador, mediante el cual apela la Resolución No. PLE-CNE-4-4-1-2018, emitida en sesión del Pleno del Consejo Nacional Electoral el día 04 de enero de 2018. (fs. 1-7)

b) Del sorteo electrónico realizado, conforme la razón sentada por la abogada Ivonne Coloma Peralta, Secretaria General del Tribunal Contencioso Electoral, se radicó la competencia en calidad de Jueza Sustanciadora de la presente causa identificada con el número 002-2018-TCE, en la Mgtr. Mónica Rodríguez Ayala, Jueza Vicepresidenta del Tribunal Contencioso Electoral. (Fs. 8)

c) El 11 de enero de 2018, mediante auto dictado por la Jueza Sustanciadora, se dispuso, en lo principal:

“PRIMERO.- Que la Recurrente en el plazo de un (1) día contado a partir de la notificación del presente Auto: **a)** Acredite la calidad en la que comparece, conforme lo dispone el artículo 9 del Reglamento de Trámites Contencioso Electorales del Tribunal Contencioso Electoral. **b)** Aclare y complete el recurso presentado, en atención a lo dispuesto en los numerales 2, 4 y 5 del artículo 13 del Reglamento de Trámites Contencioso Electorales del Tribunal Contencioso Electoral. **SEGUNDO.-** Que en el plazo de dos (2) días contados a partir de la notificación del presente Auto el Consejo Nacional Electoral, se sirva remitir el expediente íntegro, completo y debidamente foliado en original o copias certificadas que guarda relación con la **Resolución PLE-CNE-4-4-1-2018**, emitida por el Pleno del Consejo Nacional Electoral.” (Fs. 9)



d) Con Resolución No. PLE-TCE-549-11-01-2018 de 11 de enero de 2018, el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral resolvió *"ARTÍCULO PRIMERO.- No aceptar la excusa presentada por el doctor Lenin Patricio Baca Mancheno para conocer y resolver las Causas (...) No. 002-2018-TCE ...". (Fs. 62-62)*

e) El 12 de enero de 2018, ingresa por Secretaría General, el Oficio No. CNE-SG-2018-00032 de la misma fecha, mes y año, suscrito por el abogado Fausto Holguín Ochoa, Secretario General del Consejo Nacional Electoral, a través del cual remite *"... el expediente en treinta y nueve (39) fojas útiles, que guarda relación con el Recurso Contencioso Electoral de Apelación interpuesto por la doctora Narda Solanda Goyes Quelal, en contra de la resolución PLE-CNE-4-4-1-2018, emitida por el Pleno del Consejo Nacional Electoral, en sesión ordinaria de 4 de enero de 2018..." (Fs. 104)*

f) El 12 de enero de 2018, la doctora Narda Solanda Goyes Quelal, presenta el escrito en un original en veinte (20) fojas y cincuenta y cinco (55) fojas como anexos. (Fs. 106-180)

g) El 31 de enero de 2018, la Jueza Sustanciadora, mediante auto, admitió a trámite la presente causa. (Fs. 182)

Con estos antecedentes y por ser el estado de la causa, se procede a efectuar el siguiente análisis.

II. ANÁLISIS SOBRE LA FORMA

2.1. COMPETENCIA PARA CONOCER EL PRESENTE RECURSO DE APELACION

El artículo 221 numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador, establece que el Tribunal Contencioso Electoral tendrá, además de las funciones que determine la ley, las siguientes:

"Conocer y resolver los recursos electorales contra los actos del Consejo Nacional Electoral y de los organismos desconcentrados..."

El numeral 8 del artículo 4 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, (En adelante Código de la Democracia) establece que en ese cuerpo normativo se desarrollan las normas constitucionales relativas a:

"8. La normativa y los procedimientos de la justicia electoral."



El artículo 70, numeral 2, del Código de la Democracia, le otorga competencia al Tribunal Contencioso Electoral para:

“Conocer y resolver los recursos contenciosos electorales contra los actos del Consejo Nacional Electoral y los organismos desconcentrados”.

El artículo 237 de la misma Ley, señala que:

“(…) Las reclamaciones presentadas ante el Consejo Nacional Electoral o ante las Juntas Electorales en período electoral deberán ser resueltas dentro de los plazos señalados en esta Ley.

Aquellas reclamaciones que se presenten ante el Consejo Nacional Electoral fuera del período de elecciones, tendrán un plazo máximo de treinta días para su resolución.

Las reclamaciones que se plantearen contra los actos de las Juntas Electorales y del Consejo Nacional Electoral se presentarán ante el mismo Consejo Nacional Electoral. De la resolución que adopte el Consejo Nacional Electoral se podrá recurrir ante el Tribunal Contencioso Electoral...”. (El énfasis no corresponde al texto original)

El artículo 268 del Código de la Democracia señala que, ante el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral, se podrán interponer: **“1. Recurso Ordinario de Apelación”.**

Por su parte, el artículo 269 numeral 12 del mismo Código, determina que el Recurso Ordinario de Apelación se podrá plantear contra:

“12. Cualquier otro acto o resolución que emane del Consejo Nacional Electoral o de las juntas provinciales electorales que genere perjuicio a los sujetos políticos o a quienes tienen legitimación activa para proponer los recursos contencioso electorales, y que no tenga un procedimiento previsto en esta Ley.”

Del expediente se observa que la accionante apela de una resolución dictada por el Consejo Nacional Electoral; en tal virtud de conformidad con la normativa citada, esta causa, en la forma señalada es competencia del Tribunal Contencioso Electoral.

2.2. LEGITIMACIÓN ACTIVA PARA LA INTERPOSICIÓN DEL PRESENTE RECURSO

El artículo 244 del Código de la Democracia establece:



CAUSA No. 002-2018-TCE

"Art. 244.- Se consideran sujetos políticos y pueden proponer los recursos contemplados en los artículos precedentes, los partidos políticos, movimientos políticos, alianzas, y candidatos. Los partidos políticos y alianzas políticas a

través de sus representantes nacionales o provinciales; en el caso de los movimientos políticos a través de sus apoderados o representantes legales provinciales, cantonales o parroquiales, según el espacio geográfico en el que participen; los candidatos a través de los representantes de las organizaciones políticas que presentan sus candidaturas.

Las personas en goce de los derechos políticos y de participación, con capacidad de elegir, y las personas jurídicas, podrán proponer los recursos previstos en esta Ley exclusivamente cuando sus derechos subjetivos hayan sido vulnerados..." (Lo subrayado no pertenece al texto original)

La accionante interpuso su reclamación administrativa en contra de la Resolución PLE-CNE- 2-30-11-2017 de 30 de noviembre de 2017, la misma que fue resuelta por el Consejo Nacional Electoral mediante Resolución No. PLE-CNE-4-4-1-2018, en consecuencia, al haber comparecido ante el órgano administrativo electoral, cuenta con legitimación activa para interponer el presente recurso de apelación.

2.3. OPORTUNIDAD EN LA INTERPOSICIÓN DEL PRESENTE RECURSO

La Resolución PLE-CNE-4-4-1-2018, adoptada por el Pleno del Consejo Nacional Electoral el 4 de enero de 2018, fue notificada a la recurrente el 5 de enero de 2018, a las 19h17, mediante oficio No. CNE-SG-2018-00016-OF conforme se verifica de la razón sentada por el Secretario General del Consejo Nacional Electoral, que consta a fojas 103 del expediente.

El escrito mediante el cual se apela la resolución PLE-CNE-4-4-1-2018 fue presentado en el Tribunal Contencioso Electoral, el 8 de enero de 2018, en este contexto, el presente recurso fue interpuesto oportunamente.

III. ARGUMENTOS DE LA RECURRENTE

- a) El escrito que contiene el Recurso Ordinario de Apelación de 8 de enero de 2018, la recurrente lo ha dividido en dos partes. La primera parte, se sustenta en los siguientes argumentos:

1) Que, *"La Resolución que APELO es la Resolución No. PLE-CNE-4-4-1-2018, emitida en sesión del Consejo Nacional Electoral el día 4 de enero de 2018 con los votos favorables de Nubia Magdala Villacís Carreño, Ana Marcela Paredes Encalada, Paúl Salazar Vargas, Mauricio Tayupanta Noroña y Luz Haro Guanga, la mayoría en funciones prorrogadas".*



2) Que, "Lo relativo a la inadmisión de la impugnación presentada por mí en contra de la resolución No. PLE-CNE-2-30-11-2017, de 30 de noviembre de 2017, constante en resolución PLE-CNE-4-4-1-2018, de 4 d enero de 2018, por una supuesta extemporaneidad de la impugnación, por cuanto carece de fundamento legal para lo resulto, puesto que la propia motivación de la referida resolución me otorga la razón a mí pero de manera incongruente y absolutamente arbitraria decide inadmitir la impugnación" (Sic).

3) Que, "Dado que la Resolución apelada aprueba el respectivo informe jurídico suscrito por la Coordinadora Nacional de Asesoría Jurídica y Normativa, lo asume y hace suyo, por lo cual forma parte la resolución, mismo que en el párrafo final del numeral III sobre el "Análisis de la Impugnación presentada", textualmente dice: "(...) resulta innecesario analizar otras consideraciones en derecho sobre la acción pretendida, cuando la impugnación a la resolución materia de análisis, deviene en extemporánea", consecuentemente, el Consejo Nacional Electoral en la resolución apelada no analiza, ni resuelve los temas de fondo que dieron lugar a mi impugnación a la resolución PLE-CNE-1-30-11-2017 de 30 de noviembre de 2017, por lo que en esta apelación me ratifico en todo el contenido de dicha impugnación y toda argumentación constituye materia de apelación".

4) Que, "El 30 de noviembre de 2017 el Consejo Nacional Electoral resolvió "Principalizar a la licenciada Luz Haro Guanga, como Consejera Principal del Consejo Nacional Electoral, para el desempeño de las funciones constitucionales y legales, desde la presente fecha"".

5) Que, "El 5 de diciembre de 2017 impugné la referida resolución por ser violatoria al ordenamiento jurídico nacional y por violentar mis derechos subjetivos como demuestro con esta apelación".

6) Que, "El día 19 de diciembre de 2017, mediante escrito, dentro de la impugnación, hice la entrega al Consejo Nacional Electoral del original del Acta de Posesión como consejera suplente del Consejo Nacional Electoral."

7) Que, "El día 04 de enero de 2018, con los votos favorables de Nubia Magdala Villacís Carreño, Ana Marcela Paredes Encalada, Paúl Salazar Vargas, Mauricio Tayupanta Noroña y Luz Haro Guanga, la mayoría de ellos en funciones prorrogadas, el Consejo Nacional Electoral emitió la Resolución PLE-CNE-4-4-1-2018, que APELO mediante el presente recurso, en la cual, en lo fundamental -aunque falsamente- afirma que mi impugnación fue presentada de forma extemporánea dado que la notificación se realizó mediante "cartelera" el mismo día 30 de noviembre de 2017, y, que el plazo de la impugnación es de tres días contados desde esa notificación, por lo



cual al haberse presentado la impugnación el 5 de diciembre, se está por fuera del tiempo de recurrir".

b) En lo que se refiere a la notificación del acto administrativo impugnado, señala:

- 1) *Que desde el año 2014 viene reclamando por la violencia política e institucional, "...de que soy objeto, en tanto la estructura estatal ha impedido por todas las vías que yo asuma el cargo del Consejera del Consejo Nacional Electoral,..."*
- 2) *Que, "El 30 de noviembre de 2017, el Consejo Nacional Electoral adopta la Resolución No. PLE-CNE-2-30-11-2017, en cuyos considerandos hace referencia a mi calidad de Consejera Suplente seleccionada en diciembre de 2014 con período vigente 2015-2017,..."*
- 3) *Que, "...En esta resolución el Consejo Nacional Electoral jamás consideró mi calidad de sujeto político que había reclamado ser principalizada en su análisis, pese a las diversas peticiones que cursé, pues no hacen ninguna referencia a ellas en su reflexión, y menos para ser notificada como queda comprobado con la citada disposición final."*
- 4) *Que, "Como queda evidenciado el Consejo Nacional Electoral ha pretendido evadir la notificación a toda costa y con ello impedir que yo pueda ejercer mi derecho a la defensa...."*
- 5) *Que, "Lo actuado por el Consejo Nacional Electoral respecto de la notificación es una evidencia de su ánimo de dejarme en indefensión y de la insistencia y persistencia que he debido tener para acceder a la documentación que se refiere a mi caso y a mis derechos subjetivos con el ánimo de impedir que se continúen vulnerando. El solo hecho de que no exista notificación habiendo una petición expresa de mi parte, por tratarse de una solemnidad sustancial, es motivo de nulidad de la resolución impugnada No. PLE-CNE-2-30-11-2017 y así solicito que se declare con esta apelación".*

c) La segunda parte denominada **"Sobre el plazo para interponer la impugnación."**, señala:

1) *Que, "Hay una aceptación expresa del organismo electoral de que no existe norma, hecho que es reprochable tanto porque teniendo iniciativa legislativa no ha sido capaz de impulsar una reforma que otorgue de seguridad jurídica a los sujetos políticos y a la ciudadanía en general, como porque pudo haberlo resuelto inclusive en nivel reglamentario por la facultad que para estos efectos le otorga la Constitución y el Código de la Democracia."*

2) *Así mismo expresa: "Pero no, el Consejo Nacional Electoral pretende aplicar las normas que rigen a lo contencioso electoral sin que exista remisión normativa a ella. En*



ese propósito cita el artículo 269 del Código de la Democracia que trata del recurso de apelación y que otorga tres días plazo para interponerlo; el artículo 4 del Reglamento de Trámites Contencioso Electorales que trata del cómputo de tiempos en plazos o términos; y algunas sentencias del Tribunal Contencioso Electoral y de la Corte Constitucional sobre plazos."

3) Que, *"El escrito de impugnación en contra de la resolución No. PLE-CNE-2-30-11-2017 fue interpuesto el 5 de diciembre de 2017, conforme consta de la fe de recepción del documento; es decir, cuando éste órgano electoral ya se encontraba en período electoral;..."*

4) Que, *"... la resolución que actualmente apelo reitera, ratifica y profundiza los agravios de los que soy objeto, pues me impide actuar en el Consejo Nacional Electoral como titular pese a que soy la única suplente que tengo derecho constitucional para hacerlo por las razones explicadas; me causa agravios cuando debo dejar de laborar para dedicarme a ejercer mi defensa rompiendo los obstáculos más inverosímiles que son puestos por el organismo electoral y otras instancias del Estado; me causa daños y perjuicios, lucro cesante y daño emergente, pues la calidad de Consejera Nacional Electoral implica una representación remunerada y la posibilidad de servir dignamente a los ecuatorianos y ecuatorianas que no encuentran representación en otros miembros de dicho organismo."*

5) Que, *"En conclusión el Consejo Nacional electoral en su resolución PLE-CNE-4-4-1-2018 ha violado mandatos legales expresos y, pese a reconocer que no existe norma que determine plazos para los recurrentes, porque efectivamente así es, salvo para los casos de reclamaciones sobre inscripción de candidaturas, resultados electorales y recursos electorales ante el Contencioso Electoral, ha aplicado arbitrariamente normas de lo contencioso electoral, e inclusive en su aplicación tengo la razón porque he cumplido en presentar la impugnación a la resolución PLE-CNE-2-30-11-2017 en el tiempo correcto, e inclusive partiendo de que se hubiera notificado dicha de resolución ese mismo día, hecho que no ocurrió"*.

b) En el escrito presentado el 12 de enero de 2018, señala en lo principal:

1) Que, *"Esta apelación recae sobre la resolución No. PLE-CNE-4-4-1-2018, emitida por el Consejo Nacional Electoral (en adelante CNE) el 4 de enero de 2018 mediante la cual resolvió: Acoger el informe No. 0067-DNAJN-CEN-2017 de 29 de diciembre de 2017 (...) [e] Inadmitir la impugnación interpuesta por la Doctora Solanda Goyes Quelal, en contra de la Resolución PLE-CNE-2-30-11-2017, de 30 de noviembre de*

2017 adoptada por el Pleno del Consejo Nacional Electoral (...); y, ratificar en todas sus partes, la Resolución PLE-CNE-2-30-11-2017 de 30 de noviembre de 2017, adoptada por el Pleno del Consejo Nacional Electoral (...)".



2) Que, "Yo, NARDA SOLANDA GOYES QUELAL, con cédula de ciudadanía No. 1001926524, comparezco como apelante."

3) Que, "Con respecto a su solicitud de que aclare mi apelación en atención a lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 13 del Reglamento de Trámites Contencioso Electorales del Tribunal Contencioso Electoral, esto es en lo referente a "Expresar de manera clara los hechos en qué basa la impugnación, los agravios que cause el acto o resolución impugnada y los preceptos legales vulnerados", digo:

La apelación se realiza en contra de la resolución No. PLE-CNE-4-4-1-2018, emitida por el Consejo Nacional Electoral (en adelante CNE) en sesión del día 04 de enero de 2018, mediante la cual dicho organismo negó mi impugnación a la resolución PLE-CNE-2-30-11-2017 emitida por el mismo Consejo el 30 de noviembre de 2017 en la que decidió "Designar a la licenciada Nubia Magdala Villacís Carreño, como Presidenta del Consejo Nacional Electoral (...), hecho que se concretó con actuaciones previas que violaron la normativa vigente y mis derechos, según el siguiente resumen:

a. Inconstitucional prórroga de funciones de consejeros y consejeras del CNE cuyo período concluyó el pasado 29 de noviembre de 2017.

b. Principalización de Luz Haro Guanga en violación de normas y principios constitucionales y legales, siendo la resolución impugnada PLE-CNE-2-30-11-2017, una aberración jurídica.

c. Nula designación de Nubia Magdala Villacís Carreño, como presidenta del CNE porque los actos previos prórroga de funciones y principiización de Luz Haro son nulos."

4) Que, "La referida impugnación, PLE-CNE-2-30-11-2017 que designó a Villacís, como Presidenta fue rechazada por el CNE en la resolución objeto de la presente apelación, porque supuestamente fue presentada extemporáneamente, razón por la cual además, decidió no analizar los temas de fondo de la impugnación, de tal manera que la desecharon sin revisar la serie de violaciones normativas que conlleva la decisión impugnada el 5 de diciembre de 2017".

5) Que, "... nuestra apelación la hemos dividido en dos partes, y el mismo orden sigue la presente ampliación, una que demuestra con meridiana claridad las violaciones normativas en que incurre el CNE en la resolución apelada para asegurar que nuestra impugnación, presentada en contra de la resolución PLE-CNE-2-30-11-2017 (Elección

de Presidenta del CNE), se la hizo fuera de período legal, y, una segunda parte que aborda los temas de fondo de la resolución impugnada el 5 de diciembre de 2017 (PLE-CNE-2-30-11-2017) y no atendidos por la resolución objeto de la presente apelación. En este último caso solicitamos para el análisis de los hechos y jurídicos



solicitamos no solo remitirse a nuestros fundamentos contenidos en la apelación que ampliamos, sino también a los contenidos en la impugnación de 5 de diciembre de 2017".

6) Que, *"Por todo lo expuesto, que en detalle consta en este escrito de ampliación y que está pormenorizado en mi escrito de apelación, ha sido jurídicamente fundamentado cada uno de los hechos, demostrando que no existe extemporaneidad en la presentación de la impugnación el 5 de diciembre de 2017, y que respecto de los aspectos relativos al fondo de la impugnación existen tres FUNDAMENTOS DE VALOR CONSTITUCIONAL INELUDIBLE, que son:*

1. La resolución apelada proviene de un acto en el cual actúan para votar la designación de una Presidenta del CNE personas por fuera del período constitucionalmente establecido, mediante una prórroga ilegal que violenta los derechos de la suscrita quien es única suplente con período constitucional vigente que no requiere prórroga y por tanto tiene prioridad para constituir el Consejo Nacional Electoral.

2. En el mismo sentido de lo anterior, en el acto impugnado y ahora apelado se principalizó a Luz Haro Guanga tiene el peor puntaje entre los consejeros/as suplentes del CNE, tanto de entre los que provienen del concurso de 2011 en que participó y le dio lugar a su designación, como entre el total de consejeros/as suplentes de dicha institución incluyendo a los/as que fueron seleccionados/as en el concurso para la renovación parcial realizado en 2014, por tanto todas sus actuaciones nulitan las resoluciones en donde participa.

3. No se corrigió y por el contrario se mantiene el desbalance en la conformación del Consejo Nacional Electoral por períodos cruzados, mandato constitucional por el cual deben estar en funciones tres provenientes del concurso de 2011 y dos del concurso de 2014, y actualmente están actuando 4-1 respectivamente.

Todos estos hechos se han realizado contraviniendo normas constitucionales y legales que afectan mis derechos subjetivos de participación y de ocupar cargos en el estado por concurso público en que debe escogerse a quienes hayan obtenido los mejores puntajes, así como se ha violentado el derecho a la seguridad jurídica que tenemos los ecuatorianos lo cual en términos personales ha significado que debo dejar de laborar para dedicarme a ejercer mi defensa rompiendo los obstáculos más inverosímiles que son puestos por el organismo electoral y otras instancias del Estado; me causa daños y perjuicios, lucro cesante y daño emergente, pues la calidad de Consejera Nacional Electoral implica una representación remunerada y la posibilidad de servir

dignamente a los ecuatorianos y ecuatorianas que no encuentran representación en ninguno de los demás miembros de dicho organismo.

Por todo lo expuesto, que complementa y aclara mi apelación, reitero el pedido de que se declare nula la resolución CNE-PLE-2-30-11-2017 del 30 de noviembre de 2017 y se deje sin efecto la designación como Presidenta del CNE a la señora Nubia Villacís, por



haber sido prorrogada sin revisar las propias reglas que ellos hacen válidas para ese efecto esto es Decreto Ejecutivo 190 de 18 de octubre de 2017 y el respectivo pronunciamiento del Procurador General del Estado, y se disponga al CNE que convoque a otra sesión en la cual proceda a principalizar a Solanda Goyes Quelal y luego de ello se proceda a designar las autoridades, sin que esto significa dejar sin valor todo lo actuado desde el 30 de noviembre de 2017 hasta la fecha que se cumpla la sentencia del TCE en el presente caso.

En tal sentido, solicito que se ordene la reparación que se relaciona con los emolumentos y beneficios que se derivan del ejercicio de la consejería principal y el cálculo del daño moral causado, los daños y perjuicios, el lucro cesante y el daño emergente". (Sic)

IV. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Como se indicó al momento de analizar la competencia, el numeral 1, del artículo 221, de la Constitución de la República señala que al Tribunal Contencioso Electoral le corresponde, única y exclusivamente:

"1. Conocer y resolver los recursos electorales contra los actos del Consejo Nacional Electoral y de los organismos desconcentrados, y los asuntos litigiosos de las organizaciones políticas." (La negrita y lo subrayado no corresponde al texto original)

Así conforme lo determinado en el artículo 70 del Código de la Democracia al Tribunal Contencioso Electoral, le corresponde:

- 1. Administrar justicia como instancia final en materia electoral y expedir fallos;*
- 2. Conocer y resolver los recursos contenciosos electorales contra los actos del Consejo Nacional Electoral y los organismos desconcentrados;*
- 3. A petición de parte, conocer y resolver las resoluciones administrativas del Consejo Nacional Electoral relativas a la vida de las organizaciones políticas;*

- 4. Conocer y resolver los asuntos litigiosos internos de las organizaciones políticas;*
- 5. Sancionar el incumplimiento de las normas sobre financiamiento, propaganda, gasto electoral y, en general, las vulneraciones de normas electorales;*
- 6. Resolver en instancia definitiva, sobre la calificación de las candidatas y candidatos en los procesos electorales;*



7. Conocer y resolver las quejas que se presentaren contra las consejeras y consejeros, y demás funcionarios y miembros del Consejo Nacional Electoral y de las juntas provinciales electorales;
8. Dictar en los casos de fallos contradictorios, por mayoría de votos de sus miembros, la disposición que debe regir para el futuro, con carácter obligatorio, mientras no se disponga lo contrario;
9. Declarar la nulidad total o parcial de un proceso electoral, en los casos establecidos en la presente Ley;
- (...)
13. Juzgar a las personas, autoridades, funcionarios o servidores públicos que cometan infracciones previstas en esta ley;
14. Conocer y absolver acerca de las consultas sobre cumplimiento de formalidades y procedimiento de las remociones de las autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados; y,
15. Ejercer las demás atribuciones establecidas en la ley relacionadas con su competencia."

Por su parte el artículo 226 de la propia Constitución de la República, dispone:

"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." (Lo subrayado no corresponde al texto original)

Mientras que el artículo 56 del Reglamento de Trámites Contencioso Electorales del Tribunal Contencioso Electoral, determina que:

*"Podrán ser recurridos ante el Tribunal Contencioso Electoral **todos los actos formal y materialmente electorales que no tengan** un procedimiento establecido en la ley y de cuya aplicación se presume una violación de los derechos subjetivos de las personas o a quienes, de acuerdo al artículo 9 del presente reglamento, ..." (La negrita y lo subrayado no pertenece al texto original)*

De la revisión del expediente se desprende, que la doctora Narda Solanda Goyes Quelal, comparece tanto en la vía administrativa ante el Consejo Nacional Electoral impugnando la Resolución No. PLE-CNE-2-30-11-2017 de 30 de noviembre de 2017, dictada por el Pleno del Consejo Nacional Electoral, por la que se resolvió:

"Designar a la licenciada Nubia Magdala Villacís Carreño, como Presidenta del Consejo Nacional Electoral, y por disposición constitucional y legal, Representante de la Función Electoral, a partir de la presente fecha.";



CAUSA No. 002-2018-TCE

Como en la vía contencioso electoral impugnando la Resolución No. 4-4-1-2018, de 4 de enero de 2018, en la que el Consejo Nacional Electoral inadmite:

“...la impugnación interpuesta por la doctora Narda Solanda Goyes Quelal, en contra de la Resolución PLE-CNE-2-30-11-2017. ...”

Como se puede observar, estos actos administrativos no son ni tienen el carácter electoral exigido por la normativa para competencia de este Tribunal.

Si bien la Resolución No. PLE-CNE-4-4-1-2018, dictada por el Consejo Nacional Electoral, el 4 de enero de 2018 es emitida por el órgano competente no es menos cierto que esta es de carácter netamente administrativo como lo es la Resolución PLE-CNE-2-30-11-2017 de 30 de noviembre de 2017.

Estos actos administrativos que sirven para el desenvolvimiento de la Institución, no causan gravamen a las personas y menos a las organizaciones políticas por ello su tratamiento en cuanto al análisis de constitucionalidad o legalidad corresponde a otras autoridades y no al Tribunal Contencioso Electoral. Lo manifestado permite colegir que estos actos administrativos no son material y formalmente electorales aunque el órgano que la emitió forme parte de la Función Electoral.

Conforme lo previsto en el artículo 30 del Código de la Democracia:

“Las resoluciones del Consejo Nacional Electoral se ejecutarán una vez aprobadas y constarán en el acta respectiva, salvo que hayan sido impugnadas...”,

tomando en consideración que es función y atribución del Consejo Nacional Electoral y sin intervención de las organizaciones políticas, conforme lo prescrito en el numeral 19 del artículo 25:

“Designar de entre sus miembros principales su Presidenta o Presidente y su Vicepresidenta o Vicepresidente;”,

actos administrativos y decisiones propias de la administración de la Función Electoral, en esa esfera.

Así mismo, entre las funciones determinadas en los artículos 221 de la Constitución de la República y 70 del Código de la Democracia, no se encuentra que el Tribunal Contencioso Electoral, pueda conocer y resolver sobre los actos administrativos emitidos por el Consejo Nacional Electoral sobre temas que no son electorales.

Del escrito de interposición del recurso que presentó el 8 de enero de 2018 no se encuentra la justificación que la Resolución motivo de la impugnación sea de carácter



electoral, sino que se refiere a una decisión administrativa cuya competencia, para conocer y resolver, según el interés de la impugnante y apelante, corresponde a otras autoridades jurisdiccionales y/o constitucionales y así ya se ha pronunciado el Tribunal Contencioso Electoral en otros fallos.¹

En lo que corresponde al cargo de Consejera Suplente del Consejo Nacional Electoral, señora Narda Solanda Goyes Quelal, conforme la normativa, corresponde señalar que la recurrente recién el 19 de diciembre de 2017, se posesionó el cargo en la Asamblea Nacional, por lo que es a partir de esa fecha y no antes que ostenta esa calidad.

Por todo lo manifestado, este Tribunal Contencioso Electoral, conforme lo previsto en el artículo 226 de la Constitución de la República en concordancia con lo previsto en el artículo 56 del Reglamento de Trámites Contencioso Electorales del Tribunal Contencioso Electoral no puede pronunciarse sobre la ilegalidad o inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo que reformó la Ley Orgánica del Servicio Público como tampoco decidir sobre lo absuelto por la Procuraduría General del Estado.

Por las consideraciones efectuadas, el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral al amparo de lo previsto en el literal l), del numeral 7, del artículo 76 de la Constitución de la República, no siendo necesario más análisis en Derecho, el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral, **ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA**, resuelve:

PRIMERO.- RECHAZAR el Recurso Ordinario de Apelación propuesto por la doctora Narda Solanda Goyes Quelal, en razón de que la impugnación en contra de la Resolución No. PLE-CNE-4-4-1-2018 de 4 de enero de 2018 se refiere a un acto administrativo que no es formal ni materialmente electoral como tampoco lo es Resolución PLE-CNE-2-30-11-2017 de 30 de noviembre de 2017.

SEGUNDO.- Notificar la presente sentencia:

a) A la Recurrente en las direcciones de correo electrónico: r.jorgeluis917@gmail.com mega.feministas@gmail.com ; solgoyquelal@gmail.com y marlodr@yahoo.com , así como la casilla contencioso electoral No. 055.

¹ Al resolver la causa Nro.001-2018-TCE, en relación a la competencia del Tribunal Contencioso Electoral, el voto concurrente sostuvo que: "Del escrito de interposición del recurso que presentó el 8 de enero de 2018 no se encuentra la justificación que la Resolución motivo de la impugnación sea de carácter electoral, sino que se refiere a una decisión administrativa cuya competencia, para conocer y resolver, según el interés de la impugnante y apelante, corresponde a otras autoridades jurisdiccionales y/o constitucionales y así ya se pronunció el Tribunal el emitir el auto de inadmisión dictado dentro de la causa número 044-2016-TCE"



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

TERCERO.- Una vez ejecutoriada la sentencia, archivar la presente causa.

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

QUINTO.- Publíquese el contenido de la presente sentencia en la cartelera virtual-página web institucional www.tce.gob.ec **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.-" F.)** Dr. Patricio Baca Mancheno, **JUEZ PRESIDENTE VOTO CONCURRENTE;** Mgtr. Mónica Rodríguez Ayala, **JUEZA VICEPRESIDENTA VOTO SALVADO;** Dr. Miguel Pérez Astudillo, **JUEZ;** Dr. Vicente Cárdenas Cedillo, **JUEZ;** y, Dr. Arturo Cabrera Peñaherrera, **JUEZ VOTO SALVADO.**

Certifico.-

Ab. Ivonne Coloma Peralta
SECRETARIA GENERAL TCE

KM





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

A: PÚBLICO EN GENERAL.

Dentro de la causa signada con el No. 002-2018-TCE se ha dictado lo que a continuación me permito transcribir:

"TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL

SENTENCIA

**VOTO CONCURRENTES DEL DOCTOR PATRICIO BACA MANCHENO, JUEZ
PRESIDENTE DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL**

CAUSA No. 002-2018-TCE

Quito, Distrito Metropolitano, 28 de febrero de 2018. Las 12h45.-

VISTOS:

1. ANTECEDENTES

a) El 8 de enero de 2018, a las 15h44, se recibe en la Secretaría General del Tribunal Contencioso Electoral, un escrito en original en siete (7) fojas, suscrito por la doctora Narda Solanda Goyes Quelal, quien comparece "...por mis propios derechos en tanto Consejera Suplente del Consejo Nacional Electoral para el período 2015-2021...", dirigido a los señores Jueces y Juezas del Tribunal Contencioso Electoral de la República del Ecuador, mediante el cual apela "...la Resolución No. PLE-CNE-4-4-1-2018, emitida en sesión del Consejo Nacional Electoral el día 04 de enero de 2018...".

b) Luego del sorteo realizado, conforme la razón sentada por la abogada Ivonne Coloma Peralta, Secretaria General del Tribunal Contencioso Electoral, se radicó la competencia en calidad de Jueza Sustanciadora de la presente causa identificada con el número 002-2018-TCE, en la magister Mónica Rodríguez Ayala, Jueza Vicepresidenta del Tribunal Contencioso Electoral.

c) Mediante Memorando Nro. 0001-JUR-PRE-2018 de 10 de enero de 2018, dirigido a la señora y señores Jueces del Tribunal Contencioso Electoral, el Dr. Patricio Baca Mancheno, presentó excusa para conocer y tramitar, entre otras, el expediente No. 002-2018-TCE.

d) Con Resolución No. PLE-TCE-549-11-01-2018 de 11 de enero de 2018, el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral resolvió "**ARTÍCULO PRIMERO.- No aceptar la excusa**



presentada por el doctor Lenin Patricio Baca Mancheno para conocer y resolver las Causas (...) No. 002-2018-TCE...".

e) Mediante auto de 11 de enero de 2018, a las 09h30, la Jueza Sustanciadora dispuso: **"PRIMERO.-** Que la Recurrente en el plazo de un (1) día contado a partir de la notificación del presente Auto: **a)** Acredite la calidad en la que comparece, conforme lo dispone el artículo 9 del Reglamento de Trámites Contencioso Electorales del Tribunal Contencioso Electoral. **b)** Aclare y complete el recurso presentado, en atención a lo dispuesto en los numerales 2, 4 y 5 del artículo 13 del Reglamento de Trámites Contencioso Electorales del Tribunal Contencioso Electoral. **SEGUNDO.-** Que en el plazo máximo de dos (2) días contados a partir de la notificación del presente Auto, el Consejo Nacional Electoral, se sirva remitir el expediente íntegro, completo y debidamente foliado, en original o copias certificadas que guarda relación con la Resolución **PLE-CNE-4-4-1-2018**, emitida por el Pleno del Consejo Nacional Electoral..."

f) El 11 de enero de 2018, a las 17h27, ingresa por Secretaría General, el Oficio N°CNE-SG-2018-00026 de la misma fecha, mes y año, suscrito por el abogado Fausto Holguín Ochoa, Secretario General del Consejo Nacional Electoral, dirigido al doctor Patricio Baca Mancheno, Presidente del Tribunal Contencioso Electoral, a través del cual remite "...el expediente en treinta y seis (36) fojas útiles, que guarda relación con el Recurso Contencioso Electoral de Apelación interpuesto por la doctora Narda Solanda Goyes Quelal, en contra de la resolución **PLE-CNE-4-4-1-2018**, emitida por el Pleno del Consejo Nacional Electoral, en sesión ordinaria de 4 de enero de 2018..."

g) El 12 de enero de 2018, a las 14h03, la doctora Narda Solanda Goyes Quelal, presenta un escrito en un original en veinte (20) fojas y en calidad de anexos cincuenta y cinco (55) fojas como anexos.

h) Auto de admisión a trámite de la causa No. 002-2018-TCE, de 31 de enero de 2018, a las 15h30, dictado por la magister Mónica Rodríguez Ayala, Jueza Sustanciadora.

ARGUMENTOS DEL RECURRENTE

a) El escrito de interposición del Recurso Ordinario de Apelación de 8 de enero de 2018, se sustenta, principalmente, en los siguientes argumentos:

1) Que, "La Resolución que APELO es la Resolución No. PLE-CNE-4-4-1-2018, emitida en sesión del Consejo Nacional Electoral el día 4 de enero de 2018 con los votos favorables de Nubia Magdala Villacís Carreño, Ana Marcela Paredes Encalada, Paúl Salazar Vargas, Mauricio Tayupanta Noroña y Luz Haro Guanga, la mayoría en funciones prorrogadas".



2) Que, "Lo relativo a la inadmisión de la impugnación presentada por mí en contra de la resolución No. PLE-CNE-2-30-11-2017, de 30 de noviembre de 2017, constante en resolución PLE-CNE-4-4-1-2018, de 4 d enero de 2018, por una supuesta extemporaneidad de la impugnación, por cuanto carece de fundamento legal para lo resuelto, puesto que la propia motivación de la referida resolución me otorga la razón a mí pero de manera incongruente y absolutamente arbitraria decide inadmitir la impugnación" (Sic).

3) Que, "Dado que la Resolución apelada aprueba el informe jurídico suscrito por la Coordinadora Nacional de Asesoría Jurídica y por el Director Nacional de Asesoría Jurídica y Normativa, lo asume y hace suyo, por lo cual forma parte la resolución, mismo que en el párrafo final del numeral III sobre el "Análisis de la Impugnación presentada", textualmente dice: "(...) resulta innecesario analizar otras consideraciones en derecho sobre la acción pretendida, cuando la impugnación a la resolución materia de análisis, deviene en extemporánea", consecuentemente, el Consejo Nacional Electoral en la resolución apelada no analiza, ni resuelve los temas de fondo que dieron lugar a mi impugnación a la resolución PLE-CNE-2-30-11-2017 de 30 de noviembre de 2017, por lo que en esta apelación me ratifico en todo el contenido de dicha impugnación y toda argumentación constituye materia de apelación".

4) Que, "El 30 de noviembre de 2017 el Consejo Nacional Electoral resolvió "Principalizar a la licenciada Luz Haro Guanga, como Consejera Principal del Consejo Nacional Electoral, para el desempeño de las funciones constitucionales y legales, desde la presente fecha"".

5) Que, "El 5 de diciembre de 2017 impugné la referida resolución por ser violatoria al ordenamiento jurídico nacional y por violentar mis derechos subjetivos como demuestro con esta apelación".

6) Que, "El día 19 de diciembre de 2017, mediante escrito, dentro de la impugnación, hice la entrega al Consejo Nacional Electoral del original del Acta de Posesión como consejera suplente del Consejo Nacional Electoral."

7) Que, "El día 04 de enero de 2018, con los votos favorables de Nubia Magdala Villacís Carreño, Ana Marcela Paredes Encalada, Paúl Salazar Vargas, Mauricio Tayupanta Noroña y Luz Haro Guanga, la mayoría de ellos en funciones prorrogadas, el Consejo Nacional Electoral emitió la Resolución PLE-CNE-4-4-1-2018, que APELO mediante el presente recurso, en la cual, en lo fundamental -aunque falsamente- afirma que mi impugnación es de tres días contados desde esa notificación, por lo cual al haberse presentado la impugnación el 5 de diciembre, se está por fuera del tiempo de recurrir".

8) Que, "Lo actuado por el Consejo Nacional Electoral respecto de la notificación es una evidencia de su ánimo de dejarme en indefensión y de la asistencia y persistencia que



he debido tener para acceder a la documentación que se refiere a mi caso y a mis derechos subjetivos con el ánimo de impedir que se continúen vulnerando. El solo hecho de que no existía notificación habiendo una petición expresa de mi parte, por tratarse de una solemnidad sustancial, es motivo de nulidad de la resolución impugnada No. PLE-CNE-2-30-11-2017 y así solicito que se declare con esta apelación”.

9) Que, “En conclusión el Consejo Nacional electoral en su resolución PLE-CNE-4-4-1-2018 ha violado mandatos legales expuestos y, pese a reconocer que no existe norma que determine plazos para los recurrentes, porque efectivamente así es, salvo para los casos de reclamaciones sobre inscripción de candidaturas, resultados electorales y recursos electorales ante el Contencioso Electoral, ha aplicado arbitrariamente normas de lo contencioso electoral, e inclusive en su aplicación tengo la razón porque he cumplido en presentar la impugnación a la resolución PLE-CNE-2-30-11-2017 en el tiempo correcto, e inclusive partiendo de que se hubiera notificado dicha de resolución ese mismo día, hecho que no ocurrió”.

10) Que, “... la resolución que actualmente apelo reitera, ratifica y profundiza los agravios de los que soy objeto, pues me impide actuar en el Consejo Nacional Electoral como titular pese a que soy la única suplente que tengo derecho constitucional para hacerlo por las razones explicadas; me causa agravios cuando debo dejar de laborar para dedicarme a ejercer mi defensa rompiendo los obstáculos más inverosímiles que son puestos por el organismo electoral y otras instancias del Estado; me causa daños y perjuicios, lucro cesante y daño emergente, pues la calidad de Consejera Nacional Electoral implica una representación remunerada y la posibilidad de servir dignamente a los ecuatorianos y ecuatorianas que no encuentran representación en otros miembros de dicho organismo.”

11) Finalmente requiere: “Por los argumentos de hecho y de derecho expuestos a lo largo de la presente apelación solicito a ustedes, señores y señoras juezas del Tribunal Contencioso Electoral, dejen sin efecto la resolución recurrida No. PLE-CNE-4-4-1-2018, emitida por el Consejo Nacional Electoral el 4 de enero de 2018, y en consecuencia admitan el contenido de mi impugnación a la resolución PLE-CNE-2-30-11-2017, para que se pase a principalizar a Solanda Goyes y luego elegir dignidades del CNE”.

b) En su escrito de 12 de enero de 2018, señala en lo principal:

1) Que “Esta apelación recae sobre la resolución No. PLE-CNE-4-4-1-2018, emitida por el Consejo Nacional Electoral (en adelante CNE) el 4 de enero de 2018 mediante la cual resolvió: *Acoger el informe No. 0067-DNAJN-CEN-2017 de 29 de diciembre de 2017 (...) [e] Inadmitir la impugnación interpuesta por la Doctora Solanda Goyes Quelal en contra de la Resolución PLE-CNE-2-30-11-2017. de 30 de noviembre de 2017 adoptada por el Pleno del Consejo Nacional Electoral (...); y, ratificar en todas sus partes, la*



Resolución PLE-CNE-2-30-11-2017 de 30 de noviembre de 2017. adoptada por el Pleno del Consejo Nacional Electoral (...)".

2) Que, "Yo, NARDA SOLANDA GOYES QUELAL, con cédula de ciudadanía No. 1001926524, comparezco como apelante.

3) Que, "Con respecto a su solicitud de que aclare mi apelación en atención a lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 13 del Reglamento de Trámites Contencioso Electorales del Tribunal Contencioso Electoral, esto es en lo referente a "*Expresar de manera clara los hechos en qué basa la impugnación, los agravios que cause el acto o resolución impugnada y los preceptos legales vulnerados*", digo:

La apelación se realiza en contra de la resolución No. PLE-CNE-4-4-1-2018, emitida por el Consejo Nacional Electoral (en adelante CNE) en sesión del día 04 de enero de 2018, mediante la cual dicho organismo negó mi impugnación a la resolución PLE-CNE-2-30-11-2017 emitida por el mismo Consejo el 30 de noviembre de 2017 en la que *decidió "Designar a la licenciada Nubia Magdala Villacís Carreño, como Presidenta del Consejo Nacional Electoral (...)"*, hecho que se concretó con actuaciones previas que violaron la normativa vigente y mis derechos según el siguiente resumen:

a. Inconstitucional prórroga de funciones de consejeros y consejeras del CNE cuyo período concluyó el pasado 29 de noviembre de 2017.

b. Principalización de Luz Haro Guanga en violación de normas y principios constitucionales y legales, siendo la resolución impugnada PLE-CNE-2-30-11-2017, una aberración jurídica.

c. Nula designación de Nubia Magdala Villacís Carreño como presidenta del CNE porque los actos previos prórroga de funciones y principalización de Luz Haro, son nulos".

4) Que, "La referida impugnación, PLE-CNE-2-30-11-2017 que designó a Villacís como Presidenta, fue rechazada por el CNE en la resolución objeto de la presente apelación, porque supuestamente fue presentada extemporáneamente, razón por la cual además, decidió no analizar los temas de fondo de la impugnación, de tal manera que la desecharon sin revisar la serie de violaciones normativas que conlleva la decisión impugnada el 5 de diciembre de 2017".

5) Que, "Por esa razón, nuestra apelación la hemos dividido en dos partes, y el mismo orden sigue la presente ampliación, una que demuestra con meridiana claridad las violaciones normativas en que incurre el CNE en la resolución apelada para asegurar que nuestra impugnación, presentada en contra de la resolución PLE-CNE-2-30-11-2017 (Elección de Presidenta de CNE), se la hizo fuera de período legal, y, una segunda parte



que aborda los temas de fondo de la resolución impugnada el 5 de diciembre de 2017 (PLE-CNE-2-30-11-2017) y no atendidos por la resolución objeto de la presente apelación. En este último caso solicitamos para el análisis de los hechos y jurídicos solicitamos no solo remitirse a nuestros fundamentos contenidos en la apelación que ampliamos, sino también a los contenidos en la impugnación de 5 de diciembre de 2017”.

6) Que, “Por todo lo expuesto, que en detalle consta en este escrito de ampliación y que está pormenorizado en mi escrito de apelación, ha sido jurídicamente fundamentado cada uno de los hechos, demostrando que no existe extemporaneidad en la presentación de la impugnación el 5 de diciembre de 2017, y que respecto de los aspectos relativos al fondo de la impugnación existen tres FUNDAMENTOS DE VALOR CONSTITUCIONAL INELUDIBLE, que son:

1. La resolución apelada proviene de un acto en el cual actúan para votar la designación de una Presidenta del CNE, personas por fuera del período constitucionalmente establecido, mediante una prórroga ilegal que violenta los derechos de la suscrita quien es única suplente con período constitucional vigente que no requiere prórroga y por tanto tiene prioridad para constituir el Consejo Nacional Electoral.

2. En el mismo sentido de lo anterior, en el acto impugnado y ahora apelado se principalizó a Luz Haro Guanga tiene el peor puntaje entre los consejeros/as suplentes del CNE, tanto de entre los que provienen del concurso de 2011 en que participó y le dio lugar a su designación, como entre el total de consejeros/as suplentes de dicha institución incluyendo a los/as que fueron seleccionados/as en el concurso para la renovación parcial realizado en 2014, por tanto sus actuaciones nulitan las resoluciones en donde participa.

3. No se corrigió y por el contrario se mantiene el desbalance en la conformación del Consejo Nacional Electoral por períodos cruzados, mandato constitucional por el cual deben estar en funciones tres provenientes del concurso de 2011 y dos del concurso de 2014, y actualmente están actuando 4-1, respectivamente.

Todos estos hechos se han realizado contraviniendo normas constitucionales y legales que afectan mis derechos subjetivos de participación y de ocupar cargos en el estado por concurso público en que debe escogerse a quienes hayan obtenido los mejores puntajes, así como se ha violentado el derecho a la seguridad jurídica que tenemos los ecuatorianos lo cual en términos personales ha significado que debo dejar de laborar para dedicarme a ejercer mi defensa rompiendo los obstáculos más inverosímiles que son puestos por el organismo electoral y otras instancias del Estado; me causa daños y perjuicios, lucro cesante y daño emergente, pues la calidad de Consejera Nacional Electoral implica una representación remunerada y la posibilidad de servir dignamente



a los ecuatorianos y ecuatorianas que no encuentran representación en ninguno de los demás miembros de dicho organismo.

Por todo lo expuesto, que complementa y aclara mi apelación, reitero el pedido de que se declare nula la resolución CNE-PLE-2-30-11-2017 del 30 de noviembre de 2017 y se deje sin efecto la designación como Presidenta CNE a la señora Nubia Villacís, por haber sido prorrogada sin revisar las propias reglas que ellos hacen válidas para ese efecto esto es Decreto Ejecutivo 190 de 18 de octubre de 2017 y el respectivo pronunciamiento del Procurador General del Estado, y se disponga al CNE que convoque a otra sesión en la cual proceda a principalizar a Solanda Goyes Quelal y luego de ello se proceda a designar las autoridades, sin que esto significa dejar sin valor todo lo actuado desde el 30 de noviembre de 2017 hasta la fecha que se cumpla la sentencia del TCE en el presente caso.

En tal sentido, solicito que se orden la reparación que se relaciona con los emolumentos y beneficios que se derivan del ejercicio de la consejería principal y el cálculo del daño moral causado, los daños y perjuicios, el lucro cesante y el daño emergente". (Sic)

2.- ANÁLISIS SOBRE LA FORMA

2.1.- COMPETENCIA

El artículo 221, número 1 de la Constitución de la República, así como el artículo 70, numeral 2 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia (en adelante, Código de la Democracia) establece que:

Artículo 221.- El Tribunal Contencioso Electoral tendrá, además de las funciones que determine la ley, las siguientes: 1. Conocer y resolver los recursos electorales contra los actos del Consejo Nacional Electoral y de los organismos desconcentrados, y los asuntos litigiosos de las organizaciones políticas.

En el presente caso la Recurrente interpone Apelación de la "...Resolución No. PLE-CNE-4-4-1-2018, emitida en sesión del Consejo Nacional Electoral el día 4 de enero de 2018 con los votos favorables de Nubia Magdala Villacís Carreño, Ana Marcela Paredes Encalada, Paúl Salazar Vargas, Mauricio Tayupanta Noroña y Luz Haro Guanga, la mayoría en funciones prorrogadas".

Al respecto se realizan las siguientes consideraciones:

La Recurrente en su "Pretensión" señala: "Por los argumentos de hecho y de derecho expuestos a lo largo de la presente apelación solicito a ustedes, señores y señoras juezas del Tribunal Contencioso Electoral, dejen sin efecto la resolución recurrida No. PLE-CNE-4-4-1-



2018, emitida por el Consejo Nacional Electoral el 4 de enero de 2018, y en consecuencia admitan el contenido de mi impugnación a la resolución PLE-CNE-2-30-11-2017, para que se pase a principalizar a Solanda Goyes y luego elegir dignidades del CNE...". (El subrayado es propio)

Al respecto, tomando en consideración que los Jueces del Tribunal Contencioso Electoral estamos en la obligación de suplir las omisiones en que "...incurran las partes sobre puntos de derecho, cuando se omita señalar los preceptos jurídicos presuntamente violados o se citen de manera equivocada...", en los términos que prevé el artículo 108 del Reglamento de Trámites Contencioso Electorales del Tribunal Contencioso Electoral, es necesario señalar que si bien la Recurrente equivoca la denominación del recurso denominándolo de "apelación" siendo lo correcto "Recurso Ordinario de Apelación", esta omisión es subsanada por los Juzgadores.

Así mismo, la Recurrente no enuncia la norma con la que fundamenta su recurso, lo cual, con base en el principio de suplencia y con el fin de que no se alegue vulneración de derecho alguno a la Recurrente por la omisión de invocar la norma de la ley electoral, la Jueza y Jueces del Tribunal Contencioso Electoral consideramos que se refiere al artículo 269 numeral 12 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia.

Por lo tanto, al haberse suplido dicho error en la invocación del recurso y en la omisión de la norma que sustenta el recurso ordinario de apelación, procedemos al análisis de la petición en los siguientes términos:

Si bien el numeral 12 del artículo 269 del Código de la Democracia establece que se podrá interponer el Recurso Ordinario de Apelación sobre cualquier acto o resolución que emane del Consejo Nacional Electoral, en el presente caso, el Recurso propuesto se lo plantea en contra de una decisión del Órgano Administrativo Electoral que tiene como antecedente: "**Artículo Único.-** Designar a la licenciada Nubia Villacís Carreño, como Presidenta del Consejo Nacional Electoral, y por disposición constitucional y legal, Representante de la Función Electoral, a partir de la presente fecha", conforme se desprende de la Resolución No. PLE-CNE-2-30-11-2017, de 30 de noviembre de 2017, emitido por el Pleno del Consejo Nacional Electoral.

Dicha resolución fue objeto de impugnación por la Recurrente, la misma que fue resuelta por el Consejo Nacional Electoral mediante resolución No. PLE-CNE-4-4-1-2018, de 4 de enero de 2018 en los siguientes términos "**Artículo 2.-** Inadmitir la impugnación interpuesta por la Doctora Narda Solanda Goyes Quelal, en contra de la Resolución PLE-CNE-2-30-11-2017 de 30 de noviembre de 2017...", resolución de la cual presenta recurso ordinario de apelación ante este Tribunal.



La Recurrente en su escrito y demás documentos anexos, no demuestra ante esta instancia que el "acto" del cual recurre tenga correspondencia directa en **materia electoral**¹, como así lo dispone el artículo 56 del Reglamento de Trámites Contencioso Electorales del Tribunal Contencioso Electoral, el cual indica: "*Podrán ser recurridos ante el Tribunal Contencioso Electoral todos los actos formal o materialmente electorales que no tengan un procedimiento establecido en la ley...*" (el resaltado es propio); por el contrario, de la documentación que obra del expediente, se desprende que el accionar del Consejo Nacional Electoral reflejado en la adopción de la resolución No. PLE-CNE-2-30-11-2017, de 30 de noviembre de 2017, es producto de una actividad netamente administrativa, sin que pueda inferirse de las aseveraciones de la Recurrente que estas guarden relación con asuntos electorales políticos, razón por la cual resulta inadmisibles el Recurso Ordinario de Apelación planteado, al tratarse de actos administrativos impugnables en sede jurisdiccional ordinaria, por lo que al amparo de lo dispuesto en el artículo 226 de la Constitución de la República, mal haría este Tribunal en pronunciarse sobre el decreto que reformó el Reglamento a la Ley Orgánica del Servicio Público, consultas realizadas al Procurador General del Estado y sus respuestas, actos administrativos de funcionamiento y conformación de un cuerpo colegiado como lo es el Consejo Nacional Electoral, al no encontrarse en la esfera de sus facultades y competencias de conformidad con el artículo 221 de la Norma Suprema y 70 del Código de la Democracia.

Respecto del auto de admisión a trámite, dictado por la Jueza Sustanciadora, el mismo se encuentra en firme por lo que corresponde pronunciarse respecto de la competencia mediante sentencia, pese a que de acuerdo a lo prescrito en el artículo 22 numeral 1 del Reglamento de Trámites Contencioso Electorales del Tribunal Contencioso Electoral, debió inadmitirse la causa cuando existe incompetencia del órgano contencioso electoral en el momento procesal oportuno en consideración de los principios de celeridad y economía procesal, por lo cual corresponde en el presente caso hacerlo mediante sentencia.

El Pleno del Tribunal Contencioso Electoral al amparo de lo previsto en el artículo 226 de la Constitución de la República, **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA**, resuelve:

1. Declarar la incompetencia del Tribunal Contencioso Electoral para resolver la presente causa.
2. Se deja a salvo los derechos a los que se crea asistida la Recurrente para presentar las acciones pertinentes ante las autoridades jurisdiccionales competentes.

¹ El artículo 4 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, establece: "La presente ley desarrolla las normas constitucionales relativas a: 1. El sistema electoral...; 2. Los derechos y obligaciones de participación político electoral de la ciudadanía; 3. La organización de la Función Electoral; 4. La organización y desarrollo de los procesos electorales; 5. La implementación de los mecanismos de Democracia directa; 6. La financiación y el control del gasto de las organizaciones políticas durante la campaña electoral; 7. Las normas referidas a las organizaciones políticas en su relación con la Función Electoral; y, 8. La normativa y los procedimientos de la justicia electoral."



3. Ejecutoriada la presente sentencia se dispone el archivo.
4. Notificar el contenido de la presente sentencia:
 - a) A la Recurrente en las direcciones de correo electrónico: solgoyquelal@gmail.com, marlodr@yahoo.com; r.jorgeluis917@gmail.com; mega.feministas@gmail.com; así como la casilla contencioso electoral No. 055 previamente asignada.
 - b) Al Consejo Nacional Electoral en la persona de su Presidenta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 247 del Código de la Democracia.
5. Siga actuando la Ab. Ivonne Coloma Peralta, Secretaria General del Tribunal Contencioso Electoral.
6. Publíquese en la cartelera virtual-página web institucional www.tce.gob.ec
7. **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.-" F.) Dr. Patricio Baca Mancheno, JUEZ PRESIDENTE (VOTO CONCURRENTE).**

Certifico.


Ab. Ivonne Coloma Peralta
SECRETARIA GENERAL
IA





CAUSA No.002-2018-TCE

PÁGINA WEB-CARTELERA VIRTUAL DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL.

A: PÚBLICO EN GENERAL.

Dentro de la causa signada con el No. 002-2018-TCE se ha dictado lo que a continuación me permito transcribir:

**"SENTENCIA
(VOTO SALVADO)**

MGTR. MÓNICA SILVANA RODRÍGUEZ AYALA

Por no compartir con la Sentencia de Mayoría, en aplicación del segundo inciso del artículo 38 del Reglamento de Trámites Contencioso Electorales del Tribunal Contencioso Electoral, emito el presente **VOTO SALVADO**, en los siguientes términos:

CAUSA No.002-2018-TCE

TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL.- Quito, Distrito Metropolitano, 28 de febrero de 2018, las 12h45.- **VISTOS:**

1. ANTECEDENTES

- a) Resolución No. PLE-CNE-4-4-1-2018 emitida por el Pleno del Consejo Nacional Electoral el 4 de enero de 2018.¹
- b) Escrito firmado por la Dra. Narda Solanda Goyes Quelal, quien comparece por sus "(...) *propios derechos en tanto Consejera Suplente del Consejo Nacional Electoral para el período 2015-2021, (...)*", mediante el cual interpone Recurso Ordinario de Apelación en contra de la Resolución PLE-CNE-4-4-1-2018 de 4 de enero de 2018.²
- c) Luego del sorteo electrónico respectivo realizado por la Ab. Ivonne Coloma Peralta, Secretaria General del Tribunal Contencioso Electoral,

¹ Fojas 50 a 54 del Proceso

² Fojas 1 a 7 del Proceso



CAUSA No.002-2018-TCE

correspondió el conocimiento de la causa No. 002-2018-TCE, a la Magíster Mónica Rodríguez Ayala, Jueza Vicepresidenta del Tribunal Contencioso Electoral, recibido en el despacho de la Jueza Sustanciadora el 08 de enero de 2018, a las 18h30.³

- d) La Jueza Sustanciadora, mediante Auto de 11 de enero de 2018, a las 09h30, ordenó en lo principal: *"PRIMERO.- Que la Recurrente en el plazo de un (1) día contado a partir de la notificación del presente Auto: a) acredite la calidad en la que comparece, conforme lo dispone el artículo 9 del Reglamento de Trámites Contencioso Electorales del Tribunal Contencioso Electoral. b) Aclare y complete el recurso presentado, en atención a lo dispuesto en los numerales 2, 4 y 5 del artículo 13 del Reglamento de Trámites Contencioso Electorales del Tribunal Contencioso Electoral. SEGUNDO.- Que en el plazo máximo de dos (2) días contados a partir de la notificación del presente Auto, el Consejo Nacional Electoral, se sirva remitir el expediente íntegro, completo y debidamente foliado, en original o copias certificadas que guarda relación con la Resolución PLE-CNE-4-4-1-2018, emitida por el Pleno del Consejo Nacional Electoral."*⁴
- e) Mediante Oficio Nro. TCE-SG-OM-2018 de 11 de enero de 2018, dirigido a la doctora Narda Solanda Goyes Quelal, la abogada Ivonne Coloma Peralta, Secretaria General del Tribunal Contencioso Electoral, comunica que se le ha asignado la casilla contencioso electoral No. 055, para notificaciones en la presente causa. (fs. 21)
- f) El Consejo Nacional Electoral a través de oficio No. CNE-SG-2018-00026 de 11 de enero de 2018, da cumplimiento a lo dispuesto en Auto de 11 de enero de 2018, emitido por la Autoridad Jurisdiccional. (fs. 59)
- g) Mediante Memorando Nro. 0001-JUR-PRE-2018 de 10 de enero de 2018, dirigido a la señora y señores Jueces del Tribunal Contencioso Electoral, el Dr. Patricio Baca Mancheno, Juez Presidente del Tribunal Contencioso Electoral, presentó excusa para conocer y resolver, entre otras, la causa No. 002-2017-TCE; y, con Resolución No. PLE-TCE-549-11-01-2018 de 11 de enero de 2018, el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral resolvió *"ARTÍCULO PRIMERO.- No aceptar la excusa presentada por el doctor Patricio Baca Mancheno para conocer y resolver las Causas (...); 002-2018-TCE;*

³ Fojas 8 del Proceso

⁴ Fojas 9 y vta. del Proceso



CAUSA No.002-2018-TCE

...”, ordenándose incorporar copia certificada de esta resolución a la presente causa. (fs. 61-62)

- h) El Consejo Nacional Electoral a través de oficio No. CNE-SG-2018-00031 de 12 de enero de 2018, deja insubsistente el oficio N° CNE-SG-2018-00026, de 11 de enero de 2018, con el que remitió el expediente en treinta y seis (36) fojas, relacionado con el Recurso Contencioso Electoral de Apelación presentado por la Dra. Narda Solanda Goyes Quelal, en contra de la resolución PLE-CNE-4-4-1-2018, y solicita la devolución íntegra del expediente en mención. (fs. 63)
- i) El Consejo Nacional Electoral a través de oficio No. CNE-SG-2018-00032 de 12 de enero de 2018, remite el expediente en treinta y nueve (39) fojas, relacionado con el Recurso Contencioso Electoral de Apelación presentado por la Dra. Narda Solanda Goyes Quelal, en contra de la resolución PLE-CNE-4-4-1-2018, emitida por el Pleno del Consejo Nacional Electoral el 4 de enero de 2018. (fs. 104)
- j) El 12 de enero de 2018, a las 14h03, la Secretaría General de este Tribunal recibe un escrito suscrito por la Recurrente, al que adjunta 55 fojas en calidad de anexos, mediante el cual da cumplimiento a lo ordenado en Auto de 11 de enero de 2018, a las 09h30. (fs. 161 a 180)
- k) Auto de 31 de enero de 2018 a las 15h30, en el que la Jueza Sustanciadora admitió a trámite el Recurso Ordinario de Apelación interpuesto.⁵

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

La señora Narda Solanda Goyes Quelal, comparece por sus propios derechos en tanto Consejera Suplente del Consejo Nacional Electoral para el periodo 2015-2021, e interpone Recurso Ordinario de Apelación en contra de la Resolución PLE-CNE-4-4-1-2018, emitida por el Pleno del Consejo Nacional Electoral el 04 de enero de 2018. La Resolución⁶ referida resolvió:

“Artículo 1.- Acoger el informe No. 0067-DNAJN-CNE-2017, de 29 de diciembre de 2017, adjunto al memorando Nro. CNE-

⁵ Fojas 182 a 183 del Proceso.

⁶ Fojas 50 a 54 del Proceso



CAUSA No.002-2018-TCE

DNAJN-2018-0011-M de 03 de enero de 2018, de la Coordinadora Nacional de Asesoría Jurídica y del Directora Nacional de Asesoría Jurídica y Normativa.

Artículo 2.- Inadmitir la impugnación interpuesta por la doctora Narda Solanda Goyes Quelal en contra de la Resolución PLE-CNE-2-30-11-2017, de 30 de noviembre de 2017 adoptada por el Pleno del Consejo Nacional Electoral, la cual fue notificada y publicada en la cartelera pública, el 30 de noviembre de 2017; y, consecuentemente ratificar en todas sus partes la Resolución PLE-CNE-2-30-11-2017, de 30 de noviembre de 2017, adoptada por el Pleno del Consejo Nacional Electoral, por haber sido emitida conforme a derecho”.

1.2. Argumentos planteados por la Recurrente

El escrito de Recurso Ordinario de Apelación⁷ y en el escrito de aclaración⁸ presentado por la señora Narda Solanda Goyes Quelal, se contrae en los siguientes argumentos:

- a) Que, “La Resolución que APELO es la Resolución No. PLE-CNE-4-4-1-2018, emitida en sesión del Consejo Nacional Electoral el día 04 de enero de 2018 con los votos favorables de Nubia Magdala Villacís Carreño, Ana Marcela Paredes Encalada, Paúl Salazar Vargas, Mauricio Tayupanta Noroña y Luz Haro Guanga, la mayoría de ellos en funciones prorrogadas”.
- b) Que, “Lo relativo a la inadmisión de la impugnación presentada por mi en contra de la resolución No. PLE-CNE-2-30-11-2017, de 30 de noviembre de 2017, constante en Resolución PLE-CNE-4-4-1-2018, de 4 de enero de 2018, por una supuesta extemporaneidad de la impugnación, por cuanto carece de fundamento legal para lo resuelto, puesto que la propia motivación de la referida resolución me otorga la razón a mi, pero de manera incongruente y absolutamente arbitraria decide inadmitir la impugnación” (Sic).

⁷ Fojas 1 a 7 del Proceso

⁸ Fojas 161 a 180 del Proceso



CAUSA No.002-2018-TCE

- c) Que, " Dado que la Resolución apelada aprueba el respectivo informe jurídico suscrito por la Coordinadora Nacional de Asesoría Jurídica y por el Director Nacional de Asesoría Jurídica y Normativa, lo asume y hace suyo, por lo cual forma parte de la resolución, mismo que en el párrafo final del numeral III sobre el "Análisis de la impugnación presentada", textualmente dice: "(...) resulta innecesario analizar otras consideraciones en derecho sobre la acción pretendida, cuando la impugnación a la resolución materia de análisis, deviene en extemporánea", consecuentemente, el Consejo Nacional Electoral en la resolución apelada no analiza, ni resuelve los temas de fondo que dieron lugar a mi impugnación a la resolución PLE-CNE-2-30-11-2017 de 30 de noviembre de 2017, por lo que en esta apelación me ratifico en todo el contenido de dicha impugnación y toda la argumentación constituye materia de apelación".
- d) Que, "El 30 de noviembre de 2017 el Consejo Nacional Electoral resolvió *"Principalizar a la licenciada Luz Haro Guanga, como Consejera Principal del Consejo Nacional Electoral, para el desempeño de las funciones constitucionales y legales, desde la presente fecha"*.
- e) Que, "El 5 de diciembre de 2017 impugné la referida resolución por ser violatoria al ordenamiento jurídico nacional y por violentar mis derechos subjetivos como demuestro con esta apelación".
- f) Que, "El día 19 de diciembre de 2017, mediante escrito, dentro de la impugnación, hice la entrega al Consejo Nacional Electoral del original del Acta de Posesión como consejera suplente del Consejo Nacional Electoral".
- g) Que, "El día 04 de enero de 2018, con los votos favorables de Nubia Magdala Villacís Carreño, Ana Marcela Paredes Encalada, Paúl Salazar Vargas, Mauricio Tayupanta Noroña y Luz Haro Guanga, la mayoría de ellos en funciones prorrogadas, el Consejo Nacional Electoral emitió la Resolución PLE-CNE-4-4-1-2018, que APELO mediante el presente recurso, en la cual, en lo fundamental -aunque falsamente- afirma que mi impugnación fue presentada de forma extemporánea dado que la notificación se realizó mediante "cartelera" el mismo día 30 de noviembre de 2017, y, que el plazo de la impugnación es de tres días contados desde



CAUSA No.002-2018-TCE

esa notificación, por lo cual al haberse presentado la impugnación el 5 de diciembre, se está por fuera del tiempo para recurrir”.

- h) Que, “Lo actuado por el Consejo Nacional Electoral respecto de la notificación es una evidencia de su ánimo de dejarme en indefensión y de la insistencia y persistencia que he debido tener para acceder a la documentación que se refiere a mi caso y a mis derechos subjetivos con el ánimo de impedir que se continúen vulnerando. El solo hecho de que no exista notificación sustancial, es motivo de nulidad de la resolución impugnada No. PLE-CNE-2-30-11-2017 y así solicito que se declare con esta apelación.
- i) Que, “ En conclusión el Consejo Nacional Electoral en su resolución PLE-CNE-4-4-1-2018 ha violado mandatos legales expresos y, pese a reconocer que no existe norma que determine plazos para los recurrentes, porque efectivamente así es, salvo para los casos de reclamaciones sobre inscripción de candidaturas, resultados electorales y recursos electorales ante el Contencioso Electoral, ha aplicado arbitrariamente normas de lo contencioso electoral, e inclusive en su aplicación tengo la razón porque he cumplido en presentar la impugnación a la resolución PLE-CNE-2-30-11-2017 en el tiempo correcto, e inclusive partiendo de que se hubiera notificado dicha resolución ese mismo día, hecho que no ocurrió
- j) Que, “...la resolución que actualmente apelo reitera, ratifica y profundiza los agravios de que soy objeto, pues me impide actuar en el Consejo Nacional Electoral como titular pese a que soy la única suplente que tengo derecho constitucional para hacerlo por las razones explicadas; me causa agravios cuando debo dejar de laborar para dedicarme a ejercer mi defensa rompiendo los obstáculos más inverosímiles que son puestos por el organismo electoral y otras instancias del Estado; me causa daños y perjuicios, lucro cesante y daño emergente, pues la calidad de Consejera Nacional Electoral implica una representación remunerada y la posibilidad de servir dignamente a los ecuatorianos y ecuatorianas que no encuentran representación en otros miembros de dicho organismo.”

1.2.1 El escrito de aclaración y ampliación presentado el 12 de enero de 2018, se sustenta, principalmente, en los siguientes argumentos:



CAUSA No.002-2018-TCE

- a) Que, “Esta apelación recae sobre la resolución No- PLE-CNE-4-4-1-2018, emitida por el Consejo Nacional Electoral (en adelante CNE) el 4 de enero de 2018 (...)”
- b) Que, “... dicho organismo negó mi impugnación a la resolución PLE-CNE-2-30-11-2017 emitida por el mismo Consejo el 30 de noviembre de 2017 en la que decidió “Designar a la licenciada Nubia Magdala Villacís Carreño, como Presidenta del Consejo Nacional Electoral (...)”, hecho que se concretó con actuaciones previas que violaron la normativa vigente y mis derechos, según el siguiente resumen: a. Inconstitucional prórroga de funciones de consejeros y consejeras del CNE cuyo período concluyó el pasado 29 de noviembre de 2017. b. Principalización de Luz Haro Guanga en violación de normas y principios constitucionales y legales, siendo la resolución impugnada PLE-CNE-2-30-11-2017, una aberración jurídica. c. Nula designación de Nubia Magdala Villacís Carreño como presidenta del CNE porque los actos previos prórroga de funciones y principalización de Luz Haro, son nulos.”
- c) Que, “La referida impugnación, PLE-CNE-2-30-11-2017 que designó a Villacís como Presidenta, fue rechazada por el CNE en la resolución objeto de la presente apelación, porque supuestamente fue presentada extemporáneamente, razón por la cual además, decidió no analizar los temas de fondo de la impugnación, de tal manera que la desecharon sin revisar la serie de violaciones normativas que conlleva la decisión impugnada el 5 de diciembre de 2017”
- d) Que, “La notificación de la resolución PLE-CNE-2-30-11-2017 emitida por el CNE el 30 de noviembre de 2017 (designación de Nubia Villacís como Presidenta), según el Consejo Nacional Electoral, supuestamente fue realizada el mismo día 30 de noviembre de 2017, porque lo hizo con la publicación de dicha resolución en cartelera.”
- e) Que la “notificación mediante publicación en cartelera en casos de resoluciones que no tratan de resultados electorales, carece de fundamento jurídico porque la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, no lo contempla, sólo faculta tal tipo de notificación en caso de “resultados electorales”, y a no ser el caso, es nula. E, inclusive en el caso no consentido de que sí tuviera



CAUSA No.002-2018-TCE

valor, es falsa, porque nunca se realizó. Pero además es inválida porque al ser yo parte del proceso solicité ser notificada con la debida antelación, aspecto que el Consejo Nacional Electoral no ha realizado hasta la fecha pese a existir pedidos expresos y por escrito en base al derecho de petición que establece el artículo 66.23 de la Constitución de la República.”

- f) Que, “...dirigí una petición por escrito al entonces Presidente del organismo electoral, Juan Pablo Pozo, el día 6 de noviembre de 2017, trámite que fue signado con el número CNE-SG-2017-7467-EXT, en cuyo numeral siete textualmente requerí: “(...) para hacer vales mis derechos, solicito que a partir de la presente fecha, se **ME NOTIFIQUE** con todas las resoluciones adoptadas por el Consejo nacional Electoral que usted preside, así como los actos administrativos o las consultas que dicho Consejo realice en relación al período de los consejeros y consejeras seleccionados en 2011, cuyo período concluye el próximo 29 de noviembre de 2017, así como en relación **A mi CONDICIÓN DE CONSEJERA SUPLENTE DESIGNADA** por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social el día 17 de diciembre de 2014 (...)”, (el resaltado me pertenece). Como prueba a mi favor presento copia certificada de la comunicación descrita CNE-SG-2017-7467-EXT.”
- g) Que, “...Por ello el CNE tenía obligación de **NOTIFICARME EN LEGAL Y DEBIDA FORMA**, puesto que de la notificación parte la validez o nulidad de esa resolución, en tanto la notificación es un aspecto sustancial que no puede omitirse; sin embargo el Consejo Nacional Electoral **JAMAS ME NOTIFICÓ**, desatendiendo mi expreso pedido.”
- h) Que, “ Evidencia a mi favor constituye la propia resolución impugnada (PLE-CNE-2-30-11-2017) cuya disposición final, textualmente dice: “ *El señor Secretario General hará conocer esta resolución a los representantes de las Funciones del Estado, Tribunal Contencioso Electoral, Corte Constitucional del Ecuador, Contralor General del Estado, Procurador General del Estado, Fiscal General del Estado, Superintendente de Bancos y Seguros, Registro Civil, Identificación y Cedulación, Coordinadores Nacionales, Directores Nacionales del Consejo Nacional Electoral, y a las y los Directores de las Delegaciones Provinciales Electorales del Consejo Nacional Electoral, para trámites de ley*”. En esta resolución el Consejo Nacional Electoral jamás consideró mi calidad



CAUSA No.002-2018-TCE

de sujeto político que había reclamado ser principalizada, pese a las diversas peticiones que cursé, ni para su análisis, pues no hacen ninguna referencia a ellas en su reflexión, y menos para ser notificada como queda comprobado con la citada disposición final.”

- i) Que, “Inclusive, en el caso no consentido de que el Consejo Nacional Electoral tuviere la facultad de “notificar” con la publicación en cartelera, esa aseveración es falsa, porque realicé gestiones para obtener las resoluciones el día 1 de diciembre sin éxito, pues la respuesta de funcionarios/as de Secretaría fue de que no estaban listas y no se habían notificado y que para entregármelas requerían petición por escrito. Adicionalmente estuve pendiente de su publicación durante todos los días subsiguientes días al 30 de noviembre de 2017 en la página web institucional, constatando que no las publicaron, lo cual puede ser comprobado mediante una pericia que requiero en la parte de la prueba. La notificación. La notificación electrónica podría tener algún asidero legal en tanto se apliquen normas supletorias del COGEP, pero tampoco se realizó pese a conocer mis correos electrónicos consignados en las peticiones cursada a dicho organismo.”
- j) Que, “Ante el hecho antes relatado, esto es la falta de notificación, mediante comunicación sin número de 04 de diciembre de 2017 dirigida al Secretario General del Consejo Nacional Electoral, le insisto en mi petición de notificación, (...). Esa petición fue respondida el 19 de diciembre de 2017, mediante oficio No. CNE-SG-2017-0695-OF, suscrito por el Ab. Fausto Holguín Ochoa, Secretario General del Consejo Nacional Electoral (...) “En atención al oficio sin número, de 4 de diciembre de 2017, en el que solicita: “...se me notifique todas y cada una de las resoluciones adoptadas en la sesión extraordinaria No. 04-PLE-CNE-2017, realizada el día jueves 30 de noviembre de 2017; y, el acta íntegra de dicha sesión, me refiero a la transcripción de la grabación de la misma. Al respecto me permito remitir copias simples de las Resoluciones PLE-CNE-2-30-11-2017, PLE-CNE-3-30-11-2017, adoptada por el Pleno del Consejo Nacional Electoral, el 30 de noviembre de 2017; y, el Acta No. 004, 2017, de la Sesión Extraordinaria del Pleno del Consejo Nacional Electoral, efectuada el jueves 30 de noviembre de 2017”.



CAUSA No.002-2018-TCE

- k) Que, "... Con las comunicaciones que al respecto aportó podría decirse que fui notificada el día 19 de diciembre de 2017 mediante oficio No. CNE-SG-2017-0695-OF, no obstante, en mi impugnación a la resolución PLE-CNE-2-30-11-2017, interpuesta en contra del Consejo Nacional Electoral, presentada el 5 de diciembre de 2017, para proceder a realizarla expreso que ME DOY POR NOTIFICADA, precisamente porque no fui notificada (...). De tal manera que para efectos de contar los plazos debe hacerse a partir del día en que ME DOY POR NOTIFICADA, esto es el 5 de diciembre de 2017."
- l) Que, "La argumentación del Consejo Nacional Electoral para determinar que es extemporánea mi impugnación a la resolución PLE-CNE-2-30-11-2017, verdaderamente resulta insólita y contraria a todas las normas del Derecho. Se colige de la resolución - porque en ninguna parte lo afirman categóricamente- que el Consejo Nacional Electoral considera que la suscrita tenía un plazo de tres días contados a partir del día siguiente de la emisión de la resolución impugnada porque supuestamente esa fecha fue "notificada vía cartelera", es decir, según ellos podía interponerla hasta la medianoche del domingo 3 de diciembre de 2017; sin embargo, dicho Consejo en la resolución que apelo (PLE-CNE-4-4-1-2018) en ninguna parte sustenta legalmente que esto es así."
- m) Que, "También he aseverado que, aún cuando se aplicaren como normas supletorias las que rigen al Tribunal Contencioso Electoral, y en el caso no consentido que se aplicaren los tiempos de la apelación, no puede contabilizarse como plazo sino como término, porque así lo señalan las normas que rigen los trámites contencioso electorales que el CNE invoca y de lo cual me hago eco, pues éstas determinan que en períodos no electorales los tiempos se cuentan como términos."
- n) Que, "Los aspectos de fondo de mi apelación constan en la impugnación signada con el trámite CNE-SG-2017-8088, presentada ante el Consejo Nacional Electoral, CNE el día 5 de diciembre de 2017, en contra de la resolución PLE-CNE-2-30-11-2017 que fue negada con la resolución objeto de la presente apelación, (...)."
- o) Que, " El Consejo Nacional Electoral el día 30 de noviembre de 2017 violó normas constitucionales y legales al principalizar a la señora Luz Haro



CAUSA No.002-2018-TCE

Guanga teniendo el peor puntaje entre los suplentes, lo cual nos causa agravios profundos a la sociedad ecuatoriana, a las organizaciones políticas que representamos, porque se demuestra que en el país no se garantiza el derecho a la seguridad jurídica del cual todos deberíamos gozar y que nosotros reclamamos en esta apelación además de que se cumplan otros preceptos constitucionales y legales (...); y con la actuación inconstitucional de la referida señora Haro se procedió a elegir a Nubia Villacís como la presidenta del CNE. Al ser nula la resolución de principalización de Luz Haro también se nulita la designación de la señora Nubia Villacís."

- p) Que, " El Consejo Nacional Electoral en los considerandos que anteceden a la resolución impugnada recurre al 218 de la Constitución, al Decreto Ejecutivo No. 190 de 18 de octubre de 2017, mediante el cual se reformó el artículo 105 del Reglamento General de la Ley Orgánica de Servicio público (LOSEP); en el Pronunciamiento del Procurador General del Estado, emitido mediante oficio No. 12902 de 09 de noviembre de 2017, en respuesta a la consulta realizada por Eduardo Mangas, Secretario General de la Presidencia de la República de ese entonces, constante de oficio No. PR-SGPR-2017-0111-O de 31 de octubre de 2017, sobre la aplicación del artículo 105 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP) al caso de los consejeros y consejeras del CNE, para proceder al final a designar a Nubia Villacís como Presidenta."
- q) Que, "A modo de conclusión de este acápite cabe señalar que acudir al Pronunciamiento del Procurador para sustentar una prórroga no le otorga de validez a la misma y por tanto para efectos de la resolución que el Consejo Nacional Electoral debe emitir a esta reclamación, debe omitir considerarla como válida y atenerse a las normas jerárquicamente superiores que le darán luces para dejar sin efecto la resolución No. PLE-CNE-01-30-11-2017."
- r) Que, "La resolución objeto de reclamación del 5 de diciembre de 2017, esto es la PLE-CNE-2-30-11-2017, es la continuación de la principalización de Luz Haro, mediante resolución PLE-CNE-1-30-11-2017, misma que invoca el oficio No. SAN-2015-0068 de 5 de marzo de 2015, en que la Asamblea



CAUSA No.002-2018-TCE

Nacional certifica que yo no tomé posesión como cuarta consejera suplente del Consejo Nacional Electoral ante la Asamblea Nacional.”

- s) Concluye manifestando que, “ ..., ha sido jurídicamente fundamentado cada uno de los hechos, demostrando que no existe extemporaneidad en la presentación de la impugnación el 5 de diciembre de 2017, y que respecto de los aspectos relativos al fondo de la impugnación existen tres FUNDAMENTOS DE VALOR CONSTITUCIONAL INELUDIBLE, que son: 1. La resolución apelada proviene de un acto en el cual actúan para votar la designación de una Presidenta del CNE, personas por fuera del período constitucionalmente establecido, mediante una prórroga ilegal que violenta los derechos de la suscrita quien es única suplente con período constitucional vigente que no requiere prórroga y por tanto tiene prioridad para constituir el Consejo Nacional Electoral. 2. En el mismo sentido de lo anterior, en el acto impugnado y ahora apelado se principalizó a Luz Haro Guanga tiene el peor puntaje entre los consejeros/as suplentes del CNE, tanto de entre los que provienen del concurso de 2011 en que participó y le dio lugar a su designación, como entre el total de consejeros/as suplentes de dicha institución incluyendo a los/as que fueron seleccionados/as en el concurso para la renovación parcial realizado en 2014, por tanto todas sus actuaciones nulitan las resoluciones en donde participa. 3. No se corrigió y por el contrario se mantiene el desbalance en la conformación del Consejo Nacional Electoral por períodos cruzados, mandato constitucional por el cual deben estar en funciones tres provenientes del concurso de 2011 y dos del concurso de 2014, y actualmente están actuando 4-1, respectivamente.”

Petición concreta

La Recurrente solicita: “(...) dejen sin efecto la resolución recurrida No. PLE-CNE-4-4-1-2018, emitida por el Consejo Nacional Electoral el 04 de enero de 2018, y en consecuencia admitan el contenido de mi impugnación a la resolución PLE-CNE-2-30-11-2017, para que se pase a principalizar a Solanda Goyes y luego elegir dignidades del CNE.”

2. CONSIDERACIONES PREVIAS



CAUSA No.002-2018-TCE

2.1. Competencia

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

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

Los artículos 268 numeral 1 y 269 numeral 12 del Código de la Democracia establecen la facultad del Tribunal Contencioso Electoral para conocer y resolver los Recursos Ordinarios de Apelación, de los actos o resoluciones que emanen del Consejo Nacional Electoral que generen perjuicio a quienes tengan legitimación activa para proponer los recursos contencioso electorales. En consecuencia, el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral es competente para conocer y resolver la presente causa interpuesta en contra de la Resolución PLE-CNE-4-4-1-2018, emitida por el Consejo Nacional Electoral el 4 de enero de 2018.

2.2. Legitimación activa

Conforme lo dispuesto en el inciso primero del artículo 244 del Código de la Democracia, "Se consideran sujetos políticos y pueden proponer los recursos contemplados en los artículos precedentes, los partidos políticos, movimientos políticos, alianzas y candidatos. Los partidos políticos y alianzas políticas a través de sus representantes nacionales o provinciales; en el caso de los movimientos políticos a través de sus apoderados o representantes legales provinciales, cantonales o parroquiales, según el espacio geográfico en el que participen; los candidatos a través de los representantes de las organizaciones políticas que presentan sus candidaturas. Las personas en goce de los derechos políticos y de participación, con capacidad de elegir, y las personas jurídicas,





CAUSA No.002-2018-TCE

podrán proponer los recursos previstos en esta Ley exclusivamente cuando sus derechos subjetivos hayan sido vulnerados. (...)”

El artículo 9 del Reglamento de Trámites Contencioso Electorales del Tribunal Contencioso Electoral, determinan quienes cuentan con legitimación para la presentación de los recursos contencioso electorales y demás acciones contempladas en dicho Reglamento.

La doctora Narda Solanda Goyes Quelal, quien comparece por sus “(...) propios derechos en tanto Consejera Suplente del Consejo Nacional Electoral para el período 2015-2021”, en sede administrativa en tal calidad; y, ante este Órgano de Justicia Electoral, ha acreditado su comparecencia e interpuesto el presente Recurso, por lo que cuenta con legitimación activa.

2.3. Oportunidad de la interposición del Recurso Ordinario de Apelación

El artículo 50 del Reglamento de Trámites Contencioso Electorales del Tribunal Contencioso Electoral que prescribe: “El recurso ordinario de apelación podrá ser presentado por quienes cuenten con legitimación en los casos previstos en el artículo 269 del Código de la Democracia, y dentro del plazo de tres días contados desde la notificación de la resolución que se recurra.”

La Resolución PLE-CNE-4-4-1-2018, emitida por el Pleno del Consejo Nacional Electoral el 04 de enero de 2018, fue notificada en legal y debida forma a la recurrente, el 5 de enero de 2018, mediante Oficio No. CNE-SG-2018-00016-OF, al correo electrónico solgoyquelal@gmail.com, conforme consta de la razón sentada por el Ab. Fausto Holguín Ochoa, Secretario General del Consejo Nacional Electoral, que consta a fojas ciento tres (fs.103) del expediente.

El Recurso Contencioso Electoral fue interpuesto ante el Tribunal Contencioso Electoral, el 8 de enero de 2018, a las 15h44, según razón sentada por la Ab. Ivonne Coloma Peralta, Secretaria General de este Tribunal; en consecuencia, se presentó dentro del plazo previsto en la ley.



CAUSA No.002-2018-TCE

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

3. ANÁLISIS SOBRE EL FONDO

La recurrente plantea su recurso de apelación en razón de dos asuntos. Por una parte, en cuanto a la extemporaneidad declarada por el Consejo Nacional Electoral en la interposición del recurso de impugnación y que fuera determinada mediante Resolución PLE-CNE-4-4-1-2018 de 4 de enero de 2017; y por otra, respecto de la falta de pronunciamiento sobre el fondo de la impugnación presentada en contra de la Resolución PLE-CNE-2-30-11-2017 de 30 de noviembre de 2017.

3.1. *Sobre la oportunidad en la interposición del recurso de impugnación.*

Respecto de la extemporaneidad determinada por el Consejo Nacional Electoral de la interposición del recurso de impugnación, la recurrente señala que tal declaración es falsa en razón de: *i*) la falta de notificación, y *ii*) la aplicación de un plazo no previsto en la norma legal.

3.1.1. *Sobre la validez de la notificación.*

A fin de sustentar sus argumentos en relación a una alegada falta de notificación, la recurrente señala lo siguiente:

- a. Que con fecha 6 de diciembre de 2017, dirigió una petición al Consejo Nacional Electoral, mediante la cual se solicitó que **"... [SE LE] NOTIFIQUE con todas las resoluciones adoptadas por el Consejo Nacional Electoral (...), así como los actos administrativos o las consultas que dicho Consejo realice en relación al período de los consejeros y consejeras seleccionados en 2011, (...) así como en relación A [SU] CONDICIÓN DE CONSEJERA SUPLENTE DEGISNADA, por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social el día 17 de diciembre de 2014..."**
- b. Que entre los considerandos de la resolución PLE-CNE-2-30-11-2017 del Consejo Nacional Electoral, se **"...hace referencia a [su] calidad de Consejera Suplente seleccionada en diciembre 2014, con periodo vigente 2015-2017..."** por lo que era un asunto de su interés, que obligaba al Consejo Nacional Electoral a notificarle en legal y debida forma.



CAUSA No.002-2018-TCE

- c. Que la publicación por cartelera es una notificación que carece de validez por no tener fundamento legal, en tanto la facultad de *"notificación vía cartelera"* del Consejo Nacional Electoral conforme al Código de la Democracia, solo es de los resultados electorales.
- d. Que los días subsiguientes al 30 de noviembre de 2017 no estaban publicadas ni en la cartelera ni en la página web institucional las resoluciones; y que las notificaciones electrónicas solo podrían tener asidero en tanto se apliquen las normas supletorias del COGEP.
- e. Que con fecha 4 de diciembre de 2017, dirigió una comunicación al Secretario General del Consejo Nacional Electoral, insistiendo en la petición de notificación, la misma que fue respondida el 19 de diciembre de 2017, mediante oficio N° CNE-SG-2017-0695-OF, a través del cual se remite copias simples de las resoluciones PLE-CNE-2-30-11-2017 y PLE-CNE-3-30-11-2017.
- f. Que el 5 de diciembre pudo obtener la resolución y con ello presentar en el mismo día, la impugnación de la resolución PLE-CNE-2-30-11-2017.
- g. Que no tiene asidero la alegación del Consejo Nacional Electoral de que la resolución PLE-CNE-2-30-11-2017, de 30 de noviembre de 2017 fue notificada, toda vez que *"...la supuesta notificación en cartelera no tiene sustento jurídico alguno y por ellos es inválida, como porque esa publicación nunca existió..."*

Respecto de los argumentos desarrollados por la recurrente en este punto, esta Juzgadora hace las siguientes consideraciones.

El considerando décimo séptimo de la Resolución PLE-CNE-4-4-1-2018, de 4 de enero de 2018, señala *"... el 30 de noviembre de 2017, fue notificada y publicada en la cartelera pública del Consejo Nacional electoral;"* la resolución PLE-CNE-3-30-11-2017, conforme la certificación emitida por el abogado Fausto Holguín Ochoa, Secretario General del Consejo Nacional Electoral; certificación que consta a fojas cuarenta y tres (43) del proceso, en el Memorando Nro. CNE-SG-2017-2983-M de 28 de diciembre de 2017. En tal sentido, la notificación y publicación de la resolución PLE-CNE-3-30-11-2017, fue realizada el 30 de noviembre de 2017.



CAUSA No.002-2018-TCE

Conforme lo determinó este Tribunal (causa 005-2018-TCE⁹), el Código de la Democracia no establece de manera expresa la *forma* en que debe efectuarse la publicación y notificación de las resoluciones de este mismo órgano; por lo que, dando lugar a un vacío normativo que obliga al órgano administrativo electoral a resolverlo para el caso concreto.

Aunque el Código de la Democracia no establece la obligación expresa de notificación y publicación de las resoluciones emitidas por el Consejo Nacional Electoral, y como tal la *forma* en que las mismas se deben efectuar, las normas constitucionales y legales establecen un principio expreso de publicidad y transparencia de los actos de la función electoral, al cual el Consejo Nacional Electoral debe dar cumplimiento.

El artículo 18 del Código de la Democracia y 217 de la Constitución establecen como principios que rigen a la Función Electoral, los principios de *publicidad* y *transparencia*, mismos que cumplen una función interpretativa e integrativa en el ordenamiento jurídico electoral. El principio de transparencia deriva del principio de publicidad, es decir, es una extensión de aquel. El principio de publicidad además, deriva del sistema democrático republicano de gobierno, por lo que es más, constituye un elemento intrínseco a la democracia.

La publicidad supone una posición activa de parte de la Administración, mientras que la transparencia se enfoca en permitir que el poder público y su accionar se encuentren a la vista de todos, sin velos ni secretos, en una situación tanto pasiva como activa, de allí que se entienda que la transparencia no es de los hombres, sino de los procedimientos, de modo que lo importante no es el qué se hace, sino el cómo.¹⁰

Asegurar la publicidad y transparencia, requerirá por lo tanto, un mecanismo que propenda el mayor alcance de la publicidad de los actos de la administración pública; por lo que, como ya lo determinó este Tribunal (causa 005-2018-TCE) las publicaciones mediante cartelera y la página web institucional, resultan

⁹ Causa 005-2018-TCE, Tribunal Contencioso Electoral, Voto Concurrente, Jueza Mónica Rodríguez.

¹⁰ *Ib idem*.



CAUSA No.002-2018-TCE

mecanismos idóneos para el fin propuesto, toda vez que, permite un mayor alcance en la publicidad de los actos del órgano administrativo electoral.¹¹

La publicidad de los actos público siguen reglas distintas dependiendo de si se trata de actos reglamentarios o actos individuales. Así, cuando se trata de actos reglamentarios recibe el nombre de “*publicación*”, en tanto que, si se refiere a actos individuales hablamos de “*notificación*.”¹². La notificación se sustenta en el derecho que tienen las personas de conocer de todos aquellos actos en los que se estuvieren discutiendo sobre sus derechos, por lo que la notificación se constituye en una garantía al debido proceso, de manera específica el derecho de contradicción. En el ámbito administrativo, la notificación se produce respecto de los actos administrativos particulares, por oposición a los actos generales o reglamentarios. Por otra parte, la publicación responde a un principio de mayor alcance, cual es la publicidad de los actos de la administración pública. El principio de publicidad, como ya se mencionó, implica la publicidad que todos los actos emanados por autoridad deben cumplir para asegurar el conocimiento de ellos por parte de los ciudadanos. En materia administrativa la publicidad se determina respecto de los actos cuyos efectos son generales, como lo son los actos reglamentarios; en tal virtud, los medios para hacer efectivo este derecho, son distintos a los que se usan para notificar, en tanto pretenden el conocimiento del mayor número de individuos.

Bajo estas consideraciones, el uso realizado por el Consejo Nacional Electoral de la cartelera pública, para poner en conocimiento de la ciudadanía el contenido de una Resolución relativa a la designación de la máxima autoridad del Consejo Nacional Electoral, a más de la debida *notificación* a la parte directamente interesada, guarda absoluta coherencia con el principio de publicidad establecido en la Constitución.

El acto de designación de una autoridad de la función electoral, se constituye en un acto administrativo particular, en tanto determina específicamente quién ejercerá el cargo; de este modo el acto administrativo que lo contiene será

¹¹ *Ib ídem.*

¹² Agustín Gordillo, *Tratado de Derecho Administrativo, Tomo 4, El procedimiento Administrativo*, Fundación de Derecho Administrativo, 8va edición, Buenos Aires, 2004.



CAUSA No.002-2018-TCE

notificado a la persona a quién está destinado el acto. No obstante, por la publicidad de los actos del órgano administrativo electoral, el mismo acto debe ser puesto en conocimiento de la ciudadanía, es decir debe ser *publicado*, como en efecto lo ha hecho el Consejo Nacional Electoral mediante publicación en la cartelera.

3.1.2. Sobre el plazo establecido para presentar una impugnación.

Respecto de la alegada aplicación de un plazo no previsto en la ley para la interposición de un recurso de impugnación, la recurrente señala:

1. Que el mismo Consejo Nacional Electoral establece que no existe norma legal que determine el plazo para interponer una impugnación, por lo que le correspondía aplicar lo que establece la norma supletoria (art. 384), que según indica, es la contenida en el Código Orgánico General de Procesos, que establece un término de noventa (90) días a partir de la notificación para interponer un reclamo subjetivo.
2. Que *"...el Consejo Nacional electoral pretende aplicar las normas que rigen a lo contencioso electoral sin que exista remisión normativa a ella."* cuando, *"...lo Contencioso Electoral es un ámbito totalmente independiente de la administración electoral por tano al no haber remisión legal a su normativa propia e interna no puede ser aplicada por el Consejo Nacional Electoral..."*
3. Que el Consejo Nacional Electoral ha aplicado de manera retroactiva la declaratoria de periodo electoral *"...para efectos de que se cuenten los días para la presentación de la impugnación como plazo y no como término."*
4. Que *"...aplicar normas que no rigen para el Consejo Nacional Electoral en cuanto al a (sic) notificación y a los plazos para recurrir, y luego realizar interpretaciones retroactivas sobre la declaratoria del periodo electoral, es un acto discriminatorio contra mí que está prohibido constitucionalmente por el artículo 11.2 y otros..."*

En relación al plazo para interponer una impugnación, la Resolución PLE-CNE-4-4-1-2018, señala que *"...el artículo 237 de la Ley Orgánica Electoral y de organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia no establece el plazo que tienen los legitimados activos para interponer dicha impugnación"*. A este efecto, el órgano administrativo electoral, con fundamento en el artículo 82 de la Constitución y la sentencia dictada por la Corte Constitucional en la causa 124-16-SEP-CC, en relación al derecho a la seguridad jurídica, aplica el



CAUSA No.002-2018-TCE

artículo 269 del Código de la Democracia, norma que determina el plazo de tres días desde la notificación para la interposición del recurso ordinario de apelación ante el Tribunal Contencioso Electoral.

Bajo este criterio, el Consejo Nacional Electoral, concluye que:

...el accionante NO ha interpuesto las acciones y recursos electorales previstos en la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, de manera oportuna, pues del expediente consta que la impugnación fue interpuesta el 5 de diciembre de 2017, es decir a los (5) cinco días de notificada y publicada dicha resolución, por lo que la impugnación deviene en extemporánea.

Conforme se aprecia de los fundamentos de la Resolución PLE-CNE-4-4-1-2018, el órgano administrativo electoral afirma que el ordenamiento jurídico electoral contiene un vacío respecto de los plazos para la interposición de un recurso de impugnación en instancia administrativa, por lo que a fin de saldar este vacío, acude a la analogía y utiliza el plazo previsto en la misma norma electoral en relación a un recurso jurisdiccional electoral, como lo es el recurso ordinario de apelación.

A fin de evaluar si el plazo considerado por el Consejo Nacional Electoral en la Resolución PLE-CNE-4-4-1-2018 para interponer un recurso de impugnación es, según la recurrente, "*discriminatorio*" esta Juzgadora hace las siguientes consideraciones:

El artículo 239¹³ del Código de la Democracia es la norma que determina la facultad de los sujetos políticos para interponer recursos de impugnación de las resoluciones emitidas por el Consejo Nacional Electoral, dicha norma, como en efecto señala el Consejo Nacional Electoral y así también lo constata la recurrente, no establece un plazo para la interposición del recurso de impugnación ante el

¹³ **Art. 239.-** Los sujetos políticos tienen el derecho de solicitar la corrección, de objetar o de impugnar las resoluciones de los Órganos de la Gestión Electoral. Derechos que serán ejercidos en sede administrativa ante el mismo órgano que tomó la decisión o ante su superior jerárquico, según el caso.



CAUSA No.002-2018-TCE

Consejo Nacional Electoral; este hecho genera un vacío o laguna normativa que, como se mencionó con anterioridad, obliga al órgano administrativo electoral a resolverlo, aplicando las reglas de solución de lagunas que el propio ordenamiento jurídico establece a través de las disposiciones supletorias.

El Código de la Democracia contiene una disposición supletoria que señala:

Supletoriamente a las normas de esta ley y de la Ley Electoral, regirán las normas contencioso administrativas generales y las del Código Procesal Civil, siendo deber de los consejos de disciplina y ética y del Tribunal Contencioso Electoral aplicar los principios procesales de inmediatez, concentración y celeridad.

La norma antes transcrita está contenida en el Título Quinto "Organizaciones Políticas", Capítulo Quinto "De la Resolución de la Conflictividad Interna", Sección Cuarta "Procedimiento Contencioso", por lo que se enmarca a los conflictos internos de organizaciones políticas. El artículo además, determina que de manera supletoria se aplicarán las normas contencioso administrativas y las de procedimiento civil.

El Código Orgánico General de Procesos (en adelante COGEP), norma que reemplaza el anterior Código de Procedimiento Civil, establece en el artículo 1 que: "Artículo. 1. Este Código regula la actividad procesal en todas las materias, excepto la constitucional, electoral y penal, con estricta observancia del debido proceso."; por lo que las disposiciones contenidas en ella no resultan aplicables al ámbito electoral, ni mucho menos en un asunto que no responde a un conflicto de organización política, no siendo posible usarlas de manera supletoria.

Por otro lado, el Código Orgánico Administrativo, establece en la disposición final, que el mismo entrará en vigencia luego de doce meses contados a partir de su publicación en el Registro Oficial, esto es en julio del 2018, por lo que el mismo no se encuentra aún vigente.

El artículo 9 del Código de la Democracia establece que "En caso de duda en la aplicación de esta ley, se interpretará en el sentido que más favorezca al cumplimiento de



CAUSA No.002-2018-TCE

los derechos de participación, a respetar la voluntad popular y a la validez de las votaciones.”; el artículo 11.3 de la Constitución del Ecuador en relación a los principios de aplicación de los derechos, señala que “(...) Los derechos serán plenamente justiciables. No podrá alegarse falta de norma jurídica para justificar su violación o desconocimiento, para desechar la acción por esos hechos ni para negar su reconocimiento.”. El artículo 66.23 de la Constitución señala “El derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas.”, y el Artículo 76.7 literal m) señala el derecho de “Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos.”. En atención a las normas antes referidas, el órgano administrativo electoral no puede, a falta de norma legal expresa, dejar de resolver una impugnación a sus propios actos administrativos por falta de norma que determine el plazo para ello, siendo preciso acudir a una interpretación que, conforme el artículo 9 del Código de la Democracia, favorezca el cumplimiento de los derechos de participación.

Los plazos para recurrir de los actos de autoridades públicas, deben asegurar por una parte, el derecho de los ciudadanos a interponer las acciones o recursos y, por otra, la eficacia de los actos públicos, es decir, en tanto los plazos aseguren a los ciudadanos la efectiva interposición de los recursos administrativos, estos mismo deben permitir que tales actos puedan surtir los efectos jurídicos que se pretenden, y por tanto sean firmes.

El artículo 30 del Código de la Democracia señala que “*Las resoluciones del Consejo Nacional Electoral se ejecutarán una vez aprobadas y constarán en el acta respectiva, salvo el caso de que hayan sido impugnadas.*” Como bien se puede apreciar de la norma, el legislador procuró que los actos administrativos electorales puedan surtir los efectos jurídicos que persiguen una vez aprobados, con la única excepción de que los mismos hayan sido impugnados. Dicha impugnación será por tanto, por el principio de eficacia, ser interpuesto en un plazo razonable.

En el presente caso, el Consejo Nacional Electoral resuelve la laguna normativa haciendo uso de la analogía al aplicar una norma electoral que regula el plazo para interponer un recurso ordinario de apelación de la instancia jurisdiccional electoral. Acudir a este plazo, tiene la ventaja de estar circunscripto en el ámbito



CAUSA No.002-2018-TCE

electoral, por lo que mantiene la especialidad por la materia, de modo que es pertinente su aplicación. En cuanto a la naturaleza del recurso, se debe considerar que aunque el ámbito jurisdiccional electoral y administrativo electoral son distintos, la naturaleza del recurso no es totalmente contrapuesto; a saber, aunque el recurso de impugnación es de naturaleza exclusivamente administrativa, y el recurso ordinario de apelación de naturaleza jurisdiccional, la finalidad de los dos, es la revisión de una resolución administrativa del órgano electoral, por lo que usar la analogía en este caso, es igualmente pertinente. En estas circunstancias, resulta acertado que ante el vacío legal, el Consejo Nacional Electoral haya aplicado el plazo de tres días previsto para el Recurso Ordinario de Apelación.

3.1.3. *Sobre la retroactividad del periodo electoral.*

Sobre la manifestación de la recurrente respecto de la aplicación retroactiva de la declaratoria del periodo electoral, esta Juzgadora hace las siguientes consideraciones.

La resolución del Consejo Nacional Electoral objeto del presente recurso, establece en sus considerandos (19°, 20° y 25°) que el Consejo Nacional Electoral declaró el inicio del periodo electoral desde el 1 de diciembre de 2017 y que el escrito de impugnación presentado por la doctora Solanda Goyes Quelal en contra de la Resolución PLE-CNE-2-30-11-2017, fue interpuesta el 5 de diciembre de 2017 a las 15h35, es decir "*...cuando éste Órgano Electoral ya se encontraba en periodo electoral; por lo tanto, para la contabilización de los tiempos que tenía la accionante para interponer la impugnación, se han considerados (sic) días hábiles.*" En este sentido, con la indicación del inicio del período electoral y la determinación del plazo de tres (3) días para interponer el recurso de impugnación ante el Consejo Nacional Electoral, concluye que la recurrente interpuso su recurso de impugnación a los cinco (5) días de la notificación con la resolución objeto del recurso, por lo tanto el recurso es extemporáneo.

El Código de la Democracia establece varias normas en las cuales señala plazos especiales para la interposición y resolución de recursos administrativos y jurisdiccionales durante período electoral. Si bien la resolución mediante la cual



CAUSA No.002-2018-TCE

se declara en periodo electoral es posterior a la interposición del recurso de impugnación, la resolución objeto del mismo recurso es anterior a ella, de modo que los plazos especiales operan de manera distinta en la *interposición* y en la *resolución* del mismo. De modo que, al ser la interposición del recurso anterior al periodo electoral, la contabilización de los tiempos deberá ser solamente de días hábiles, en tanto que la resolución del mismo deberá ser de todos los días y horas hábiles.

En este orden de ideas, si, como se manifestó con anterioridad, la notificación y publicación de la resolución objeto del recurso de impugnación ante el Consejo Nacional Electoral se realizó el 30 de noviembre de 2017 y el recurso interpuesto por la doctora Solanda Goyes Quelal es de 5 de diciembre del mismo año, el mismo no es extemporáneo, por haber sido presentado dentro del plazo de 3 días.

3.2. *Sobre la falta de resolución sobre el fondo del recurso de impugnación.*

Respecto de la falta de pronunciamiento del Consejo Nacional Electoral sobre los asuntos de fondo, se constata que en el escrito de aclaración y ampliación (fj. 161 a 180), la recurrente señala lo siguiente:

- a. Que en la resolución PLE-CNE-1-30-11-2017, el Consejo Nacional Electoral recurre al artículo 218 de la Constitución, al Decreto Ejecutivo N°190 que reformó el Reglamento a la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP), al pronunciamiento del Procurador General del Estado contenido en el oficio N° 12902 de 9 de noviembre de 2017 sobre la aplicación del artículo 105 del Reglamento General a la LOSEP al caso de los consejeros y consejeras del Consejo Nacional Electoral.
- b. Que el Decreto Ejecutivo N° 190 y el Pronunciamiento del Procurador General del Estado, advierten que la prórroga de funciones "...podrá operar solo después de verificar que no existan suplentes con período vigente que puedan ocupar el cargo.", por lo que el Consejo Nacional Electoral, previo a prorrogar funciones, "...debía llamar a que actúen quienes tiene período constitucional vigente y esa persona es Solanda Goyes Quelal.", y al no hacerlo violaron el



CAUSA No.002-2018-TCE

- artículo 218 de la Constitución, el artículo 105 del reglamento General a la Ley Orgánica de Servicio Público.
- c. Que la prórroga *"...vicia a todos quienes la aplicaron (...) porque una norma inferior no puede modificar las superiores."* pues no existe norma constitucional o legal alguna que permita la prórroga a los consejeros y consejeras del Consejo Nacional Electoral.
 - d. Que en atención a los artículo 424, 425, 426 y 427 de la Constitución, una reforma reglamentaria *"...una reforma reglamentaria no puede modificar normas jerárquicamente superiores y, de tener esa pretensión, carecen de eficacia jurídica;"*
 - e. Que *"...en caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía deber resolverse mediante la aplicación de la norma jerárquicamente superior, teniendo las autoridades públicas la facultad de aplicar dicho principio de manera directa."*
 - f. Que según la reforma del Reglamento de la LOSEP *"...los funcionarios de período fijo que formen parte del nivel jerárquico superior pueden permanecer en sus funciones aunque su período haya concluido bajo dos condiciones: cuando la ley no haya determinado un servidor que pueda asumir el cargo; o, habiéndolo determinado el puesto se encontrare vacante o no existiere otro suplente."*
 - g. Que el artículo 105 del Reglamento de la LOSEP *"...rompe el espíritu constitucional, al otorgar períodos no contemplados en las normas que le superan, carece de eficacia jurídica como lo determina el artículo 424 de la Constitución."*
 - h. Que la prórroga de consejeros y consejeras en el Consejo Nacional Electoral, incluida la señora Nubia Villacis, *"...es ilegal e inconstitucional."*
 - i. Que el pronunciamiento del Procurador es *"...vinculante solamente para quien lo consulta..."*, *"...tiene graves errores de origen porque parte de premisas falsas..."*
 - j. Que el Consejo Nacional Electoral debió omitir entre sus considerandos el pronunciamiento del Procurador, debiendo *"...acudir a los principios de aplicación de los derechos y la supremacía constitucional para la adopción de decisiones con fuerza legal y constitucional..."*



CAUSA No.002-2018-TCE

- k. Que según la resolución N° 6-328-CPCCS-2014, los puestos de suplentes en el Consejo Nacional Electoral para el período 2015-2021 son dos, correspondiendo el primero de ellos a Solanda Goyes Quelal.
- l. Que al existir una suplente, *"...no se cumple la condición que para la prórroga exige el artículo 105 del Reglamento a la LOSEP, por tanto, no hay lugar a tal prórroga."*
- m. Que la resolución PLE-CNE-2-30-11-2017, *"...es la continuación de la de principalización de Luz Haro (...) misma que invoca el oficio No. SAN-2015 de 5 de marzo de 2015, en que la Asamblea Nacional certifica que yo no tomé posesión como cuarta consejera suplente del Consejo Nacional Electoral ante la Asamblea Nacional."*
- n. Que el Consejo Nacional Electoral *"...debió haber aplicado el principio de ponderación y sopesar qué tiene mayor valor, contar en el organismo con una titular con período constitucional vigente, mayor puntaje, (...) o, excluirla por la formalidad de la posesión..."*
- o. Que el Consejo Nacional Electoral debió favorecer *"...la institucionalidad buscando basamentos constitucionales y legales por sobre los formales..."* por lo que podía *"...promover la posesión, o consultar sobre aquella a la propia Asamblea o a la Procuraduría General del Estado..."*
- p. Que la recurrente acudió a la Asamblea Nacional para posesión del cargo, pero *"...no lo hi[zo] porque siendo primera suplente del concurso para la renovación parcial de 2014 en la resolución y en el acta que se me mostró constaba como 'cuarta suplente'..."*
- q. Que el Consejo Nacional Electoral tiene facultad para aplicar las normas constitucionales *"...sin intermediar consulta alguna..."* por lo que podía hacer prevalecer los artículos 61.7, 210, 218, 224 y sus correspondientes del Código de la Democracia, *"...debiendo dar una interpretación de prevalencia del derecho adquirido y la institucionalidad democrática por sobre la posesión..."*
- r. Que el 19 de diciembre de 2017 fue posesionada por la Asamblea Nacional. Que con tal posesión *"...quedó totalmente subsanado lo que era un pretexto para impedir que yo actúe"*

Los planteamientos de la recurrente en relación a la falta de pronunciamiento del Consejo Nacional Electoral responden a lo señalado en el considerando vigésimo



CAUSA No.002-2018-TCE

quinto (25°) de la Resolución PLE-CNE-4-4-1-2018, materia de este recurso, que indica “...*resulta innecesario analizar otras consideraciones en derecho sobre la acción pretendida, cuando la impugnación a la resolución materia de análisis, deviene en extemporánea*”

Dado que esta Juzgadora ha determinado que la interposición del recurso de impugnación ante el Consejo Nacional Electoral no es extemporáneo (Sección 3.1.3 de esta Sentencia) corresponde analizar los fundamentos de la recurrente en lo concerniente al fondo del recurso.

3.2.1. Sobre la presunta inconstitucionalidad e ilegalidad del pronunciamiento del Procurador General del Estado.

La recurrente indica que la resolución PLE-CNE-2-30-11-2017 mediante la cual se elige a la señora Nubia Villacís como Presidenta del Consejo Nacional Electoral, (materia del recurso de impugnación) es la continuación de la resolución PLE-CNE-1-30-11-2017 mediante la cual se principaliza a la señora Luz Haro, objeto del presente recurso ordinario de apelación. Dicha resolución de principalización, según manifiesta, contiene entre sus fundamentos jurídicos el Decreto Ejecutivo N°190 con el cual se reforma el Reglamento a la Ley Orgánica de Servicio Público, del cual el Procurador General del Estado emite un pronunciamiento respecto de la aplicación del artículo 105 de la misma norma para el caso de los Consejeros y Consejeras del Consejo Nacional Electoral, tras la consulta realizada por el entonces Secretario General de la Presidencia de la Presidencia de la República.

El pronunciamiento del Procurador General del Estado, según señala la recurrente, es inválido por cuanto: i) vulneran el artículo 218 de la Constitución y artículo 24 del Código de la Democracia, en cuanto al período de 6 años de duración de las funciones de los consejeros y consejeras del Consejo Nacional Electoral; ii) constituye una “*interferencia de las funciones*” del ejecutivo en la función electoral, y; iii) parte de premisas falsas al señalar que faltan consejeros o consejeras suplentes para principalizarse.

Bajo estos presupuestos la recurrente señala que correspondía al Consejo Nacional Electoral “...*omitir incluir en sus considerandos como argumento de sus*



CAUSA No.002-2018-TCE

decisiones, y por el contrario debe acudir a los principios de aplicación de los derechos y la supremacía constitucional para la adopción de decisiones con fuerza legal y constitucional...”

En atención a los argumentos esgrimidos por la recurrente, esta Juzgadora constata del escrito de apelación y de la aclaración y ampliación al mismo, que los sustentos de la recurrente están orientados a declarar la inconstitucionalidad e ilegalidad del pronunciamiento del Procurador General del Estado contenido en el oficio N° 12902 de 9 de noviembre de 2017, en razón de una alegada violación de la Constitución y el Código de la Democracia. Al respecto esta Juzgadora señala que:

No es facultad de los órganos de la Función Electoral (Consejo Nacional Electoral o Tribunal Contencioso Electoral) establecer la ilegalidad e inconstitucionalidad de los actos normativos y administrativos emitidos por autoridad pública, en tanto el ordenamiento jurídico ecuatoriano prevé vías judiciales y constitucionales pertinentes para ello, por lo que mal puede esta Juzgadora o el Consejo Nacional Electoral declararla mediante un Recurso Ordinario de Apelación .

El escrito que contiene el recurso ordinario de apelación señala además que, en tanto el pronunciamiento del Procurador General del Estado padece de vicios de legalidad y constitucionalidad, correspondía al Consejo Nacional Electoral acudir a la norma jerárquicamente superior, es decir, al Código de la Democracia y a la Constitución. Al respecto esta Autoridad Jurisdiccional realiza las siguientes consideraciones.

Los artículos 424, 425, 426 y 427 de la Constitución, normas citadas por la recurrente, señalan.

Art. 424.- (...) Las normas y los actos del poder público deberán mantener **conformidad** con las disposiciones constitucionales; **en caso contrario carecerán de eficacia jurídica.** *(resaltado fuera del texto)*

Art. 425.- (...) En **caso de conflicto** entre normas de distinta jerarquía, la Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos,



CAUSA No.002-2018-TCE

lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior. *(resaltado fuera del texto)*

Art. 426.- (...) Las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, aplicarán directamente las normas constitucionales y las previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos **siempre que sean más favorables a las establecidas en la Constitución,** aunque las partes no las invoquen expresamente. *(resaltado fuera del texto)*

Art. 427.- Las normas constitucionales se interpretarán por el tenor literal que más se ajuste a la Constitución en su integralidad. **En caso de duda,** se interpretarán en el sentido que **más favorezca a la plena vigencia de los derechos** y que mejor respete la voluntad del constituyente, y de acuerdo con los principios generales de la interpretación constitucional. *(resaltado fuera del texto)*

Las normas constitucionales antes transcritas, constatan la fuerza normativa que adquiere la Constitución y la consecuente estructura jerárquica del ordenamiento jurídico, la obligación de todo funcionario público de adecuar sus actuaciones a las normas constitucionales, y las reglas de solución de antinomias y lagunas jurídicas.

El artículo 424 de la Constitución determina que el efecto de los actos emitidos por funcionarios públicos que no mantengan "conformidad" con la Constitución "carecerán de eficacia jurídica". Tomando en cuenta que la eficacia implica que un acto jurídico surte los efectos jurídicos a los que está llamado, su ineficacia necesariamente supone la existencia de un vicio en ese mismo acto jurídico que afecta -entre otros- a su validez. Por consiguiente, la invalidez de los actos produce la ineficacia de los mismos. La ineficacia supone entonces, la declaración de parte del órgano competente, de que determinada norma o acto de autoridad pública carece de eficacia por contener algún vicio que afecta su validez, como en este caso sugiere la recurrente, la inconstitucionalidad.

El artículo 425 determina una regla de solución de antinomias, en donde un "conflicto" entre normas de distinta jerarquía debe ser resuelto mediante la



CAUSA No.002-2018-TCE

aplicación de la norma jerárquicamente superior; en consecuencia, aplicar la regla de antinomias, implica que un servidor público determine la existencia del conflicto normativo en el cual se encuentran a la hora de aplicar una norma jurídica. En el caso que plantea la recurrente, el eventual “conflicto” que existiere entre el pronunciamiento del Procurador General del Estado, la Constitución y el Código de la Democracia, podía ser determinado por el Consejo Nacional Electoral al momento de prorrogar sus funciones, no obstante, si los consejeros y consejeras no identifican un conflicto, era derecho de las y los ciudadanos, cuando así lo consideren, de emprender las acciones constitucionales o legales ante la autoridad competente, para que declare la invalidez de la norma puesta en cuestión.

El artículo 426 contiene el principio de aplicación directa de la Constitución ante el supuesto de vacío normativo en el ordenamiento jurídico. Por consiguiente, las disposiciones constitucionales deben ser directamente aplicadas vía interpretativa y al caso concreto, cuando se evidenciara un vacío normativo. Es el vacío normativo entonces, el que determina la obligación de acudir directamente a la norma constitucional a fin de resolverlo. El artículo 427 determina finalmente, los métodos de interpretación de la propia Constitución, estableciendo que la interpretación literal y sistemática deben prevalecer a la hora de interpretar las disposiciones constitucionales.

Del análisis realizado, esta Juzgadora considera que las disposiciones constitucionales señaladas no establecen la posibilidad de que un servidor público, entre ellos el Pleno del Consejo Nacional Electoral, pueda *inaplicar* normas legales vigentes, ni mucho menos declarar su ilegalidad o inconstitucionalidad¹⁴.

Con las consideraciones antes señaladas, esta Autoridad Jurisdiccional encuentra que la pretensión de la recurrente, en cuanto a que correspondía al Consejo Nacional Electoral acudir al Código de la Democracia y la Constitución y no al

¹⁴ La sentencia 001-13-SCN-CC de la Corte Constitucional ecuatoriana, ha determinado de manera expresa, la prohibición para los jueces y juezas de inaplicar normas legales cuando consideren que la misma es contraria a la constitución.



CAUSA No.002-2018-TCE

pronunciamiento del Procurador General del Estado, padece de los siguientes errores.

- a) El pronunciamiento del Procurador General del Estado, como bien manifiesta la recurrente, se refiere a la prórroga de funciones de los consejeros y consejeras del Consejo Nacional Electoral, cuando se encontraren en el supuesto contenido en el numeral 4 del artículo 105 del Reglamento a la LOSEP. Por su parte, las disposiciones constitucionales (art. 218) y legales (art. 24 Código de la Democracia) que a decir de la recurrente son violentadas por el pronunciamiento del Procurador, se refieren al periodo de duración de funciones de los miembros del Consejo Nacional Electoral; no obstante, ni la Constitución ni la ley determinan el supuesto ante una eventual falta de suplentes para reemplazar a sus titulares una vez que éstos cumplieren el periodo de 6 años. Si la norma constitucional o legal determinase ese supuesto y un acto inferior lo contradiría, entonces el posible "conflicto" posibilitaría al Consejo Nacional Electoral a aplicar la regla de solución de antinomias. Además, si lo anterior no ocurriese, y la recurrente consideraba que existe un conflicto legal o constitucional del pronunciamiento del Procurador General del Estado podía, como ya se indicó, activar las vías idóneas para su declaración, es decir emprender un control de legalidad o de constitucionalidad ante las autoridades competentes.
- b) Si por otro lado, la recurrente encontraba que es el acto de prórroga de funciones, y no el pronunciamiento del Procurador General del Estado el que configuraba un vicio de validez, entonces podía ante la misma instancia administrativa electoral, activar un recurso respecto de ese mismo acto, evitando con ello que el mismo quede firme y surta efectos. Por lo tanto, mal puede la recurrente pretender, mediante la interposición de una impugnación de una resolución del Consejo Nacional Electoral, atacar la validez de un acto anterior del cual se presume su validez mientras no sea declarado nulo por autoridad competente.
- c) Conforme el artículo 13 de la Ley de la Procuraduría General del Estado, el pronunciamiento del Procurador ante las consultas que absuelve de parte de las máximas autoridades de los organismos y entidades públicas, tiene



CAUSA No.002-2018-TCE

carácter vinculante. El carácter vinculante de estos pronunciamientos, conforme lo ha entendido este Tribunal (causa 084-2017-TCE), será respecto de la misma función consultante, lo que no exime la posibilidad de que un organismo distinto al consultante pueda sustentar sus acciones en el mismo, siempre que ello no suponga una vulneración del ordenamiento jurídico interno. Es decir, que no sea vinculante no supone que esté impedido de aplicarlo; de modo que, si el Consejo Nacional Electoral introduce entre los considerandos de su resolución el pronunciamiento del Procurador General del Estado, pero también el artículo 105.4 del Reglamento a la LOSEP, norma vigente y válida, está cumpliendo el principio de seguridad jurídica.

En este sentido, si bien el Consejo Nacional Electoral no se encontraba obligado por el pronunciamiento del Procurador General del Estado por no ser vinculante, la regla contenida en el numeral 4 del artículo 105 del Reglamento a la LOSEP sigue siendo obligatoria. En igual sentido, si la recurrente consideraba que dicha norma (art. 105.4 Reglamento LOSEP) vulnera la ley o Constitución, podía activar los mecanismos de control de legalidad y constitucionalidad pertinentes; no pudiendo pretender que sea el Consejo Nacional Electoral quien ejerza tales funciones.

3.3. *Sobre la falta de posesión.*

En el recurso de apelación se indica además que al momento de la principalización de la señora Luz Haro, el Consejo Nacional Electoral desconoció que la doctora Solanda Goyes Quelal se encontraba *designada* por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, como suplente del Consejo Nacional Electoral. Señala además la recurrente, que tal designación no fue complementada con la *posesión* que lleva a cabo la Asamblea Nacional conforme el artículo 120 numeral 11 de la Constitución. En este sentido, la recurrente señala que el Consejo Nacional Electoral debía ponderar entre “...contar en el organismo con una titular con período constitucional vigente, mayor puntaje, (...) o, excluirla por la formalidad de la posesión...”.

Respecto de lo manifestado por la recurrente, esta Juzgadora hace las siguientes consideraciones.



CAUSA No.002-2018-TCE

Un acto de nombramiento o designación consiste en la forma jurídica de ingreso a los cargos o empleos públicos, por lo que consiste en un acto administrativo emitido por la autoridad competente mediante el cual se designa a la persona seleccionada para actuar como funcionario público en el ejercicio de un cargo o empleo público concreto. El acto de posesión por su parte, consiste en la toma de juramento y como tal la afirmación solemne de que se cumplirán los deberes funcionariales o de servicio. Siendo así, la toma de posesión perfecciona la investidura del cargo.

Conforme al artículo 208 numeral 12 de la Constitución, es obligación del Consejo de Participación Ciudadana *designar* a los miembros del Consejo Nacional Electoral luego de agotar el proceso de selección correspondiente. Con la designación realizada, corresponde a la Asamblea Nacional, conforme el artículo 120 numeral 11 de la Constitución, *posesionar* a los miembros del Consejo Nacional Electoral designados. De este modo, la Constitución establece un procedimiento que configura la habilitación para que un consejero o consejera del órgano administrativo electoral, entre en funciones en debida forma. El ejercicio de las funciones que corresponden a los consejeros y consejeras del Consejo Nacional Electoral, solamente se habilitan cuando los mismos fueron designados y posteriormente posesionados por las autoridades competentes.

Lo anterior guarda relación con la naturaleza jurídica del acto creador de la relación entre el Estado y sus funcionarios, lo que en la doctrina administrativista se ha conocido como la teoría del acto-condición, en confrontación a la del contrato administrativo y la del acto unilateral. Según Gabino Fraga, la relación del Estado con sus funcionarios tiene las siguientes características:

“la de ser un acto formado por la concurrencia de las voluntades del Estado que nombra y del particular que acepta el nombramiento, y por el efecto jurídico que origina dicho concurso de voluntades, que es, no el de fijar los derechos y obligaciones del Estado y del empleado, sino el de condicionar la aplicación a un caso individual de las disposiciones legales preexistentes que fijan en forma abstracta e impersonal los derechos y obligaciones que



CAUSA No.002-2018-TCE

corresponden a los titulares de los diversos órganos del Poder Público.”¹⁵

El criterio anterior lo ha sostenido también la Corte Constitucional Colombiana en la sentencia T-457/92 en la cual se determinó que:

“La elección o nombramiento es un acto-condición que implica la designación que el Estado hace, por conducto del funcionario o corporación competente, en cabeza de una persona para ejercer las funciones, deberes y responsabilidades que el ordenamiento jurídico ha previsto respecto de un determinado cargo. Se ha entendido que el funcionario sólo adquiere los derechos y deberes propios del cargo en el momento en que tome posesión del mismo, por ser el nombramiento un **acto-condición** que se formaliza con el hecho de la posesión.”¹⁶

En este orden de ideas, el acto administrativo de nombramiento o designación, que para el caso ecuatoriano lo lleva a cabo el Consejo Nacional Electoral, es un acto-condición que está sujeto a la verificación de unos presupuestos constitucionales y legales conducentes a la formalización del nombramiento y completar la investidura del servidor o funcionario. Por tal razón, el acto de nombramiento no crea o modifica una situación jurídica de un particular, ni reconoce un derecho de igual categoría, sino que solo hasta el momento de su posesión, esto por cuanto el acto condición no atribuye derecho subjetivo alguno, pues solo decide que una persona, el nombrado, quedará sometida a un determinado régimen general, legal o reglamentario, una vez haya accedido a la posesión del cargo, que es momento en que la persona debe expresar su aceptación o rechazo de la misma.

Con las consideraciones expuestas, esta Autoridad Jurisdiccional considera que al no existir el acto de posesión, la señora no se encontraba en pleno ejercicio de sus facultades, no pudiendo por ellos ser llamada a integrarla el Consejo Nacional Electoral en calidad de suplente o principal, sin que previamente se haya posesionado. Esto más cuando del propio escrito apelación y su posterior

¹⁵ Gabino Fraga, *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 2000, p 133.

¹⁶ Sentencia T-457/92 Corte Constitucional Colombiana.



CAUSA No.002-2018-TCE

aclaración y ampliación, la recurrente señala que con fecha 19 de diciembre de 2017 fue posesionada por la Asamblea Nacional en calidad de Consejera Suplente del Consejo Nacional Electoral, indicando además “...con la posesión en la Asamblea Nacional quedó totalmente subsanado lo que era un pretexto para impedir que yo actúe...” No podría por lo tanto el Consejo Nacional Electoral, en razón de una posesión del cargo que es posterior al acto objeto de la impugnación (Resolución PLE-CNE-2-30-11-2017), revertir sus decisiones, por cuanto como ya señaló esta Juzgadora, es solo con el acto de posesión que se perfecciona la designación de, en este caso, una consejera suplente del Consejo Nacional Electoral.

DECISIÓN

Consecuentemente, no siendo necesario realizar otras consideraciones en derecho, esta Juzgadora del Pleno del Tribunal Contencioso Electoral, **ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA**, resuelve:

1. **Negar** el recurso ordinario de apelación interpuesto por la doctora Narda Solanda Goyes Quelal, en contra de la Resolución PLE-CNE-4-4-1-2018, emitida por el Pleno del Consejo Nacional Electoral el 4 de enero de 2018, por lo tanto, ratificar la Resolución PLE-CNE-4-4-1-2018.
2. **Notificar** con el contenido de la presente Sentencia: a) A la doctora Narda Solanda Goyes Quelal en las direcciones de correo electrónico: **solgoyquelal@gmail.com** , **marlodr@yahoo.com** ; **r.jorgeluis917@gmail.com** , **mega.feministas@gmail.com** ; y, en la casilla contenciosa electoral No. 055. b) Al Consejo Nacional Electoral, en aplicación a la forma prevista en el artículo 247 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia.
3. Una vez ejecutoriada la sentencia se notificará al Consejo Nacional Electoral conforme lo dispuesto en el artículo 264 de la Ley Orgánica

Justicia que garantiza democracia

José Manuel de Abajoal N37, 49 y Portales
PBX: (051) 02 361 5000
Quito - Ecuador
www.tce.gob.ec



CAUSA No.002-2018-TCE

Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador,
Código de la Democracia, para que surtan los efectos legales.

4. Siga actuando la Ab. Ivonne Coloma Peralta, Secretaria General del Tribunal Contencioso Electoral.
5. Publíquese la sentencia en la página web-cartelera virtual del Tribunal Contencioso Electoral.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.-" F.) Dr. Patricio Baca Mancheno, JUEZ PRESIDENTE (VOTO CONCURRENTE); Mgtr. Mónica Rodríguez Ayala, JUEZA VICEPRESIDENTA (VOTO SALVADO); Dr. Miguel Pérez Astudillo, JUEZ; Dr. Vicente Cárdenas Cedillo, JUEZ; y, Dr. Arturo Cabrera Peñaherrera, JUEZ (VOTO SALVADO).

Certifico.

**Ab. Ivonne Coloma Peralta
SECRETARIA GENERAL**

IA





CARTELERA VIRTUAL-PÁGINA WEB DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL

A: PÚBLICO EN GENERAL

Dentro de la causa signada con el No. 002-2018-TCE, se ha dictado lo que a continuación me permito transcribir:

“VOTO SALVADO SENTENCIA CAUSA No. 002-2018-TCE

TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL.- Quito, Distrito Metropolitano, 28 de febrero de 2018, las 12H45.- **VISTOS:**

I. ANTECEDENTES

1.1 Resolución No. PLE-CNE-2-30-11-2017 emitida por el Pleno del Consejo Nacional Electoral el 30 de noviembre de 2017, mediante la cual se resuelve en lo principal “...Designar a la licenciada Nubia Magdala Villacís Carreño, como Presidenta del Consejo Nacional Electoral, y por disposición constitucional y legal, Representante de la Función Electoral, a partir de la presente fecha.” (Fs.23 a 24 vuelta)

1.2. Resolución No. PLE-CNE-4-4-1-2018 emitida por el Pleno del Consejo Nacional Electoral el 4 de enero de 2018. (Fs. 50 a 54)

1.3. Escrito firmado por la doctora Narda Solanda Goyes Quelal, quien comparece por sus “(...) *propios derechos en tanto Consejera Suplente del Consejo Nacional Electoral para el período 2015-2021, (...).*”, mediante el cual apela la Resolución No. PLE-CNE-4-4-1-2018 emitida por el Pleno del Consejo Nacional Electoral el 4 de enero de 2018, presentado en el Tribunal Contencioso Electoral el 08 de enero de 2018, a las 15h44. (Fs. 1 a 7)



1.4. Sorteo electrónico realizado el 08 de enero de 2018 por la Secretaria General del Tribunal Contencioso Electoral, mediante el cual se radica el conocimiento de la causa No. 002-2018-TCE, a la magíster Mónica Rodríguez Ayala, Jueza Vicepresidenta del Tribunal Contencioso Electoral. (Fs. 8)

1.5. Auto dictado el 11 de enero de 2018, a las 09h30 por la Jueza Sustanciadora, mediante el cual ordenó en lo principal que la recurrente aclare y complete su recurso, y al Consejo Nacional Electoral remita el expediente objeto del recurso ordinario de apelación que guarda relación con la Resolución No. PLE-CNE-4-4-1-2018. (Fs. 9 y 9 vta.)

1.6. Oficio No. CNE-SG-2018-00026 de 11 de enero de 2018, suscrito por el abogado Fausto Holguín Ochoa, ingresado al Tribunal Contencioso Electoral el 11 de enero de 2018, a las 17h27, mediante el cual da cumplimiento a lo dispuesto en auto de 11 de enero de 2018 (Fs. 63)

1.7. Resolución No. PLE-TCE-549-11-01-2018 de 11 de enero de 2018, a través de la cual el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral resolvió **"ARTÍCULO PRIMERO.- No aceptar la excusa presentada por el doctor Patricio Baca Mancheno para conocer y resolver las Causas (...); 002-2018-TCE; ..."**. (Fs. 50 a 54)

1.8. Oficio No. CNE-SG-2018-00031 de 12 de enero de 2018 del Secretario del Consejo Nacional del Consejo Nacional Electoral, mediante el cual deja insubsistente el oficio N° CNE-SG-2018-00026, de 11 de enero de 2018. (Fs. 63)



1.9. Oficio No. CNE-SG-2018-00032 de 12 de enero de 2018, suscrito por el Secretario General del Consejo Nacional Electoral, con el cual remite el expediente en treinta y nueve (39) fojas, relacionado con el Recurso Contencioso Electoral de Apelación presentado por la doctora Narda Solanda Goyes Quelal, en contra de la resolución No. PLE-CNE-4-4-1-2018, emitida por el Pleno del Consejo Nacional Electoral el 4 de enero de 2018. (Fs. 104)

1.10. Escrito firmado por la recurrente, ingresado en la Secretaría General de este Tribunal el 12 de enero de 2018, a las 14h03, con el que adjunta en (55) cincuenta y cinco fojas en calidad de anexos, mediante el cual da cumplimiento a lo ordenado en Auto de 11 de enero de 2018, a las 09h30. (Fs. 161 a 180)

1.11. Auto de admisión a trámite dictado el 31 de enero de 2018 a las 15h30.

II. ANÁLISIS DE FORMA

2.1. COMPETENCIA

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



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

El artículo 268 señala que ante el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral se podrán interponer los siguientes recursos: *"1. Recurso Ordinario de Apelación."* Por su parte, el artículo 269 ibídem indica que el recurso ordinario de apelación se podrá plantear en los siguientes casos, contra: *"12. Cualquier otro acto o resolución que emane del Consejo Nacional Electoral o de las juntas provinciales electorales que genere perjuicio a los sujetos políticos o a quienes tienen legitimación activa para proponer los recursos contencioso electorales, y que no tenga un procedimiento previsto en esta Ley."*

Del expediente se observa que la accionante apela de una resolución dictada por el Consejo Nacional Electoral; en tal virtud de conformidad con las normativas citadas y en aplicación del principio de suplencia¹, se infiere que se trata de un recurso ordinario de apelación, cuya competencia para resolver le corresponde al Tribunal Contencioso Electoral.

2.2. LEGITIMACIÓN ACTIVA PARA LA INTEPOSICIÓN DEL RECURSO

El artículo 244 del Código de la Democracia señala que pueden proponer recursos:

"(...) Las personas en goce de los derechos políticos y de participación, con capacidad de elegir, y las personas jurídicas, podrán proponer los recursos previstos en esta Ley exclusivamente cuando sus derechos subjetivos hayan sido vulnerados. (...)"

¹ Véase Artículo 108 del Reglamento de Trámites Contencioso Electorales del Tribunal Contencioso Electoral: *"Las juezas y jueces del Tribunal Contencioso Electoral estarán obligados a suplir las omisiones en que incurran las partes sobre puntos de derecho, cuando se omita señalar los preceptos jurídicos presuntamente violados o se citen de manera equivocada, se resolverá tomando en consideración los que debieron ser invocados o los que resulten aplicables al caso concreto."*



La accionante interpuso su reclamación administrativa en contra de la Resolución No. PLE-CNE-2-30-11-2017 de 30 de noviembre de 2017, la misma que fue resuelta por el Consejo Nacional Electoral mediante Resolución No. PLE-CNE-4-4-1-2018, en consecuencia, al haber comparecido ante el órgano administrativo electoral, cuenta con legitimación activa para interponer el presente recurso ordinario de apelación.

2.3. OPORTUNIDAD DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO

El inciso segundo del artículo 269 del Código de la Democracia, prevé que el Recurso Ordinario de Apelación se podrá interponer ante el Tribunal Contencioso Electoral, en el plazo de tres días desde la notificación.

El artículo 50 del Reglamento de Trámites Contencioso Electorales del Tribunal Contencioso Electoral prescribe:

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

La Resolución No. PLE-CNE-4-4-1-2018 del Pleno del Consejo Nacional Electoral de 04 de enero de 2018, fue notificada a la recurrente, el 5 de enero de 2018, mediante Oficio No. CNE-SG-2018-00016-OF, al correo electrónico solgoyquelal@gmail.com, conforme consta de la razón sentada por el abogado Fausto Holguín Ochoa, Secretario General del Consejo Nacional Electoral que consta a fojas ciento tres del expediente.



El Recurso Ordinario de Apelación fue interpuesto ante el Tribunal Contencioso Electoral, el 8 de enero de 2018, a las 15h44, según se verifica en la razón sentada por la abogada Ivonne Coloma Peralta, Secretaria General de este Tribunal; en consecuencia, fue presentado dentro del plazo previsto en la ley.

III. ANÁLISIS DE FONDO

3.1 Argumentos de la Recurrente

3.1.1 El escrito presentado por la Recurrente el 8 de enero de 2018 se sustenta en los siguientes argumentos:

Que, "La Resolución que APELO es la Resolución No. PLE-CNE-4-4-1-2018, emitida en sesión del Consejo Nacional Electoral el día 4 de enero de 2018 con los votos favorables de Nubia Magdala Villacís Carreño, Ana Marcela Paredes Encalada, Paúl Salazar Vargas, Mauricio Tayupanta Noroña y Luz Haro Guanga, la mayoría en funciones prorrogadas".

Que, "Lo relativo a la inadmisión de la impugnación presentada por mí en contra de la resolución No. PLE-CNE-2-30-11-2017, de 30 de noviembre de 2017, constante en resolución PLE-CNE-4-4-1-2018, de 4 d enero de 2018, por una supuesta extemporaneidad de la impugnación, por cuanto carece de fundamento legal para lo resuelto, puesto que la propia motivación de la referida resolución me otorga la razón a mí pero de manera incongruente y absolutamente arbitraria decide inadmitir la impugnación" (Sic).

Que, "Dado que la Resolución apelada aprueba el informe jurídico suscrito por la Coordinadora Nacional de Asesoría Jurídica y por el Director Nacional de Asesoría Jurídica y Normativa, lo asume y hace suyo, por lo cual forma parte la resolución, mismo que en el párrafo final del numeral III sobre el "Análisis de la Impugnación presentada", textualmente dice: "(...) resulta innecesario analizar otras consideraciones en derecho sobre la acción pretendida, cuando la impugnación a la resolución materia de análisis, deviene en extemporánea", consecuentemente, el Consejo Nacional Electoral en la resolución apelada no analiza, ni resuelve los temas de fondo que dieron lugar a mi impugnación a la resolución PLE-CNE-2-30-11-2017 de 30 de noviembre de 2017, por lo que en esta apelación me ratifico en todo el contenido de dicha impugnación y toda argumentación constituye materia de apelación".



Que, "El 30 de noviembre de 2017 el Consejo Nacional Electoral resolvió *"Principalizar a la licenciada Luz Haro Guanga, como Consejera Principal del Consejo Nacional Electoral, para el desempeño de las funciones constitucionales y legales, desde la presente fecha"*.

Que, "El 5 de diciembre de 2017 impugné la referida resolución por ser violatoria al ordenamiento jurídico nacional y por violentar mis derechos subjetivos como demuestro con esta apelación".

Que "El día 19 de diciembre de 2017, mediante escrito, dentro de la impugnación, hice la entrega al Consejo Nacional Electoral del original del Acta de Posesión como consejera suplente del Consejo Nacional Electoral."

Que, "El día 04 de enero de 2018, con los votos favorables de Nubia Magdala Villacís Carreño, Ana Marcela Paredes Encalada, Paúl Salazar Vargas, Mauricio Tayupanta Noroña y Luz Haro Guanga, la mayoría de ellos en funciones prorrogadas, el Consejo Nacional Electoral emitió la Resolución PLE-CNE-4-4-1-2018, que APELO mediante el presente recurso, en la cual, en lo fundamental -aunque falsamente- afirma que mi impugnación es de tres días contados desde esa notificación, por lo cual al haberse presentado la impugnación el 5 de diciembre, se está por fuera del tiempo de recurrir".

Que, "Lo actuado por el Consejo Nacional Electoral respecto de la notificación es una evidencia de su ánimo de dejarme en indefensión y de la asistencia y persistencia que he debido tener para acceder a la documentación que se refiere a mi caso y a mis derechos subjetivos con el ánimo de impedir que se continúen vulnerando. El solo hecho de que no existía notificación habiendo una petición expresa de mi parte, por tratarse de una solemnidad sustancial, es motivo de nulidad de la resolución impugnada No. PLE-CNE-2-30-11-2017 y así solicito que se declare con esta apelación".

Que, "En conclusión el Consejo Nacional electoral en su resolución PLE-CNE-4-4-1-2018 ha violado mandatos legales expuestos y, pese a reconocer que no existe norma que determine plazos para los recurrentes, porque efectivamente así es, salvo para los casos de reclamaciones sobre inscripción de candidaturas, resultados electorales y recursos electorales ante el Contencioso Electoral, ha aplicado arbitrariamente normas de lo contencioso electoral, e inclusive en su aplicación tengo la razón porque he cumplido en presentar la impugnación a la resolución PLE-CNE-2-30-11-2017 en el tiempo correcto, e inclusive partiendo de que se hubiera notificado dicha de resolución ese mismo día, hecho que no ocurrió".

Que, "... la resolución que actualmente apelo reitera, ratifica y profundiza los agravios de los que soy objeto, pues me impide actuar en el Consejo Nacional Electoral como titular pese a que soy la única suplente que tengo derecho constitucional para hacerlo por las razones explicadas; me causa agravios cuando debo dejar de laborar para dedicarme a



ejerger mi defensa rompiendo los obstáculos más inverosímiles que son puestos por el organismo electoral y otras instancias del Estado; me causa daños y perjuicios, lucro cesante y daño emergente, pues la calidad de Consejera Nacional Electoral implica una representación remunerada y la posibilidad de servir dignamente a los ecuatorianos y ecuatorianas que no encuentran representación en otros miembros de dicho organismo."

Que "Por los argumentos de hecho y de derecho expuestos a lo largo de la presente apelación solicito a ustedes, señores y señoras juezas del Tribunal Contencioso Electoral, dejen sin efecto la resolución recurrida No. PLE-CNE-4-4-1-2018, emitida por el Consejo Nacional Electoral el 4 de enero de 2018, y en consecuencia admitan el contenido de mi impugnación a la resolución PLE-CNE-2-30-11-2017, para que se pase a principalizar a Solanda Goyes y luego elegir dignidades del CNE".

3.1.1 La recurrente en su escrito de 12 de enero de 2018, señala en lo principal:

Que "Esta apelación recae sobre la resolución No. PLE-CNE-4-4-1-2018, emitida por el Consejo Nacional Electoral (en adelante CNE) el 4 de enero de 2018 mediante la cual resolvió: **Acoger el informe No. 0067-DNAJN-CEN-2017 de 29 de diciembre de 2017 (...) [e] Inadmitir la impugnación interpuesta por la Doctora Solanda Goyes Quelal en contra de la Resolución PLE-CNE-2-30-11-2017. de 30 de noviembre de 2017 adoptada por el Pleno del Consejo Nacional Electoral (...); y, ratificar en todas sus partes, la Resolución PLE-CNE-2-30-11-2017 de 30 de noviembre de 2017. adoptada por el Pleno del Consejo Nacional Electoral (...)**".

Que, "Yo, **NARDA SOLANDA GOYES QUELAL**, con cédula de ciudadanía No. 1001926524, comparezco como apelante".

Que, "Con respecto a su solicitud de que aclare mi apelación en atención a lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 13 del Reglamento de Trámites Contencioso Electorales del Tribunal Contencioso Electoral, esto es en lo referente a *"Expresar de manera clara los hechos en qué basa la impugnación, los agravios que cause el acto o resolución impugnada y los preceptos legales vulnerados"*, digo:

La apelación se realiza en contra de la resolución No. PLE-CNE-4-4-1-2018, emitida por el Consejo Nacional Electoral (en adelante CNE) en sesión del día 04 de enero de 2018, mediante la cual dicho organismo negó mi impugnación a la resolución PLE-CNE-2-30-11-2017 emitida por el mismo Consejo el 30 de noviembre de 2017 en la que *decidió "Designar a la licenciada Nubia Magdala Villacís Carreño, como Presidenta del Consejo Nacional Electoral (...)"*, hecho que se concretó con actuaciones previas que violaron la normativa vigente y mis derechos según el siguiente resumen:



- a. Inconstitucional prórroga de funciones de consejeros y consejeras del CNE cuyo período concluyó el pasado 29 de noviembre de 2017.
- b. Principalización de Luz Haro Guanga en violación de normas y principios constitucionales y legales, siendo la resolución impugnada PLE-CNE-2-30-11-2017, una aberración jurídica.
- c. Nula designación de Nubia Magdala Villacís Carreño como presidenta del CNE porque los actos previos prórroga de funciones y principalización de Luz Haro, son nulos".

Que, "La referida impugnación, PLE-CNE-2-30-11-2017 que designó a Villacís como Presidenta, fue rechazada por el CNE en la resolución objeto de la presente apelación, porque supuestamente fue presentada extemporáneamente, razón por la cual además, decidió no analizar los temas de fondo de la impugnación, de tal manera que la desecharon sin revisar la serie de violaciones normativas que conlleva la decisión impugnada el 5 de diciembre de 2017".

Que, "Por esa razón, nuestra apelación la hemos dividido en dos partes, y el mismo orden sigue la presente ampliación, una que demuestra con meridiana claridad las violaciones normativas en que incurre el CNE en la resolución apelada para asegurar que nuestra impugnación, presentada en contra de la resolución PLE-CNE-2-30-11-2017 (Elección de Presidenta de CNE), se la hizo fuera de período legal, y, una segunda parte que aborda los temas de fondo de la resolución impugnada el 5 de diciembre de 2017 (PLE-CNE-2-30-11-2017) y no atendidos por la resolución objeto de la presente apelación. En este último caso solicitamos para el análisis de los hechos y jurídicos solicitamos no solo remitirse a nuestros fundamentos contenidos en la apelación que ampliamos, sino también a los contenidos en la impugnación de 5 de diciembre de 2017".

Que, "Por todo lo expuesto, que en detalle consta en este escrito de ampliación y que está pormenorizado en mi escrito de apelación, ha sido jurídicamente fundamentado cada uno de los hechos, demostrando que no existe extemporaneidad en la presentación de la impugnación el 5 de diciembre de 2017, y que respecto de los aspectos relativos al fondo de la impugnación existen tres FUNDAMENTOS DE VALOR CONSTITUCIONAL INELUDIBLE, que son:

1. La resolución apelada proviene de un acto en el cual actúan para votar la designación de una Presidenta del CNE, personas por fuera del período constitucionalmente establecido, mediante una prórroga ilegal que violenta los derechos de la suscrita quien es única suplente con período constitucional vigente que no requiere prórroga y por tanto tiene prioridad para constituir el Consejo Nacional Electoral.



2. En el mismo sentido de lo anterior, en el acto impugnado y ahora apelado se principalizó a Luz Haro Guanga tiene el peor puntaje entre los consejeros/as suplentes del CNE, tanto de entre los que provienen del concurso de 2011 en que participó y le dio lugar a su designación, como entre el total de consejeros/as suplentes de dicha institución incluyendo a los/as que fueron seleccionados/as en el concurso para la renovación parcial realizado en 2014, por tanto sus actuaciones nulitan las resoluciones en donde participa.

3. No se corrigió y por el contrario se mantiene el desbalance en la conformación del Consejo Nacional Electoral por periodos cruzados, mandato constitucional por el cual deben estar en funciones tres provenientes del concurso de 2011 y dos del concurso de 2014, y actualmente están actuando 4-1, respectivamente.

Todos estos hechos se han realizado contraviniendo normas constitucionales y legales que afectan mis derechos subjetivos de participación y de ocupar cargos en el estado por concurso público en que debe escogerse a quienes hayan obtenido los mejores puntajes, así como se ha violentado el derecho a la seguridad jurídica que tenemos los ecuatorianos lo cual en términos personales ha significado que debo dejar de laborar para dedicarme a ejercer mi defensa rompiendo los obstáculos más inverosímiles que son puestos por el organismo electoral y otras instancias del Estado; me causa daños y perjuicios, lucro cesante y daño emergente, pues la calidad de Consejera Nacional Electoral implica una representación remunerada y la posibilidad de servir dignamente a los ecuatorianos y ecuatorianas que no encuentran representación en ninguno de los demás miembros de dicho organismo.

Por todo lo expuesto, que complementa y aclara mi apelación, reitero el pedido de que se declare nula la resolución CNE-PL-2-30-11-2017 del 30 de noviembre de 2017 y se deje sin efecto la designación como Presidenta CNE a la señora Nubia Villacís, por haber sido prorrogada sin revisar las propias reglas que ellos hacen válidas para ese efecto esto es Decreto Ejecutivo 190 de 18 de octubre de 2017 y el respectivo pronunciamiento del Procurador General del Estado, y se disponga al CNE que convoque a otra sesión en la cual proceda a principalizar a Solanda Goyes Quelal y luego de ello se proceda a designar las autoridades, sin que esto significa dejar sin valor todo lo actuado desde el 30 de noviembre de 2017 hasta la fecha que se cumpla la sentencia del TCE en el presente caso.

En tal sentido, solicito que se orden la reparación que se relaciona con los emolumentos y beneficios que se derivan del ejercicio de la consejería principal y el cálculo del daño moral causado, los daños y perjuicios, el lucro cesante y el daño emergente". (Sic)

IV. CONSIDERACIONES JURÍDICAS



Mediante Resolución PLE-CNE-4-4-1-2018, emitida el 04 de enero de 2018, el Pleno del Consejo Nacional Electoral resolvió:

“Artículo 1.- Acoger el informe No. 0067-DNAJN-CNE-2017, de 29 de diciembre de 2017, adjunto al memorando Nro. CNE-DNAJN-2018-0011-M de 3 de enero de 2018, de la Coordinadora Nacional de Asesoría Jurídica y Normativa.

Artículo 2.- Inadmitir la impugnación interpuesta por la doctora Narda Solanda Goyes Quelal, en contra de la Resolución PLE-CNE-2-30-11-2017, de 30 de noviembre de 2017, adoptada por el Pleno del Consejo Nacional Electoral, la cual fué notificada y publicada en la cartelera pública, el 30 de noviembre de 2017; y, consecuentemente, ratificar en todas sus partes, la Resolución PLE-CNE-2-30-11-2017, de 30 de noviembre de 2017, adoptada por el Pleno del Consejo Nacional Electoral, por haber sido emitida conforme a derecho”. (SIC)

A este Tribunal le corresponde resolver los siguientes problemas jurídicos:

- **¿La reclamación o impugnación a la Resolución No. PLE-CNE-2-30-11-2017, de 30 de noviembre de 2017 fue interpuesta oportunamente ante el órgano administrativo electoral?**
- **¿La posesión del cargo previo al ejercicio de las funciones de Consejera del Consejo Nacional Electoral produce efectos retroactivos para alterar la legalidad y validez de los actos administrativos?**

4.1. ¿La reclamación o impugnación a la Resolución No. PLE-CNE-2-30-11-2017, de 30 de noviembre de 2017 fue interpuesta oportunamente ante el órgano administrativo electoral?

a) El artículo 237 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia señala:



"(...) Las reclamaciones presentadas ante el Consejo Nacional Electoral o ante las Juntas Electorales en período electoral deberán ser resueltas dentro de los plazos señalados en esta Ley.

Aquellas reclamaciones que se presenten ante el Consejo Nacional Electoral fuera del período de elecciones, tendrán un plazo máximo de treinta días para su resolución.

Las reclamaciones que se plantearen contra los actos de las Juntas Electorales y del Consejo Nacional Electoral se presentarán ante el mismo Consejo Nacional Electoral. De la resolución que adopte el Consejo Nacional Electoral se podrá recurrir ante el Tribunal Contencioso Electoral..." (El énfasis no corresponde al texto original)

b) El artículo 30 del Código *ibídem* señala que:

"Las resoluciones del Consejo Nacional Electoral se ejecutarán una vez aprobadas y constarán en el acta respectiva, salvo el caso de que hayan sido impugnadas."

c) El Consejo Nacional Electoral mediante resolución PLE-CNE-4-1-12-2017 de 1 de diciembre de 2017, declaró periodo electoral para el Referéndum y Consulta Popular 2018,² hasta que los resultados se encuentren en firme.

d) Este Tribunal observa que en el expediente consta que la notificación y publicación en cartelera de la resolución PLE-CNE-2-30-11-2017 del Consejo Nacional Electoral se realizó el 30 de noviembre de 2017 y que la impugnación interpuesta por la doctora Narda Solanda Goyes Quelal fue presentada el 5 de diciembre del mismo año, en consecuencia, fue presentado de manera oportuna.

4.2. ¿La posesión del cargo previo al ejercicio de las funciones de Consejera del Consejo Nacional Electoral produce efectos retroactivos para alterar la legalidad y validez de los actos administrativos?

a) La Constitución de la República del Ecuador señala dentro de las atribuciones y deberes de la Asamblea Nacional lo siguiente:

"Art. 120.- La Asamblea Nacional tendrá las siguientes atribuciones y deberes, además de las que determine la ley:

² Publicada en el Registro Oficial Segundo Suplemento No. 135 de 7 de diciembre de 2017.



(...) 11. Posesionar a la máxima autoridad de la Procuraduría General del Estado, Contraloría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Superintendencias, y a los miembros del Consejo Nacional Electoral, del Consejo de la Judicatura y del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social..."

b) La misma Carta Fundamental en el artículo 208 numeral 12 indica como deberes y atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social:

Art. 208.- Serán deberes y atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, además de los previstos en la ley:

(...) 12. Designar a los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y Consejo de la Judicatura, luego de agotar el proceso de selección correspondiente. "

En tanto que el artículo 210 de la Constitución indica:

Art. 210.- En los casos de selección por concurso de oposición y méritos de una autoridad, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social escogerá a quien obtenga la mejor puntuación en el respectivo concurso e informará a la Asamblea Nacional para la posesión respectiva.

Cuando se trate de la selección de cuerpos colegiados que dirigen entidades del Estado, el Consejo designará a los miembros principales y suplentes, en orden de prelación, entre quienes obtengan las mejores puntuaciones en el concurso. Los miembros suplentes sustituirán a los principales cuando corresponda, con apego al orden de su calificación y designación. (...)" (El énfasis no corresponde al texto original)

c) En el expediente, consta el Acta de Posesión de la señora Narda Solanda Goyes Quelal como cuarta consejera suplente del Consejo Nacional Electoral de fecha 19 de diciembre en la que se indica lo siguiente:

"En la sede de la Asamblea Nacional, ubicada en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución de la República del Ecuador; y de acuerdo a la Resolución del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social No. 006-328-CPCCS-2015 de 17 de diciembre de 2014, comparece la señora Narda Solanda Goyes Quelal para posesionarse como Cuarta Consejera Suplente (Primera Renovación Parcial) del Consejo Nacional Electoral, ante el Pleno de la Asamblea Nacional..."



d) El Código de la Democracia en el artículo 24 inciso tercero señala que:

“La Presidenta o Presidente y la Vicepresidenta o Vicepresidente se elegirán de entre sus miembros principales, por mayoría absoluta de votos en la primera sesión.”

El mismo Código establece en el artículo 25 como funciones del Consejo Nacional Electoral, entre otras, el:

“10. Determinar su organización (...)

19. Designar de entre sus miembros principales su Presidenta o Presidente y su Vicepresidenta o Vicepresidente;”

Por su parte La Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, indica respecto a las sesiones del Consejo Nacional Electoral que:

“En ausencia del Consejero o Consejera principal, intervendrán el consejero o consejera suplente previa convocatoria del Secretario del Consejo Nacional Electoral”³.

El artículo 34⁴ de la misma Ley, se refiere a la convocatoria de las consejeras o consejeros suplentes del Consejo Nacional Electoral.

e) La propia accionante en su escrito de apelación así como en su escrito de aclaración y ampliación, señala que con fecha 19 de

³ Véase artículo 26 del Código de la Democracia.

⁴ Art. 34.- Las y los consejeros suplentes debidamente convocados, reemplazarán a las y los principales, en caso de ausencia temporal o definitiva.

Las y los consejeros suplentes sustituirán a las y los principales con estricto apego al orden de su calificación y designación garantizando la paridad, alternabilidad y secuencialidad, de mujeres y hombres.

Para el caso de las sesiones del Pleno, las o los consejeros suplentes serán posesionados al inicio de la primera sesión en la que se integren, ante el Presidente del Consejo Nacional Electoral.

En caso de ausencia temporal del consejero o consejera suplente, el o la consejera principal comunicará a la presidencia, que a su vez, dispondrá que por medio de Secretaría se convoque al respectivo suplente, en orden de prelación, con la indicación de las sesiones en que deberá actuar. En el caso de que un consejero suplente, siguiendo el orden de prelación, no pueda principalizarse, la Secretaría General convocará al siguiente para que asuma su condición.

El o la consejera suplente que reemplace al principal, cuando este último ocupe un cargo directivo, no tendrá la misma condición del reemplazado. Las consejeras y los consejeros suplentes, cuando actúen como principales, estarán sujetos a los mismos derechos y obligaciones de los consejeros principales.



diciembre de 2017 fue posesionada por la Asamblea Nacional en calidad de Consejera Suplente del Consejo Nacional Electoral.

A partir del acto de posesión ante la Asamblea Nacional se habilita plenamente el ejercicio de las funciones respectivas, en el presente caso, para que actúe como consejera suplente del Consejo Nacional Electoral, conforme lo dispone las disposiciones constitucionales y legales pertinentes.

Este Tribunal considera que al momento de presentar la reclamación en sede administrativa, esto es el 5 de diciembre de 2017, la doctora Narda Solanda Goyes Quelal, no se encontraba habilitada para el ejercer el cargo de Consejera Suplente del Consejo Nacional Electoral, porque como ya se ha indicado en párrafos anteriores, recién con fecha 19 de diciembre de 2017 fue posesionada por la Asamblea Nacional, es decir, posteriormente a la designación de autoridades del Consejo Nacional Electoral efectuada mediante resolución PLE-CNE-2-30-11-2017 de 30 de noviembre de 2017.

El Consejo Nacional Electoral está impedido de incorporar al Pleno de ese órgano, a ciudadanos que no hayan cumplido con las formalidades, previstas en la Constitución⁵ y la Ley, para el ejercicio de una función pública, en este caso, el cargo de Consejera o Consejero del Consejo Nacional Electoral.

En consecuencia deviene en improcedente la pretensión de la recurrente de retrotraer la legalidad de los actos administrativos a una fecha en la cual la doctora Narda Solanda Goyes, no tenía la condición de Consejera del Consejo Nacional Electoral.

⁵ "Art. 226.- 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. (...)"



V. OTRAS CONSIDERACIONES

5.1. En relación a la solicitud de una audiencia de estrados, el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral, considera que no existen dudas sobre los hechos y las pretensiones formuladas, por lo que la audiencia no resulta necesaria.

Por otra parte, en materia electoral, el recurso ordinario de apelación⁶ se resuelve por el mérito de los autos, por lo cual no procedía el atender las pruebas solicitadas por la accionante.

5.2. Es necesario mencionar que en el contenido del recurso ordinario de apelación la accionante se refiere a asuntos que guardan relación con decisiones y actuaciones de otros órganos y autoridades estatales así como la aplicación de leyes ajenas a la competencia de este Tribunal, por lo cual a este órgano de administración de justicia electoral, no le corresponde pronunciarse.

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

1. Negar el Recurso Ordinario de Apelación interpuesto por la doctora Narda Solanda Goyes Quelal, en su calidad de Consejera Suplente del Consejo Nacional Electoral, en contra de la Resolución PLE-CNE-4-4-1-2018, emitida por el Pleno del Consejo Nacional Electoral, el 4 de enero de 2018.
2. Notificar con el contenido de la presente Sentencia:

⁶ Art. 54 Reglamento de Trámites Contencioso Electorales del Tribunal Contencioso Electoral.



- a) A la Recurrente en las direcciones de correo electrónicas que ha señalado y en la casilla contenciosa electoral asignada por este Tribunal.
- b) Al Consejo Nacional Electoral, en la persona de su Presidenta, licenciada Nubia Villacís Carreño, en aplicación a lo dispuesto en el artículo 247 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia.
3. Siga actuando la abogada Ivonne Coloma Peralta, Secretaria General del Tribunal Contencioso Electoral.
4. Publíquese la presente sentencia en la cartelera virtual-página web del Tribunal Contencioso Electoral.
5. Una vez ejecutoriada la presente sentencia, archívese la causa.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.-” F.) Dr. Patricio Baca Mancheno, **Juez Presidente VOTO CONCURRENTE**; Mgtr. Mónica Rodríguez Ayala, **Jueza Vicepresidenta VOTO SALVADO**; Dr. Vicente Cárdenas Cedillo, **Juez**; Dr. Miguel Pérez Astudillo, **Juez**; y, Dr. Arturo Cabrera Peñaherrera, **Juez VOTO SALVADO**.

Certifico.-

Ab. Ivonne Coloma Peralta
SECRETARIA GENERAL TCE
KM



