



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

A: PÚBLICO EN GENERAL

Se le hace conocer que, dentro de la causa No. 171-2022-TCE se ha dictado lo que a continuación me permito transcribir:

“Quito, Distrito Metropolitano, 07 de diciembre 2022, las 12h50

SENTENCIA

VISTOS. – Agréguese al expediente el escrito presentado por la recurrente el 09 de septiembre de 2022. (fs. 128924 a 128926).

RESUMEN:

Recurso subjetivo contencioso electoral presentado por la señora Kerly Dayanna Carvajal Ordóñez, en contra de la resolución No. PLE-CNE-4-10-7-2022 expedida por el Consejo Nacional Electoral, con la que rechazó la impugnación presentada por la misma recurrente en contra de la resolución n. PLE-CNE-3-4-7-2022, con la que, a su vez, se negó la entrega de formularios para el proceso de revocatoria de mandato del Vicepresidente de la República. El juez de instancia, decide rechazar el recurso subjetivo contencioso electoral .

ANTECEDENTES:

1. El 13 de julio de 2022, a las 16h51, se recibió en este Tribunal, el recurso subjetivo contencioso electoral presentando por Kerly Dayanna Carvajal Ordóñez, en contra de las resoluciones PLE-CNE-3-4-7-2022, notificada el 05 de julio de 2022 y PLE-CNE-4-10-7-2022, notificada el 10 de julio de 2022, expedidas por el Consejo Nacional Electoral, con las que negó la entrega del formato de formulario para recolección de firmas de respaldo para la revocatoria de mandato del Vicepresidente de la República. (fs. 52 a 59).
2. La Secretaría General identificó a la causa con el número 171-2022-TCE y luego del sorteo efectuado el 14 de julio de 2022, se radicó la competencia en el juez Fernando Muñoz Benítez. (fs. 58).



3. Con auto de 19 de julio de 2022, a las 09h00, dispuse que la proponente del recurso, en el plazo de 2 días, cumpla con lo dispuesto en los numerales 2, 3, 4, 5 y 7 del artículo 245.2 del Código de la Democracia; y numerales 2, 3, 4, 5 y 7 del artículo 6 del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral; y por tanto, en lo principal:

Acredite, mediante documento legalmente emitido la calidad en la que comparece;

Aclare su escrito y especifique la resolución respecto de la cual presenta su recurso, la fecha de su notificación, con el señalamiento la identidad de a quién se le atribuye la ;responsabilidad de su aprobación;

Aclare su recurso y precise los agravios que causó la aprobación de la resolución que cuestiona;

Anuncie y precise los medios de prueba que ofrece, relacionando en forma detallada lo que pretende probar y el nexo causal de responsabilidad atribuible al presunto autor. (fs. 61 a 63).

4. Kerly Dayanna Carvajal Ordóñez presentó el 21 de julio de 2022, un escrito con en el que manifestó dar cumplimiento a lo dispuesto en el auto al que nos referimos en el numeral anterior. (fs. 66 a 69).
5. El 08 de septiembre de 2022, emití el auto de admisión de la presente causa. (fs. 128919 a 128923).
6. Con escrito presentado el 09 de setiembre de 2022, la recurrente solicitó que, al amparo del artículo 259.2 del Código de la Democracia, se convoque a una audiencia de estrados para exponer sus argumentos y que el Vicepresidente de la República comparezca para cumplir el mismo fin. (fs. 128924 a 128926).
7. Con los antecedentes expuestos y por corresponder al estado de la causa, se procede a analizar y resolver.

SOLEMNIDADES SUSTANCIALES:

Competencia

8. El artículo 221, numeral 1 de la Constitución de la República, establece que el Tribunal Contencioso Electoral tiene, entre sus funciones, conocer y resolver



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

9. El presente recurso subjetivo contencioso electoral se fundamenta en el numeral 15 del artículo 269 del Código de la Democracia.
10. El inciso tercero del artículo 72 del mismo Código, prescribe dos instancias para el proceso de aquellos recursos subjetivos que se interpongan en razón del numeral 15 del artículo 269 de la LOEOP, como es el presente caso, correspondiendo la primera, por sorteo, a este juzgador.
11. Por lo expuesto, tratándose de la interposición de un recurso subjetivo contencioso electoral por la causal del numeral 15 del artículo 269 del Código de la Democracia, en mi calidad de juez de este Tribunal soy competente para conocer y resolver el recurso de en contra de la resolución PLE-CNE-4-10-7-2022 expedida por el Consejo Nacional Electoral.

Legitimación activa

12. En el presente caso, la señora Kerly Dayanna Carvajal Ordóñez, en conjunto con su abogada patrocinadora, doctora Angélica Porras Velasco, presentó el recurso subjetivo contencioso electoral en contra de la resolución PLE-CNE-4-10-7-2022 expedida por el Consejo Nacional Electoral, con la que rechazó la corrección presentada por la misma recurrente en contra de la resolución No. PLE-CNE-3-4-7-2022, con la que, a su vez, se negó la entrega de formularios para el proceso de revocatoria de mandato del Vicepresidente de la República.
13. En la presente causa, consta de fojas 128482 a 128529, que la señora KERLY DAYANNA CARVAJAL ORDOÑEZ, con cédula de identidad No. 0931072623, solicitó al Consejo Nacional Electoral, la entrega de “los formularios con valor legal para iniciar la campaña nacional de recolección de firmas para solicitar concretamente la REVOCATORIA DEL MANDATO DEL SEÑOR ALFREDO BORRERO VEGA VICEPRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR”.



14. Ahora bien, a pesar que la compareciente al presentar dicha petición, expresó que: “representaré a toda la COORDINADORA NACIONAL POR LA REVOCATORIA DEL MANDATO DEL SEÑOR ALFREDO BORRERO VEGA VICEPRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR”, de autos no se constata documentación que permita conocer sobre la existencia de dicho conglomerado social, ni de la representación que invoca la ahora recurrente; no obstante, esta circunstancia no desmerece el hecho que la proponente de este recurso subjetivo contencioso electoral fue quien presentó la petición de revocatoria del mandato en cuestión; consecuentemente, se encuentra legitimada para interponer el este recurso. conforme el artículo 244 del Código de la Democracia.

Oportunidad

15. El cuarto inciso del artículo 269 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, dispone que el recurso subjetivo contencioso electoral podrá ser presentado “dentro de tres días posteriores al día siguiente de la notificación de la resolución que se recurra”.

16. La resolución PLE-CNE-4-10-7-2022, fue notificada a la recurrente por parte del CNE, el 10 de julio de 2022 (fs. 128913), en tanto que el recurso subjetivo contencioso electoral se presentó en este organismo el 13 de julio de 2022 (fs. 59), por lo que el presente recurso se interpuso oportunamente.

CONTENIDO DEL RECURSO SUBJETIVO CONTENCIOSO ELECTORAL:

17. La recurrente presentó el recurso en los siguientes términos:

- i) Sostuvo que el Consejo Nacional Electoral expidió la Resolución PLE-CNE-3-4-7-2022 por la que se negó la entrega de formularios de recolección de firmas para la revocatoria de mandato del presidente de la República, y que, de esa decisión interpuso Recurso de Corrección para que se aclare y amplíe tal decisión, la cual fue rechazada también.



- ii) Argumentó que el Consejo Nacional Electoral negó la entrega de formularios para la recolección de firmas, señalando que no se adjuntó documentación que sustente la petición, razón por la que el Consejo Nacional Electoral consideró que no había justificación razonada.

- iii) Explicó que conforme a lo previsto en el artículo 25 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana es la autoridad cuya revocatoria se pretende, la que tiene que impugnar documentadamente la solicitud y por tanto el organismo electoral debía señalar, cuáles de los incumplimientos del Plan de Trabajo habían sido desvirtuados documentadamente por el Vicepresidente de la República.

- iv) Afirmó que la Resolución PLE-CNE-4-10-7-2022, careció de la motivación exigida por el artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución de la República y que el Consejo Nacional Electoral ha usado parámetros de motivación que la jurisprudencia constitucional ha eliminado mediante el precedente constitucional expedido por la Corte Constitucional en la Sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021. Adicionalmente, indicó que las decisiones impugnadas no contienen ningún análisis, por tal razón son inatinentes e incongruentes conforme el precedente jurisprudencial constitucional, pues no se da respuesta a los argumentos de las partes, así como no aborda cuestiones exigidas por el derecho.

- v) Por otro lado, expresó que cuando solicitó que se aclare la antedicha resolución, de conformidad con lo previsto en el precedente jurisprudencial No. 010-2018-TCE, en el sentido de analizar en qué parte de la normativa electoral, se exige que la peticionaria deba adjuntar documentos a la petición de revocatoria de Mandato, por no ser un procedimiento sancionatorio sino de democracia directa; el CNE no aclaró este punto vulnerando su derecho a la motivación.

- vi) Arguyó que el artículo innumerado siguiente al artículo 25 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana establece que los motivos de la



petición son los que servirán de base para la recolección de firmas, esto es, son los argumentos que determinarán si el firmante desea o no impulsar con la misma, e ir a las urnas para decidir si se revoca o no el mandato de una autoridad.

- vii) Finalmente, como pretensión estableció que se ordene al Consejo Nacional Electoral, que subsane la omisión violatoria de sus derechos, revoque las resoluciones impugnadas y se ordene al Consejo Nacional Electoral la entrega de formularios para la recolección de firmas para la Revocatoria del Mandato del Vicepresidente de la República, Alfredo Borrero.

CONTENIDO DE LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS RECURRIDAS

Resolución PLE-CNE-3-4-7-2022.¹

18. El Consejo Nacional Electoral en lo principal se refirió a los antecedentes del caso, analizó, cada uno de los requisitos formales de la solicitud y los temas de fondo, especialmente los cuestionamientos de la solicitante² respecto del Plan de Trabajo del Vicepresidente de la República, y de los descargos de la autoridad³ en lo principal consideró:

De lo expuesto, en el escrito presentado por la peticionaria, se realiza una descripción de las propuestas que presuntamente habría incumplido el Vicepresidente Constitucional de la República del Ecuador, en su plan de trabajo; al hacer una referencia general de las metas que se habrían incumplido, argumentando que existe desabastecimiento en los hospitales; que no hay atención médica; que no se ha generado empleo; que no hay políticas ni programas de inversión para turismo; y, que no existe un mapa de riesgos para la crisis carcelaria, entre otras.

Cabe mencionar que la proponente únicamente anexa copias certificadas del plan de trabajo presentado por la autoridad cuestionada, al momento de la inscripción de su candidatura; y, no adjunta ninguna otra documentación que sirva como elementos de convicción que permitan determinar la falta de cumplimiento de uno o varios de los puntos constantes dicho plan, para solicitar

¹ Fs. 128.845 A 128.888

² Fs. 128.482 hasta 128.527

³ Fs. 128.605 A 128.787



los formularios de recolección de firmas de respaldo para la revocatoria del mandato.

Realiza a priori conjeturas de manera general, señalando incluso que el Consejo Nacional Electoral debe ser un ente de control de lo que se plasma en los planes de trabajo de las candidaturas de elección popular; de las obras que proponen ejecutar, datos estadísticos respecto al no acceso a la educación superior que no contienen una fuente oficial; y, adicionalmente afirma que se han incumplido aspectos que no constan en el plan de trabajo del binomio Lasso - Borrero (Dos millones de fuentes de empleos; reducir la violencia carcelaria, a fojas 19 y 23 del expediente).

No hay prueba que sirva como causal para probar algún supuesto incumplimiento del plan de trabajo e iniciar un proceso de revocatoria de mandato en contra del Vicepresidente Constitucional de la República del Ecuador, ya que el pedido no tiene documentos de sustento, razón por la cual carece de eficacia probatoria.

Por lo manifestado la peticionaria NO cumple con la motivación, por cuanto no adjuntó elementos de convicción.

Por su parte, el señor Alfredo Borrero Vega, como autoridad cuestionada presentó su impugnación en los términos detallados en el numeral 3.2 del presente informe, a la que se adjuntó documentación tendiente a justificar el cumplimiento progresivo de su plan de trabajo plurianual 2021-2025..."

19. Finalmente el organismo electoral, fundamentado en el informe jurídico 0043-DNAJ-CNE-2022 de 4 de julio de 2022, determinó que los requisitos incumplidos por la solicitante fueron: i) La determinación clara y precisa de los motivos por los cuales se solicita la revocatoria, la misma que servirá de base para la recolección de firmas y el proceso de revocatoria; ii) Nombres, apellidos, número de cédula, correo electrónico, dirección, números telefónicos, original y copias a color de la cédula y papeleta de votación de la o el representante o procurador común; iii) Entrega de medio magnético; y, iv) Motivación de la solicitud de revocatoria del mandato; y, resolvió:

"Artículo Único.- NEGAR la entrega del formato de formulario para recolección de firmas de respaldo para la revocatoria de mandato, en contra del señor Alfredo Borrero Vega, Vicepresidente Constitucional de la República del Ecuador, solicitada por la señorita Kerly Dayanna Carvajal Ordóñez, quien suscribe como Presidenta de la Coordinadora Nacional por la Revocatoria del Mandato de Políticos Demagogos, por no cumplir con lo establecido en el



artículo 25 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana; numeral 3 del artículo innumerado a continuación del artículo 25, y artículo 27 de la ley ibídem; así como, lo señalado en el artículo 14 literal a), y, artículo 19 literal b), e incisos octavo y noveno del Reglamento para el Ejercicio de la Democracia Directa a través de la Iniciativa Popular Normativa, Consultas Populares, Referéndum y Revocatoria del Mandato."

Resolución PLE-CNE-4-10-7-2022 ⁴

20. Por su parte, mediante esta resolución, el Consejo Nacional Electoral, atendió el recurso administrativo de corrección interpuesto por la señorita Kerly Dayanna Carvajal Ordóñez.

21. En lo medular, fundamentado en el informe jurídico 0049-DNAJ-CNE-2022 de 10 de julio de 2022, se refirió a la sentencia, emitida dentro de la causa No. 094-2020-TCE, en la que el juez determinó: *"...las simples afirmaciones de quien activa un medio de impugnación o un proceso de democracia directa, no son suficientes si no cuentan con el respaldo de la prueba a la que están obligados por ley"*.

22. El CNE tomó como fundamento a la sentencia dentro de la causa 094-2017-TCE, en la parte en que consta:

"A partir de la reforma del año 2011, sobre la figura de la revocatoria del mandato, surgen tres ejes de cambios importantes en este mecanismo y uno de ellos corresponde a "... la exigencia de una mayor fundamentación político-legal en la motivación de la solicitud de RM (...) y en el procedimiento de revisión de la misma por parte del órgano electoral (El énfasis no corresponde al texto original).

En tal virtud, con la reforma se amplía y refuerza la intervención del órgano electoral en los siguientes niveles: a) revisar la motivación presentada por el accionante para que la solicitud de revocatoria no tenga visos de ilegalidad o inconstitucionalidad; b) notificar a la autoridad cuestionada para que presente su impugnación; y c) decidir si acepta la contestación de la autoridad para dar paso al proceso revocatorio."

23. Finalmente el organismo de administración electoral manifestó :

⁴ Fs. 128.905 A 128.909



“En este orden de ideas, le correspondía entonces a la accionante –en el momento administrativo oportuno- proporcionar a la administración electoral, documentación que sirvan como elementos de convicción, para determinar la falta de cumplimiento de uno o varios de los puntos constantes en el Plan de Trabajo cuestionado y que es materia de la petición de formularios de revocatoria de mandato en contra del señor Alfredo Borrero Vega, Vicepresidente Constitucional de la República del Ecuador”; y considerando que, la resolución materia de la corrección es razonable, lógica y comprensible, resolvió:

“Artículo 1.- NEGAR la petición de corrección presentada por la señorita Kerly Dayanna Carvajal Ordoñez, por improcedente, toda vez que, la resolución No.PLE-CNE-3-4-7-2022, de 4 de julio de 2022, adoptada por el Pleno del Consejo Nacional Electoral, es clara y precisa pues cumple el requisito de motivación que exige el artículo 76 numeral 7, literal l) de la Constitución de la República.

Artículo 2.- RATIFICAR de forma íntegra el contenido de la resolución PLE-CNE-3-4-7-2022, de 04 de julio de 2022, adoptada por el Pleno del Consejo Nacional Electoral, con la cual se aprobó el informe Nro. 0043-DNAJ-CNE-2022, de 04 de julio de 2022.”

CONSIDERACIONES GENERALES:

24. El artículo 105 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con los artículos 199 y 200 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, confiere a las ecuatorianas y ecuatorianos la facultad de revocar el mandato otorgado a las dignidades de elección popular; para lo cual es indispensable cumplir con los requisitos establecidos en la Constitución y la ley, así como gozar por parte de los proponentes de los derechos reconocidos por la Constitución y requisitos establecidos en la ley, para presentar esta acción con el objeto de que la ciudadanía radicada en la jurisdicción a la cual pertenece la dignidad, se pronuncie sobre el mandato conferido en elecciones democráticas y sobre su permanencia o no en el cargo para el cual fue elegido.
25. El artículo 199 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, nos remite de manera obligatoria a que la solicitud y el proceso de revocatoria cumplan con lo previsto en la ley que regula la participación ciudadana, de ahí que el artículo 25 de la ley referida, y el artículo siguiente, introducido como parte de reformas establecidas en la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia y a la Ley



Orgánica de Participación Ciudadana (2011) que regula la revocatoria del mandato, dispone los requerimientos de forma y de fondo para garantizar el efectivo ejercicio de los derechos constitucionales.

Así mismo, el artículo innumerado después del artículo 25 de la Ley Orgánica de Participación establece como requisitos de admisibilidad, necesarios a ser considerados por el Pleno del Consejo Nacional Electoral para que sea admitida en una fase inicial la solicitud de revocatoria de mandato:

1. La determinación de la comprobación de la identidad del proponente y que esté en ejercicio de los derechos de participación.
 2. La demostración de no encontrarse incurso en alguna de las causales que lo inhabiliten; 3. La determinación clara y precisa de los motivos por los cuales se solicita la revocatoria la misma que servirá de base para la recolección de firmas y el proceso de revocatoria.
26. El Reglamento para el Ejercicio de la Democracia Directa a través de la Iniciativa Popular Normativa, Consultas Populares, Referéndum y Revocatoria de Mandato, regula, en los artículos 13 y siguientes, las obligaciones tanto de los proponentes de la solicitud de la revocatoria del mandato como de la institución que ejerce competencia privativa sobre materia electoral, que es el Consejo Nacional Electoral.
27. En otro orden de cosas, la recurrente solicitó audiencia de estrados el 09 de septiembre de 2022, con el objetivo de que tanto ella, como el Vicepresidente de la República, comparezcan ante este Tribunal y expongan sus argumentos que, por un lado, fundamentarían el pedido de los formularios para el procedimiento de revocatoria de mandato en cuestión; y, por otro, que la autoridad a quien se pretende revocar, también en esta audiencia fundamente sus razones de descargo.
28. Al respecto, tanto el artículo 259.2 del Código de la Democracia como el artículo 103 del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral, regulan la realización de una audiencia de estrados en los procedimientos contenciosos electorales en los que no se ha establecido la realización de otro tipo de audiencia. Sin embargo, el principal elemento que contienen estas disposiciones es el de excepcionalidad.
29. Así, los dos artículos enuncian que el juez sustanciador de una causa puede celebrar esta audiencia cuando lo considere pertinente y de forma excepcional,



lo que busca que los juzgadores adopten una decisión en mérito de los autos y en el menor tiempo posible, considerando que la audiencia podría dilatar una causa y de ahí su excepcionalidad.

30. En el presente caso, este juzgador considera que con la abundante información que consta en el expediente, en más de mil cuerpos y doce mil fojas, no existen razones para superar un umbral de excepcionalidad dado que, del análisis de autos, es suficiente para arribar a una decisión en la presente causa. Por estos motivos, no se acepta el pedido de audiencia de estrados y por consecuencia, se continúa con el análisis correspondiente.

ANALISIS DE FONDO

31. Con los elementos expuestos, a partir los cargos formulados por la recurrente, en contra de la resolución PLE-CNE-4-10-7-2022, cuyo análisis debe ser correlacionado con la resolución **PLE-CNE-3-4-7-2022** ; contrastados con las razones para decidir expuestas por el CNE, corresponde a este juzgador, resolver dos cuestionamientos :
- a) La resolución emitida por el Consejo Nacional Electoral materia de la presente causa, vulneró el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación?
 - b) Los motivos señalados en la solicitud de formularios para la revocatoria de mandato al Vicepresidente se ajustan a los requerimientos legales y reglamentarios?
32. Para la resolución del primer problema jurídico corresponde **realizar** un análisis de existencia y suficiencia de la motivación de esas resoluciones a la luz de la sentencia 1158-17-EP/ 21 de la Corte Constitucional.
33. En la sentencia que los proponentes de este recurso utilizan, la Corte distinguió entre dos situaciones: aquellas en las que una decisión se encuentra correcta o incorrectamente motivada y cuando la decisión ha sido insuficientemente (incluida la insuficiencia radical o inexistencia) motivada. Para que una decisión pueda incidir en el derecho a la motivación, comprendido desde una mirada de la Constitución, en ella debe subyacer una ausencia mínima de argumentación jurídica, es decir, o bien una falta total de argumentos fácticos y normativos que la justifiquen o bien una insuficiencia (por razones que se expondrá en adelante) en los que se haya formulado.



34. Ahora bien, la misma Corte desarrolló el criterio que una decisión puede estar suficientemente motivada pero esa motivación puede ser incorrecta o, estar suficiente y además correctamente motivada. En estos escenarios, no se lesiona la garantía constitucional de la motivación, sino que, el mismo ordenamiento prevé los medios de impugnación para corregir la motivación incorrecta o los medios de ejecución para el cumplimiento de la decisión suficiente y correctamente motivada.
35. Entonces, la corrección o incorrección en la motivación de una decisión tiene que ver con la argumentación que conforme al Derecho y los hechos, realiza la autoridad que decide, para fundamentar esa decisión.
36. Para que una decisión esté motivada, la Corte Constitucional ha indicado que debe cumplir con un estándar de suficiencia, que es el grado de desarrollo argumentativo que razonablemente se debe exigir para dar por suficiente la fundamentación normativa o fáctica de una argumentación jurídica. El cargo sobre falta de motivación puede darse cuando una cierta argumentación jurídica no alcanza una estructura mínimamente completa con una fundamentación normativa y fáctica suficientes.
37. Este último escenario es precisamente el propuesto por las personas que apelaron la sentencia de instancia, quienes sostienen este argumento transcribiendo ciertos párrafos de la sentencia que, expresarían proposiciones que a su criterio no están motivadas, de manera que se incidiría en la garantía de motivación, lo que quiere decir que, el cargo acusado en el recurso de apelación, es el de defectos en la suficiencia de la motivación en tanto garantía constitucional y no sobre la corrección e incorrección de esta.
38. Revisados los cargos que la recurrente afirma que provocan afectaciones al derecho de motivación, este juez hace las siguientes reflexiones.
39. El Consejo Nacional Electoral en sus resoluciones, enunció las normas constitucionales, legales y reglamentarias, además de los informes respectivos que coadyuvan a la formación de la voluntad administrativa final, respecto de su competencia para conocer y resolver tanto la petición de formularios para impulsar la revocatoria del mandato al Vicepresidente de la República, como una de las formas de democracia directa reconocidas en nuestro ordenamiento jurídico, así como la petición de corrección de la resolución inicial que negó la entrega de dichos formularios solicitados por la recurrente.



40. Por otro lado, en las resoluciones se realizan una explicación sobre la relación entre las normas aplicadas y los supuestos fácticos del caso, determinando las razones por las cuales la entidad electoral consideró que no se cumplieron con los requisitos para obtener los formularios para la recolección de firmas para promover la revocatoria del mandato del señor Vicepresidente de la República.
41. Adicionalmente, atendiendo la actividad argumentativa del CNE, formalmente, las resoluciones recurridas se estructuraron bajo las exigencias que el derecho a la motivación demanda conforme la Constitución de la República y la antedicha sentencia de la Corte Constitucional, es decir que, las resoluciones como actos de decisión, se formularon utilizando diferentes partes que cumplen una función cada una de ellas; pero que, en su integralidad expresan, una decisión.
42. Ahora bien, si consideramos que las resoluciones pueden ser expresadas con una estructura compuesta de diferentes partes: antecedentes, consideraciones, análisis; como el acto de decisión, en su conjunto tiene una significación jurídica como una unidad, por lo que, su comprensibilidad y entendimiento no puede darse de una selección textual de parte de su contenido que sea extraído de la totalidad de ese contenido. En otras palabras, las resoluciones como una unidad, tienen un significado no solo textual, sino contextual y sistemático, este último, en relación a todos los componentes del proceso concreto que las convierten en decisiones con una argumentación jurídica suficiente.
43. Para atender el segundo problema planteado, y lograr una adecuada conducción de la causa, dentro de los límites del debido proceso y los principios de eficiencia y eficacia en la administración de justicia, se hace necesario delimitar la materia de la controversia y centrar los esfuerzos analíticos en puntos específicos que aporten a su resolución.
44. Así pues tanto de la lectura de la revocatoria cuanto de las resoluciones administrativas y del texto del recurso subjetivo contencioso electoral se evidencia que la contradicción radica en el requisito de determinar clara y precisamente los motivos por los cuales se solicita la revocatoria.
45. Al respecto, dentro del marco normativo señalaremos que, el artículo innumerado siguiente al artículo 25 de la Ley de Orgánica de Participación Ciudadana establece tres condiciones que son recogidas en el Reglamento para el Ejercicio de la Democracia Directa a través de la Iniciativa Popular Normativa, Consultas Populares, Referéndum y Revocatoria de Mandato, estas



condiciones se traducen en los elementos de forma y de fondo que debe contener la solicitud de revocatoria, así encontramos entre los requisitos de fondo la motivación por la cual se propone la revocatoria del mandato, esta motivación debe estar determinada, clara y precisa. Al respecto, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, contempla que “determinación” significa: acción y efecto de determinar o determinarse; y a su vez determinarse significa: fijar los términos de una cosa; distinguir o discernir; señalar, fijar una cosa para algún efecto. “aclarar y precisar” también dice la norma no siendo otra cosa la precisión que la exactitud en lo requerido. Entendido el significado de las palabras utilizadas por el legislador, procedemos a analizar las obligaciones de la requirente, con respecto a la motivación que debe contener su petitorio, encontrando en el artículo 14 del Reglamento para el Ejercicio de la Democracia Directa a través de la Iniciativa Popular Normativa, Consultas Populares, Referéndum y Revocatoria de Mandato:

- a) *El o los aspectos del plan de trabajo presentado en la inscripción de la candidatura y que habrían sido incumplidos por la autoridad contra quien se dirige la petición;*
- b) *La o las disposiciones legales relativas a la participación ciudadana que consideran incumplidas o violentadas y la descripción de las condiciones en las que se habría producido el incumplimiento o la violación legal; y,*
- c) *Las funciones y obligaciones establecidas en la Constitución y la ley, referentes a la dignidad que ejerce la autoridad, y la descripción de las condiciones en las que se habría producido el incumplimiento.*

46. Se hace indispensable partir el análisis de lo que se entiende por el plan de trabajo de un candidato a una dignidad de elección popular.

El plan de trabajo es un instrumento de planificación, en el cual se ordena y sistematiza información sobre una realidad territorial determinada, a partir de la cual se puede tener una visión a futuro sobre las acciones a ejecutarse para mejorar las condiciones socio-económicas de una población. Dicho de otra manera, contiene los elementos más importantes que constituirán la bitácora de trabajo durante la gestión de las/os candidatas/os, en caso de ser elegidos⁵.

47. El artículo 97 del Código de la Democracia establece un contenido mínimo que debe, obligatoriamente, tener cada plan de trabajo:

⁵ GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE TRABAJO DE CANDIDATOS Y CANDIDATAS A ELECCIONES SECCIONALES 2023. CNE- IDD CNC



1. Diagnóstico de la situación actual;
2. Objetivos generales y específicos; y,
3. Plan de trabajo plurianual de acuerdo a la dignidad a la que hubieren optando, en el que se establecerán las propuestas y estrategias a ejecutarse de resultar electos;
4. Mecanismos periódicos y públicos de rendición de cuentas de su gestión

Es decir, el plan de trabajo, es un instrumento técnico, con origen legal, cuyo cumplimiento es por tanto, no solo indispensable, sino obligatorio.

48. Se ha de diferenciar el plan de trabajo de las promesas de campaña, estas últimas son más una declaración voluntaria de los candidatos, cuyo cumplimiento atañe al plano moral, más no legal ni técnico. Es decir, más allá de que las promesas deben ser cumplidas, porque ese es el deber ser, estas no son vinculantes, ni están sujetas a una fiscalización taxativa, como si sucede con los puntos contenidos en el plan de trabajo.

En nuestra legislación la causal de revocatoria es clara: Incumplimiento de plan de trabajo (el documento que adjuntó a su inscripción como candidato), no señala entre las causales de revocatoria el incumplimiento de promesas de campaña.

49. En el presente caso, a fojas 128.482 hasta 128.527, consta la solicitud de revocatoria en la que la recurrente señala sus motivos de su solicitud:

“ 5 DESCRIPCIÓN CONCRETA Y DETALLADA DE INCUMPLIMIENTOS Y ENGAÑOS DEL BINOMIO PRESIDENCIAL ECUATORIANO:

5.1 OFERTA INCUMPLIDA EN EL EJE SOCIAL: UNA EDUCACIÓN ACCESIBLE Y DE CALIDAD PARA TODOS.

Se prometió una educación universitaria en la que se elimina la SENESCYT para permitirles a los jóvenes acceso real y directo a Universidades “del primer mundo”.

Ya en la práctica, lo que tenemos es una desesperante exclusión, un estado que le cierra las puertas a los estudiantes y un gobierno absolutamente incapaz para entender que con recortes a los presupuestos de estos entes el único destino cierto es la merma de calidad y de recursos para brindar una educación superior que realmente se base en la investigación. (...) En Educación, el Plan de Trabajo, en la página 13 se refiere, siempre en forma ligera y burlándose de la ciudadanía al afrontar los graves problemas estructurales del país en una caricatura que: “otra falla lamentable de la administración fue la decisión de cerrar las escuelas rurales donde se



DESPACHO DR. FERNANDO MUÑOZ BENÍTEZ

CAUSA No. 171-2022-TCE

encuentran un cuarto de los estudiantes de todo el país. El cierre de 5.000 escuelas excluyó a muchos niños y jóvenes del sistema educativo". ¿Cuántas escuelas rurales reaperturó el gobierno de Lasso y Borrero? Ni una sola. En un año de gobierno.

Como a los entonces aspirantes a Carondelet, el problema de la exclusión les preocupaba mucho dado que eso daba votos, no se quedaron allí en su "análisis educativo". En la misma se aborda el problema universitario "y aunque no todos los jóvenes buscan acceder a la Universidad los cupos para postulación son insuficientes".

Otra promesa INDETERMINADA, VAGA, IMPRECISA, CANALLA. Lo mínimo que se esperaba era que los cupos para postulación en el primer año de gobierno al menos se mantengan en los mismos niveles paupérrimos previos. Por el contrario la reducción de cupos se disparó por el recorte presupuestario a las Universidades en este primer año de gobierno. Tenemos 85.000 estudiantes sin acceso a la educación superior, 85.000 jóvenes a los que este gobierno les negó un cupo en la Universidad no obstante merecer ingresar.

5.2 OFERTA INCUMPLIDA EN EL EJE SOCIAL "CREAREMOS DOS MILLONES DE FUENTES DE EMPLEO".

El presidente Guillermo Lasso miente cuando asegura que ha creado 350.000 nuevos empleos lo que de todos modos supondría un INCUMPLIMIENTO a su oferta de campaña constante en su plan de gobierno en la que habla de generar DOS MILLONES DE EMPLEOS PLENOS en 4 años lo que equivale a generar al menos medio millón por año.

Su falacia se pone en evidencia cuando revisamos las cifras del IESS: DE MAYO A NOVIEMBRE DEL 2021, LAS NUEVAS AFILIACIONES AL SEGURO GENERAL OBLIGATORIO FUERON 73.893. El corte a la fecha refiere menos de 84.000 nuevos afiliados. ¿Dónde están los 350.000 nuevos empleos? Tampoco se han generado 350 mil empleos precarios, como afirmó Lasso.

Es decir, ni siquiera tomando en cuenta al sector informal podemos concluir qué hay un incremento de tal magnitud de mayo 2021 a abril 2022.

En el empleo es igual, siempre hemos tenido precariedad pero en el 2019 eran 38 de cada 100 personas las que accedían a un empleo de 40 horas, donde ganaban más del mínimo.

Justicia que garantiza democracia



En 2022 esa cifra es de 33%, aquello representa un déficit de empleo adecuado de más 400 mil personas. Las cifras de empleo con seguridad social evidencian que aún frente a 2019 hay un déficit de 126 mil empleos. Y que desde que Lasso asumió solo se recuperaron 84 mil empleos. Esto le genera al IESS una merma de sus ingresos de por lo bajo \$120 millones al año..."

**5.3. PROMESA INCUMPLIDA EN EL EJE SOCIAL:
"CONTROLAREMOS AL CRIMEN ORGANIZADO".**

Otro dato perturbador y que demuestra el absoluto incumplimiento del presidente Lasso de lo que ofrecía en campaña al afirmar irresponsablemente en cada cantón que visitaba que podría resolver los problemas del país incluyendo la crisis carcelaria en apenas 100 minutos llega al extremo cuando desde que inició su mandato se han producido 5 masacres carcelarias con una cifra superior a los 390 reos asesinados en centros de detención estatales que se supone están bajo la responsabilidad y la custodia del gobierno que preside el bachiller Guillermo Lasso, alarmante que hasta la presente fecha no exista una sola política criminal seria, una política carcelaria no existe ninguna alternativa a lo que está ocurriendo y ni siquiera se piensa en una mayor inversión Social para que los jóvenes desistan de unirse a estos grupos violentos.

5.4. OFERTA INCUMPLIDA EN EL EJE SOCIAL: "VIVIENDA DIGNA PARA TODAS LAS FAMILIAS DEL ECUADOR"
Se ofreció "vivienda digna para todas las familias del Ecuador". Se prometió establecer "mecanismos para que las entidades financieras respaldes (SIC) un plan de construcción de vivienda social". Ni siquiera el Banco de Guayaquil ha abierto estos mecanismos.

Prometieron además "combatiremos el tráfico de tierras de forma integral para que nunca más la familia ecuatoriana tenga que vivir en condiciones deplorables y sin acceso a un vivienda digna" Nada más falso, en las comunas por ejemplo, a nivel nacional, los invasores de tierras se apropian con violencia y con total indiferencia estatal de territorios ancestrales y los trafican sin control ni represión alguna. En un año de gobierno no hay ningún preso por estos delitos. Se prometió además "mayor cobertura de servicios básicos" en el sector rural.

En un año de gobierno se mantienen las mismas tasas de desatención estatal. Solo el 43% de habitantes de zonas rurales obtienen agua por medio de una red pública, apenas el 27% tiene acceso a sus viviendas a través de carreteras y solo un 22% tiene acceso a internet.

Se ofreció un "mayor acceso a internet" porque los candidatos concluían que



esto "mejoraría la comunicación de estos hogares y reduciría el analfabetismo digital".

5.5 OFERTA INCUMPLIDA EN EL EJE SOCIAL: "NO MÁS VIOLENCIA INTRAFAMILIAR NI ABUSOS CONTRA LA MUJERES

En la página 24 del Plan de Trabajo se ofrece "no más violencia intrafamiliar ni abusos contra las mujeres". Actualmente en Ecuador ingresan a la Fiscalía General del Estado 42 denuncias de mujeres abusadas sexualmente por día...

5.6 OFERTA INCUMPLIDA EN EL EJE ECONÓMICO: "NO SUBIREMOS LOS IMPUESTOS".

Otra promesa incumplida por los señores Guillermo Lasso Mendoza y Alfredo Borrero lo constituye su oferta de no incrementar los impuestos pues consideraban que éstos castigaban severamente la economía de un país que necesita reactivarse. No obstante, el 29 de noviembre 2021, el presidente de la República Guillermo Lasso, envió la reforma tributaria, o Ley para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal, para su publicación en el Registro Oficial. Ese mismo día, a las 17h00, el documento fue efectivamente publicado por la Gaceta estatal. La justificación para actuar de este modo, la buscamos y encontramos en una fuente oficial, un comunicado de prensa en el que se le informa al país que, la decisión procede bajo el sistema democrático del país, pues al ser un proyecto de ley enviado con carácter económico urgente han transcurrido los 30 días que establece la Constitución para su tratamiento...

5.7 OFERTA INCUMPLIDA EN EL EJE AMBIENTAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE: LA ENORME RIQUEZA QUE POSEEMOS NOS IMPONE LA RESPONSABILIDAD DE CONSERVAR EL PATRIMONIO NATURAL Y A LA VEZ MEJORAR LA CALIDAD DE VIDA DE LOS ECUATORIANOS

En el PLAN DE TRABAJO que atacamos por incumplimientos, concretamente en el punto 2.9 se hace referencia a un "Ecuador Sustentable". Citamos textualmente:

"Los ecuatorianos tenemos la fortuna de vivir en un país que, además de ser rico en recursos naturales es megadiverso. Sin embargo, la enorme riqueza que poseemos nos impone la responsabilidad de CONSERVAR el patrimonio natural y a la vez mejorar la calidad de vida de los ecuatorianos". REALIDAD El gobierno de Guillermo Lasso, en la página 50 de su plan de trabajo, prometió que los recursos de la explotación petrolera "nos permitirá lograr los recursos necesarios para el desarrollo de sectores prioritarios como educación salud y seguridad" No obstante que el precio del barril de crudo ha llegado a niveles inesperados como consecuencia del contexto global, no



existe ningún incremento en la inversión social. El Gobierno de Ecuador hasta la presente fecha no brinda un informe público e integral de las acciones de limpieza y remediación tras el derrame de petróleo ocurrido en una zona de la Amazonia por la rotura del Oleoducto de Crudos Pesados (OCP), que suspendió VEINTICUATRO HORAS DESPUÉS DEL DERRAME.

Hasta la presente fecha no se informa de acciones concretas de indemnización a los miles de campesinos afectados. No queda allí, el gobierno de Guillermo Lasso y Alfredo Borrero, en un año han avanzado con una política pública extractivista, hechos que se COMPRUEBAN en derecho, a partir de la expedición del Decreto 95 sobre política petrolera del 07 de julio de 2021 y el Decreto 151 sobre política minera del 05 de agosto de 2021, documento (SIC) que constituyen una grave amenaza para los derechos constitucionales...

5.8 PROMESA INCUMPLIDA: SALUD GRATUITA Y DE CALIDAD
En la página 6 del Plan de gobierno se compromete, concretamente en el acápite 1.1. "Salud gratuita y de calidad".

Como los argumentos del Ministerio de Salud, del IESS y de la Procuraduría opuestos a todos los médicos y enfermeros fueron desechados por la mayoría de los jueces nacionales a nivel nacional (...) Pero el tema va más allá, los hospitales públicos están totalmente desabastecidos los médicos y enfermeros son obligados ahora a trabajar más de las 160 horas fijadas por la ley, se ha despedido a 1300 médicos en las últimas 3 semanas y prevé un despido masivo en el mes de junio sustancialmente en el IESS. (...)

5.9 EXAMEN DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO PRESENTADO POR EL PRESIDENTE GUILLERMO LASSO QUE CLARAMENTE SE CONTRADICE CON SUS OFERTAS DEL PLAN DE GOBIERNO 2021- 2025.

17 El Plan Nacional de Desarrollo (PND) presentado por el gobierno ecuatoriano en el mes de septiembre de 2021 pone en clara evidencia las intenciones del Ejecutivo respecto al futuro del país demostrando profundas contradicciones con las ofertas de campaña. Ciertamente, a nivel discursivo se ofrece libertad, democracia, seguridad, un millón de empleos, plenas oportunidades, es claro que el plan carece de una metodología elemental para informarnos cómo se producirán dichos eventos. (...)"

50. De lectura de los motivos expuestos por la recurrente, no se establece con claridad y precisión cómo y en qué medida se da el incumplimiento, ni tampoco se presenta documentación alguna que justifique sus afirmaciones. Otras afirmaciones de la solicitante de la revocatoria, refieren ofertas, promesas de campaña respecto de los cuales se emiten comentarios que, por muy



respetables que pudieran ser, no contienen, ni constituyen elementos claros, precisos y justificados de contradicción.

51. Al respecto, la sentencia expedida por el Tribunal Contencioso Electoral en la causa No. 094-2017-TCE, fue una decisión que, contiene hechos de relevante similitud, puede ser utilizada como precedente jurisprudencial en esta causa. En esa decisión, este organismo reflexionó que en la tramitación de la solicitud de revocatoria del mandato, no es función del Consejo Nacional Electoral actuar de oficio para la obtención de prueba, siendo las partes que intervienen en este procedimiento quienes deben justificar lo que afirman conforme lo determina la ley y que el artículo 27 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana establece que la solicitud de formularios para la recolección de firmas a efecto de la revocatoria del mandato de una autoridad de elección popular, debe contener la motivación que la respalde de manera clara y precisa, justificando las razones en las que se sustenta la solicitud; y, que la motivación no podrá cuestionar el cumplimiento pleno de las funciones y atribuciones que por ley les corresponde a las autoridades.
52. En este sentido, la valoración sobre un posible incumplimiento de un plan de trabajo que se lo diseña plurianualmente, debe ser concretamente comprobado, más aún si en el plan de trabajo no consta la determinación de fases o etapas para su ejecución, que permitan la medición del avance o no del mismo, lo que impide establecer o atribuir a la autoridad cuestionada -de manera objetiva y precisa- el incumplimiento del referido plan de trabajo por parte de la autoridad electa, como pretende la recurrente.
53. A esto se añade que no hay que perder de vista, que esta causa se instaura en razón de las causales de revocatoria en las que pudo haber incurrido el doctor Alfredo Borrero Vega en su calidad de Vicepresidente de la República es decir no se individualizaron los cargos expuestos como motivos de revocatoria, que pudieran ser producto de su gestión propia, lo cual debe ser considerado a la luz del artículo 226 de la Constitución de la República que dispone:

“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. 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.”

54. De lo expuesto se concluye que la ciudadana Kerly Dayanna Carvajal Ordóñez en su solicitud de revocatoria incumplió con lo dispuesto en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, artículos 25 y siguiente innumerado; tampoco respaldó con medios demostrativos que sus argumentos se encuentre materialmente justificados, como exige imperativamente el artículo 27 de la citada Ley, en torno a la causal invocada; lo que conlleva a la imposibilidad de calificar los hechos descritos sobre un posible incumplimiento, dentro del supuesto de hecho que regula la causal de destitución, lo que además proscribire la posibilidad de atribuir la consecuencia jurídica de la norma, es decir, la revocatoria por incumplimiento del plan de trabajo.

55. En tales circunstancias, este juzgador encuentra que las Resoluciones No. PLE-CNE-3-4-7-2022 y PLE-CNE-4-10-7-2022, cuentan con motivación suficiente, a la luz de la sentencia 1158-17-EP/ 21 de la Corte Constitucional.

Por todo lo expuesto, este juzgador, **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 subjetivo contencioso electoral interpuesto por la señorita Kerly Dayanna Carvajal Ordóñez, en contra de las Resoluciones No. PLE-CNE-3-4-7-2022 y PLE-CNE-4-10-7-2022, expedidas por el Pleno del Consejo Nacional Electoral.

SEGUNDO: UNA VEZ ejecutoriada la presente sentencia, se dispone el archivo de la causa

TERCERO: NOTIFICAR el contenido de la presente sentencia:

a) A la recurrente: consejoabogaciaecuador@outlook.com;
kerlycarvajal27@gmail.com; accionjuridicapopular@gmail.com; y,
angeporras1971@gmail.com.

b) Al Consejo Nacional Electoral en los correos electrónicos:
secretariageneral@cne.gob.ec; santiagovallejo@cne.gob.ec;
noraguzman@cne.gob.ec; dayanatorres@cne.gob.ec;
asesoriajuridica@cne.gob.ec y casilla contencioso electoral Nro. 003.



DESPACHO DR. FERNANDO MUÑOZ BENÍTEZ



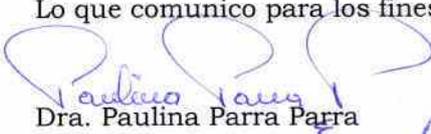
CAUSA No. 171-2022-TCE

CUARTO: Publíquese la presente sentencia en la cartelera virtual-página web 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. Fernando Muñoz Benítez, JUEZ DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL

Lo que comunico para los fines de Ley.-


Dra. Paulina Parra Parra
SECRETARIA RELATORA



Justicia que garantiza democracia

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