



PÁGINA WEB-CARTELERA VIRTUAL DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL

A: PÚBLICO EN GENERAL

Dentro de la causa No. 149-2017-TCE, se ha dictado lo que a continuación me permito transcribir:

**“SENTENCIA
CAUSA No. 149-2017-TCE**

TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL.- Quito, Distrito Metropolitano 5 de enero de 2018, las 15h00. **VISTOS.-** Agréguese a los autos el escrito firmado por la economista Denisse Robles Andrade, Alcaldesa del GAD Municipal del cantón Milagro y el abogado Fabricio Guerrero Valarezo, presentado en el Tribunal Contencioso Electoral, el 29 de diciembre de 2017, a las 15H54.

I. ANTECEDENTES

1.1. Resolución PLE-CNE-7-1-12-2017, dictada por el Pleno del Consejo Nacional Electoral el 1 de diciembre de 2017, en la cual se resolvió inadmitir la solicitud de entrega del formato de formulario para la recolección de firmas para la revocatoria de mandato presentada por la señora Cynthia Vanessa Carrión Centanaro, en contra de la señora Denisse Priscila Robles Andrade, Alcaldesa del cantón Milagro, de la provincia del Guayas. ((Fs. 2921 a 2929 vuelta)

1.2. Recurso Ordinario de Apelación interpuesto por la señora Cynthia Vanessa Carrión Centanaro, proponente de la revocatoria de mandato de la señora Denisse Priscila Robles Andrade, Alcaldesa del cantón Milagro, provincia del Guayas, en contra de la Resolución PLE-CNE-7-1-12-2017. (Fs. 1 a 5)

1.3. Razón de sorteo electrónico sentada por la Secretaria General del Tribunal Contencioso Electoral, el 11 de diciembre de 2017, mediante la cual se radica la competencia de la causa No. 149-2017-TCE, en el doctor Arturo Cabrera Peñaherrera, en calidad de Juez Sustanciador. (Fs. 28)

1.4. Providencia dictada por el Juez Sustanciador, el 12 de diciembre de 2017, a las 11h30, mediante la cual dispuso en lo principal que el Consejo Nacional Electoral, en el plazo de (2) dos días, contados a partir de la notificación de la providencia, remita en original o en copia certificada, el expediente íntegro que guarda relación con la Resolución PLE-CNE-7-1-12-2017. (Fs. 29-29 vuelta)

1.5. Oficio No. CNE-SG-2017-0638 de 14 de diciembre de 2017, suscrito por el abogado Fausto Holguín Ochoa, en su calidad de Secretario General del Consejo Nacional Electoral, mediante el cual remite "(...) 1. Ciento noventa y seis (196) fojas



útiles, en copias certificadas; 2. Anexos en dos mil seiscientos seis (2606) fojas originales (...) Referente al Recurso Contencioso Electoral de Apelación interpuesto por la señora Cynthia Vanessa Carrión Centanaro, en contra de la resolución PLE-CNE-7-1-12-2017, de 1 de diciembre de 2017(...)" (Fs. 2879 a 2879 vuelta)

1.6. Providencia dictada el 19 de diciembre de 2017, a las 09h00, en la que se ordena al Consejo Nacional Electoral que en el plazo de un (1) día complete el expediente, en los términos señalados en esa providencia. (Fs. 2881 a 2882 vuelta)

1.7. Oficio N° CNE-SG-2017-00693 de 19 de diciembre de 2017, suscrito por el abogado Fausto Holguín Ochoa, Secretario General del Consejo Nacional Electoral, mediante el cual da cumplimiento a lo dispuesto en el acápite primero de la providencia dictada el 19 de diciembre de 2017, a las 19h00. (Fs. 2941)

1.8. Auto de admisión a trámite dictado por el Juez Sustanciador el 20 de diciembre de 2017, a las 12h30. (Fs. 2943 -2943 vuelta)

1.9. Escrito suscrito por la economista Denisse Robles Andrade, Alcaldesa del cantón Milagro y el abogado Fabricio Guerrero Valarezo, ingresado en el Tribunal Contencioso Electoral, el 29 de diciembre de 2017 a las 15h54, con (1) un anexo. (Fs. 2955 a 2959 vuelta)

II. COMPETENCIA

La Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 221, numeral 1, 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, señalan dentro de las atribuciones del Tribunal Contencioso Electoral el "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".

De la revisión del expediente se desprende que la recurrente interpuso recurso ordinario de apelación en contra de la Resolución PLE-CNE-7-1-12-2017 dictada por el Pleno del Consejo Nacional Electoral en sesión ordinaria de 1 de diciembre de 2017.

Por lo expuesto, este Tribunal es competente para conocer y resolver la presente causa de conformidad con lo establecido en el numeral 12 del artículo 269 del Código de la Democracia, en concordancia con el artículo 268 ibidem.

III. LEGITIMACIÓN ACTIVA

El inciso tercero del artículo 244 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia,



dispone:

*"En el caso de consultas populares y referéndum, podrán proponer los recursos quienes hayan solicitado el ejercicio de la democracia directa; **en el caso de revocatorias del mandato, los que han concurrido en nombre de los ciudadanos en goce de sus derechos políticos para pedir la revocatoria**, así como la servidora o servidor público de elección popular a quien se solicite revocar el mandato." (El énfasis no corresponde al texto original)*

Conforme se verifica del expediente la señora Cynthia Vanessa Carrión Centanaro, compareció en el ámbito administrativo ante el Consejo Nacional Electoral, por sus propios derechos, como solicitante del formulario para la recolección de firmas de la revocatoria del mandato de la señora Denisse Priscila Robles Andrade, Alcaldesa del cantón Milagro, de la provincia del Guayas; por lo expuesto, la accionante en la calidad en la que interviene cuenta con legitimación activa para interponer el presente recurso.

IV. OPORTUNIDAD DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO

El Oficio No. CNE-SG-2017-000544-Of, de 4 de diciembre de 2017, que contiene la Resolución PLE-CNE-7-1-12-2017, dictada por el Pleno del Consejo Nacional Electoral, el 1 de diciembre del 2017, fue notificado a través del correo electrónico cynthia.vanessacc@gmail.com, perteneciente a la señora ingeniera Cynthia Vanessa Carrión Centanaro, el lunes 4 de diciembre de 2017, a las 19h10, conforme se verifica en la razón de notificación sentada por el abogado Fausto Holguín Ochoa, Secretario General del Consejo Nacional Electoral, que obra a fojas 2933 del expediente.

Consta en el expediente la notificación y razón de notificación del texto de la Resolución Nro. PLE-CNE-7-1-12-2017 efectuada el 6 de Diciembre de 2017, a las 10h00, por parte de la abogada Jussara Cucalón Borbor, en su calidad de Responsable de la Secretaría General de la Delegación Provincial Electoral del Guayas a la señora Cynthia Vanessa Carrión Centanaro. (Fs. 8, 2939, 2940)

El escrito que contiene el recurso ordinario de apelación se presentó en la Delegación Provincial Electoral del Guayas el 9 de diciembre de 2017, a las 15h46, conforme se desprende del Oficio Nro. CNE-DPGY-2017-0727-Of suscrito por el economista Marlon Antonio Lanata Carbo, Director de la Delegación Provincial Electoral del Guayas; el referido oficio ingresó en el Tribunal Contencioso Electoral, el 11 de diciembre de 2017, por lo tanto, el recurso fue presentado oportunamente dentro del plazo previsto en la ley.

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

V. ANÁLISIS DE FONDO



5.1. El escrito que contiene el Recurso Ordinario de Apelación, oficio No. 02-2017-CVC, se sustenta en los siguientes argumentos:

5.1.1. Mediante oficio No. 01-2017-CVCC de 24 de Octubre del 2017, presentó una solicitud de revocatoria del mandato en contra de la señora Alcaldesa del cantón Milagro de la provincia del Guayas, Denisse Priscila Robles Andrade, con base en el incumplimiento del Plan de Trabajo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 25 y el numeral 3 del artículo innumerado agregado a continuación del artículo 25 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y el literal a) del artículo 14 del Reglamento para el Ejercicio de la Democracia Directa a través de la Iniciativa Popular Normativa, Consultas Populares, Referéndum y Revocatoria del Mandato.

5.1.2 La accionante señala que la resolución PLE-CNE-7-1-12-2017, le fue notificada el 6 de Diciembre de 2017, por la abogada Jussara Cucalón Borbor, responsable de Secretaría General de la Delegación Provincial Electoral de la Provincia del Guayas e indica la apelante que en el artículo 2 de la referida resolución, se inadmitió su solicitud de revocatoria del mandato.

5.1.3. Manifiesta que en la resolución PLE-CNE-7-1-12-2017 "...no se realiza un análisis de fondo, ni tampoco una valoración adecuada a cada documento que adjunte en el Oficio N° 01-2017-CVCC, como respaldo a cada incumplimiento del Plan de Trabajo de Denisse Robles; lo que genera que la resolución PLE-CNE-7-1-12-2017 no esté adecuadamente motivada vulnerando el derecho a revocar establecido numeral 6 del artículo 61 de la Constitución de la República del Ecuador y el derecho al debido proceso en la garantía de motivación establecido el literal l) del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador." (SIC)

Señala que en los considerandos de la resolución PLE-CNE-7-1-12-2017, se indica que "(...) Para finalizar, en cuanto los supuestos incumplimiento cuatro, cinco y seis descritos por la proponente, se de aclarar que en el Plan de Trabajo presentado por la hoy Alcaldesa, no consta fechas o plazos; individualizados para la ejecución de dichos proyectos y propuestas; por lo cual se entiende que son realizables y ejecutables dentro de todo el periodo de gestión (2014-2019) (...)" (SIC)

Cita la accionante lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 11 y numeral 6 del artículo 61 de la Constitución de la República del Ecuador.

En su recurso, la apelante expresa que no es válido el considerando de la resolución PLE-CNE-7-1-12-2017 en el cual se alega que "... por falta de fechas y plazos en el Plan de Trabajo, no analiza algunos incumplimientos y de esta forma niega el derecho a revocar."

5.1.4. Indica la recurrente que los documentos públicos entregados junto al Oficio N° 01-2017-CVCC, que se encuentran en el expediente, se acojan como pruebas conforme lo establece el artículo 33 del Reglamento de Trámites Contencioso Electorales del Tribunal Contencioso Electoral.



La accionante solicita que se acoja como pruebas -a las que denomina A y B- las declaraciones juramentadas de varias personas.

5.1.5. La accionante expresa textualmente en su escrito de apelación lo siguiente:

"La norma técnica ecuatoriana NTE INEN 1108, define que el agua potable es el agua cuyas características físicas, químicas microbiológicas **han sido tratadas** a fin de garantizar su aptitud para consumo humano. Además, define que el agua cruda es el agua que se encuentra en la naturaleza y que **no ha recibido ningún tratamiento** para modificar sus características: físicas, químicas o microbiológicas.

Es importante recordar que las normas técnicas ecuatorianas NTE INEN son de carácter obligatorio, están respaldadas en la Ley del Sistema Ecuatoriano de Calidad y son de libre acceso en la página oficial del SERVICIO ECUATORIANO DE NORMALIZACIÓN. Por lo tanto para que una agua sea considerada agua potable debe tener un tratamiento como lo establece la norma NTE INEN 1108 y por lógica ese tratamiento debe ser una Planta de Tratamiento de Agua Potable.

En la PRUEBA A, se declara que el agua que consumimos los milagreños es agua de pozo y que no existe ninguna planta de tratamiento. Lo que se entiende que en cantón Milagro el **porcentaje de agua potable de calidad es el 0%** ya que el agua de pozo que se consume no se le da ningún tratamiento como lo define la normativa ecuatoriana, al no existir ninguna planta de tratamiento de agua potable y al contrario se puede expresar que los milagreños consumimos agua cruda. En consecuencia la señora Denisse Robles **ha incumplido con el plan de trabajo**, de acuerdo a la primera consideración particular en la página 47 del Plan de Trabajo que se compromete que para el año 2007, el cantón Milagro cuente con el 95% de cobertura y calidad de agua potable.

En la PRUEBA B, se declara que en las parroquias rurales de Milagro, no cuentan con los servicios básicos de alcantarillado sanitario o pozo séptico técnicamente diseñados. Lo que se entiende que en el cantón Milagro el **porcentaje que se cuenta con pozos sépticos técnicamente diseñados es el 0% en el área rural**, de acuerdo a lo expresado en la PRUEBA B. En consecuencia la señora Denisse Robles **ha incumplido con el plan de trabajo**, de acuerdo a la primera consideración particular en la página 47 del plan de trabajo de Denisse Robles, para el año 2017 de las áreas rurales cuenten con pozos sépticos técnicamente diseñados por lo menos el 95%.

En la prueba A, se declara que el Municipio de Milagro no ha implementado un **programa de clasificación de desechos en los hogares milagreños**. Lo que se entiende que en el cantón Milagro, el porcentaje de la **clasificación de desechos orgánicos, plásticos y papel en los hogares de las familias milagreñas es del 0%**, ya que no se ha ejecutado tal programa municipal para esto. En consecuencia la señora Denisse Robles, **ha incumplido con el plan de trabajo**, de acuerdo a la meta 7.7.4 de línea de acción 7 de la página 43 del plan de trabajo, se propone como meta lograr que (por lo menos) el 32.0% para el año 2017, nuestros hogares clasifiquen los desechos orgánicos, el 45% de nuestros hogares clasifiquen los desechos



plásticos, el 32.0% de nuestros hogares clasifiquen los desechos de papel.

A pesar que en el (...) Oficio N° 01-2017-CVCC, he expresado cada meta y propuesta de acuerdo al porcentaje que ha incumplido la señora Denisse Robles. En los considerandos de la resolución PLE-CNE-7-1-12-2017, no establece cuales son los porcentajes alcanzados actualmente en cada meta y propuesta puesto en discusión, conforme a la documentación, entregada por la señora Alcaldesa de Milagro en el oficio s/n el 1 de Noviembre del 2017. Esto da lugar, que existe falta documentación oficial para establecer cuales son los porcentajes de las metas y propuestas que están en observación. Por lo tanto, cada incumplimiento del plan de trabajo de Denisse Robles, expresado en el Oficio N° 01-2017-CVCC, son argumentos válidos ya que en los considerandos de la PLE-CNE-7-1-12-2017 no estableció lo contrario con la documentación presentado por Denisse Robles.

La PRUEBA A y PRUEBA B deja claro que en la resolución PLE-CNE-7-1-12-2017 no se ha realizado un contraste adecuado con lo presentado en el (...) Oficio N° 01-2017-CVCC y lo presentado por la señora Alcaldesa de Milagro..." (SIC)

5.1.6. Señala que en su Oficio N°01-2017-CVCC de petición inicial, estableció el estado actual de cada meta y propuesta que se pone en discusión, respaldándose de diferentes documentos.

5.1.7. Indica que la resolución PLE-CNE-7-1-12-2017 no realiza un contraste entre el estado actual de cada meta y propuesta expuesto en su Oficio N° 01-2017-CVCC, con lo presentado por la señora Denisse Robles y el plan de trabajo, considera que se debía realizar un contraste adecuado con la documentación presentada por la Alcaldesa, para garantizar el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, establecido en el literal l) del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución.

5.1.8 Que lo expresado en los considerandos de la resolución PLE-CNE-7-1-12-2017 no son válidos porque al no realizar un análisis adecuado se ha vulnerado el derecho a revocar establecido en el numeral 6 del artículo 61 de la Constitución y el derecho al debido proceso.

Manifiesta la accionante que "...En el caso que no se pueda establecer el estado actual de cada meta y propuesta que está en discusión, con la documentación presentada por la señora Denisse Robles en el oficio s/n del 1 de Noviembre del 2017 y no poder realizar un análisis adecuado con lo expresado claramente en el Oficio N° 01-2017-CVCC; solicitó que se aplique el numeral 3 del artículo 11 de la Constitución de la República del Ecuador, con el fin de precautelar el derecho a revocar cuando existe falta de la norma jurídica." (SIC)

5.1.9 Solicita que se acepte el recurso ordinario de apelación, se declare la nulidad de la resolución PLE-CNE-7-1-12-2017 y se disponga al Consejo Nacional Electoral que proceda a entregar formularios para la recolección de firmas conducentes a la solicitud de revocatoria del mandato a la señora alcaldesa del cantón Milagro de la Provincia del Guayas, Denisse Priscila Robles



Andrade, en consideración de que "...en el Oficio N° 01-2017-CVCC se ha determinado de manera clara y precisa los incumplimientos del plan de trabajo de Alcaldesa del cantón, Denise Robles; en conformidad al numeral 3 del artículo innumerado agregado a continuación del artículo 25 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y literal a del artículo 14 del Reglamento para el Ejercicio de la Democracia Directa a través de la Iniciativa Popular Normativa, Consultas Populares, Referéndum y Revocatoria del Mandato; y la resolución PLE-CNE-7-1-12-2017 no está adecuadamente motivada..."

5.1.10 Como anexos adjunta: Copia de la cédula de ciudadanía y certificado de votación de la señora Cynthia Carrión; Copia de cédula de ciudadanía, certificado de votación y matrícula profesional de la abogada Evelin Angamarca Pérez; Notificación de la resolución PLE-CNE-7-1-12-2017; Declaración juramentada de los señores Guillermo Emanuel Contreras Bolaños, Sergio Adrian Albarracin Bajaña y Ruth María Prócel Manzaba y Declaración juramentada de los señores Felix Guillermo Jiménez Valencia; Marco Gustavo Chiriguaya Martínez, Fernando Daniel Carrillo Prócel y Edison Patricio Castro Vera; (Fs. 6 a 26)

VI. DETERMINACIÓN DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS

El Pleno del Tribunal Contencioso Electoral, para resolver la presente causa, formula las siguientes interrogantes:

- **¿Cuál es la naturaleza jurídica, alcance y efecto de una petición de revocatoria de mandato y qué función cumple el Consejo Nacional Electoral?**
- **¿Cuáles son las causales que motivan la solicitud de formularios para la revocatoria del mandato de la Alcaldesa del cantón Milagro, de la provincia del Guayas?**
- **¿La autoridad de elección popular contra la cual se presentó la solicitud de revocatoria -durante el plazo previsto por la Ley- ¿impugnó documentadamente las pretensiones de los solicitantes?**
- **¿La resolución adoptada por el Pleno del Consejo Nacional Electoral vulneró el derecho a revocar el mandato así como el debido proceso en la garantía de la motivación?**

6.1. ¿Cuál es la naturaleza jurídica, alcance y efecto de una petición de revocatoria de mandato y qué función cumple el Consejo Nacional Electoral?

6.1.1. La Constitución de la República del Ecuador, determina que el más alto



deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos de los ciudadanos¹, por tanto la participación ciudadana a través de los mecanismos de democracia directa, participativa o comunitaria, es una de esas obligaciones que permite garantizar el ejercicio directo del poder ciudadano.

La norma suprema en su artículo 95 prevé que los ciudadanos en forma individual y colectiva participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso de permanente de construcción del poder ciudadano. De la misma forma determina que la participación de la ciudadanía en todos los asuntos públicos es un derecho, que se ejerce a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.

Así en los artículos 100 al 107 de la Carta Fundamental se desarrollan distintos mecanismos de participación ciudadana en los diferentes niveles de gobierno, en la gestión pública en general y otros espacios participativos que pueden ser a nivel de acción nacional o local, modalidades de control social y otros que promueve la ciudadanía a través de los mecanismos de democracia directa como son la iniciativa popular normativa, consultas populares, referéndum y revocatorias de mandato.

Es decir, la Constitución establece una relación directa entre la ciudadanía y el Estado, sus instituciones y autoridades, que permite que se convierta en un actor protagónico de la toma de decisiones y además el principal fiscalizador del Estado, como consta en el inciso primero del artículo 204 de nuestra Constitución, que establece que el pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación.

Tanto es así que, la Constitución en su artículo 61 y el Código de la Democracia en sus artículos 2 y 5 reconocen a los ciudadanos el derecho para pronunciarse a través de los mecanismos de democracia directa.

La normativa vigente se ha enfocado a fortalecer la participación y la construcción del poder ciudadano, así como, en el control social de todos los niveles de gobierno, las funciones e instituciones del Estado, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que manejan fondos públicos, prestan servicios o desarrollan actividades de interés público, tanto en el territorio nacional como en el exterior².

¹ Veáse artículo 11 numeral 9.

² Artículo 29 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana



6.1.2. Como ya se ha señalado este Tribunal en sentencias anteriores, la revocatoria del mandato se constituye entonces en una herramienta democrática a través de la cual se puede:

"...controlar de forma acertada a los gobernantes electos, en el cumplimiento de la ejecución del programa de gobierno o plan de trabajo presentado en la inscripción de las candidaturas, así como también el cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales, que permite participar de forma activa, cuando se trata de determinar causas y ejecutar acciones democráticas encaminadas a revocarle el mandato a quien se le ha confiado y no ha cumplido con las expectativas propuestas."³

La Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 105 dispone:

"Art.105.- Las personas en goce de los derechos políticos podrán revocar el mandato a las autoridades de elección popular. La solicitud de revocatoria del mandato podrá presentarse una vez cumplido el primero y antes del último año del periodo para el que fue electa la autoridad cuestionada. Durante el periodo de gestión de una autoridad podrá realizarse sólo un proceso de revocatoria del mandato. La solicitud de revocatoria deberá respaldarse por un número no inferior al diez por ciento de personas inscritas en el registro electoral correspondiente. Para el caso de la Presidenta o Presidente de la República se requerirá el respaldo de un número no inferior al quince por ciento de inscritos en el registro electoral".

6.1.3. En el caso de la revocatoria del mandato se deben reunir ciertas condiciones o requisitos para activar este mecanismo de democracia directa.

El legislador, inicialmente, desarrolló en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y sus reformas, los requisitos que deben cumplir los ciudadanos para poder revocar el mandato a los funcionarios electos previo a la recolección de firmas y llegar a un proceso democrático en el cual los ciudadanos expresan a través del voto. El análisis inicial sobre este mecanismo se refería a cinco puntos⁴:

- "1.- La garantía del derecho de la participación ciudadana a través del ejercicio de la democracia directa.*
- 2.- La garantía de los derechos de la autoridad cuestionada.*
- 3.- La proporcionalidad tanto en los porcentajes de respaldos como recolección de los mismos.*
- 4.- La determinación de los motivos por los cuáles se puede ejercer el derecho a la revocatoria de mandato; y,*
- 5.- La prohibición expresa de solicitar revocatorias del mandato por ejecución plena de funciones y atribuciones conferidas en la Constitución y en la ley. "*

³ Voto Concurrente 094-2017-TCE y Voto Salvado Causa No. 098-2017-TCE.

⁴ Al respecto véase: Informe para Primer Debate del PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATIVA A LA LEY ORGÁNICA ELECTORAL Y DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS-CÓDIGO DE LA DEMOCRACIA - Y A LA LEY ORGÁNICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA QUE REGULAN LA REVOCATORIA DE MANDATO , que consta en el Oficio No. AN-CEGADCOT-175-11 de 7 de febrero de 2011 suscrito por la Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio. (Disponible en: <https://leyes.asambleanacional.gob.ec/>)



Cabe señalar que cuando se aprobó las reformas a la citada Ley, finalmente se determinó que la solicitud de formularios para la recolección de firmas para la revocatoria de mandato de una autoridad de elección popular debe contener la motivación que respalde de manera clara y precisa justificando las razones en las que se sustenta.

6.1.4. La Corte Constitucional ha señalado específicamente respecto al tema de la revocatoria del mandato y los procedimientos legislativos que se cumplen en la tarea de configurar los derechos, lo siguiente:

"...el constituyente determinó ciertos presupuestos regulatorios para la presentación de una solicitud de revocatoria de mandato; entre estos consta que los solicitantes se encuentren en goce de sus derechos políticos, así como también una regulación de carácter temporal, en tanto establece que la solicitud podrá ser presentada a partir del primer año de gestión de la autoridad y hasta antes del último año de funciones de la misma. Finalmente, se establece un respaldo mínimo que legitime democráticamente las solicitudes de revocatoria de mandato haciendo una diferenciación determinada en función de la autoridad pública a la que se pretende someter este mecanismo (...) El principio de no restricción de derechos reconocido en el artículo 11 numeral 4, implica que estos no pueden ser disminuidos injustificadamente por el legislador u otros poderes públicos, lo cual no se opone a la tarea encomendada al legislador respecto de la configuración y regulación de derechos, que incluye el establecimiento de ciertos límites sustentados materialmente en principios constitucionales (...) En este contexto, los procedimientos legislativos cumplen la tarea de configurar y regular el ejercicio de los derechos, sin que en la expedición, codificación, reforma o derogatoria de leyes, el legislador pueda lesionarlos..."⁵

6.1.5. En la Ley Orgánica de Participación Ciudadana en relación a la revocatoria del mandato se establece lo siguiente:

"Art. 25.- Revocatoria del mandato.- Las electoras y electores podrán revocar democráticamente el mandato a las autoridades de elección popular por incumplimiento de su plan de trabajo, de las disposiciones legales relativas a la participación ciudadana y las demás funciones y obligaciones establecidas en la Constitución de la República y la ley correspondiente a cada una de las dignidades de elección popular.

La solicitud de revocatoria del mandato solamente podrá presentarse una vez cumplido el primer año de gestión y antes del último. Durante el periodo de gestión de una autoridad podrá realizarse solo un proceso de revocatoria del mandato. Podrán presentar esta solicitud las electoras y electores que estén empadronados en la circunscripción respectiva de la autoridad a la que se pretende revocar el mandato.

⁵ Sentencia N°. 019-15-SIN-CC de 24 de junio de 2015, Caso N.° 0030-11-IN.



Una persona o sujeto político podrá presentar por una sola vez la solicitud de revocatoria del mandato...

"Art. ...- Requisitos de admisibilidad:

- 1. Comprobación de la identidad del proponente y que este en ejercicio de los derechos de participación;*
- 2. Demostración de no encontrarse incurso en alguna de las causales que lo inhabiliten;
y,*
- 3. La Determinación clara y precisa de los motivos por los cuales se solicita la revocatoria la misma que servirá de base para la recolección de firmas y el proceso de revocatoria;*

En el proceso de admisión se notificará a la autoridad adjuntando una copia de la solicitud y se le otorgará siete días de término para impugnar en forma documentada la solicitud por no reunir los requisitos de admisibilidad.

El CNE tendrá un término de siete días para admitir o negar la solicitud de revocatoria presentada...

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

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

6.1.6 En el Reglamento para el Ejercicio de la Democracia Directa a través de la Iniciativa Popular Normativa, Consultas Populares, Referéndum y Revocatoria del Mandato y sus reformas⁶, en relación a la solicitud del formulario de recolección de firmas de la revocatoria del mandato y su procesamiento ante los órganos electorales pertinentes consta lo siguiente:

"Art. 14.- Contenido de la Solicitud de Formulario para la Recolección de Firmas.- La solicitud se la presentará en el formulario entregado por el Consejo Nacional Electoral..."

⁶ Véase Resoluciones PLE-CNE-2-12-5-2015, PLE-CNE-24-21-12-2015 y PLE-CNE-3-14-4-2016, PLE-CNE-24-21-12-2015 publicadas respectivamente en: Suplemento del Registro Oficial No. 513 de 2 de junio de 2015, Registro Oficial No. 673 de 20 de enero de 2016 y Registro Oficial No. 751 de 10 de mayo de 2016.



Art. 15.- *Notificaciones.- El Consejo Nacional Electoral o la Delegación Provincial según sea el caso, una vez admitida a trámite la solicitud de formularios para revocatoria de mandato, notificará en el término de tres (3) días a la autoridad cuestionada adjuntando copia de la solicitud para que en el término de siete (7) días de notificada la autoridad impugne en forma documentada, si ésta no cumple los requisitos de admisibilidad. (...)*

Una vez cumplido el término de siete (7) días otorgados a la autoridad cuestionada, las delegaciones provinciales en el término de dos (2) días remitirán el expediente completo a la Secretaría General del Consejo Nacional Electoral. "

Art. 16.- *Admisión.- A partir de la recepción en la Secretaría General del Consejo Nacional Electoral del expediente entregado por la Delegación Provincial correspondiente, el Pleno del Consejo Nacional Electoral contará con un término de quince (15) días, dentro de los cuales emitirá su resolución admitiendo o negando la solicitud. (...)"*

"DISPOSICIONES GENERALES

PRIMERA.- *La Secretaría General del Consejo Nacional Electoral o de las delegaciones provinciales receptorá las solicitudes para iniciativa popular normativa, consultas populares, referéndum o revocatoria de mandato, verificarán si la documentación entregada cumple con las formalidades establecidas y no se admitirá a trámite mientras no se corrija.*

El plazo para la verificación de la documentación y/o firmas, empezará a decurrir a partir de la suscripción del acta de entrega - recepción de la documentación por parte de la Secretaría General del Consejo Nacional Electoral o de las delegaciones provinciales según sea el caso. (...)"

6.1.7. La doctrina ha señalado que para la aplicación de la revocatoria del mandato, se requiere: *"...un adecuado equilibrio entre los requisitos ideados para activar los derechos de los ciudadanos y los disponibles para proteger los derechos de los funcionarios electos".*⁷

La Corte Constitucional del Ecuador, respecto del proceso que implica la activación de este mecanismo de democracia directa, sostiene:

"El derecho a revocar el mandato por parte de la ciudadanía a las autoridades de elección popular, al ser un elemento importante que permite el desarrollo de la democracia directa, debe enmarcarse dentro de un proceso transparente, por lo que su regulación debe plasmarse en normas claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes, lo que permitirá el efectivo goce de este derecho ciudadano."⁸

En este contexto, la misma Corte ha indicado respecto al derecho de revocar el mandato que:

⁷ Kornblith (2013), Citado por Daniel Zovato, en su artículo "Las Instituciones de la Democracia Directa" en Libro: Democracias en Movimiento Mecanismos de Democracia Directa y Participativa en América Latina, UNAM, México 2014, p. 23.

⁸ Sentencia No. 001-11-SIO-CC de 26 de enero de 2011, Caso No. 005-10-10, p. 20



“...la Constitución de la República otorga el derecho de revocar al mandato a las autoridades a quienes democráticamente se los concedió previamente, materializando una herramienta de democracia directa que es ejercida en virtud de la soberanía popular prevista en un Estado constitucional de derechos y justicia, social y democracia como el Ecuador (...), a través de la participación protagónica que desempeña la ciudadanía en el poder público, particularmente en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos y en el control de las instituciones del Estado así como de sus representantes (...) concluyendo así, que el adecuado ejercicio de este derecho guarda plena vinculación con las disposiciones constitucionales previstas en los artículos 1 y 95.”⁹

Como ha sostenido este órgano de administración de justicia electoral, en anteriores sentencias:

“...la revocatoria del mandato, acorde con su naturaleza jurídica es un procedimiento reglado por la Constitución y por la Ley, que debe ser acatado y cumplido por los ciudadanos así como las autoridades competentes y para su activación se han previsto obligaciones que deben ser cumplidas tanto por el proponente como por las autoridades electorales ejecutoras de la revocatoria, es así que cada parte tiene certeza de lo que le está permitido, prohibido y regulado por el ordenamiento jurídico y por las autoridades públicas. En consecuencia este Tribunal sostiene que para la revocatoria del mandato de autoridades de elección popular las reglas de juego¹⁰ están estipuladas previamente en la Ley, por lo cual su aplicación garantiza plenamente el derecho a la seguridad jurídica”¹¹.

6.1.8 En relación al trámite administrativo en el Consejo Nacional Electoral y sus órganos desconcentrados, constan en el expediente las siguientes actuaciones para la tramitación de la solicitud del formulario de revocatoria del mandato presentada en contra de la Alcaldesa del cantón Milagro:

a) El 24 de octubre de 2017, a las 16h30, en la Delegación Provincial Electoral del Guayas, se presentó un escrito de la señora Cynthia Vanessa Carrión Centanaro, en el que solicita los formularios para la recolección de firmas correspondientes a la revocatoria de mandato de la señora Alcaldesa del cantón Milagro de la Provincia del Guayas, Denisse Priscila Robles Andrade. (Fs. 2712 a 2720)

b) Notificación a la Alcaldesa del cantón Milagro realizada el 27 de octubre de 2017, a las 15h51 por la Responsable de la Secretaría General de la Delegación Provincial Electoral del Guayas.

⁹ Véase sentencia N°. 019-15-SIN-CC, Caso N°. 0030-11-IN

¹⁰ Para los investigadores Yanina Welp y Uwe Serdült: “(...) La ciencia política ha dedicado intensos debates a la cuestión de la influencia de los diseños institucionales sobre las prácticas. El caso ecuatoriano que ha cambiado de forma pronunciada las reglas que rigen la revocatoria en un plazo de poco más de una década, funciona casi como un laboratorio para observar las consecuencias del rediseño de las reglas del juego.” Artículo: “La revocatoria del mandato: propuesta de análisis”, en Libro: La dosis hace el veneno Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza; Serie Ciencia y Democracia, Instituto de la Democracia, p. 3 y 4

¹¹ Art. 82 de la Constitución de la República del Ecuador: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.”



c) Escrito de impugnación presentado el 1 de noviembre de 2017 en la Delegación Provincial Electoral del Guayas, por la señora Denisse Priscila Robles Andrade, Alcaldesa del cantón Milagro. (Fs. 2875-2878)

d) Memorando Nro. CNE-UPSCC-2017-0021-M, de 13 de noviembre de 2017, mediante el cual la abogada Jussara Polette Cucalón Borbor, remite al Secretario General del Consejo Nacional Electoral, el expediente referente a la solicitud de Revocatoria del Mandato presentada por la señora Cynthia Vanessa Carrión Centanaro, en contra de la Alcaldesa del cantón Milagro de la provincia del Guayas. (Fs. 2864)

e) El abogado Fausto Holguín Ochoa, Secretario General del Consejo Nacional Electoral, mediante Memorando Nro. CNE-SG-2017-2569-M, de 13 de noviembre de 2017, remite al Coordinador Nacional de Asesoría Jurídica, el expediente de la petición de Revocatoria de Mandato presentado por la señora Cynthia Vanessa Carrión Centanaro. (Fs. 2863)

f) Memorando Nro. CNE-DNOP-2017-4291-M de 16 de noviembre de 2017, suscrito por el Director Nacional de Organizaciones Políticas, doctor Fidel Ycaza Vinueza, mediante el cual certifica que en la base de datos de candidatos inscritos y electos que lleva el Consejo Nacional Electoral por intermedio de esta Dirección, para las elecciones del 17 de febrero del 2013, 23 de febrero del 2014 y 19 de febrero del 2017, no consta el nombre de la señora Cynthia Vanessa Carrión Centanaro como candidata de elección popular. (Fs. 2866)

g) Certificación de 16 de noviembre de 2017, suscrita por la abogada Jussara Cucalón Borbor, Responsable de Secretaría General de la Delegación Provincial Electoral del Guayas CNE, a través de la cual informa que "... no se ha receptado por esta secretaría alguna otra petición adicional para el trámite de Revocatoria de Mandato en contra de la Alcaldesa de Milagro, Ingeniera Denisse Robles Andrade..." (Fs. 2868)

h) Certificación de 16 de noviembre de 2017, suscrita por la abogada Jussara Cucalón Borbor, Responsable de Secretaría General de la Delegación Provincial Electoral del Guayas CNE, a través de la cual certifica que "... la señora Cynthia Carrión Centanaro (...) presentó con fecha 24 de octubre de 2017 mediante oficio 01-2017-CVCC la solicitud de los formularios para la recolección de firmas sobre la revocatoria de mandato en contra de la Ingeniera Denisse Robles Andrade, Alcaldesa del cantón Milagro; siendo en esta fecha la única vez que la peticionaria ha ingresado dicha solicitud por esta secretaría..." (Fs. 2869)

i) Certificación de 16 de noviembre de 2017 del Secretario General del Consejo Nacional Electoral, a través de la cual se certifica que la señora Carrión Centanaro Cynthia Vanessa, no registra suspensión de sus derechos políticos y de participación. (Fs. 2872)

j) Memorando Nro. CNE-SG-2017-2584-M de 17 de noviembre de 2017, suscrito electrónicamente por el Secretario General del Consejo Nacional Electoral mediante el cual certifica que "...de la revisión efectuada al sistema informático del Consejo Nacional Electoral, cuyo reporte se adjunta, la señora CARRIÓN CENTANARO CYNTHIA VANESSA (...) se encontraba empadronada y cumplió con el derecho al sufragio en las elecciones del 23 de febrero de 2014 y 19 de febrero de 2017, en la provincia del Guayas, cantón Milagro, parroquia Milagro, Junta 32 F y 31 F respectivamente. De igual manera adjunto el certificado de no registrar suspensión de los derechos políticos y de participación de la



señora CARRIÓN CENTANARO CYNTHIA VANESSA..." (Fs. 2870)

k) Memorando Nro. CNE-DNAJ-2017-0230-M de 28 de noviembre de 2017, suscrito por el Coordinador Nacional de Asesoría Jurídica, a través del cual se remite el Informe Jurídico No. 0043-DNAJN-CNE-2017 elaborado por la Dirección Nacional de Asesoría Jurídica y Normativa. (Fs. 2892)

l) Informe No. 0043-DNAJ-CNE-2017 de 28 de noviembre de 2017, suscrito por la abogada Gabriela Alexandra Molina Molina, Directora Nacional de Asesoría Jurídica y Normativa (E) y revisado por el abogado Ricardo Fabricio Andrade Ureña, Coordinador Nacional de Asesoría Jurídica. (Fs. 2893 a 2904 vuelta)

m) Resolución PLE-CNE-7-1-12-2017 dictada el 1 de diciembre de 2017 por el Pleno del Consejo Nacional Electoral mediante la cual resolvió inadmitir la solicitud de entrega del formato de formulario para recolección de firmas para revocatoria de mandato presentada por la señora Cynthia Vanessa Carrión Centanaro. (Fs. 2921 a 2929 vuelta)

De la revisión del expediente se verifica *-en el ámbito administrativo-* se cumplió el procedimiento previsto tanto en la Ley como en el Reglamento señalado; esto es:

a) La solicitud de formulario de revocatoria del mandato se presentó en la Delegación Provincial Electoral del Guayas; **b)** Se corrió traslado con el contenido de la solicitud de revocatoria a la autoridad municipal para que presente la respectiva impugnación; **c)** La Alcaldesa del cantón Milagro de la provincia del Guayas, presentó su impugnación en la Delegación Provincial Electoral del Guayas, en el tiempo establecido en la Ley y Reglamento respectivo; **d)** El expediente referente a la revocatoria del mandato contra el Alcalde del cantón Milagro tramitado en la Delegación, se remitió al Consejo Nacional Electoral; **f)** En el Consejo Nacional Electoral se verificó la información pertinente respecto: al domicilio y al goce de los derechos de participación; si la solicitante consta como dignidad electa; y, si no ha presentado otra petición de revocatoria en contra del Alcalde del cantón Milagro; igualmente se dispuso la elaboración del Informe Jurídico, luego de lo cual el Pleno del Consejo Nacional Electoral dictó resolución.

6.1.9. El Tribunal Contencioso Electoral, en las causas Nros. 094-2017-TCE¹² y 098-2017-TCE¹³, ha expresado su criterio en relación a cuál es la facultad del Consejo Nacional Electoral en esta materia:

"... existen requisitos que se deben cumplir para que se active la revocatoria del mandato, en ese contexto, la normativa ecuatoriana determina quiénes son las autoridades que se encargarán de ejecutar esta verificación.

¹² Voto concurrente Dr. Arturo Cabrera Peñaherrera.

¹³ Voto salvado Dr. Arturo Cabrera Peñaherrera.



*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."

El órgano electoral, previo a la tramitación de la solicitud, verifica que el proponente o proponentes de la revocatoria, adjunten copias de las cédulas de ciudadanía y el plan de trabajo debidamente certificados por el órgano electoral respectivo. En caso de que la documentación esté incompleta, el Consejo Nacional Electoral o las Delegaciones Provinciales Electorales pueden disponer que se complete la solicitud, previo el análisis del expediente presentado. Una vez cumplido estos requisitos previos, el Consejo Nacional Electoral o la Delegación notifica a la autoridad contra quien se propone la revocatoria a fin de que impugne documentadamente y con esta contestación procede al análisis de la solicitud para determinar si la admite o no a trámite la entrega los formularios para la recolección de firmas.

En base a este análisis, es al Consejo Nacional Electoral, como Órgano de la Función Electoral, a quien le corresponde verificar que los solicitantes cumplan efectivamente en la solicitud de petición de formularios para la recolección de firmas en un proceso de revocatoria de mandato, con los requisitos determinados legal y reglamentariamente, para activar este mecanismo de democracia directa.

Adicionalmente es importante destacar 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.

Por lo expuesto, éste Órgano Electoral debe revisar de manera íntegra y minuciosa el expediente, para admitir o negar la solicitud de formularios para la revocatoria de mandato propuesta por la ciudadanía, sin que esta facultad vulnere lo prescrito en el artículo 226 de la Constitución de la República...".

En este contexto este Tribunal confirma que la revocatoria del mandato, acorde con su naturaleza jurídica es un procedimiento reglado por la Constitución y por la Ley, que debe ser acatado y cumplido por los ciudadanos así como las autoridades competentes y para su activación se han previsto obligaciones que deben ser cumplidas tanto por el proponente como por las autoridades electorales ejecutoras de la revocatoria; y, ratifica la facultad del Órgano Electoral administrativo para verificar plenamente el cumplimiento de los requisitos que exige la

Justicia que garantiza democracia



ley, garantizando que los derechos contenidos en la Constitución no sean vulnerados.

6.2. ¿Cuáles son las causales que motivan la solicitud de formularios para la revocatoria del mandato de la Alcaldesa del cantón Milagro de la provincia del Guayas?

6.2.1. La solicitud inicial de la peticionaria de los formularios para la revocatoria de mandato presentada el 24 de octubre de 2017 en la Delegación Provincial Electoral del Guayas, se refiere en lo principal a lo siguiente:

6.2.1.1. Que en su calidad de electora empadronada del cantón Milagro de la Provincia del Guayas "(...) amparada en el numeral 6 del artículo 61 y artículo 105 de la CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, comparezco ante usted, basada en el artículo 25 numeral 2 de la LEY ORGANICA ELECTORAL Y DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, CODIGO DE LA DEMOCRACIA, para solicitar los formularios para recolección de firmas conducentes a la solicitud de revocatoria del mandato a la señora Alcaldesa del cantón Milagro de la Provincia del Guayas, Denisse Priscila Robles Andrade."

Indica que su solicitud se ampara igualmente en lo dispuesto en el artículo 199 del Código de la Democracia y en el artículo 25 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana e indica que la actual Alcaldesa de Milagro ha incumplido su plan trabajo presentado ante el Consejo Nacional Electoral para las elecciones seccionales del 23 de febrero de 2014.

6.2.1.2. La peticionaria señala que se adjunta en su escrito documentación para que el Consejo Nacional Electoral pueda comprobar su identidad y que se encuentra en ejercicio de su derecho de participación, tanto como para que ese órgano electoral verifique que se encuentra empadronada en la jurisdicción del cantón Milagro y que no es una autoridad electa, conforme lo establecen los numerales 1 y 2 del artículo innumerado agregado a continuación del artículo 25 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

6.2.1.3. Textualmente en el acápite segundo de su escrito manifiesta que:

"... **SEGUNDO.-** En conformidad al numeral 3 del artículo innumerado agregado a continuación del artículo 25 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y literal a del artículo 14 del Reglamento para el Ejercicio de la Democracia Directa a través de la Iniciativa Popular Normativa, Consultas Populares, Referéndum y Revocatoria del Mandato; adjunto las copias certificadas del plan de trabajo presentado por la señora Denisse Robles Andrade para las Elecciones Seccionales del 23 de febrero del 2014, dicho documento me fue otorgado mediante el oficio W. CNE-UPSGG-2017-01038; a continuación hago el detalle de forma clara y precisa de los incumplimientos del plan de trabajo de la señora Denisse Robles:

INCUMPLIMIENTO 1.- De acuerdo al objetivo 3 en la página 10 del plan de trabajo de la



señora Denisse Robles, se compromete a garantizar el 100% el acceso a servicio de agua potable de calidad como un reto básico y fundamental del plan para "Mejorar la calidad de vida de la población".

De acuerdo a la primera consideración particular en la página 47 del plan de trabajo de la señora Denisse Robles, se compromete que para el año 2017, el cantón Milagro cuente con el 95% de cobertura y calidad de agua potable.

Que, la norma técnica ecuatoriana NTE INEN 1108, define que el agua potable es el agua cuyas características físicas, químicas microbiológicas han sido tratadas a fin de garantizar su aptitud para consumo humano.

Que, la norma técnica ecuatoriana NTE INEN 1108, define que el agua cruda es el agua que se encuentra en la naturaleza y que no ha recibido ningún tratamiento para modificar sus características: físicas, químicas o microbiológicas.

Que, la norma técnica ecuatoriana NTE INEN 1108, define que para que una agua sea considerada agua potable debe cumplir con los parámetros establecidos en las TABLAS 1,2,3,4,5,6 Y 7 de dicha norma.

En la imagen 1 que está en el Anexo de imágenes, la señora Denisse Robles propone durante la campaña de Alcalde 2014 de Milagro, que para asegurar que la calidad de agua de Milagro sea óptima va a construir 2 micro plantas potabilizadoras.

En la Imagen 2 que está en el Anexo de imágenes, la señora Denisse Robles propone durante la campaña de Alcalde 2014 de Milagro en publicidad autorizada por CNE el 1 febrero del 2014 en el periódico la Verdad; que con la instalación de dos plantas de tratamiento se logrará agua potable al 100%.

Por lo tanto, para que los ciudadanos milagreños podamos contar con agua potable de calidad es indispensable que Milagro tenga una o varias plantas de tratamiento de agua potable para poder cumplir con los parámetros establecidos en la normativa ecuatoriana y la señora Denisse Robles está consciente de eso de acuerdo a su publicidad de campaña.

Es de conocimiento público que el agua que consumimos los milagreños es una agua de pozo, que no tiene ningún tratamiento físico, químico y microbiológico para ser considerada como agua potable y de acuerdo a la norma ecuatoriana NTE INEN 1108 es considerada como agua cruda.

Durante los 3 años y 5 meses que la señora Denisse Robles ha estado de Alcaldesa, no ha realizado la construcción de una planta de tratamiento de agua potable, **generando que el acceso a servicio de agua potable de calidad para Milagro sea del 0 %.**

Por todo lo expresado, indico como **INCUMPLIMIENTO 1** que la señora Alcaldesa de Milagro Denisse Robles no ha garantizado el 100 % y el 95% para el año 2017, el acceso a servicios de **agua potable de calidad** como lo determina en la página 10 y 47 del plan de trabajo presentado al CNE. En la realidad, la cobertura de agua potable de calidad es del 0 % al no existir ninguna planta de tratamiento de agua potable en el cantón Milagro.



Adjunto la declaración juramentada que hacen los señores Félix Guillermo Jiménez Valencia, Marco Gustavo Chiriguaya Martínez, Fernando Daniel Carrillo Procel, Edison Patricio Castro Vera. Ellos claramente expresan que en el cantón Milagro no existe planta de tratamiento de agua potable y el agua que consumen los milagreños por parte del municipio es agua de pozo. También adjunto la norma ecuatoriana NTE INEN 1108 en el que describa los parámetros que tiene cumplir para el agua sea considerada como agua potable de calidad. Adicional la imagen 1 e imagen 2 esta adjuntado en el Anexo de imágenes. Todo esto se encuentra anexado para que se tome como respaldo en el argumento del **INCUMPLIMIENTO 1** del plan de trabajo de Denisse Robles.

INCUMPLIMIENTO 2.- De acuerdo a la meta 3.4.4 de línea de acción 3 en la página 36 del plan de trabajo de la señora Denisse Robles, se compromete a desarrollar todo un programa de implementación de servicios básicos para el área rural, garantizando para el año 2017, una cobertura del 95 %.

De acuerdo a la primera consideración particular en la página 47 del plan de trabajo de Denisse Robles, para el año 2017 que por lo menos el 95 % de las áreas urbano marginales, así como rurales cuenten con pozos sépticos técnicamente diseñados.

Que, los servicios de alcantarillado sanitario, pluvial y servicio de agua potable son considerados como servicios básicos.

Es de conocimiento público que las parroquias rurales de Milagro que son Roberto Astudillo, Chobo y Mariscal Sucre hasta el momento no cuenta con un alcantarillado sanitario, ni tampoco con pozos sépticos técnicamente diseñados. Además, no existe un alcantarillado pluvial y no existe el servicio de agua potable de calidad ya que el agua que se distribuye es agua de pozo.

Por la tanto, los servicios básicos respecto al alcantarillado sanitario o pozos sépticos técnicamente diseñados es del 0% para el área rural, debido que no existe tal servicio por parte de la administración de Denisse Robles. También al no contar con alcantarillado pluvial y agua potable de calidad, la cobertura de estos servicios básicos es de 0%.

Por todo lo expresado, indico como **INCUMPLIMIENTO 2** que la señora Alcaldesa de Milagro Denisse Robles no ha cubierto para el año 2017 el 95% de servicios básicos en la área rural, ni que el 95 % del área rural cuente con pozos sépticos técnicamente diseñados, como lo determina en la página 36 y 47 del plan de trabajo presentado al CNE. En la realidad, los servicios básicos de alcantarillado sanitario o pozos sépticos técnicamente diseñados, alcantarillado pluvial y agua potable de calidad es del 0% en el área rural del cantón Milagro.

Como respaldo al argumento del **INCUMPLIMIENTO 2** del plan de trabajo de Denisse Robles, adjunto la declaración juramentada de las personas Guillermo Emanuel Contreras Bolaños, Sergio Adrián Albarracín Bajaña y Ruth María Procel Manzaba, que habitan en las áreas rurales de Milagro, mencionadas. Ellos expresan claramente que las parroquias rurales Mariscal Sucre, Roberto Astudillo y Chobo del cantón Milagro, no cuentan con los servicios básicos de alcantarillado sanitario o pozo séptico técnicamente diseñados, ni alcantarillado pluvial y ni agua potable de calidad ya que se distribuye



agua de pozo.

INCUMPLIMIENTO 3.- De acuerdo a la meta 7.4.4 de línea de acción 7 de la página 43 del plan de trabajo de Denisse Robles, se propone como meta lograr que (por lo menos) el 32.0% para el año 2017, nuestros hogares clasifiquen los desechos orgánicos, el 45% de nuestros hogares clasifiquen los desechos plásticos, el 32.0 % de nuestros hogares clasifiquen los desechos de papel.

Es de conocimiento público, que los hogares milagreños no cuentan con un programa municipal para la clasificación de los desechos orgánicos, plásticos y de papel.

Por todo lo expresado, indico como **INCUMPLIMIENTO 3** que la señora Alcaldesa de Milagro Denisse Robles que para el año 2017, no ha cubierto por lo menos el 32 % de los hogares clasifiquen los desechos orgánicos, el 45% de los hogares los desechos plásticos y el 32 % de los hogares los desechos de papel, como lo determina en la página 43 del plan de trabajo presentado al CNE. En la realidad, la clasificación de desechos orgánicos, plásticos y papel en los hogares de las familias milagreñas es del 0 %, ya que no existe tal programa municipal para esto.

Como respaldo al argumento del **INCUMPLIMIENTO 3**, en la declaración juramentada que hacen los señores Félix Guillermo Jiménez Valencia, Marco Gustavo Chiriguaya Martínez, Fernando Daniel Carrillo Procel y Edison Patricio Castro Vera. Ellos expresan claramente que el **Municipio de Milagro no ha implementado un programa de clasificación de desechos en los hogares milagreños.**

INCUMPLIMIENTO 4.- De acuerdo a la segunda consideración particular de la página 47 del plan de trabajo de la señora Denisse Robles se compromete a implementar un plan de manejo integral para ya no disponer con botaderos a cielo abierto, sino con vertederos técnicos y adecuadamente manejados, que estén de acuerdo a las normas medioambientales.

Que, el numeral 4.2.8 del anexo 6 **Norma de calidad ambiental para el manejo y disposición final de desechos sólidos no peligrosos**, del libro VI Calidad Ambiental, del Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio de Ambiente, prohíbe la disposición de desechos sólidos a cielo abierto.

Que, el numeral 4.2.6 del anexo 6 Norma de calidad ambiental para el manejo y disposición final de desechos sólidos no peligrosos, del libro VI Calidad Ambiental, del Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio de Ambiente, prohíbe quemar desechos sólidos a cielo abierto.

Que, el numeral 4.2.8 del anexo 6 Norma de calidad ambiental para el manejo y disposición final de desechos sólidos no peligrosos, del libro VI Calidad Ambiental, del Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio de Ambiente, prohíbe el abandono de desechos sólidos en vías o áreas públicas.

Es de conocimiento público, que los desechos sólidos recolectados por el Municipio de Milagro, se depositan en el botadero conocido como "Los Aguacates", que está localizado en Km 6 de la vía Milagro- Mariscal Sucre, sector los Aguacates, parroquia Mariscal Sucre,



cantón Milagro.

En la foto 1 y foto 2 del Anexo de fotos, se observa que el botadero "Los Aguacates" se ha convertido en un botadero a cielo abierto con un tratamiento inadecuado de los desechos sólidos por parte del Municipio de Milagro.

Este mal manejo de los desechos no cumple la norma ambiental ecuatoriana, ya que todo botadero a cielo abierto está prohibido. Además ese mal manejo, ha generado un foco infeccioso para las personas que habitan cerca del sector "Los Aguacates".

En la foto 3 y foto 4 del Anexo de fotos, se observa los desechos sólidos abandonados en vías y áreas públicas del cantón Milagro, generando botaderos clandestinos a cielo abierto.

En la foto 5 del Anexo de fotos, se observa como desechos sólidos son quemados en el botadero clandestino ubicado en la vía Mariscal Sucre- Milagro.

Hasta la fecha, el municipio de Milagro administrado por la Alcaldesa Denisse Robles, no ha implementado un plan de manejo integral para que el cantón Milagro cuente con vertederos técnicos y adecuadamente manejados, que estén de acuerdo a las normas medioambientales y erradicar los botaderos a cielo abierto tanto municipal y clandestinos. Como resultado, en Milagro no existe ningún vertedero que esté técnicamente y adecuadamente manejado.

Por todo lo expresado, indico como **INCUMPLIMIENTO 4** que la Alcaldesa de Milagro Denisse Robles hasta la fecha, no ha implementado un plan de manejo integral amigable con el medio ambiente para ya no disponer de botaderos a cielo abierto, ni ha implementado vertederos técnicos y adecuadamente manejados que estén de acuerdo a las normas ambientales, como lo determina en la página 47 del plan de trabajo presentado al CNE. En la realidad, el botadero municipal "Los Aguacates", es un botadero a cielo abierto y en Milagro no existe ningún vertedero que cumpla con la normativa ecuatoriana; además el mal manejo de los desechos sólidos por parte del Municipio de Milagro, ha provocado la proliferación de botaderos clandestinos a cielo abierto y la quema de los desechos, incumpliendo lo que establece la Norma de calidad ambiental para el manejo y disposición final de desechos sólidos no peligrosos.

Adjunto la Norma de calidad ambiental para el manejo y disposición final de desechos sólidos no peligrosos y las fotos 1, 2, 3,4 Y 5 están adjuntados en el Anexo de fotos. Todo esto lo adjunto, como respaldo al argumento del INCUMPLIMIENTO 4.

INCUMPLIMIENTO 5.- De acuerdo a la meta 7.4.2 de línea de acción 7 en la página 43 del plan de trabajo de la Alcaldesa Denisse Robles, se compromete a recuperar los márgenes de nuestros ríos, rescatar el entorno y recuperar habitabilidad de la fauna marina.

Es de conocimiento público, que el río Milagro es el principal río del cantón Milagro, el cual atraviesa de este a oeste el cantón pasando por en medio del casco comercial de Milagro.

El Río Milagro tiene dos preocupantes forma de contaminación, el primero es la presencia de desechos sólidos en la ribera del río Milagro como se puede observar en la foto 6, 7 Y 8 del Anexo de fotos. *La segunda forma de contaminación es la descarga de aguas negras al*



río Milagro a través del sistema de alcantarillado como se observa en la foto 6 y 7 del Anexo de fotos.

Estas dos formas de contaminación han provocado que la fauna marina del río Milagro sea seriamente afectada, y, ha llegado al punto que la presencia de peces y otras especies acuáticas sea prácticamente nula debido a la severa contaminación del río.

Además la rivera y el entorno del Río Milagro tienen una imagen de insalubridad debido a estas dos formas de contaminación.

Hasta la actualidad, el Municipio de Milagro administrado por la Alcaldesa Denisse Robles, no ha efectuado un trabajo eficaz para abatir estas formas de contaminación, generando que no se pueda recuperar los márgenes de nuestro río, rescatar el entorno, ni recuperar habitabilidad de la fauna marina del principal cuerpo superficial de agua del cantón Milagro que es el Río Milagro.

Por todo lo expresado, indico como **INCUMPLIMIENTO 5** que la Alcaldesa Denisse Robles no ha recuperado los márgenes, no ha rescatado el entorno y ni ha recuperado habitabilidad de la fauna marina del Río Milagro, como lo determina la página 43 del plan de trabajo presentado al CNE. En la realidad, el principal cuerpo superficial de agua de Milagro que es Río Milagro, tiene su fauna marina devastada por la contaminación de aguas negras y desechos sólidos, además su rivera y el entorno tiene una imagen de insalubridad.

Como respaldo del argumento del INCUMPLIMIENTO 5, las fotos 6, 7, 8, 9 y 10 están adjuntados en el Anexo de fotos.

INCUMPLIMIENTO 6.- De acuerdo a la meta 4.4.1 de línea de acción 4 en la página 38 del plan de trabajo de la señora Denisse Robles, se compromete ampliar de manera importante los espacios públicos; así como parques; teniendo como meta que por lo menos el 20% de nuestro cantón, cuente con dichos espacios verdes.

Que, en el mapa de división política de la Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del G.A.D. del cantón San Francisco Milagro, determina que el área urbana del cantón Milagro es de 2841.10 hectáreas.

Los principales parques con áreas verdes de Milagro son el Parque Central, Parque Norte, Parque de las Madres y Parque de los Pinos; a pesar que son los parques más importantes de Milagro, el área verde en su superficie es parcial como se puede observar en las imágenes 3, 4, 5 y 6 del Anexo de Imágenes, respectivamente. La suma del área de estos cuatro parques, tomando en cuenta toda la superficie es de 1.84 hectáreas.

Los demás parques de Milagro, tiene una superficie menor a los cuatro parques principales y una presencia de área verde casi nula. Por lo tanto, los únicos parques con espacios verdes significativo son el Parque Central, Parque Norte, Parque de las Madres y Parque de los Pinos. El porcentaje de estos cuatro parques en relación al área urbana del Milagro es del 0.06 %.

Es importante recalcar, que estos cuatro parques ya existían antes de la administración municipal de la Alcaldesa Denisse Robles, y que la Sra. Denisse Robles no ha realizado la



construcción de ningún parque significativo para llegar a la meta del que el 20 % de nuestro cantón cuente con áreas verdes.

La falta de área verde del cantón Milagro, perjudica directamente a la calidad del aire. En el mes de mayo y junio del 2016 varios medios de comunicación, difundieron cuales son las ciudades con mayor polución en el aire, en la que Milagro fue nominada como la segunda ciudad con mayor contaminación, como se puede observar en la imágenes 7 y 8 del Anexo de imágenes.

En el mes de Septiembre de este año 2017, hubo diversas protestas en el cantón Milagro principalmente por temas ambientales como tala de árboles y el incumplimiento de propuestas de campaña como construcción de parques con áreas verdes, como se puede observar en las imágenes 9 y 10 del cantón Milagro.

Por todo lo expresado, indico como **INCUMPLIMIENTO 6** que la Alcaldesa Denisse Robles no ha ampliado de manera importante los espacios públicos como parques para que por lo menos el 20 % del cantón cuente con áreas verdes. En realidad los parques con áreas verdes corresponde el 0.06 % del área urbana del cantón Milagro, ocasionando que Milagro sea la segunda ciudad con mayor polución del aire en el Ecuador y la falta de obras que mejoren la calidad de vida, ha ocasionado innumerables protestas.

Como respaldo al argumento del INCUMPLIMIENTO 6, las imágenes 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 y 10 están adjuntadas en el Anexo de Imágenes.

6.2.1.4. La señora Cynthia Carrión en el acápite tercero de su escrito de solicitud de formulario de revocatoria del mandato, manifiesta:

"(...) He demostrado claramente que la Alcaldesa Denisse Robles Andrade, no ha cumplido ni uno solo de los puntos que constan en su plan de trabajo. Burlándose en forma por demás inaceptable de la buena voluntad y credibilidad de la personas que le dieron su voto creyendo en su plan de trabajo que hasta el momento ha resultado ser un simple folleto de demagogia y mentiras con el cual ha engañado al pueblo de milagro que creyeron en Ella y lo hizo únicamente con el deseo de llegar a servirse y no a servir como debe ser la obligación de quien llega a un cargo de elección popular.

(...) Por todo lo expuesto considero que se ha cumplido en forma clara y en demasía con la causal de revocatoria del mandato, establecida en la Ley de Participación Ciudadana y solicitamos que de forma inmediata y sin mayores dilaciones se proceda al trámite, correspondiente contemplado en la ley para proceder a la revocatoria legalmente solicitada y debidamente fundamentada.

(...) Declaro bajo juramento que las fotografías adjuntadas han sido tomadas aquí en Milagro y corresponden exactamente a los sitios descritos en su pie de página.(...)"

6.2.1.5. La solicitante adjunta en su escrito los siguientes anexos: Copia a color de cédula y certificado de votación; Oficio N° CNE-UPSGG-2017-138 (Certificado de empadronamiento); Oficio N° CNE-UPSGG-2017-01038 y copia certificada del Plan de trabajo de Denisse Robles; Norma técnica ecuatoriana NTE INEN 1108; Declaración Juramentada de los señores Félix Guillermo Jiménez Valencia, Marco Gustavo Chiriguaya Martínez, Fernando Daniel Carrillo Procel y Edison Patricio Castro Vera; Declaración Juramentada de los señores Guillermo Emanuel Contreras Bolaños, Sergio Adrián Albarracín Bajaña y Ruth María Procel Manzaba; Anexo 6 Norma de calidad ambiental



para el manejo y disposición final de desechos sólidos no peligrosos, del libro IV Calidad Ambiental, del Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente; Anexo de fotos; Anexo de imágenes.

Por todo lo expuesto, se observa que en el escrito de solicitud de formulario para la recolección de firmas de revocatoria de mandato detalla la solicitante seis incumplimientos del Plan de Trabajo de la señora Alcaldesa del cantón Milagro y adjunta documentación para sostener sus aseveraciones.

6.3. ¿La autoridad de elección popular contra la cual se presentó la solicitud de revocatoria -durante el plazo previsto por la Ley- ¿impugnó documentadamente las pretensiones de los solicitantes?

6.3.1. La Alcaldesa del cantón Milagro en su impugnación a la petición de formulario para su revocatoria de mandato, presenta los siguientes argumentos:

a) Señala en el acápite primero de su escrito de impugnación que la solicitud de revocatoria de mandato, es "...maliciosa y temeraria que no cumple requisitos de admisibilidad por cuanto no se encuentra debidamente motivada ya que nada de lo enunciado posee algún tipo de prueba clara directa, e inmediata; haciendo referencia en todos los supuestos a declaraciones juramentadas para justificar los argumentos, los cuales claramente son injurias, y falsos testimonios que no reflejan la realidad del cantón, pues sería muy sencillo para mí siguiendo esa lógica de argumentación jurídica presentar un mayor número de declaraciones juramentadas que digan lo contrario para contradecir lo enunciado."

Indica la Alcaldesa que "...la declaraciones juramentadas (...) son efectuadas por las mismas personas respecto a los supuestos hechos que no son concientes a las mismas circunscripciones territoriales rurales y urbanas, lo que vuelve aún más inverosímil dichas declaraciones testimoniales. Por tanto dicha solicitud no posee la determinación clara y precisa de los motivos por los cuales se solicita la revocatoria ni prueba alguna conforme lo reza el artículo 25 numeral 3 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Y al no existir documento alguno que justifique sus enunciaciones no hay nada que contradecir ni nada que deslegitimar..."

b) La autoridad municipal en el acápite segundo y tercero de su escrito de impugnación sostiene que el pedido de revocatoria es exactamente igual a dos pedidos anteriores que fueron presentados en su contra "...siendo los mismos puntos lo supuestamente incumplidos y mencionados en los textos de las solicitudes mencionadas, lo que evidencia que el actual pedido no es un sentimiento originario de los mandantes a los que me debo (...) lo que claramente se constituye en un acto simulado y un abuso del derecho y de la buena fe pública."

Que habiendo existido dos procesos de revocatoria anteriores presentados en su contra dentro del mismo periodo de mandato y con las mismas acusaciones del pedido actual "...es improcedente la solicitud de revocatoria actual por encontrarse dentro de las prohibiciones del artículo 25 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana que dispone "Durante el periodo de gestión de una autoridad podrá realizarse solo un proceso de revocatoria del mandato."

c) En el acápite cuarto de su impugnación manifiesta que la solicitud posee



omisiones de forma y fondo como por ejemplo "...la falta de demostración por parte del solicitante de no encontrarse incurso en algunas de las causales que lo inhabiliten conforme lo determina el artículo 25 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana numeral segundo. Siendo por tanto la falta del documento aparejado que demuestre que el solicitante no está inhabilitado previamente para presentar la solicitud, es una falta de solemnidad sustancial que provoca la nulidad de dicha solicitud."

d) A partir de los acápites quinto a noveno de su escrito de impugnación, contesta los supuestos incumplimientos del Plan de Trabajo, en los siguientes términos:

"...Quinto.- Referente al primer supuesto incumplimiento de garantizar el servicio de agua potable, el solicitante falta a la verdad ya que en mi administración no solamente hemos continuado con el suministro de agua sino que hemos procedido a ampliar tramos con tuberías incorporando nuevos sectores a éste servicio, contratando un plan maestro de agua potable encontrándonos trabajando dicho plan con la Secretaria Nacional del Agua conforme la viabilidad técnica aprobada por el Banco lo que se constituye en una solución definitiva a los problemas frecuentes que ha enfrentado San Francisco de Milagro producto de las malas administraciones pasadas que dejaron en pésimas condiciones el mantenimiento de los equipos para suministrar agua, lo que nos llevó a tener que declarar la emergencia en mi administración para darle solución a las carencias y las reparaciones correspondientes.

De lo enunciado se adjunta como prueba documental la documentación legal titulada agua para diferentes sectores que posee 293 fojas debidamente certificadas en donde se detalla la construcción de sistemas de captación de agua y redes de distribución en distintos recintos donde no existía dicho servicio básico. De igual manera se adjunta como prueba documental Los estudios de factibilidad y diseños definitivos para la elaboración del plan maestro de agua potable mencionado titulado Estudio AAPP que consta de 155 fojas. Finalmente se adjunta también los estudios de evaluación, diagnóstico y diseños definitivos del sistema de alcantarillado pluvial y obras complementarias y términos de referencia que han sido trabajados en conjunto a SENAGUA titulado Estudios AASS3-4-5 con 41 fojas.

Sexto.- En relación al segundo supuesto incumplimiento de la falta de implementación servicios básicos, y de la supuesta falta de obras de servicio de alcantarillado, es necesario mencionar que como hemos demostrado en el punto anterior hemos brindado el servicio de agua que se constituye en uno de los servicios básicos lo que demuestra que este supuesto es falso, y en relación a la falta de alcantarillado la solicitante nuevamente desconoce la realidad o falta nuevamente a la verdad por cuanto una prueba de aquello es que el Gobierno central procedió a otorgar fondos para la primera fase del alcantarillado que fue contratado por la administración anterior y que en nuestra administración concluyó, que además nos obligó a suscribir un contrato complementario que se ha cumplido a cabalidad.

Además debido a las buenas gestiones conseguimos que el gobierno del ex presidente Rafael Correa Delgado nos otorgue un préstamo no reembolsable que se encuentra siendo utilizado en la contratación e implementación de la segunda fase del alcantarillado. Así consta en los instrumentos públicos que habilitan lo aseverado en este literal.

Prueba de lo enunciado se adjuntan las siguientes pruebas documentales, la documentación legal



de la ejecución de la I fase del proyecto integral de alcantarillado sanitario y pluvial titulado alcantarillado FASE I que contiene 96 fojas en donde consta además el acta de recepción de dicho proyecto finalizado; de igual manera se adjunta la documentación legal del contrato complementario referente a la segunda fase de las obras de alcantarillado titulado Contractual Fase II que consta de 188 fojas; de igual forma se adjunta la documentación legal referente al proceso pre contractual titulado alcantarillado fase II que consta de 400 fojas.

Séptimo.- Referente al tercero y cuarto incumplimientos supuestos, por la falta supuestamente -valga la redundancia- de clasificación de desechos, y de proyectos integrales sanitarios, es necesario aclararse que respecto a los proyectos sanitarios y clasificación de desechos hemos procedido con un sin número de medidas como lo es la ordenanzas de aseo de calles en donde consta una serie de normativas referentes a las clasificaciones de desechos, los mismos rellenos sanitarios que hemos hecho en todo el cantón, la contrataciones para compactación de los desechos sólidos, rellenos sanitarios, etc.

En el supuesto incumplimiento 4 se hace referencia al botadero los aguacates que dicho sea de paso existe desde antes de nuestra administración, es necesario mencionarse que hemos hecho una serie de contrataciones y obras para la reubicación y apilamiento de desechos sólidos y que por tanto es absolutamente falso que no hemos procedido diligentemente.

Además se han ejecutado campañas de reciclaje y no solo eso, sino que permanentemente estamos realizando la tarea de recoger los desechos y darles el tratamiento adecuado, conforme las normas internacionales.

Se adjunta documentación legal referente a las medidas sanitarias, titulada Relleno Sanitario que contiene la ordenanza de aseo de calles, rellenos sanitarios, las contrataciones para compactación de los desechos sólidos, y documentación sobre los rellenos sanitarios que contiene en total 110 fojas.

Octavo.- Referente al quinto supuesto incumplimiento mencionado por la supuesta falta de saneamiento ambiental y recuperación de los márgenes de los ríos es necesario mencionar que (...) si bien es cierto la inexistencia de vida silvestre o fauna acuática y el mal estado de los ríos en Milagro es una situación que fue provocada en administraciones pasadas sin embargo es innegable que mejorado la situación de los causes de los ríos para que no haya inundaciones.

Preocupados por el tema de saneamiento ambiental hemos desarrollado el proyecto de ordenanza que establece un control severo del manejo de desechos tóxicos, contenida en la ordenanza más avanzada de Latinoamérica, con la que precisamente se protege a lo que la señora llama fauna acuática y vida silvestre.

Noveno.- Referente al sexto supuesto incumplimiento por la supuesta falta de implementación espacios públicos es necesario mencionar que hemos procedido a mejorar el estado y circunstancias de los parques llenándolos de flores y vegetación. Pero además hemos hecho el mayor esfuerzo de la historia de Milagro para incrementar los espacios públicos. Prueba de lo enunciado nos sobra y por tanto se adjunta como una muestra la documentación legal del parque acuático titulado Parque Acuático, que contiene 313 fojas. Documentación legal referente a la construcción de los cinco parques recreacionales titulado 5 Parques que contiene 371 fojas. Se adjunta de igual forma la documentación referente al proyecto de adecuación de 34 canchas de



Causa No. 149-2017-TCE

usos múltiples que consta de 95 fojas; se adjunta de también el proyecto para la construcción de cinco parques titulado proyecto de 5 parques en el cantón Milagro que consta de 230 fojas y 24 planos. Finalmente se adjunta la documentación del proyecto del parque acuático que consta de 313 fojas." (SIC)

e) Concluye señalando la Alcaldesa que ha demostrado con documentación fehaciente y no con falsos testimonios que "...nada de lo enunciado es verdad y como se puede apreciar de los hechos incorporados en este descargo e impugnación la solicitud de formularios para la recolección de firmas carece de la motivación que la respalde porque no justifica de manera clara y precisa y no satisface la obligación de la requirente de establecer la o las disposiciones legales relativas a la participación legal relativas a la participación ciudadana que han sido supuestamente incumplidas y la descripción prolija de las condiciones en las que se habría producido el incumplimiento o la violación legal con hechos debidamente probados que sustenten su solicitud. Por tanto en atención al 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 la solicitud debe ser negada ya que la motivación no se enmarca en las causales establecidas en el artículo mencionado.

Solicita que se rechace la solicitud de revocatoria por ausencia de requisitos de forma y fondo e indica que se reserva el derecho a presentar las impugnaciones y reclamaciones en vía administrativa y las acciones correspondientes ante el Tribunal Contencioso Electoral, "...conforme lo previsto en el Código de la Democracia artículos 237 al 243 en el supuesto no estar de acuerdo con el proceder del Consejo Nacional Electoral..."

f) Adjunta doce anexos con su impugnación que corresponden al siguiente detalle¹⁴:

1. Agua para diferentes sectores (# de fojas adjuntadas 294);
2. Estudios AAPP (# de fojas 155);
3. Estudios AASS-3-4-(# de fojas 41);
4. Alcantarillado Fase 1 (# de fojas 96);
5. Contractual Fase II (# de fojas 188);
6. Alcantarillado Fase II (# de fojas 401)
7. Relleno Sanitario (# de fojas 110)
8. Parque Acuático (#de fojas 313);
9. 5 Parques (# de fojas 371);
10. Proyecto de Adecuación de 34 Canchas de Uso Múltiple (# de fojas 95);
11. 5 Parques (# de fojas 230), con 24 planos;
12. Parque Acuático (# de fojas 313).

Documentos que constan en el expediente de fojas 42 a 2682.

De lo expuesto, se colige que dentro del término de siete días establecido en la Ley de Participación Ciudadana, la Alcaldesa del cantón Milagro de la provincia del Guayas, en su escrito de impugnación adjuntó documentación de respaldo

¹⁴ Véase Anexo Contestación Alcaldesa de Milagro (Fs. 2865)



y procedió a dar contestación a los seis incumplimientos al Plan del Trabajo que fundamentan la solicitud de la revocatoria.

6.4. ¿La resolución adoptada por el Pleno del Consejo Nacional Electoral vulneró el derecho a revocar el mandato así como el debido proceso en la garantía de la motivación?

Al Pleno del Tribunal Contencioso Electoral le corresponde analizar si la resolución PLE-CNE-7-1-12-2017, emitida por el Pleno del Consejo Nacional Electoral, por la cual la señora Cynthia Carrión Centanaro interpuso el presente recurso ordinario de apelación, vulnera el derecho de revocar el mandato y la garantía de la motivación prevista en la Constitución de la República del Ecuador, para lo cual se considera:

6.4.1 El artículo 61 numeral 6 de la Constitución de la República del Ecuador, establece como derecho de los ecuatorianos el: *"Revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular."*

Por su parte, la misma Carta Fundamental ecuatoriana, en el literal l) numeral 7 del artículo 76 dispone dentro de las garantías del derecho a la defensa y del debido proceso, que:

"las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados."

Conforme ha señalado este órgano de administración de justicia electoral:

"...la norma constitucional claramente establece que en toda resolución deben enunciarse los principios y normas jurídicas en que se fundamenta las resoluciones y explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho, de tal manera que las resoluciones no se limiten únicamente a la invocación de las normas, sino que dichas normas sean concordantes con los antecedentes y coherentes con lo que se resuelve, presentando las razones que permitan establecer con claridad una derivación lógica entre los antecedentes de hecho y de derecho aplicada."¹⁵

La Corte Constitucional Ecuatoriana ha señalado que:

"La motivación implica la aplicación ordenada de las razones que llevan a la autoridad (...) a adoptar la decisión. La motivación es la mayor garantía de la juridicidad de la actuación pública en un Estado Constitucional de Derechos como el ecuatoriano"¹⁶

¹⁵ Voto Salvado Causa No. 098-2017-TCE

¹⁶ Sentencia No. 020-13-SEP-CC dictada dentro del caso No. 0563-12-EP



La misma Corte Constitucional, en la sentencia N°092-13-SEP-CC, dictada en el caso N°0538-11-EP, estableció tres elementos que deben contener las sentencias para que las mismas se consideren debidamente motivadas:

"...la exposición por parte de la autoridad judicial con respecto a la decisión adoptada debe hacérsela de forma: i. Razonable, es decir sea fundada en los principios constitucionales, ii. Lógica, lo cual implica una coherencia entre las premisas y la conclusión y, iii. Comprensible, es decir que el fallo goce de claridad en el lenguaje"

6.4.2 La resolución PLE-CNE-7-1-12-2017, de 1 de diciembre de 2017 dictada por el Pleno del Consejo Nacional Electoral, en los artículos 1 y 2 establece lo siguiente:

Artículo 1.- Aprobar el informe No. 0043-DNAJ-CNE-2017 de 28 de noviembre de 2017, adjunto al memorando Nro. CNE-DNAJN-2017-0230-M, del Coordinador Nacional de Asesoría Jurídica y de la Dirección Nacional de Asesoría Jurídica y Normativa (E).

Artículo 2.- Inadmitir la solicitud de entrega del formato de formulario para la recolección de firmas para revocatoria de mandato presentada por la señora CYNTHIA VANESSA CARRIÓN CENTANARO, en contra de la señora Denisse Priscila Robles Andrade, Alcaldesa del cantón Milagro, de la provincia del Guayas, por no adecuarse su solicitud a los requisitos establecidos en el numeral 3 del artículo innumerado agregado a continuación del artículo 25 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y artículo 14 del Reglamento para el Ejercicio de la Democracia Directa a través de la Iniciativa Popular Normativa, Consultas Populares, Referéndum y Revocatoria del Mandato."

6.4.3. La Resolución del Consejo Nacional Electoral objeto del presente recurso, efectúa un análisis del cumplimiento de requisitos de la solicitud así como a la argumentación y documentos de respaldo presentados por la autoridad a quien se pretende revocar, para lo cual el órgano electoral procedió a revisar cuatro aspectos:

El primer aspecto se relaciona con el siguiente tema: **"a) Si la solicitud de revocatoria de mandato se ha propuesto una vez cumplido el primer año y antes del último año del período para el que fue electa la autoridad cuestionada"** De la revisión que efectúa el Consejo Nacional Electoral, se indica que la solicitud de revocatoria del mandato, cumple con este requisito de temporalidad, en virtud de que fue presentada el 24 de octubre de 2017 y la autoridad municipal contra quien se interpuso la solicitud ejerce sus funciones desde 15 de mayo de 2014 hasta el 14 de mayo de 2019.

El segundo aspecto corresponde a: **"b) Que el peticionario conste inscrito en el registro electoral de la circunscripción de la autoridad cuya revocatoria se propone"**. Del texto de la resolución dictada por el Consejo Nacional Electoral se observa que la solicitante también cumple con el requisito, porque su domicilio electoral corresponde al de la circunscripción de la Autoridad cuya



revocatoria se propone.

El tercer aspecto de la revisión del Consejo Nacional Electoral que consta en la Resolución PLE-CNE-7-1-2017, se concentra en el requisito de: **“c) La motivación por la cual se propone la revocatoria del mandato...”** y dentro de este tema determina lo siguiente:

“c.1) Señalamiento de los aspectos del plan de trabajo que han sido incumplidos por la autoridad en contra de quien se propone la revocatoria, para lo cual deberá adjuntar el plan de trabajo debidamente certificado por el Consejo Nacional Electoral o sus delegaciones provinciales”

El Consejo Nacional Electoral, señala que si se adjuntó copia certificada del Plan de Trabajo con la solicitud del formato de formulario de revocatoria del mandato y para el análisis procede a transcribir los seis puntos de incumplimiento del referido plan de trabajo de la Alcaldesa del cantón Milagro.

El órgano administrativo electoral manifiesta que:

“La peticionaria en su solicitud, y respecto al primer incumplimiento señala específicamente que *“la cobertura de agua potable de calidad es del 0%, al no existir ninguna planta de tratamiento de agua potable en el cantón Milagro”*; sin embargo en la página 47 del Plan de Trabajo presentado por la señora Denisse Priscila Robles Andrade, no se menciona o se establece como propuesta la construcción de una planta de tratamiento de agua potable para dicho cantón, sino únicamente el aumento de la cobertura y calidad de los sistemas de agua potable y alcantarillado, con sus respectivas conexiones domiciliarias, cajas de registro, redes colectoras, estaciones de bombeo, oferta que si se habría cumplido conforme las pruebas de descargo presentadas por la Alcaldesa. Respecto a este punto, la peticionaria como prueba a su favor adjunta declaraciones juramentadas, en las que varios ciudadanos señalan entre otras cosas que *“no existe ninguna planta de tratamiento de agua potable”*, o que *“no cuenta (...) con servicio de agua potable de calidad ya que el agua que se distribuye es agua de pozo”*; aseveraciones que no guardan relación con la propuesta concreta constante en el Plan de Trabajo, ni respaldan de forma clara, precisa, concordante y suficiente el supuesto incumplimiento en que habría incurrido la autoridad cuestionada, y que pretende sea la causal para iniciar un proceso revocatorio. En cuanto al segundo incumplimiento señalado por la peticionaria, referente a la implementación de un programa de servicios básicos para el área rural, la peticionaria como prueba a su favor adjunta también declaraciones juramentadas, en las que varios ciudadanos señalan entre otras cosas que *“somos habitantes del área rural de Milagro (...), la cual no cuenta con los servicios básicos de alcantarillado sanitario o pozos sépticos técnicamente diseñados, ni con los servicios de alcantarillado pluvial”*, aseveraciones que tampoco respaldan de forma precisa y contundente el supuesto incumplimiento; además la autoridad cuestionada presentó pruebas documentales de los proyectos integrales de alcantarillado sanitario y pluvial desarrollados y en curso. En cuanto a los incumplimientos tres y cuatro, referentes a la clasificación de desechos orgánicos, plásticos y papel, así como a la implementación de



un plan de manejo integral de la basura, la peticionaria adjunta como únicas pruebas a su favor fotografías tomadas en ciertos lugares, siendo imposible para este órgano electoral determinar la efectiva validez de estos documentos; sin embargo estas aseveraciones también son disentidas por la autoridad cuestionada, con la presentación de copias certificadas de las ordenanzas municipales de aseo de calles, clasificación de desechos sólidos, rellenos sanitarios, y los respectivos contratos celebrados por la I. Municipalidad para el cumplimiento de estos objetivos. Siendo importante denotar, que no se puede pretender que cualquier intento de medio probatorio sea incorporado a un proceso, sin antes verificar que el mismo no haya sido obtenido violando la Constitución o la ley, ya que de ser así no tendría validez alguna y carecería de eficacia probatoria, en estricto cumplimiento del artículo 76 numeral 4 de la Constitución de la República del Ecuador. Para finalizar, en cuanto a los supuestos incumplimientos cuatro, cinco y seis descritos por la proponente, se debe aclarar que en el Plan de Trabajo presentado por la hoy Alcaldesa, no constan fechas o plazos individualizados para la ejecución de dichos proyectos y propuestas; por lo cual, se entiende que son realizables y ejecutables dentro de todo el periodo de gestión (2014-2019)."

“c.2) Obligación del requirente de establecer la o las disposiciones legales relativas a la participación ciudadana incumplida o violentadas y la descripción de las condiciones en las que se habría producido el incumplimiento o la violación legal” y “c.3) El incumplimiento de las funciones y obligaciones establecidas en la Constitución y la ley, referentes a la dignidad que ejerce la autoridad, y la descripción de las condiciones en las que se habría producido el incumplimiento.”

Conforme se verifica en el texto de la resolución objeto del presente recurso, el Consejo Nacional Electoral considera innecesario el realizar un análisis respecto a estos dos requisitos porque no constan como causales de la revocatoria del mandato de la Alcaldesa del cantón Milagro.

El cuarto aspecto de revisión del Consejo Nacional Electoral se refiere a: **“d) Si el proponente cumple con los requisitos de admisibilidad”** y dentro de este tema procede a revisar lo siguiente:

“d.1) Comprobación de la identidad del proponente y que esté en ejercicio de los derechos de participación.”

Según indica la resolución del Pleno del Consejo Nacional Electoral la señora Cynthia Carrión Centanaro cumplió con el requisito de acreditar su identidad y no registra suspensión de derechos políticos o de participación ciudadana.

“d.2) Que el/los proponentes no se encuentren incurso en las causales de inhabilidad.”

En la Resolución PLE-CNE-7-1-12-2017 se verificó que la solicitante no tuviere inhabilidades referentes a sus derechos políticos y de participación tales como



el "... no ser autoridad ejecutiva por la prohibición expresa de impulsar, promover, o participar en la campaña de revocatoria de mandato de los órganos legislativos o viceversa; que no se haya solicitado por el requirente o efectuado el pedido de cualquier ciudadano o sujeto político un proceso de revocatoria en contra de la autoridad que se propone en la actualidad; y constar en el registro electoral de la circunscripción de la autoridad de la cual se pretende la revocatoria..."

"d.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."

Específicamente en el punto d.3) de la resolución PLE-CNE-7-1-12-2017, el Consejo Nacional Electoral cita el artículo 436 de la Constitución para señalar que las decisiones de la Corte Constitucional tienen carácter vinculante, transcribe jurisprudencia respecto a la motivación por lo que cita un extracto del contenido de la sentencia No. 048-13-SEP-CC emitida dentro del Caso No. 169-12-EP, así como se refiere a la jurisprudencia dictada por el Tribunal Contencioso Electoral dentro de la causa No. 082-2009¹⁷.

El órgano administrativo electoral menciona el contenido del artículo 27 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, el cual establece que la solicitud de entrega de formulario de revocatoria del mandato "(...) deberá contener la motivación que la respalde de manera clara y precisa justificando las razones en las que se sustenta la solicitud".

El Consejo Nacional Electoral en este punto indica que la solicitante:

"... solamente se limita a hacer una exigua enunciación de los hechos, y no ha presentado evidencia clara, precisa, concordante y suficiente que permita colegir al Consejo Nacional Electoral, la existencia o la adecuación de la omisión de la autoridad cuestionada, con las causales establecidas en la normativa invocada en la petición; es decir, no hay justificativo que permita determinar con certeza un incumplimiento de la autoridad en contra de quien se dirige la petición, pues el mero señalamiento de las supuestas causales no constituye motivación, siendo necesario que se ajusten estrictamente los fundamentos de hecho a los de derecho, para poder determinar el nexo, con un nivel de probanza riguroso por la naturaleza misma de la acción pretendida."

6.4.4. Dentro de la misma resolución consta el considerando de cierre o conclusión adoptado por el Consejo Nacional Electoral a través del cual se indica que:

"...las peticiones de solicitud del formato de formulario de recolección de firmas para revocatorias de mandato se deben configurar y confluir todos y cada uno de los requisitos establecidos en los artículo 25 e innumerado siguiente al artículo 25 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, y en los artículos 13 y 14 del Reglamento para el Ejercicio de la Democracia Directa a través de la Iniciativa Popular Normativa, Consultas Populares, Referéndum y Revocatoria del Mandato, normativa que señala el procedimiento para el

¹⁷ La causa No. 082-2009 fue dictada en el periodo de Transición del Tribunal Contencioso Electoral, en relación a un tema de control de propaganda electoral.



ejercicio del derecho de participación referente a la revocatoria de mandato consagrado en el artículo 61 numeral 6 de la Constitución de la República; la falta de uno o varios de ellos, y cuya verificación le corresponde al Consejo Nacional Electoral, conforme lo señala el artículo 16 del precitado Reglamento, deviene en improcedente la entrega del formato de formulario para la recolección de firmas de respaldo necesarias para proponer la revocatoria de mandato. Por lo que, en el presente caso no se puede admitir el pedido de revocatoria de mandato, ya que se vulneraría el principio de seguridad jurídica, dado que no se ha logrado demostrar la configuración de alguna de las causales de revocatoria de mandato establecidas en la normativa legal y reglamentaria antes señalada...”

El Tribunal Contencioso Electoral considera:

a) La revocatoria de mandato “...parte del supuesto de una relación directa (mandante-mandatario) entre electores y elegido, según la cual, sólo quien ha participado en la elección de un funcionario, tiene la facultad, tiene el poder y el derecho para removerlo de su cargo...”¹⁸

En este contexto la institución de la revocatoria de mandato, permite dar por terminada anticipadamente el periodo de gestión de una autoridad elegida por votación popular.

b) En la presente sentencia este órgano de administración de justicia electoral, ha efectuado un análisis amplio y pormenorizado respecto a la naturaleza, evolución y las limitaciones de la revocatoria de mandato y su aplicación en Ecuador, por otra parte también se hizo hincapié en las facultades que tiene el Consejo Nacional Electoral en este mecanismo de democracia directa y se ha verificado la documentación presentada tanto por la solicitante de la revocatoria como de la Autoridad municipal contra quien se presentó la solicitud de revocatoria de mandato.

Por lo dicho, para determinar si el Consejo Nacional Electoral violó o no el derecho de revocar el mandato de una autoridad de elección popular así como si la resolución dictada por el órgano administrativo carece de motivación, ha sido imprescindible el revisar en su integridad el expediente remitido, así como la resolución cuestionada, lo que ha llevado a colegir que:

El escrito de la solicitud de revocatoria del mandato se refiere a incumplimientos en el Plan de Trabajo¹⁹ de la Alcaldesa del cantón Milagro de

¹⁸ Martínez Cárdenas, Edgar Enrique, Revocatoria de mandato: ¿ataque a la democracia representativa?. Reflexión Política [en línea] 2013, 15 (Junio).] Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11028415008>> |ISSN 0124-0781.

¹⁹ La Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, señala en el artículo 97 que “...Todos los candidatos y candidatas a Presidente o Presidenta, Gobernador o Gobernadora Regional, Prefecto o Prefecta, Alcalde o Alcaldesa, presentarán junto con el formulario de inscripción un plan de trabajo con al menos el siguiente contenido:

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.



la provincia del Guayas, en concreto a seis aspectos de ese documento, conforme se verifica de la transcripción del contenido de su escrito que consta en la presente sentencia. Acompaña la solicitante en su escrito anexos correspondientes a fotografías, declaraciones juramentadas, copia certificadas del plan de trabajo de la Alcaldesa del cantón Milagro, documentos sobre de normas técnicas del agua y su legislación respecto a este elemento natural.

La Alcaldesa del cantón Milagro, por su parte, ejerciendo su derecho constitucional a la defensa, procedió a dar contestación a cada uno de los supuestos incumplimientos señalados en su contra y a presentar documentación que desvirtúa los hechos alegados por la señora Cynthia Carrión Centanaro.

En el presente caso, se observa que el Consejo Nacional Electoral en su resolución PLE-CNE-7-1-12-2017, efectuó el análisis que corresponde a los hechos alegados por la parte solicitante de la revocatoria contrastándolos con los argumentos señalados en la impugnación de la autoridad municipal, dando atención a las recomendaciones y observaciones que éste Tribunal ha señalado anteriormente respecto a su rol en la tramitación de los procesos de revocatoria del mandato de autoridades de elección popular, motivando el contenido de la decisión administrativa, evitando así lesionar el derecho de los ciudadanos a solicitar la revocatoria de mandato de las autoridades públicas de elección popular.

Por todo lo expuesto, de la revisión del expediente se desprende que efectivamente la autoridad municipal, con la prueba documental aportada, ha desvirtuado las afirmaciones de la solicitante de la revocatoria del mandato y no se configura ninguna de las causales previstas en la Ley para la revocatoria del mandato.

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 señora Cynthia Vanessa Carrión Centanaro, en contra de la Resolución PLE-CNE-7-1-12-2017, emitida por el Pleno del Consejo Nacional Electoral, el 1 de diciembre de 2017.
2. Ejecutoriada la presente sentencia, se dispone que la Secretaría General del Tribunal Contencioso Electoral proceda al desglose de la documentación solicitada por el abogado Fausto Holguín Ochoa, Secretario General del Consejo

Los y las candidatas de listas pluripersonales presentarán una propuesta o plan de trabajo único con el mismo contenido señalado anteriormente...
(El énfasis no corresponde al texto original)



Causa No. 149-2017-TCE

Nacional Electoral, conforme solicita en el oficio N° CNE-SG-2017-00638, de 14 de diciembre de 2017.

3. Notifíquese el contenido de la presente sentencia:

3.1. A la señora Cynthia Vanessa Carrión Centanaro y a su abogada patrocinadora, a través del correo electrónico cynthia.vanessacc@gmail.com y en la casilla contencioso electoral No. 015.

3.2. A la señora Denisse Priscila Robles Andrade, Alcaldesa del cantón Milagro, a través del correo electrónico patrociniojudicial@gadmilagro.gob.ec.

3.3. A la licenciada Nubia Villacís Carreño, Presidenta del Consejo Nacional Electoral, en la forma prevista en el inciso segundo del artículo 247 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, así como en la casilla contencioso electoral No. 003.

4. Siga actuando la abogada Ivonne Coloma Peralta, Secretaria General del Tribunal Contencioso Electoral.

5. Publíquese la presente sentencia en la página web-cartelera virtual del Tribunal Contencioso Electoral.

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

Certifico.-

Ab. Ivonne Coloma Peralta
Secretaria General
Tribunal Contencioso Electoral

KM





PÁGINA WEB-CARTELERA VIRTUAL DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL

A: PÚBLICO EN GENERAL

Dentro de la causa No. 149-2017-TCE, se ha dictado lo que a continuación me permito transcribir:

"SENTENCIA (VOTO CONCURRENTES)

CAUSA NO. 149-2017-TCE

TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL.- Quito, Distrito Metropolitano 5 de enero de 2018.- Las 15:00

VISTOS: Agréguese a los autos el escrito presentado por la señora Denisse Priscila Robles Andrade, Alcaldesa del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Milagro, en la Secretaría General del Tribunal Contencioso Electoral, el 29 de diciembre de 2017 a las 15:54.

I. ANTECEDENTES

Resolución PLE-CNE-7-1-12-2017 dictada por el Pleno del Consejo Nacional Electoral en sesión ordinaria de 1 de diciembre de 2017 en la que se resolvió inadmitir la solicitud de entrega del formato de formulario para recolección de firmas para revocatoria de mandato, presentada por la señora Cynthia Vanessa Carrión Centanaro en contra de la señora Denisse Priscila Robles Andrade, Alcaldesa del Cantón Milagro. (Fs. 2921 a 2929 vuelta)

Oficio No. 02-2017-CVCC, de 9 de noviembre de 2017, mediante el cual la señora Cynthia Vanessa Carrión Centanaro, proponente de la solicitud de formularios para la Revocatoria del Mandato en contra de la señora Denisse Priscila Robles Andrade, Alcaldesa del Cantón Milagro, con el patrocinio de la Ab. Evelin Giovanna Angamarca Pérez presenta el recurso ordinario de apelación en contra de la Resolución PLE-CNE-7-1-12-2017. (Fs. 1 a 5)

Razón de sorteo electrónico sentada por la Secretaria General del Tribunal Contencioso Electoral, mediante la cual se radica la competencia de la causa No. 149-2017-TCE, en el doctor Arturo Cabrera Peñaherrera, en calidad de Juez Sustanciador. (Fs. 28)

Providencia dictada por el Juez Sustanciador el 12 de diciembre del 2017, las 11:30 mediante la cual dispuso, en lo principal, que el Consejo Nacional Electoral remita el expediente o la copia certificada que guarda relación con la a) Resolución PLE-CNE-7-1-12-2017. (Fs. 29-29 vuelta)



Oficio No. CNE-SG-2017-0638 de 14 de diciembre de 2017 suscrito por el abogado Fausto Holguín Ochoa, Secretario General del Consejo Nacional Electoral, con el que remite el expediente. (Fs. 2879 a 2879 vuelta)

Providencia dictada por el Juez Sustanciador el 19 de diciembre del 2017, las 09:00 mediante la cual dispuso, en lo principal, que el Consejo Nacional Electoral complete el expediente. (Fs. 281-2882 vuelta)

Oficio No. CNE-SG-2017-0693 de 19 de diciembre de 2017 suscrito por el abogado Fausto Holguín Ochoa, Secretario General del Consejo Nacional Electoral, con el que da cumplimiento a lo dispuesto en el auto de 12 de diciembre de 2017. (Fs. 29419)

Auto de admisión dictado por el Juez Sustanciador el 20 de diciembre de 2017, a las 12h30. (Fs. 2943 a 2943 vuelta)

Escrito presentado por la señora Denisse Priscila Robles Andrade, Alcaldesa del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Milagro, en la Secretaría General del Tribunal Contencioso Electoral, el 29 de diciembre de 2017 a las 15:54. (Fs. 2955 a 2959)

II. COMPETENCIA

La Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 221, numeral 1, 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, señalan dentro de las atribuciones del Tribunal Contencioso Electoral el *"Conocer resolver los recursos electorales contra los actos del Consejo Nacional Electoral y de los organismos desconcentrados, y los asuntos litigiosos de las organizaciones políticas"*.

De la revisión del expediente se desprende que el recurrente interpone recurso ordinario de apelación en contra de la Resolución PLE-CNE-7-1-12-2017 dictada por el Pleno del Consejo Nacional Electoral en sesión ordinaria de 1 de diciembre de 2017.

Por lo expuesto, este Tribunal es competente para conocer y resolver la presente causa de conformidad con lo establecido en el numeral 12 del artículo 269 del Código de la Democracia y con el artículo 268 ibídem, que prevé al presente como uno de los recursos cuyo conocimiento corresponde al Pleno del Tribunal Contencioso Electoral.

III. LEGITIMACIÓN ACTIVA

El inciso tercero del artículo 244 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, dispone *"En el caso de consultas populares y referéndum, podrán proponer los recursos quienes hayan solicitado el ejercicio de la"*



democracia directa; en el caso de revocatorias del mandato, los que han concurrido en nombre de los ciudadanos en goce de sus derechos políticos para pedir la revocatoria, así como la servidora o servidor público de elección popular a quien se solicite revocar el mandato." (El énfasis no corresponde al texto original)

Conforme se verifica de autos, en el ámbito administrativo electoral participó como solicitante de los formularios para la recolección de firmas para la revocatoria del mandato, la señora Cynthia Vanessa Carrión Centanaro, por sus propios derechos, por lo expuesto, la accionante en la calidad en la que interviene cuenta con legitimación activa para interponer el presente recurso.

IV. OPORTUNIDAD DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO

El Oficio Nro. CNE-SG-2017-000544-Of, de 4 de diciembre de 2017, que contiene la Resolución PLE-CNE-7-1-12-2017 dictada el 1 de diciembre de 2017, fue notificada a la señora Cynthia Vanessa Carrión Centanaro, el lunes 4 de diciembre de 2017, a las 19h10, a través del correo electrónico cynthia.vanessacc@gmail.com conforme consta en la razón de notificación sentada por el abogado Fausto Holguín Ochoa, Secretario General del Consejo Nacional Electoral, a fojas 2933 del expediente.

También consta la razón de notificación del texto físico de la Resolución materia de la impugnación, practicada el 6 de diciembre de 2017, a las 10:00 por la Ab. Jussara Cucalón Borbor, responsable de la Secretaría General de la Delegación Provincial Electoral del Guayas. (Fs. 2939)

El escrito que contiene el recurso ordinario de apelación se ha presentado en la Delegación Provincial Electoral del Guayas el 9 de diciembre de 2017 a las 15:46 conforme así se observa del Oficio No. CNE-DPEG-2017-0727, suscrito por el Ec. Marlon Antonio Lanata Carbo, Director de la Delegación Provincial Electoral de Guayas.

Por lo manifestado se encuentra que el recurso ordinario de apelación fue presentado oportunamente.

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

V. ANÁLISIS DE FONDO:

La recurrente, en el escrito que contiene el Recurso Ordinario de Apelación, manifiesta que:

"Con oficio No. 01-2017-CVCC de 24 de octubre de 2017, presenté la solicitud de revocatoria del mandato a la señora alcaldesa del cantón Milagro de la provincia Guayas, Denisse Priscila Robles Andrade, basado en el incumplimiento del Plan de Trabajo, en conformidad al artículo 25 y al numeral 3 del artículo innumerado agregado a continuación del artículo 25 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y literal a del artículo 14 del



Reglamento para el Ejercicio de la Democracia Directa a través de la Iniciativa Popular Normativa, Consultas Populares, Referéndum y Revocatoria del Mandato.”

“(…)los considerandos de la resolución PLE-CNE-7-1-12-2017, no se realiza un análisis de fondo, ni tampoco una valoración adecuada a cada documento que adjunté...; lo que genera que la resolución PLE-CNE-7-1-12-2017 no esté adecuadamente motivada vulnerando el derecho a revocar establecido en el numeral 6 del artículo 61 de la Constitución de la República del Ecuador y el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación establecido en el literal l) del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador.”

Luego de solicitar que se acojan como pruebas las declaraciones juramentadas que constan en el proceso pasa a describir sus puntos de vista sobre lo que considera el incumplimiento del Plan de Trabajo para analizar la calidad del servicio de agua potable, alcantarillado, el programa de clasificación de desechos sólidos para expresar *“...que los considerandos de la resolución PLE-CNE-7-1-12-2017 no son válidos, al no realizar un análisis adecuado, se ha vulnerado el derecho a revocar establecido en...”*.

Concluye pidiendo que se acepte el recurso ordinario de apelación, *“... se declare la nulidad de la Resolución PLE-CNE-7-1-12-2017 y que se disponga que el Consejo Nacional Electoral entregue los formularios para la recolección de firmas conducente a la revocatoria del mandato a la señora alcaldesa del cantón Milagro de la provincia del Guayas, Denisse Priscila Robles Andrade,...”*

VI. ARGUMENTACIÓN JURÍDICA:

Como se ha manifestado en múltiples ocasiones, por parte de este Tribunal, los interesados son los que marcan el límite de actuación del juzgador quien en cumplimiento y observancia del principio dispositivo no puede resolver más de lo que pidan.

En el presente caso, del escrito analizado presentado por la señora Cynthia Vanessa Carrión Centanaro se desprende que, son dos los hechos que se debe analizar: el uno, referido a la **vulneración del derecho a revocar** y la seguridad jurídica y el otro, al derecho al debido proceso y a la motivación en la resolución impugnada, que han sido alegados por la recurrente.

Como ya se manifestó el acto emanado por el Consejo Nacional Electoral contenido en la Resolución PLE-CNE-7-1-12-2017 de 1 de diciembre de 2017 ha resuelto acoger el informe de la Dirección Nacional de Asesoría Jurídica suscrito por el Coordinador Nacional de Asesoría Jurídica y la Directora Nacional de la misma, el que se constituye en los fundamentos del acto administrativo impugnado, criterio que en la línea jurisprudencial de este Tribunal ha sido ratificada en varias de sus



sentencias,¹ en las que ha manifestado que los hechos administrativos, por no causar efectos jurídicos ni afectar los Derechos de los administrados no requieren de notificación a las partes, ya que se encuentran bajo criterio discrecional de la autoridad.

Por lo manifestado a este Tribunal le corresponde saber y conocer:

- 1) Si al emitir la Resolución PLE-CNE-7-1-12-2017, se vulneró o no el derecho a revocar y con él el Derecho a la Seguridad Jurídica;**
- 2) Si al emitir la resolución PLE-CNE-7-1-12-2017, se violó el Derecho al Debido Proceso y a la Garantía de la Motivación.**

1. ¿SI AL EMITIR LA RESOLUCIÓN PLE-CNE-7-1-12-2017 SE VULNERÓ O NO EL DERECHO A REVOCAR Y LA SEGURIDAD JURÍDICA?

Conforme al artículo 82 de la Constitución de la República que dice *“El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.”*, se desprende que este derecho obliga a todos a respetar la Constitución de la República del Ecuador y luego a que el Estado a través de los órganos legislativos de cada uno de los niveles de Gobierno, dicte normas jurídicas previas, claras, públicas, las mismas que deben ser aplicadas por las autoridades competentes, en la resolución de los asuntos sometidos a su conocimiento.

De este modo el legislador para regular los pedidos de revocatoria de mandato ha expedido la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y, el Consejo Nacional Electoral, el Reglamento para el Ejercicio de la Democracia Directa a través de la Iniciativa Popular, Consultas Populares y Revocatoria de Mandato, que son las normas que deben aplicarse para casos como el que ahora nos ocupa.

La Constitución de la República de Ecuador en los artículos 61 y del 100 al 107 garantiza el derecho de participación y desarrolla los diferentes mecanismos de participación ciudadana mientras que en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana se encuentra regulado por los artículos 5 y del 25 al 28 relacionado a la revocatoria del mandato; y, finalmente los artículos 13, 14, 15 y 16 del Reglamento para el Ejercicio de la Democracia Directa a través de la Iniciativa Popular, Consultas Populares y Revocatoria de Mandato emitido por el Consejo Nacional Electoral los requisitos para la procedencia de la solicitud de formularios para la recolección de firmas.

¹Causas No. 009-2011-TCE, 057-2011-TCE, 789-2011-TCE, 839-2011-TCE, 840-2011-TCE, 897-2011-TCE, 072-2013-TCE



En el caso presente, la solicitante de los formularios para la recolección de firmas para la revocatoria del mandato hace conocer que la señora Dense Priscila Robles Andrade ha incumplido seis aspectos del Plan de Trabajo que ha sido presentado al momento de la inscripción de la candidatura para las elecciones seccionales del 23 de febrero de 2014. Estos aspectos según la solicitantes se refieren a: 1.- “garantizar el 100% el acceso a servicio de agua potable de calidad”, 2.- “desarrollar todo un programa de implementación de servicios básicos para el área rural, garantizando para el año 2017, una cobertura del 95%”, 3.- “lograr que (por lo menos) el 32% para el año 2017, nuestros hogares clasifiquen los desechos orgánicos”, 4.- “implementar un plan de manejo integral para ya no disponer con botaderos a cielo abierto, sino con vertederos técnicos y adecuadamente manejados,” 5.- “recuperar las márgenes de nuestros ríos, rescatar el entorno y recuperar habitabilidad de la fauna marina”, y, 6.- “ampliar de manera importante los espacios públicos; así como parques,”

Esta petición ha sido remitida a la autoridad municipal, quien el 1 de noviembre de 2017 ha dado contestación por escrito a la misma mediante escrito presentado al Director de la Delegación Provincial Electoral del Guayas y en el que ha entregado los anexos para justificar que: 1.- La administración municipal ha ampliado tramos de tubería incorporando nuevos sectores y ha contratado el plan maestro de agua potable así como se encuentra realizando acciones con la Secretaría Nacional del Agua, 2.- Ha recibido préstamo no reembolsable para continuar con la segunda fase del alcantarillado, 3.- Cuenta con ordenanzas municipales para el aseo de calles, cuenta con rellenos sanitarios y ha efectuado contrataciones para la compactación de desechos sólidos, 4.- Se ha ejecutado campañas de reciclaje, 5.- Cuenta con la ordenanza de control severo de desechos tóxicos, y, 6.- Ha procedido a mejorar el estado y circunstancia de los parques y que Milagro cuenta con un Parque Acuático.

Con todos estos elementos el Consejo Nacional Electoral el 1 de diciembre de 2017 ha emitido la Resolución No. PLE-CNE-7-1-12-2017, en la que describe en los considerandos, las normas que sirvieron de base para negar la aspiración de la recurrente.

Para saber si se violó o no el derecho a revocar el mandato, así como, la seguridad jurídica corresponde saber cuáles son las normas que deben aplicarse para el caso propuesto. Como se ha analizado en la Resolución impugnada constan los artículos 11, 61, 76, 95,105 de la Constitución de la República del Ecuador; 60 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, los artículos 25, 182,199 y 200 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia; los artículos 25, 27, de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y los artículos 13, 14, 15, 16 y 19 del Reglamento para el Ejercicio de la Democracia Directa a través de la Iniciativa Popular Normativa, Consultas Populares, Referéndum y Revocatoria del Mandato, los mismos que han sido aplicados en el caso.



La Resolución impugnada en el artículo 2 expresa que, inadmite la solicitud porque no se ha cumplido con los requisitos contemplados en el numeral 3 del artículo innumerado agregado a continuación del artículo 25 de la ley Orgánica de Participación Ciudadana, como tampoco se ha dado cumplimiento al artículo 14 del Reglamento para el Ejercicio de la Democracia Directa a través de la Iniciativa Popular Normativa, Consultas Populares, Referéndum y Revocatoria del Mandato.

Lo manifestado nos permite asegurar que el marco jurídico detallado es la prueba real de la existencia de normas jurídicas preexistentes las mismas que hasta el momento han sido aplicadas en forma fidedigna por las autoridades competentes en cada una de sus esferas.

Con lo manifestado se puede colegir que, en este caso particular, esta autoridad no encuentra motivo o razón que pudiera hacer presumir las violaciones alegadas en contra del derecho para revocar el mandato de la autoridad municipal tampoco lo referente a la violación de derecho que afecta la seguridad jurídica, por lo que se las rechaza.

2. ¿SI AL EMITIR LA RESOLUCIÓN PLE-CNE-7-1-12-2017 SE VIOLÓ EL DERECHO AL DEBIDO PROCESO Y A LA GARANTÍA DE LA MOTIVACIÓN?

Para responder a esta pregunta corresponde señalar que la recurrente asegura que el Consejo Nacional Electoral al emitir la Resolución impugnada ha vulnerado "...el literal l) del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador."

El literal l), del numeral 7, del artículo 76 de la Constitución de la República, dispone:

"En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:

(...) 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:

l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados."

El recurrente asegura que se ha violado el debido proceso y la garantía de la motivación porque:

"En la resolución PLE-CNE-7-1-12-2017 no se realiza un contraste del estado actual de cada meta y propuesta expuesto en el Oficio N. 01-2017-CVCC, con lo presentado por la señora Denisse Robles y el plan de trabajo; este contraste es



*importante para establecer la validez de cada incumplimiento expuesto en el Oficio No. 01-2017-CVCC. Lo que solicito, que se realice un análisis de fondo con la documentación presentada por la señora Denisse Robles, para que se establezca cual es el estado actual de las metas y propuestas que están en discusión, para que se haga u contraste adecuado con lo que he presentado en el Oficio No. 01-2017-CVCC y así garantizar el derecho al **debido proceso** en la garantía de motivación establecido en el literal l) del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador.”*

En el considerando 28 de la Resolución impugnada el Pleno del Consejo Nacional Electoral efectúa un amplio análisis del contenido de la solicitud y cada uno de los requerimientos exigidos por la normativa para la procedencia de la entrega de los formularios así como de la contestación y los documentos remitidos por la autoridad municipal, los que constan dentro del proceso, es por ello que el considerando 29 expresa:

“Que, en las peticiones de solicitud de formato de formulario de recolección de firmas para revocatoria de mandato se debe configurar y confluir todos y cada uno de los requisitos establecidos en los artículos 25 e innumerado siguiente al artículo 25 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, y en los artículos 13 y 14 del Reglamento para el Ejercicio de la Democracia Directa a través de la Iniciativa Popular Normativa, Consultas Populares, Referéndum y Revocatoria del Mandato, normativa que señala el procedimiento para el ejercicio del derecho de participación referente a la revocatoria de mandato consagrado en el artículo 61 numeral 6 de la Constitución de la República; la falta de uno o varios de ellos, y cuya verificación le corresponde al Consejo Nacional Electoral, conforme lo señala el artículo 16 del precitado Reglamento, deviene en improcedente la entrega del formato de formulario para la recolección de firma de respaldo necesarias para proponer la revocatoria de mandato. Por lo que, en el presente caso no se puede admitir el pedido de revocatoria de mandato, ya que se vulneraría el principio de seguridad jurídica, dado que no se ha logrado demostrar la configuración de alguna de las causales de revocatoria de mandato establecidas en las normativa legal y reglamentaria antes señalada;”

Lo manifestado permite constatar a este Tribunal que se ha observado y cumplido con las garantías señaladas no solo en el literal l) del numeral 7, del artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador, sino también las legales y las reglamentarias que han sido aludidas en la Resolución impugnada, por lo que este Tribunal observa la congruencia entre los fundamentos de hecho y la decisión adoptada en tanto y en cuanto las normas aplicadas tienen que ver con la revocatoria del mandato y la decisión adoptada de no entregar los formularios se debe a que la petición formulada no cumplió los requisitos señalados en el numeral 3 del artículo innumerado luego del artículo 25 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y el artículo 14 del Reglamento para el Ejercicio de la Democracia



Directa a través de la Iniciativa Popular Normativa, Consultas Populares, Referéndum y Revocatoria del Mandato.

En consecuencia por falta de base y fundamento se rechaza la alegación de vulneración al debido proceso y la garantía de la fundamentación.

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

PRIMERO: Rechazar el recurso ordinario de apelación interpuesto por la señora Cynthia Vanessa Carrión Centanaro en contra de la Resolución PLE-7-1-12-2017 dictada por el Pleno del Consejo Nacional Electoral el 1 de diciembre de 2017.

SEGUNDO: Ratificar en todas sus partes la Resolución PLE-CNE-7-1-12-2017, dictada por el Pleno del Consejo Nacional Electoral.

TERCERO: Una vez ejecutoriada la presente sentencia, se ordena el desglose de la documentación original remitida por el abogado Fausto Holguín Ochoa, Secretario General del Consejo Nacional Electoral, y solicitada mediante Oficio No. CNE-SG-2017-00638 de 14 de diciembre de 2017.

CUARTO: Notifíquese el contenido de la presente sentencia:

4.1. A la recurrente, a través del correo electrónico cynthia.vanessacc@gmail.com , así como en la casilla contencioso electoral No. 15.

4.2. Al Consejo Nacional Electoral, a través de su Presidenta de la forma prevista en el inciso segundo del artículo 247 del Código de la Democracia.

QUINTO: Actué la abogada Ivonne Coloma Peralta, Secretaria General del Tribunal Contencioso Electoral.

SEXTO: Publíquese la presente sentencia en la página web-cartelera virtual del Tribunal Contencioso Electoral.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.-" F.) Dr. Miguel Pérez Astudillo, **JUEZ (VOTO CONCURRENTE)**; y, Dr. Vicente Cárdenas Cedillo, **JUEZ (VOTO CONCURRENTE)**.

Certifico.-

Ab. Ivonne Coloma Peralta
SECRETARIA GENERAL TCE



KM



CAUSA No. 149-2017-TCE

**CARTELERA VIRTUAL-PÁGINA WEB DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO
ELECTORAL**

A: PÚBLICO EN GENERAL

Dentro de la causa No. 149-2017-TCE, se ha dictado lo que a continuación me permito transcribir:

"SENTENCIA

VOTO SALVADO

**MGTR. MÓNICA RODRÍGUEZ AYALA
JUEZA DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL**

CAUSA No. 149-2017-TCE

En atención a que mi criterio no coincide con la Sentencia de Mayoría de los señores Jueces, Dr. Arturo Cabrera Peñaherrera, Dr. Miguel Pérez Astudillo, Dr. Vicente Cárdenas Cedillo y Dr. Patricio Baca Mancheno, 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:

TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL.- Quito, Distrito Metropolitano, 05 de enero de 2018, las 15h00. **VISTOS.-** Agréguese a loa autos el escrito firmado por la economista Denisse Robles Andrade. Alcaldesa del GAD Municipal del cantón Milagro y el abogado Fabricio Guerrero Valarezo, presentado en el Tribunal Contencioso Electoral el 29 de diciembre de 2017, a las 15h54.

1. ANTECEDENTES

- a) La señora Cynthia Vanessa Carrión Centanaro, por sus propios derechos, proponente de la Revocatoria del Mandato de la señora Denisse Priscila Robles Andrade, Alcaldesa del cantón Milagro de la Provincia del Guayas, presenta el Recurso Ordinario de Apelación de la Resolución PLE-CNE-7-1-12-2017 emitida por el Pleno del Consejo Nacional Electoral el 1 de diciembre de 2017 y notificada el 06 diciembre de 2017.¹

¹ Fojas 1 a 26 del Proceso



CAUSA No. 149-2017-TCE

- b) Mediante oficio Nro. CNE-DPGY-2017-0727-Of, de 10 de diciembre de 2017, suscrito por el Econ. Marlon Antonio Lanata Carbo, Director Provincial Electoral de Guayas, remite a la Presidencia del Tribunal Contencioso Electoral, un escrito que contiene el Recurso Ordinario de Apelación, sobre la Resolución PLE-CNE-7-1-12-2017 emitida por el Consejo Nacional Electoral, interpuesto ante el Tribunal Contencioso Electoral por la señora Cynthia Vanessa Carrión Centanaro, documentos que fueron recibidos en este Tribunal con fecha 11 de diciembre de 2017, a las 14h07.²
- c) Razón del sorteo electrónico sentada por la Secretaria General del Tribunal Contencioso Electoral, mediante la cual se radica la competencia de la causa No. 149-2017-TCE, en el doctor Arturo Cabrera Peñaherrera, en calidad de Juez Sustanciador.³
- d) Providencia dictada por el Juez Sustanciador, el 12 de diciembre del 2017 a las 11h30, mediante la cual dispuso en lo principal que *“el Consejo Nacional Electoral, en el plazo de (2) dos días, contados a partir de la notificación de la presente providencia, remita en original o en copia certificada, el expediente íntegro que guarda relación con la Resolución PLE-CNE-7-1-12-2017, dictada por el Pleno del Consejo Nacional Electoral el 1 de diciembre de 2017; relativo a la petición de revocatoria del mandato a la Señora Denisse Priscila Robles Andrade, Alcaldesa del cantón Milagro, provincia del Guayas”*.⁴
- e) Providencia dictada por el Juez Sustanciador, el 19 de diciembre del 2017 a las 09h00, mediante la cual dispuso en lo principal que una vez revisada la documentación enviada por el Secretario General del Consejo Nacional Electoral, se constató que en varias piezas procesales no registran firma de responsabilidad en el sello de la certificación conferida, por lo que ordeno que el Consejo Nacional Electoral en el plazo de un (1) día complete el expediente con la documentación solicitada, en original o copia certificada.⁵
- f) Oficio No. CNE-SG-2017-00693 de 19 de diciembre de 2017 suscrito por el abogado Fausto Holguín Ochoa, Secretario General del Consejo Nacional Electoral, ingresado el 19 de diciembre de 2017, en el Tribunal Contencioso Electoral, y en calidad de anexos 49 fojas. ⁶
- g) Auto de admisión dictado por el Juez Sustanciador, el 20 de diciembre de 2017, a las 12h30.⁷
- h) Escrito firmado por la economista Denisse Robles Andrade. Alcaldesa del GAD Municipal del cantón Milagro y el abogado Fabricio Guerrero Valarezo,

² Fojas 27 y 28 del Proceso

³ Fojas 28 del Proceso

⁴ Fojas 29 del Proceso

⁵ Fojas 2881 del Proceso

⁶ Fojas 2941 y 2942 del Proceso

⁷ Fojas 2943 y vta. del Proceso



CAUSA No. 149-2017-TCE

presentado en el Tribunal Contencioso Electoral el 29 de diciembre de 2017, a las 15h54.⁸

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

La señora Cynthia Vanessa Carrión Centanaro, por sus propios derechos, interpone Recurso Ordinario de Apelación en contra de la Resolución PLE-CNE-7-1-12-2017 emitida por el Pleno del Consejo Nacional Electoral el 1 de diciembre de 2017 y notificada el 6 de diciembre de 2017, sobre la solicitud de los formularios para la recolección de firmas conducente a la solicitud de Revocatoria de Mandato a la señora Alcaldesa del cantón Milagro de la Provincia del Guayas, Denisse Priscila Robles Andrade. La Resolución referida resolvió⁹:

"Artículo 1.- Aprobar el informe No. 0043-DNAJN-CNE-2017 de 28 de noviembre de 2017, adjunto al memorando Nro. CNE-DNAJN-2017-0230-M, del Coordinador Nacional de Asesoría Jurídica y de la Directora Nacional de Asesoría jurídica y Normativa (E).

Artículo 2.- Inadmitir la solicitud de entrega del formato de formulario para recolección de firmas para la revocatoria de mandato presentada por la señora CYNTHIA VANESSA CARRIÓN CENTANARO, en contra de la señora Denisse Priscila Robles Andrade, Alcaldesa del cantón Milagro, de la provincia de Guayas, por no adecuarse su solicitud a los requisitos establecidos en el numeral 3 del artículo innumerado agregado a continuación del artículo 25 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, y artículo 14 del Reglamento para el Ejercicio de la Democracia Directa a través de la Iniciativa Popular Normativa, Consultas Populares, Referéndum y Revocatoria del Mandato."

1.2. Argumentos planteados por la Recurrente

La señora Cynthia Vanessa Carrión Centanaro, por sus propios derechos, interpone Recurso Ordinario de Apelación de la Resolución PNE-CNE-7-1-12-2017, de 1 de diciembre de 2017. Del Recurso presentado en este Tribunal se observa los siguientes argumentos:

- a) "(...) Esta impugnación se basa que en los considerando de la resolución PLE-CNE-7-1-12-2017, no se realiza un análisis de fondo, ni tampoco una valoración adecuada a cada documento que adjunte en el Oficio No 01-2017-CVCC, como respaldo a cada incumplimiento del Plan de Trabajo de Denisse Robles; lo que genera que la resolución PLE-CNE-7-1-12-2017 no esté adecuadamente motivada vulnerando el derecho a revocar establecido numeral 6 del artículo 61 de la Constitución de la República del Ecuador y el derecho al debido proceso en la garantía de motivación establecido el literal l) del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador.

⁸ Fojas 2955 a 2959 del Proceso

⁹ Fojas 2921 a 2929 del Proceso



Además, en los considerandos de la resolución PLE-CNE-7-1-12-2017, expone que:

“(…) Para finalizar, en cuanto los supuestos incumplimientos cuatro, cinco y seis descritos por la proponente, se da aclarar que en el Plan de Trabajo presentado por la hoy Alcaldesa, no consta fechas o plazos; individualizados para la ejecución de dichos proyectos y propuestas; por lo cual se entiende que son realizables y ejecutables dentro de todo el período de gestión (2014-2019) (…). Es importante recordar que de acuerdo al numeral 3 del artículo 11 de la Constitución de la República del Ecuador “(…) 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 (…);” y numeral 6 del artículo 61 de la Constitución de la República del Ecuador expresa que los ecuatorianos y ecuatorianas gozan del derecho de revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular. Por lo tanto, como la señora Denisse Robles no establecido fechas o plazos en su Plan de trabajo para algunas propuestas; y para precautelar el derecho de revocar al faltar las fechas y plazos en el Plan de Trabajo, da cabida a que no es necesario una fecha o plazo para expresar que ha incumplido su plan de trabajo. En consecuencia, el considerando de la resolución PLE-CNE- 7-1-12-2017, no es válido, ya que alega que por falta de fechas y plazos en el Plan de Trabajo, no analiza algunos incumplimientos y de esta forma niega el derecho a revocar”¹⁰.

- b) En la prueba A, se “declara” que el agua que consumen los milagreños es agua de pozo que no cumple con lo dispuesto en la normativa ecuatoriana NTE INEN 1108, entendiéndose que en el cantón Milagro el porcentaje de la calidad del agua potable es de 0%, en consecuencia, la señora Denisse Robles ha incumplido con el plan de trabajo, de acuerdo a la primera consideración particular en la página 47 del Plan de Trabajo que se compromete que para el año 2017, el cantón Milagro cuente con el 95% de cobertura y calidad de agua potable.
- c) En la prueba B, se “declara” que, en las parroquias rurales de Milagro, no cuentan con los servicios básicos de alcantarillado sanitario o pozo técnicamente diseñados, con un porcentaje del servicio brindado de 0%, consecuentemente ha incumplido con el plan de trabajo, de acuerdo a la primera consideración particular en la página 47 del plan de trabajo de Denisse Robles, que manifiesta que para el año 2017 de las áreas rurales cuenten con pozos sépticos técnicamente diseñados por lo menos el 95%.
- d) En la prueba A, se declara que el Municipio de Milagro no ha implementado un programa de clasificación de desechos en los hogares milagreños, por lo que el porcentaje del servicio brindado es 0%, en consecuencia la señora Denisse Robles, ha incumplido con el plan de trabajo, de acuerdo a la meta 7.7.4 de línea de acción 7 de la página 43 del plan de trabajo, que se proponía como meta (por lo menos el) 32.0% para el año 2017, los hogares milagreños debían clasificar los desechos orgánicos, el 45% de los hogares milagreños debían clasificar los desechos plásticos, el 32.0% de los hogares milagreños debían clasificar los desechos de papel.

¹⁰ Fojas 1 a 2 del Proceso



CAUSA No. 149-2017-TCE

“(…) En los considerandos de la resolución PLE-CNE-7-1-12-2017, no establece cuales son los porcentajes alcanzados actualmente en cada meta y propuesta puesto en discusión, conforme a la documentación entregada por la señora Alcaldesa de Milagro en el oficio s/n el 1 de noviembre del 2017. (…)”.

No se realizó un análisis en la resolución PLE-CNE-7-1-12-2017 entre la prueba A y B presentada por la recurrente y lo presentado por la señora Alcaldesa de Milagro (recurrida), en el oficio s/n el 1 de noviembre del 2017.

En el Oficio No. 01-2017-CVCC, de 24 de octubre de 2017 presentado en la Delegación Provincial Electoral del Guayas por la peticionaria constantes a fojas 2906 a 2914 del expediente por el cuál se solicita los formularios para la recolección de firmas en base a los siguientes incumplimientos:

- La cobertura de agua potable de calidad es de 0%
- Los servicios básicos de alcantarillado sanitario o pozos sépticos técnicamente diseñados, alcantarrillado pluvial y agua potable de calidad es del 0% en el área rural del cantón Milagro.
- La clasificación de desechos orgánicos, plásticos y papel en los hogares de las familias milagreñas es del 0%.
- El botadero municipal “Los Aguacates”, es un botadero a cielo abierto y en Milagro no existe ningún vertedero que cumpla con la normativa ecuatoriana; además el mal manejo de los desechos sólidos por parte del Municipio de Milagro, ha provocado la proliferación de botaderos clandestinos a cielo abierto y la quema de los desechos, incumpliendo lo que establece la Norma de calidad ambiental para el manejo y disposición final de desechos sólidos no peligrosos.
- El principal cuerpo superficial de agua de Milagro que es Río Milagro, tiene su fauna marina devastada por la contaminación de aguas negras y desechos sólidos, además su rivera y el entorno tiene una imagen de insalubridad.
- Los parques con áreas verdes corresponden el 0.06% del área urbana del cantón Milagro, ocasionando que Milagro sea la segunda ciudad con mayor polución del aire en el Ecuador y la falta de obras que mejoren la calidad de vida, ha ocasionado innumerables protestas.¹¹

Petición concreta:

La Recurrente solicita: “... se acepte el recurso ordinario de apelación, que se declare en nulidad la resolución PLE-CNE-7-1-12-2017 y que disponga al Consejo Nacional Electoral que proceda a entregar formularios para recolección de firmas conducentes a la solicitud de revocatoria del

¹¹ Fojas 1 a 5 del Proceso



*mandato a la señora alcaldesa del cantón Milagro de la Provincia del Guayas, Denisse Priscila Robles Andrade,...*¹²

2. CONSIDERACIONES PREVIAS

2.1 Competencia del Tribunal Contencioso Electoral

El artículo 221 numeral 1 de la Constitución de la República y 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), establecen que el Tribunal Contencioso Electoral tendrá entre otras funciones que determine la Ley el "... 2. Conocer y resolver los recursos contenciosos electorales contra los actos del Consejo Nacional Electoral y los organismos desconcentrados; ...".

El artículo 70 del Código de la Democracia determina que una de las funciones del Tribunal Contencioso Electoral es la de administrar justicia en materia electoral y expedir fallos. Sus fallos y resoluciones constituyen jurisprudencia electoral y son de última instancia.

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

En consecuencia, el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral, es competente para conocer y resolver la presente causa conforme con lo establecido en los artículos 268 numeral 1 y 269 numeral 12 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia que prevé a la presente causa como uno de los recursos cuyo conocimiento le corresponde al Pleno del Tribunal Contencioso Electoral.

2.2 Legitimación activa

Conforme lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 244 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia: "*En el caso de consultas populares y referéndum, podrán proponer los recursos quienes hayan solicitado el ejercicio de la democracia directa; en el caso de revocatorias del mandato, los que han concurrido en nombre de los ciudadanos en goce de sus derechos políticos para pedir la revocatoria, así como la servidora o servidor público de elección popular a quien se solicite revocar el mandato.*" (lo resaltado y cursivas no corresponde al texto).

El artículo 10 del Reglamento de Trámites Contenciosos Electorales, que dispone: "*En el caso de consultas populares, referéndum y revocatorias de mandato, podrán proponer los recursos que correspondan las personas facultadas en el artículo 244, inciso tercero, del Código de la Democracia*". (la cursiva no corresponde al texto)

De las normas transcritas anteriormente, y revisado el proceso, se establece que la señora Cynthia Vanessa Carrión Centanaro, por sus propios derechos, ha propuesto el

¹² Fojas 4 y 5 del Proceso



CAUSA No. 149-2017-TCE

Recurso Ordinario de Apelación¹³ en contra de la Resolución No. PLE-CNE-7-1-12-2017 emitida por el Pleno del Consejo Nacional Electoral, en la sesión ordinaria de viernes 1 de diciembre del 2017, en la que se resolvió inadmitir la solicitud de entrega del formato de formulario para recolección de firmas y así solicitar la revocatoria del mandato en contra de la señora DENISSE PRISCILA ROBLES ANDRADE, Alcaldesa del cantón Milagro, por lo que al ser participante directa de la Revocatoria del Mandato, la accionante en la calidad en la que interviene en el presente Recurso Ordinario de Apelación, cuenta con legitimación activa para interponer el presente recurso.

2.3 Oportunidad de la interposición del Recurso

Según el artículo 50 del Reglamento de Trámites Contencioso Electorales, que establece:

El recurso ordinario de apelación podrá ser presentado por quienes cuenten con legitimación en los casos establecidos 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.

El plazo para que los órganos administrativos electorales envíen al Tribunal Contencioso Electoral el expediente íntegro, sin calificar el recurso, será de dos días". (la cursiva no corresponde al texto)

De la revisión del expediente, la Resolución PLE-CNE-7-1-12-2017 dictada el día viernes 1 de diciembre de 2017 contenida en el Oficio No. CNE-SG-2017-000544-Of, fue notificado a la señora Cynthia Vanessa Carrión Centanaro, el 04 de diciembre de 2017, a las 19h10, a través del correo electrónico cynthia.vanessacc@gmail.com, conforme consta en la razón de notificación sentada por el abogado Fausto Holguín Ochoa, en su calidad de Secretario General del Consejo Nacional Electoral.¹⁴

De la revisión del expediente, la Resolución PLE-CNE-7-1-12-2017 dictada el día viernes 1 de diciembre de 2017 contenida en el Oficio No. CNE-SG-2017, fue notificado a la señora Cynthia Vanessa Carrión Centanaro, el 06 de diciembre de 2017, a las 10h00, en persona, conforme consta en la razón de notificación sentada por la Abg. Jussara Cucalón Borbor, Responsable de Secretaria General Delegación Provincial Electoral del Guayas-CNE.¹⁵

El escrito que contiene el recurso ordinario de apelación ingresó a la Secretaría de la Delegación Provincial Electoral de Guayas, el 09 de diciembre de 2017, a las 15h46 según el Oficio Nro. CNE-DPGY-2017-0727-OF, de 10 de diciembre de 2017, suscrito por el Director Provincial Electoral de Guayas¹⁶, por lo que fue presentado dentro de los tres días contados desde la notificación de la resolución que se está recurriendo, siendo oportuno y al reunir todos y cada uno de los requisitos de forma se procede a efectuar el análisis de fondo.

¹³ Fojas 1 a 5 del Proceso

¹⁴ Fojas 2933 del Proceso

¹⁵ Fojas 2940 del Proceso

¹⁶ Fojas 27 del Proceso



3. ANÁLISIS DE FONDO

A fin de resolver el Recurso Ordinario de Apelación presentado por la Señora Cynthia Vanessa Carrión Centanaro, respecto de la Resolución PLE-CNE-7-1-12-2017 de 1 de diciembre de 2017, dictada por el Consejo Nacional Electoral, sobre la solicitud de formularios para la recolección de firmas para la revocatoria de Mandato, esta Juzgadora considera pertinente hacer las siguientes consideraciones previas a entrar al análisis de la referida resolución.

3.1. ¿Qué es la Revocatoria del Mandato y cuál es su relación con la Democracia Directa?

Tomando en cuenta que la Constitución establece la Sección denominada “Democracia Directa”, en la cual incorpora a -entre otros- la Revocatoria del Mandato, es preciso mencionar cuál es la relación entre estos dos conceptos (Revocatoria y Democracia Directa).

La democracia representativa o indirecta, parte del supuesto según el cual, toda Nación está representada por sus gobernantes electos, y éstos no representan a individuos en particular, la posibilidad de revocatoria de sus mandatos no es admisible bajo esta forma de democracia. No obstante, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, con la influencia de las tesis roussebianas sobre la soberanía popular, sumado a los vicios que se venían evidenciando en la democracia representativa -vinculados principalmente a la falta de un lazo de responsabilidad de los representantes frente a los representados-, reaparece la Democracia directa, y con ella la exigencia por mecanismos que aseguren mayor participación en los asuntos de gobierno, siendo uno de ellos la Revocatoria del Mandato.

Se entiende como Revocatoria del mandato a aquella institución de naturaleza política-jurídica mediante la cual un cuerpo electoral decide dejar sin efecto, mediante votación, el mandato de un funcionario de elección popular, antes de cumplir el período para el cual fue elegido. Verdugo Silva señala que la Revocatoria del Mandato posibilita “...la rendición de cuentas y el ejercicio de un control político, moral y jurídico, sin intermediarios, con lo que se sanciona eficazmente la demagogia, la corrupción administrativa y el uso del poder para favorecer intereses particulares...”¹⁷

Tomando en cuenta que la Democracia Directa supone la no existencia de representantes o gobernantes en la toma de decisiones, sino que es el pueblo quien toma por sí mismo las decisiones, la Revocatoria del Mandato implica que la decisión de cesar en el cargo a una autoridad de elección popular sea tomada directamente por el pueblo y no por sus representantes, como lo sería por ejemplo a través de un juicio político.

Para Sartori¹⁸ la Democracia Directa tiene la particularidad de -además de la no intervención de los representantes- la “inmediatez de interacciones” esto es, un juego cara a cara entre participantes. Estos dos elementos para Sartori, formulan en conjunto una definición *amplia* de democracia, vinculada a un *autogobierno*. No obstante, cuando la

¹⁷ Teodoro Verdugo Silva, 2007, *La Revocatoria del Mandato en el Ecuador, Países de la Comunidad Andina y del Continente Americano*, Tesis de Maestría en Derecho Constitucional, UASB.

¹⁸ Giovanni Sartori, *¿Qué es la Democracia?*, México, Patria, 1997, p110-112.



CAUSA No. 149-2017-TCE

Democracia Directa es evaluada en su relación con la Revocatoria del Mandato, la misma, según Sartori, encaja en un subtipo de Democracia Directa que la denomina “noción mínima”, toda vez que, aunque no intervienen representantes, su manifestación se circunscribe a decidir por un “sí” o “no”. Por lo tanto, no incluye una fase deliberativa, más cuando la solicitud de una revocatoria no proviene en inicio de la totalidad de los gobernados, sino de un grupo de aquellos.

Carlos Santiago Nino¹⁹, señala que la posibilidad para que una Revocatoria del Mandato encaje en una noción *amplia* de Democracia Directa, es necesario que la misma emerja de un proceso de descentralización política que dé lugar a unidades políticas lo suficientemente reducidas, de modo que haga posible un proceso de deliberativo cara a cara. Por lo que, aunque se enmarca todavía en una forma de Democracia Directa, la misma es aún en su noción mínima.

La Corte Constitucional Colombiana, dentro de la Sentencia T-066/15, ha señalado que:

“La revocatoria del mandato es un derecho político propio de las democracias participativas, y a la vez, un mecanismo de control político en la cual un número determinado de ciudadanos vota para dar por terminado el mandato de un gobernante, antes de que finalice su periodo institucional.

A través de este mecanismo de participación se busca que los ciudadanos puedan controlar el mandato dado a sus gobernantes en las elecciones. En esa medida, en la revocatoria del mandato confluyen elementos propios de la democracia representativa y de la democracia participativa, en tanto la ciudadanía incide de forma directa, ya no para nombrar a sus gobernantes sino para removerlos de sus cargos cuando consideran que no han ejercido debidamente la representación que le han conferido previamente.”

Para Norberto Bobbio este mecanismo acercaba a los sistemas democráticos a un sistema de democracia directa. Al respecto, manifestó:

“Un sistema democrático caracterizado por representantes revocables es -en cuanto supone representantes- una forma de democracia representativa, pero en cuanto estos representantes son revocables, se acerca a la democracia directa”²⁰

3.2. Las regulaciones de la Revocatoria del Mandato en la normativa ecuatoriana

Las regulaciones normativas respecto de la Revocatoria del Mandato se encuentran contenidas en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas -Código de la Democracia-, no obstante, el artículo 199 del Código de la Democracia, establece que *“La solicitud y el proceso de revocatoria deberán cumplir con lo previsto en la ley que regula la participación ciudadana.”* En este sentido, el legislador establece, en lo que a la Revocatoria del mandato se refiere, que la Ley

¹⁹ Carlos Santiago Nino, *La Constitución de la Democracia Deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 1997.

²⁰ Corte Constitucional Colombiana, Sentencia T-066/15, de (16) de febrero dos mil quince (2015).



Orgánica de Participación Ciudadana es ley especial, por lo que solo supletoriamente se debe recurrir al Código de la Democracia.

La Revocatoria del Mandato se encuentra contenida en la sección denominada "Democracia Directa", en el capítulo "Participación en Democracia" de la Constitución (art. 105). Como se indicó, el origen de este mecanismo está estrechamente ligado al resurgimiento de la Democracia Directa y como tal, a la crisis de la Democracia Representativa en el mundo. Es importante resaltar esto, toda vez que la característica que distingue a este mecanismo de participación ciudadana, y cualquier otro mecanismo de Democracia Directa, de la Democracia Representativa, es la no intervención de los representantes o gobernantes en la toma de decisiones, sino que es el pueblo por sí mismo quien toma la decisión, en este caso, el de cesar en el cargo a una autoridad de elección popular.

Teniendo como base el sustento teórico y la base constitucional del mecanismo de revocatoria del mandato es posible hacer una lectura sistemática de la normativa legal que regula este proceso de Democracia Directa.

3.2.1 Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

En la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, el Título II, denominado "De la Democracia Directa", contiene el capítulo cuarto denominado "Revocatoria del Mandato", e incluye los siguientes artículos: *i)* Artículo 25.- Revocatoria del Mandato; *ii)* Artículo innumerado. - Requisitos de Admisibilidad; *iii)* Artículo 26. Legitimación Ciudadana; *iv)* Artículo innumerado (prohibición para autoridades ejecutivas); *v)* Artículo 27.- Trámite del proceso de revocatoria del mandato, y; *vi)* Artículo 28.- Aprobación de la revocatoria del mandato y sus efectos.

Para lo que interesa aquí resaltar, nos referiremos a los Requisitos de Admisibilidad y Trámite del proceso de Revocatoria de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

Artículo Innumerado. - Requisitos de Admisibilidad

1. Comprobación de la identidad del proponente y que esté en ejercicio de los derechos de participación;
2. 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;

En el proceso de admisión se notificará a la autoridad adjuntando una copia de la solicitud y se le otorgará siete días término para impugnar en forma documentada la solicitud por no reunir los requisitos de admisibilidad.

El CNE tendrá un término de siete días para admitir o negar la solicitud de revocatoria presentada.

Artículo 27.- Trámite del proceso de revocatoria del mandato. - La solicitud de formularios para la recolección de firmas, a efecto de la revocatoria del mandato de una autoridad de elección popular, se la presentará al Consejo Nacional Electoral y deberá contener la motivación que la respalde de



manera clara y precisa justificando las razones en las que se sustenta la solicitud. La motivación no podrá cuestionar el cumplimiento pleno de las funciones y atribuciones que por ley les corresponde a las autoridades; entendidos estos requisitos, dentro del término de quince días, el Consejo Nacional Electoral resolverá la admisión a trámite de la solicitud presentada procediendo a entregar los formularios para la recolección de firmas.
(...)

3.2.2. Etapas de la Revocatoria del Mandato. La solicitud de Formularios para Revocatoria: Requisitos de Admisibilidad.

A partir de la lectura de estos artículos es posible inferir, solo explicativamente, que el legislador estableció el cumplimiento de ciertas fases para llevar a cabo una Revocatoria del Mandato: 1. Solicitud de formularios para recolección de firmas; 2. Admisión y entrega de formularios; 3. Recolección de firmas; 4. Revisión de firmas; 5. Convocatoria a Revocatoria, y; 6. Desarrollo del proceso de Revocatoria del Mandato.

Ahora bien, estas seis etapas suponen acciones de parte de los solicitantes, así como de las autoridades del Consejo Nacional Electoral. Nos remitiremos al análisis de la primera fase, "Solicitud de Formularios", esto por ser esta la etapa en la cual se desarrolla el problema del presente recurso. En esta primera fase, conforme se desprende del artículo innumerado siguiente al artículo 25, se establecen ciertas obligaciones (cumplimiento de requisitos) al solicitante, la obligación de notificación a la autoridad por parte del Consejo Nacional Electoral, y el derecho de impugnar del mismo.

Respecto de los requisitos de admisibilidad, la norma señala las siguientes: *i)* Señalar la identidad del proponente y estar en ejercicio de los derechos de participación; *ii)* No encontrarse inhabilitado, y; *iii)* Determinar de manera clara y precisa los motivos por los cuales se solicita la revocatoria.

Tomando en cuenta que la norma se refiere a requisitos de "admisibilidad", no cabe duda que para ello es preciso una declaración de admisibilidad de la autoridad competente y en los plazos legales establecidos, una vez constatado el cumplimiento de los tres requisitos.

- **Requisitos de *i)* identidad del proponente y estar en ejercicio de los derechos de participación; y *ii)* no encontrarse inhabilitado.**

Para determinar el cumplimiento del primer requisito, *identidad del proponente, y encontrarse en ejercicio de los derechos de participación*, corresponderá constatar la determinación clara de los nombres, apellidos y cédula de identidad de el o los proponentes, de allí la precisión que realiza el Reglamento. Una vez constatada la identidad, es posible que la propia autoridad electoral verifique el cumplimiento del requisito que exige encontrarse en ejercicio de los derechos de participación, pero también el segundo requisito, de no encontrarse inmerso en alguna inhabilidad.

Para verificar el cumplimiento del segundo requisito sobre inhabilidad, el Consejo Nacional Electoral tiene a su disposición la base de datos para determinar si el o los proponentes son autoridades de elección popular, así como también, que no se haya presentado anteriormente algún otro proceso de revocatoria.



Como se puede apreciar, la verificación de estos dos requisitos obligan a la autoridad administrativa electoral a constatar tanto la inhabilidad como la pérdida de derechos políticos de los solicitantes.

- **Requisito de iii) "claridad y precisión" de motivos y su verificación.**

Según la norma legal de participación ciudadana, en el artículo innumerado siguiente al artículo 25, es tercer requisito: "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.*" Esta Autoridad Jurisdiccional considera necesario una lectura sistemática y el análisis del numeral tercero a fin de esclarecer el objetivo del mismo y con ello las obligaciones y atribuciones que de ella se derivan para la autoridad electoral.

En un primer momento, el numeral tercero, hace mención a la obligación de los solicitantes de *determinar los motivos* por los cuales solicita la revocatoria. La locución *determinar*, según la Real Academia de la Lengua Española significa: decir, indicar, despejar algo, sobre lo que no se tiene plena certidumbre.²¹; en tanto que la locución *motivo/s* tiene que ver con el móvil o razón que mueve para algo.²² Dicho esto, *determinar los motivos*, en este caso, supone indicar la o las razones por las cuales se solicita una revocatoria del mandato.

Ahora bien, es la misma norma legal (Ley Orgánica de Participación Ciudadana) la que establece cuáles pueden ser los -únicos- motivos por los que se puede solicitar una revocatoria de mandato, a través del artículo 25, en que preceptúa:

Art. 25.- Revocatoria del mandato. - Las electoras y electores podrán revocar democráticamente el mandato a las autoridades de elección popular *por incumplimiento de su plan de trabajo, de las disposiciones legales relativas a la participación ciudadana y las demás funciones y obligaciones establecidas en la Constitución de la República y la ley correspondiente a cada una de las dignidades de elección popular.* (lo resaltado fuera del texto)

Cabe indicar que fue a través de la reforma de 2011 a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (Registro Oficial N° 445 de 11 de mayo de 2011) que se estableció por primera vez, cuáles podían ser estos motivos, señalando: i) el incumplimiento del plan de trabajo, ii) el incumplimiento de las disposiciones legales relativas a la participación

²¹ *Determinar*: 1. tr. Decidir algo, despejar la incertidumbre sobre ello. Han determinado ir a Bogotá. 2. tr. Hacer que alguien decida algo. La situación lo determinó a marcharse. 3. tr. Establecer o fijar algo. La constitución determina la igualdad de todos ante la ley. 4. tr. Señalar o indicar algo con claridad o exactitud. No supo determinar quién fue su agresor. 5. tr. Ser causa de que algo ocurra o de que alguien se comporte de un modo determinado. El ambiente nos condiciona, pero no nos determina. 6. tr. Gram. Modificar a un sustantivo o un sintagma nominal capacitándolo para formar expresiones referenciales. El artículo determina al nombre. 7. tr. Gram. Delimitar la extensión de una categoría gramatical. El adverbio determina al verbo. 8. *prnl.* Decidirse a hacer algo. Nos determinamos a salir. El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, en <http://dle.rae.es/?id=DaOWspV>, (revisado el 20-10-2017).

²² *Motivo*: Del lat. tardío *motivus* 'relativo al movimiento'. 1. adj. Que mueve o tiene eficacia o virtud para mover. 2. m. Causa o razón que mueve para algo. 3. m. En arte, rasgo característico que se repite en una obra o en un conjunto de ellas. 4. m. Tema o elemento temático de una obra literaria. Real Academia de la Lengua Española, en <http://dle.rae.es/?id=PwDYZFz>, (revisado el 20-10-2017).



CAUSA No. 149-2017-TCE

ciudadana, y; *iii*) el incumplimiento de las funciones y obligaciones establecidas en la Constitución de la República y la ley.²³

Previo a la reforma mencionada, la Corte Constitucional dentro del caso 0005-10-OI,²⁴ ordenó dentro de una Acción de Inconstitucionalidad por Omisión de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana "... que la Asamblea Nacional regule los requisitos y procedimiento para hacer efectivo este derecho de participación...", esto tras considerar que "El derecho a revocar el mandato por parte de la ciudadanía a las autoridades de elección popular, al ser un elemento importante que permite el desarrollo de la democracia directa, debe enmarcarse dentro de un proceso transparente, por lo que su regulación debe plasmarse en normas claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes, lo que permitirá el efectivo goce de este derecho ciudadano."²⁵

En este mismo sentido 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 que regulan la revocatoria de mandato*²⁶, establece en el considerando décimo: "Que se ha producido la urgente necesidad de armonizar la normativa electoral y de participación ciudadana (...) a fin de precautelar y garantizar el ejercicio de los derechos de participación ciudadana y la institucionalidad del Estado."

Dado que las razones o motivos para solicitar una Revocatoria del Mandato no se encontraban en la Constitución, ni la Ley, era preciso su regulación. De este modo, la reforma legal tuvo como uno de sus propósitos establecerlos. En este orden de ideas, la *determinación de motivos* como primer requisito, será cumplido en tanto exista un señalamiento exclusivo de aquellos que la ley establece. No obstante, la norma legal agrega a ello que la determinación de los motivos debe ser "*clara y precisa*". A este respecto se debe entender el significado de los adjetivos claro y preciso. Así, el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, establece que el adjetivo *claro*, se refiere a aquello que es: Libre de obstáculos; que se percibe o se distingue bien; inteligible, fácil de comprender; evidente, que no deja lugar a duda o incertidumbre.²⁷

En tanto que el adjetivo *preciso*, se refiere a aquello que es: Perceptible de manera clara y nítida; realizada de forma certera; concisa y rigurosa.²⁸

Es posible entonces mencionar, que la claridad y precisión en la determinación de los motivos, no se refieren a un asunto probatorio de los hechos por los cuales se alegan determinados motivos, sino en cuanto a que los mismos sean explícitos en su lectura, dicho de otro modo, una cosa es que en la literalidad de lo que los solicitantes señalen, los motivos sean claros y precisos, y otra completamente distinta es que la claridad y precisión vayan más allá de la literalidad y se pretenda una verificación empírica de los motivos. Entender lo contrario supone establecer una carga probatoria en los solicitantes, hecho que no solo obliga a la autoridad electoral a hacer una valoración de los mismos, sino que más grave aún, supone incorporar un obstáculo procesal que

²³ Artículo 25, Ley de Participación Ciudadana.

²⁴ Corte Constitucional, sentencia N° 001-11-SIO-CC, de 26 de enero de 2011.

²⁵ Corte Constitucional, sentencia N° 001-11-SIO-CC, de 26 de enero de 2011.

²⁶ Registro Oficial N° 445, de Miércoles 11 de mayo de 2011.

²⁷ Academia de la Lengua Española, <http://dle.rae.es/?id=9PhBhLd>, (revisado el 20-10-2017).

²⁸ Academia de la Lengua Española, <http://dle.rae.es/?id=TwEYBwx>, (revisado el 20-10-2017).



CAUSA No. 149-2017-TCE

desvirtúa un mecanismo de Democracia Directa, cuya esencia es la no intervención de las autoridades o representados en la toma de decisiones.

Si entendemos que el solicitante tiene para sí una carga probatoria a la hora de solicitar formularios, su consecuencia es habilitar en la autoridad electoral una valoración de las mismas y esto como tal, rompe con las funciones propias de la función electoral. Si se consideran los motivos por los que es posible solicitar una Revocatoria del Mandato (incumplimiento del plan de trabajo, incumplimiento de las disposiciones legales relativas a la participación ciudadana, e incumplimiento de las funciones y obligaciones establecidas en la Constitución de la República y la ley), la valoración de la prueba, de existirla, conllevaría a que la autoridad electoral determine el incumplimiento, bien sea del Plan de Trabajo, de las leyes de participación ciudadana, o de las obligaciones y funciones establecidas en la ley y Constitución.

Determinar el incumplimiento de un Plan de Trabajo supone una suerte de fiscalización, auditoría, o control de parte del órgano electoral sobre las obras, la gestión administrativa o financiera, u otro semejante, de la autoridad de elección popular sometida a revocatoria. De su parte, la determinación del incumplimiento de las leyes de participación y de aquellas que establezcan sus obligaciones y funciones, supone también una suerte de juzgamiento respecto de un incumplimiento normativo, el mismo que no corresponde a una solicitud de formularios para posteriormente solicitar la Revocatoria del Mandato.

Lo anterior no significa que baste la voluntad de uno o un grupo de ciudadanos para dar paso a una Revocatoria del Mandato. Es partiendo del hecho de que es el pueblo soberano quien decide definitivamente sobre el cumplimiento o no de alguno de esos tres motivos. Pero además, la ley determina que solo después que, quienes solicitan los formularios logren un respaldo suficiente de una parte de la población para luego consultar a toda la ciudadanía si consideran que existe o no el incumplimiento y con ello su voluntad de revocar el mandato de la autoridad de elección popular.

La Corte Constitucional Colombiana ha señalado al respecto:

“... la revocatoria es una oportunidad para pronunciarse respecto al mandato concedido al gobernante (...) es un mecanismo “para la verificación del cumplimiento del programa de gobierno propuesto a los electores (...) que permite al ciudadano, manifestarse de forma directa a través del voto para rechazar la gestión ineficiente de la autoridad política local. O incluso, puede servir para apoyar la gestión de un gobernante, cuando el resultado de las urnas muestra que la ciudadanía quiere que el Alcalde o Gobernador continúe en el ejercicio de su cargo.

El momento en que la autoridad electoral demanda de los electores una carga probatoria, está imponiendo obstáculos que tienden a restringir los derechos de participación de los ciudadanos. Con un criterio semejante en un caso relativo a la Revocatoria del Mandato, la Corte Constitucional Colombiana señaló en la sentencia C-179 de 2002 que, “... la tendencia expansiva de la democracia participativa proscribire los



CAUSA No. 149-2017-TCE

obstáculos y trabas que impiden la efectiva realización de la democracia, y el excesivo formalismo de las normas que regulan el ejercicio de los derechos políticos.”

Ahora bien, si la Revocatoria del Mandato tiene como característica fundamental la no intervención de representantes o gobernantes para la remoción de las autoridades de elección popular, como lo serían el procedimiento de Remoción (artículo 336 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización-COOTAD), o procedimiento de Juicio Político, (artículo 129 de la Constitución), en donde los representantes (Concejales o Asambleístas) si están facultados para destituir autoridades de elección popular, menos aún podría ser efectuado con la intervención de autoridades no electas popularmente como lo es la Función Electoral.

Finalmente, el numeral tercero del artículo innumerado siguiente al artículo 25 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, aclara que la determinación clara y precisa de los motivos, “servirá de base para la recolección de firmas y el proceso de revocatoria”. Según se puede apreciar el objetivo que persigue este tercer requisito de admisibilidad, es conseguir una garantía de lealtad al elector, de forma semejante a la que asegura la Corte Constitucional dentro los procesos de control constitucional de las Consultas Populares.

A manera de comparación entre el proceso de Revocatoria del Mandato y la Consulta Popular, que son mecanismos de Democracia Directa se menciona lo siguiente.²⁹ La solicitud de Consulta popular tiene por mandato constitucional un proceso de control constitucional previo y *formal* ante la Corte Constitucional, misma que según lo estipula el artículo 127 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, deberá garantizar “...la libertad de la electora o elector y la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas o las medidas a adoptar a través de este procedimiento.” a fin de constatar esto, según el artículo 103 numeral 3 del mismo cuerpo legal, se deberá verificar, el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad. Respecto de esta “claridad y lealtad” de la solicitud de convocatoria a consulta, la Corte Constitucional señaló lo siguiente:

La claridad se refiere al uso de un lenguaje universal, claro y comprensible, que por sí mismo sea explícito y no requiera de mayores esfuerzos para su cabal entendimiento. La lealtad no es más que lo sometido a consulta popular guarde conformidad con la Constitución; exige también, evitar que por cualquier medio se engañe al elector.³⁰

El control de constitucionalidad que lleva a cabo la Corte Constitucional en las consultas populares es estrictamente formal, y se circunscribe a verificar en la literalidad de los considerandos y las preguntas si no hay vicios como preguntas inducivas, desconexión lógica entre el texto y las finalidades, lenguaje valorativo no neutral, con carga emotiva, no sencillos, no comprensible, etc. (art. 104, LOGJCC).

²⁹ Se aclara que la Revocatoria del Mandato es el único mecanismo de participación ciudadana al cual la Corte Constitucional no realiza control previo de constitucionalidad, por mandato de la Constitución y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional

³⁰ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen 001-DCP-2011, caso 0001-11-CP, de 15 de febrero de 2011.



3.3. La formulación del Artículo 27 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

En relación con el artículo 27 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, esta Juzgadora considera necesario hacer una breve mención a ello. Si bien el artículo 27 del mismo cuerpo legal establece el “Trámite del proceso de revocatoria del mandato” y dentro de éste una mención a una suerte de “requisitos” para presentar una Solicitud de formularios, de su texto se evidencia una contradicción con el artículo innumerado siguiente al artículo 25. Mientras el Artículo 27 señala que la solicitud deberá contener “...la *motivación* que la *respalde* de manera clara y precisa *justificando* las razones en las que sustenta la solicitud.” (resaltado no corresponde al texto) por otro lado el numeral 3 del artículo innumerado se refiere a la “determinación clara y precisa de los *motivos* por los cuales se solicita la revocatoria...”

Ambos artículos (innumerado y 27) tratan de manera diferenciada a los requisitos de admisibilidad. El primero alude a los *motivos* como claros y precisos, en tanto que el segundo hace referencia a la *motivación* como respaldo, y una *justificación* de razones. Este distinto tratamiento que establecen estos artículos trae a confusión por lo que es preciso su aclaración. Se debe tomar en cuenta los títulos con los cuales se introducen ambos artículos: el artículo innumerado siguiente al artículo 25 señala “Requisitos de Admisibilidad”, en tanto que el artículo 25 establece “Trámite del Proceso de revocatoria del mandato”. Se puede inferir de esto, que la primera norma es específica respecto de los requisitos de admisibilidad, en tanto que la segunda norma es más genérica en tratar todo el proceso de Revocatoria. Cualquier duda respecto de los requisitos, como es de este caso, es necesario saldarlos acudiendo a la norma específica. Y es precisamente por el incumplimiento de esta (artículo innumerado siguiente al artículo 25) que el Consejo Nacional Electoral ha resuelto la inadmisión de la Solicitud.

Respecto del “Reglamento para el ejercicio de la Democracia Directa a través de la iniciativa popular normativa, consultas populares, referéndum y revocatoria del mandato”, en particular el artículo 14³¹, referido a “Contenido de la Solicitud de Formulario para la Recolección de Firmas”, se sostiene el mismo argumento esgrimido anteriormente, respecto de la especificidad del artículo innumerado siguiente al artículo 25, sobre los “Requisitos de Admisibilidad” en torno a la locución *motivos*, sumado a esto que este Reglamento tiene jerarquía inferior a la Ley Orgánica de Participación

³¹ El artículo 14 señala: La solicitud se la presentará en el formulario entregado por el Consejo Nacional Electoral adjuntando copia de la cédula de ciudadanía de el o los peticionarios, deberá ser motivada y referirse a: a. El o los aspectos del plan de trabajo presentado en la inscripción de la candidatura y que habrían sido incumplidos por la autoridad contra quien se dirige la petición, para lo cual deberá adjuntar el plan de trabajo debidamente certificado por el Consejo Nacional Electoral o sus delegaciones provinciales; b. La o las disposiciones legales relativas a la participación ciudadana que consideran incumplidas o violentadas y la descripción motivada de las condiciones en las que se habría producido el incumplimiento o la violación legal; y/o, c. Las funciones y obligaciones establecidas en la Constitución y la ley, referentes a la dignidad que ejerce la autoridad, y la descripción motivada de las condiciones en las que se habría producido el incumplimiento. La motivación no podrá cuestionar las decisiones asumidas en el cumplimiento de las funciones y atribuciones que por ley le corresponde a la autoridad. En el caso de que más de un ciudadano o ciudadana suscriban una solicitud de formulario deberán designar un procurador común.



CAUSA No. 149-2017-TCE

Ciudadana, por lo que cualquier interpretación debe realizarse a la luz de la norma jerárquicamente superior que sería la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

La motivación es un mandato constitucional, pero es preciso tomar en cuenta que el mismo se exige respecto de todas las autoridades estatales (artículo 76 numeral 6, literal l)), de allí que la misma sea referida a fallos, resoluciones, etc. Por lo tanto, dado que una solicitud de formularios para revocatoria de mandato es un ejercicio de un derecho ciudadano, la misma no puede sino estar conforme a la normativa, y bajo las únicas restricciones que la Constitución y la ley establezcan, por tanto, la autoridad debe limitarse a contrastar que la solicitud cumpla los requisitos legales y reglamentarios.

En este mismo sentido, *respaldar* y *justificar* pierden significado al entender que no se exige una motivación a los electores, sino la determinación de los motivos, ya que se trata del ejercicio de los derechos. Extrapolar la determinación de motivos a la motivación trastoca la naturaleza misma de un mecanismo de Democracia Directa como la Revocatoria del Mandato, toda vez que impone obstáculos excesivos, pero, además, no establecidos en la ley y Constitución.

Bajo las consideraciones expuestas, esta Jueza es del criterio que, no corresponde a ninguna autoridad electoral sea administrativa o jurisdiccional entrar en el análisis sobre la veracidad de los hechos que motivan a los solicitantes para iniciar un proceso de Revocatoria de Mandato. En tal virtud, las actuaciones valorativas de parte del Consejo Nacional Electoral y que son el sustento para la Resolución No. PLE-CNE-7-1-12-2017, materia de este recurso, carecen de asidero legal, y superen las funciones de la autoridad en mención.

En el caso en concreto, la Resolución No. PLE-CNE-7-1-12-2017, materia de este recurso, carecen de asidero legal, y superen las funciones de las autoridades de acuerdo con lo señalado en el Recurso, la Recurrente en su escrito de apelación ante este Tribunal, el Consejo Nacional Electoral no ha motivado la Resolución No. PLE-CNE-7-1-12-2017, materia de este recurso, carecen de asidero legal, y superen las funciones de la autoridad, mediante la cual se resuelve no admitir su solicitud de formularios para revocatoria del mandato, por:

“... no adecuarse su solicitud a los requisitos establecidos en el numeral 3 del artículo innumerado agregado a continuación del artículo 25 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, y artículo 14 del Reglamento para el Ejercicio de la Democracia Directa a través de la Iniciativa Popular Normativa, Consultas Populares, Referéndum y Revocatoria del Mandato.”

Conforme se ha manifestado en los argumentos desarrollados en el acápite anterior, 3.1., la autoridad electoral no debía entrar en un análisis de la motivación, ni mucho menos de la prueba presentada o no. La facultad del Consejo Nacional Electoral se debía limitar a revisar y constatar si son “claros y precisos”, en su comprensión literal, los dos motivos establecidos por la solicitante, es decir, por incumplimiento del Plan de Trabajo.

El Consejo Nacional Electoral al entrar a evaluar la motivación y la presentación de pruebas sobre el incumplimiento del Plan de Trabajo, menciona que la aseveraciones de la solicitante



“(…) tampoco respaldan de forma precisa y contundente el supuesto incumplimiento; además la autoridad cuestionada presentó pruebas documentales de los proyectos integrales de alcantarillado sanitario y pluvial desarrollados y en curso”

El Consejo Nacional Electoral en su Resolución señala que:

“...Siendo importante denotar, que no se puede pretender que cualquier intento de medio probatorio sea incorporado a un proceso, sin antes verificar que el mismo no haya sido obtenido violando la Constitución o la ley, ya que de ser así no tendría validez alguna y carecería de eficacia probatoria, en estricto cumplimiento del artículo 76 numeral 4 de la Constitución de la República del Ecuador...”

En consecuencia se lleva a cabo una actuación que supera sus funciones respecto de la fase procesal en la que se encuentra, cuando debía limitarse a verificar si es que los motivos alegados son “claros y precisos”.

Cuando el Consejo Nacional Electoral, , realiza la siguiente afirmación en la Resolución a fojas 2927 y vuelta del proceso:

“Para finalizar, en cuanto a los supuestos incumplimientos cuatro, cinco y seis descritos por la proponente, se debe aclarar que en el Plan de Trabajo presentado por la hoy Alcaldesa, no constan fechas o plazos individualizados para la ejecución de dichos proyectos y propuestas; por lo cual, se entiende que son realizables y ejecutables dentro de todo el periodo de gestión (2014-2019).”

Una afirmación como esta constituye, por una parte, una valoración ya no solo de las supuestas motivaciones y pruebas de los solicitantes, sino además de la impugnación de la autoridad, da lugar también a una desconfiguración total de un proceso de Revocatoria del Mandato, no solo para este caso, sino para cualquier otro que se presentare con posterioridad. Este criterio se menciona en la Sentencia 094-2017-TCE en los siguientes términos:

“...Cuando la autoridad electoral señala que, siendo que del Plan de Trabajo “no se constatan fechas o plazos individualizados para la ejecución de dichos proyectos”, está estableciendo indirectamente la necesidad de que tales Planes deban contener plazos o fechas. Esto contradice la norma del artículo 97 del Código de la Democracia³², en la que se refiere con precisión los elementos que deben contener un Plan de Trabajo.

³² Código de la Democracia, Art. 97.- Todos los candidatos y candidatas a Presidente o Presidenta, Gobernador o Gobernadora Regional, Prefecto o Prefecta, Alcalde o Alcaldesa, presentarán junto con el formulario de inscripción un plan de trabajo con al menos el siguiente contenido: 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. (...)



CAUSA No. 149-2017-TCE

Además, cuando la Resolución afirma que, por lo anterior, es decir por la falta de plazos y fechas, los mismos son “realizables y ejecutables dentro de todo el periodo de gestión (2014-2019)”, nuevamente se incurre en una desconfiguración del mecanismo de Revocatoria del Mandato. Para esclarecer este punto, se trae a colación lo señalado en las disposiciones Constitucionales (art. 105) y Legales (Código de la Democracia y Ley Orgánica de Participación Ciudadana) que señalan con absoluta claridad que el único límite temporal a la Revocatoria del Mandato es que el mismo no se presente dentro del primer y último año de funciones de la autoridad en cuestión, esto para evitar un ejercicio instrumentalizador de la Revocatoria del Mandato.

Constitución Ecuatoriana

Art. 105.- (...) La solicitud de revocatoria del mandato podrá presentarse una vez cumplido el primero y antes del último año del periodo para el que fue electa la autoridad cuestionada.

Código de la Democracia.

Art. 199.- (...) La solicitud de revocatoria del mandato podrá presentarse una vez cumplido el primero y antes del último año del periodo para el que fue electa la autoridad cuestionada.

Ley Orgánica de Participación Ciudadana:

Art. 25.- (...) La solicitud de revocatoria del mandato solamente podrá presentarse una vez cumplido el primer año de gestión y antes del último.”

Lo anterior permite concluir que la Revocatoria del Mandato puede ser solicitada antes del último año y después del primero de funciones de la autoridad de elección popular, esto sin importar si el Plan de Trabajo fije o no plazos y fechas, o que la autoridad tenga tiempo para su posible ejecución.

En relación al literal d.3) de la Resolución “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” el Consejo Nacional Electoral, indica:

“En el presente caso, la proponente señora Cynthia Vanessa Carrión Centanaro, solamente se limita a hacer una exigua enunciación de los hechos, y no ha presentado evidencia clara, precisa, concordante y suficiente que permita colegir al Consejo Nacional Electoral, la existencia o la adecuación de la omisión de la autoridad cuestionada, con las causales establecidas en la normativa invocada en la petición; es decir, no hay justificativo que permita determinar con certeza un incumplimiento de la autoridad en contra de quien se dirige la petición, pues el mero señalamiento de las supuestas causales no constituye motivación, siendo necesario que se ajusten estrictamente los fundamentos de hecho a los de derecho, para poder determinar el nexo, con un nivel de probanza riguroso, por la naturaleza misma de la acción pretendida;...”

El Consejo Nacional Electoral al realizar una valoración de la prueba presentada por la peticionaria transgrede lo dispuesto en la norma según lo explicado en punto 3.1 y 3.2 de esta Sentencia.



La Resolución toma igualmente como sustento jurídico, la jurisprudencia del Tribunal Contencioso Electoral, contenido en la Gaceta Electoral N°1, año 2009 dentro de la causa 0082-2009 y la Sentencia de la Corte Constitucional Número 048-13-SEP-CC emitido dentro del Caso Nro. 169-12-EP, señala:

“En este sentido, se considera a la motivación como un condicionamiento de todas las resoluciones de los poderes públicos, con el objeto de que las personas puedan conocer de forma efectiva y veraz las razones que motivaron la emisión de una determinada decisión. La motivación no implica la enunciación dispersa de normas jurídicas o de antecedentes de hechos, sino por el contrario exige un mayor ejercicio argumentativo en el cual se fundamente la aplicación de una determinada norma jurídica a un antecedente de hecho y las conclusiones establecidas a partir de ello.”

Cuando el Tribunal Contencioso Electoral en la causa 082-2009-TCE, resolvió respecto de la motivación estableció lo siguiente en esa sentencia:

“...compartimos que la motivación debe ser expresa, clara, completa, legítima y lógica, requisitos que no han sido tomados en cuenta en el citado acto emanado del Consejo Nacional Electoral, dado que los considerandos expuestos no tienen el debido sustento o fundamento lógico con las normas que se invocan, limitándose a señalar normas jurídicas que a su criterio han sido violentadas. En esta sola enunciación no constituye en sí fundamentación o motivación suficiente, faltando argumentar el hecho producido y el objeto de la medida. Adicionalmente, el razonamiento debe ir acorde a las reglas y principios jurídicos, de tal manera que pretender adecuar un hecho a una norma o principio, cuando no exista relación, no constituye motivación.

Conforme se desprende de la sentencia de la Corte Constitucional, y del Tribunal Contencioso Electoral en la sentencia referida, la motivación es una obligación que corresponde a la autoridad pública, y de cuyo incumplimiento puede devenir nulidad.

Por lo anteriormente expuesto, esta Juzgadora considera que el Consejo Nacional Electoral no ha observado plenamente la normativa legal aplicable al pretender analizar la motivación y no, como se mencionó, los motivos determinados en el numeral 3 del artículo innumerado siguiente al artículo 25 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana; así como tampoco ha sustentado su decisión en jurisprudencia aplicable. Por lo que habiendo incurrido en una indebida aplicación de la ley y en falta de motivación en la Resolución adoptada de la solicitud presentada por la señora Cynthia Vanessa Carrión Centanaro, para la revocatoria del mandato de la Alcaldesa del cantón Milagro, provincia de Guayas, en el punto c1) del considerando vigésimo octavo (28°) y d 3), esta Resolución, conforme al artículo 76, numeral 7, literal l) de la Constitución, es nula, correspondiendo a esta Juzgadora dejar sin efecto la Resolución PLE-CNE-7-1-12-2017 de 1 de diciembre de 2017, en los puntos (c.1 y d3).

Respecto de los puntos a) y b), esto es *“a) Si la solicitud de revocatoria de mandato se ha propuesto una vez cumplido el primer año y antes del último año del período para el*



CAUSA No. 149-2017-TCE

que fue electa la autoridad cuestionada”, y; b) Que el peticionario conste inscrito en el registro electoral de la circunscripción de la autoridad cuya revocatoria se propone; “; así como de los puntos c.1) , c2) y c3), esto es: “c.1) Señalamiento de los aspectos del plan de trabajo que han sido incumplidos por la autoridad en contra de quien se propone la revocatoria, para lo cual deberá adjuntar el plan de trabajo debidamente certificado por el Consejo Nacional Electoral o sus delegaciones provinciales”; así como de los puntos d.1) y d.2), esto es: “d.1.) Comprobación de la identidad del proponente y que esté en ejercicio de los derechos de participación; (...)” y “d.2) Que el/los proponentes no se encuentre incurso en las causales de inhabilidad”; esta Juzgadora los encuentra debidamente motivados, y con apego a la normativa legal vigente.

Por lo anterior, y en atención a la pretensión de la ahora Recurrente de que “...se declare en nulidad la Resolución PLE-CNE-7-1-12-2017 y que se disponga al Consejo Nacional Electoral que proceda a entregar de los formularios para recolección de firmas conducentes a la solicitud de revocatoria de mandato a la señora Alcaldesa del Cantón Milagro de la Provincia del Guayas...”, esta Juzgadora tras haber verificado del escrito de solicitud de formularios que obra del proceso, el cumplimiento del requisito tercero de los requisitos de admisibilidad; y en atención que los requisitos primero y segundo del artículo innumerado siguiente al artículo 25 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, han sido debidamente comprobados por el Consejo Nacional Electoral, conforme consta de la Resolución PLE-CNE-7-1-12-2017 y después de haber realizado un análisis del recurso considera que procede la entrega del formato de los formularios a la señora Cynthia Vanessa Carrión Centanaro, para la recolección de firmas para la revocatoria del mandato de la Alcaldesa del cantón Milagro, señora Denisse Priscila Robles Andrade, por cuanto la solicitante considera que existe un “incumplimiento del Plan de Trabajo.”

DECISIÓN

Consecuentemente, no siendo necesario realizar otras consideraciones en derecho, esta Autoridad 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. **Aceptar** el Recurso Ordinario de Apelación interpuesto por la señora Cynthia Vanessa Carrión Centanaro, por sus propios derechos en contra de la Resolución PLE-CNE-7-1-12-2017 dictada por el Pleno del Consejo Nacional Electoral el 1 de diciembre de 2017.
2. **Declarar** la nulidad de la Resolución PLE-CNE-7-1-12-2017 aprobada por el Pleno del Consejo Nacional Electoral el 1 de diciembre de 2017, por no estar debidamente motivada, en función del artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución de la República.
3. **Ordenar** que Pleno del Consejo Nacional Electoral entregue en el plazo de quince (15) días los formularios la recolección de firmas para la revocatoria del mandato de la alcaldesa del cantón Milagro de la Provincia del Guayas, señora Denisse



CAUSA No. 149-2017-TCE

Priscila Robles Andrade, por cuanto la solicitante considera la existencia de un incumplimiento del Pla de Trabajo.

4. **Disponer a la Secretaría General de este Tribunal, que una vez ejecutoriada la presente sentencia en el plazo establecido, y previo archivo, dejando copias certificadas del expediente, realice el desglose y devolución de la documentación remitida por el Secretario General del Consejo Nacional Electoral.**
5. **Notificar con el contenido de la presente Sentencia: a) A la señora Cynthia Vanessa Carrión Centanaro y su abogada patrocinadora, en el correo electrónico cynthia.vanessacc@gmail.com ; así como en la casilla contencioso electoral No. 015, asignada para este efecto, b) A la señora Denisse Priscila Robles Andrade, Alcaldesa del cantón Milagro, provincia de Guayas, en los correos electrónicos patrociniojudicial@gadmilagro.gob.ec , c) Al Consejo Nacional Electoral, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 247 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia.**
6. **Actúe la abogada Ivonne Coloma Peralta, en su calidad de Secretaria General del Tribunal Contencioso Electoral;**
7. **Publíquese la presente Sentencia en la cartelera virtual-página web del Tribunal Contencioso Electoral;**

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

Certifico.-

Abg. Ivonne Coloma Peralta
SECRETARIA GENERAL
KM

