



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

**A: PÚBLICO EN GENERAL**

Dentro de la causa signada con el Nro. 216-2022-TCE, se ha dictado lo que a continuación me permito transcribir:

“Quito, Distrito Metropolitano, 27 de septiembre 2022, a las 11h05

**SENTENCIA**

**RESUMEN:**

Recurso subjetivo contencioso electoral presentado por María Ninoska Cabezas Moreno, ciudadana postulante a candidata a consejera del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, en contra de la resolución No. PLE-CNE-55-25-8-2022 de 25 de agosto de 2022, por la cual el Consejo Nacional Electoral decidió negar la impugnación presentada por la recurrente y ratificó la resolución N°. PLE-CNE-126-11-8-2022 de 11 de agosto de 2022, con la que, a su vez, el mismo organismo le negó la calificación e inscripción como candidata a consejera del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. El Tribunal Contencioso Electoral, niega el recurso subjetivo contencioso electoral y ratifica la validez de las resoluciones emitidas por el Consejo Nacional Electoral referentes a la causa.

**ANTECEDENTES**

1. El 31 de agosto de 2022, se recibió en este Tribunal el recurso subjetivo contencioso electoral presentado por la señora María Ninoska Cabezas Moreno; en contra de la Resolución No. PLE-CNE-55-25-8-2022 de 25 de agosto de 2022. (fs. 180 a 213).
3. Con oficio Nro. CNE-SG-2022-3234-OF de 31 de agosto de 2022, el Consejo Nacional Electoral remitió en 209 fojas el expediente referente a la causa. (fs. 210).
4. La Secretaría General identificó a la causa con el número 216-2022-TCE y luego del sorteo efectuado el 01 de septiembre de 2022, se radicó la competencia en el juez Fernando Muñoz Benítez. El expediente se recibió en despacho del mencionado juez, el 01 de septiembre de 2022. (fs. 211 a 215).



5. Mediante auto de 02 de septiembre de 2022, se admitió a trámite el recurso subjetivo contencioso electoral y se remitió el expediente digital a las y los jueces de este Tribunal para su revisión y estudio (fs. 215).

6. Con oficio N°. CNE-SG-2022-3779-OF del 19 de septiembre de 2022, el Consejo Nacional Electoral remite un alcance al oficio N°. CNE-SG-2022-3234-OF de 31 de agosto de 2022, con el que entrega documentación adicional del expediente de la postulación de la recurrente, en específico lo relacionado con su impugnación ante esa entidad. (fs. 279).

## **SOLEMNIDADES SUSTANCIALES**

### **Competencia**

7. El artículo 221, numeral 1 de la Constitución de la República, establece que el Tribunal Contencioso Electoral tiene, entre sus funciones, conocer y resolver los recursos electorales contra los actos del Consejo Nacional Electoral y de los organismos desconcentrados. Esta potestad constitucional, también se disciplina en el artículo 70.2 del Código de la Democracia, donde se enuncia la misma competencia.

8. El artículo 269 de la fuente legal citada dispone que se podrá interponer el recurso subjetivo contencioso electoral en los siguientes casos: *"3. Aceptación o negativa de postulación para ser candidato al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social."* El último inciso de la misma disposición regla que este Tribunal Contencioso Electoral, decida sobre el recurso en mérito de los autos.

9. Por lo expuesto, tratándose de la interposición de un recurso subjetivo contencioso electoral con fundamento en el numeral 3 del artículo 269 del Código de la Democracia, este tribunal es competente para conocer y resolver la causa No. 216-2022-TCE.

### **Legitimación activa**

10. El artículo 244 del Código de la Democracia, determina quienes pueden interponer recursos contemplados en la Ley, entre ellos los candidatos y los ciudadanos cuando consideren que sus derechos subjetivos han sido lesionados.

11. En el presente caso, la ciudadana María Ninoska Cabezas Moreno es quien presentó su postulación a candidata a consejera del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, según consta en la documentación del expediente, en especial su formulario de postulación (fs. 47 a 49) así como en las resoluciones PLE-CNE-126-11-8-2022 (fs. 157 a 161) y PLE-CNE-55-25-8-2022 (173 a 176), actos que claramente resolvieron sobre una situación jurídica directa e individualmente



concerniente a la mencionada ciudadana. Por esta razón, la recurrente tiene legitimación activa para presentar el recurso en cuestión.

### **Oportunidad**

**12.** El penúltimo inciso del artículo 269 del Código de la Democracia dispone que el recurso subjetivo contencioso electoral podrá ser presentado dentro de tres días posteriores al día siguiente de la notificación de la resolución que se recurra.

**13.** A fojas 177 y 178 del expediente, consta el Oficio No. CNE-SG-2022-000720-OF del 27 de agosto de 2022, con el que el secretario general del Consejo Nacional Electoral notificó a la postulante, la resolución N°. PLE-CNE-55-25-8-2022, por lo que, de conformidad con el artículo 269 del Código de la Democracia, al haberse presentado el recurso subjetivo contencioso electoral el 29 de agosto de 2022, según consta en memorando N°. CNE-UPSGG-2022-0347-M de 29 de agosto de 2022 (fs. 179), esta presentación se realizó dentro del plazo previsto en la ley.

### **CONTENIDO DEL RECURSO INTERPUESTO**

**14.** La recurrente presentó el recurso, fundamentada en el numeral 3 del artículo 269 del Código de la Democracia, y en lo principal expuso:

i. Alegó que se le atribuye *“el incumplimiento de requisitos porque en el punto 3.5 análisis*

*jurídico de la impugnación, en la página 14/16, tercer párrafo mencionan: ‘De la verificación realizada, en el presente caso la postulante no cumple, únicamente adjunta documentación para acreditar una de las iniciativas, en este caso la de participación en programas de voluntariado, acción social y desarrollo.’”*

ii. También aseveró que el Consejo Nacional Electoral nunca revisó su impugnación, ni los documentos probatorios anexados, y que no miró los documentos que constan en el expediente de postulación. Al respecto refirió:

*“...A foja 41 a la 56 de mi expediente se encuentra el primer Certificado de Participación Programa de Voluntariado, Neonatos-Bebes e Infantes individualizado y singularizado, con fecha vigente...”*

*“...A foja 57 a la 72 de mi expediente, está el segundo certificado de Participación Programa de Voluntariado Adultos Mayores, individualizado y singularizado, con fecha vigente.”*

*“...A foja 73 a la 88 de mi expediente podrán ver Señores Jueces, el tercer certificado de Participación Programa de Voluntariado Erradicación de Trabajo Infantil, individualizado y singularizado, con fecha vigente...”*



iii. Aseguró que, a su criterio el análisis realizado por el Consejo Nacional Electoral de su impugnación no es razonable, ni lógico ni comprensible “*pues evidencia falta de revisión prolija...*” y aseguró que se está afectando su “*derecho de participación como candidata en las elecciones de febrero de 2023, consagrado el numeral 1, del Art. 61 de la Constitución de la Republica.*”;

iv. Refirió la sentencia N°. 019-2019-TCE y coligió que: “*De existir un acto administrativo negligente y que ocasione un grave daño a mi legítimo derecho de participación, restringirlo o coartarlo, debe ser corregido por el derecho constitucional consagrada en el artículo 61 numeral 1, que dispone ‘Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: Elegir y ser elegido’, siguiendo la línea jurisprudencial de la sentencia No. 019-2019-TCE. Además, el Art. 9 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, que prescribe: “En caso de duda en la aplicación de esta ley, se interpretará en el sentido que más favorezca al cumplimiento de los derechos de participación, a respetar la voluntad popular y a la validez de las votaciones”.*”

v. Finalmente expuso como pretensión que:

*“ACEPTAR en todas sus partes el Recurso Subjetivo Contencioso Electoral que he presentado, por haber cumplido con todos los requisitos para ser candidata por las mujeres al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, ya que ha cumplido con los requisitos establecidos en el numeral 5 del artículo 20 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, en concordancia con el numeral 5 del artículo 5 y el artículo 6 de la Codificación al Instructivo para el proceso de recepción de postulaciones y verificación de requisitos para las candidatas y candidatos a consejeras y consejeros que integrarán el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.*

*6.2- REVOCAR la RESOLUCIÓN PLE-CNE-55-25-8-2022, expedida por el CONSEJO NACIONAL ELECTORAL, en Sesión Ordinaria de 22 de agosto de 2022, reinstalada el martes 23, miércoles 24 y jueves 25 de agosto y notificada el 27 de agosto del presente año.*

*6.3.- DISPONER, al Consejo Nacional Electoral, proceda con la calificación la candidatura de MARIA NINOSKA CABEZAS MORENO, con C.C. No. 0929565117 por las Mujeres al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, para las elecciones de febrero del 2023.”*

#### **CONTENIDO DE LA RESOLUCIÓN RECURRIDA No. PLE-CNE-55-25-8-2022 DEL 25 DE AGOSTO DE 2022**

**15.** El Pleno del Consejo Nacional Electoral expidió la resolución que nos ocupa, tomando en cuenta las siguientes consideraciones (las más relevantes):

i. Mediante resolución n N° PLE-CNE-55-25-8-2022 de 25 de agosto de 2022, se



inadmitió la impugnación presentada por María Ninoska Cabezas Moreno en contra de la resolución N° PLE-CNE-126-11-8-2022 de 11 de agosto de 2022 y se ratificó este acto, principalmente porque se consideró que, en base a los fundamentos de hecho y derecho analizados en el informe N° 145-DNAJ-CNE-2022 de 25 de agosto de 2022, la mencionada ciudadana, incumplió el requisito del artículo innumerado a continuación del artículo 20 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, así como el artículo 6 de la Codificación al Instructivo para el proceso de Recepción de Postulantes y Verificación de Requisitos y Calificación de Candidatas y Candidatos a Consejeras y Consejeros que integrarán el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, en lo referente a acreditar trayectoria en participación ciudadana.

ii. El fundamento principal de la resolución N° PLE-CNE-126-11-8-2022, así como de la resolución PLE-CNE-55-25-8-2022 es que, tal como consta en el Informe No. 147-CV-CNE-2022 de 8 de agosto de 2022, emitido por la Comisión verificadora del proceso de verificación de requisitos, prohibiciones e inhabilidades de los postulantes para la calificación de las candidatas y candidatos a consejeras y consejeros que integrarán el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la ciudadana María Ninoska Cabezas Moreno, incumplió el requisito del artículo innumerado a continuación del artículo 20 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, así como el artículo 6 de la Codificación al Instructivo para el proceso de Recepción de Postulantes y Verificación de Requisitos y Calificación de Candidatas y Candidatos a Consejeras y Consejeros que integrarán el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social; esto por cuanto presentó sólo documentos que permitían verificar su participación en programas de voluntariado pero no en otras iniciativas de participación ciudadana.

## **CONSIDERACIONES GENERALES**

**16.** La Constitución de la República reconoce entre los derechos de participación, el de elegir y ser elegidos (art. 61.1). Este derecho fundamental que históricamente se lo ha clasificado dentro de la primera generación de derechos, es un pilar fundamental para el mantenimiento y perfeccionamiento de las democracias modernas.

**17.** En un sistema democrático el derecho de elegir y ser elegidos transversaliza de forma relevante al sistema democrático y lo fundamenta sin elecciones y sin capacidad de ser elegido, la democracia representativa es disminuida.

**18.** La Constitución de la República (art. 11.5) establece la interpretación favorable en torno a un derecho que designa la idea de que el contenido y objeto del derecho deben ser satisfechos a través de medios que permitan que la aplicación de la norma que los contiene sea lo más eficaz posible a su realización material.



19. En materia electoral, el Código de la Democracia recoge esta regla constitucional de interpretación, regulando que, en caso de duda en la aplicación de esa ley, se debe interpretar en el sentido que más favorezca, *inter alia*, al cumplimiento de los derechos de participación.

20. La Corte Interamericana de Derechos Humanos sostiene que “Los derechos políticos son derechos humanos de importancia fundamental dentro del sistema interamericano que se relacionan estrechamente con otros derechos consagrados en la Convención Americana como la libertad de expresión, la libertad de reunión y la libertad de asociación y que, en conjunto, hacen posible el juego democrático. [...] Los derechos políticos consagrados en la Convención Americana, así como en diversos instrumentos internacionales, propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político. [l]a democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte[...]”.

21. A nivel de nuestro país, la Corte Constitucional<sup>1</sup> ha desarrollado el criterio que los derechos de participación tienen como horizonte que los integrantes de la sociedad tomen parte protagónica en la elección de sus representantes y en la elaboración de la política gubernamental.

22. Es entonces, un criterio orientador de nuestro sistema jurídico, que los derechos políticos son razones que fundamentan la dimensión sustantiva de nuestro estado constitucional de derechos, de nuestra democracia y república, por lo que, para la decisión de esta causa, este Tribunal, en lo que tiene que ver con precedencia o no de los derechos políticos, contrapuestos a situaciones que sospechosamente los puedan restringir, limitar, lesionar o interferir, se debe apegar a las doctrinas y normas sobre la favorabilidad del cumplimiento o realización de estos derechos, si en mérito de las circunstancias del caso concreto, es aplicable.

## **ANÁLISIS DEL CASO**

23. La resolución No. PLE-CNE-55-25-8-2022 de 25 de agosto de 2022, por la cual el Consejo Nacional Electoral decidió negar la impugnación presentada por la recurrente y ratificó la resolución No. PLE-CNE-126-11-8-2022 de 11 de agosto de 2022, con la que a su vez, el mismo organismo le negó la calificación e inscripción como candidata a consejera del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, fue expedida por el organismo electoral administrativo, adscribiendo a la recurrente un incumplimiento: del requisito de trayectoria en participación ciudadana establecido en el artículo no numerado a continuación del artículo 20 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, así como en el artículo 6 de la Codificación al Instructivo para el proceso de Recepción de Postulantes y Verificación de Requisitos y Calificación de Candidatas y Candidatos a Consejeras y Consejeros que

<sup>1</sup> Corte Constitucional, sentencia N°. 14-21-IN/21 del 24 de noviembre de 2011



integrarán el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (el Instructivo en adelante).

24. Los citados enunciados normativos formulan lo siguiente: Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social "Art. ...-Alcance de los requisitos. - El requisito de trayectoria en organizaciones sociales consiste en haber sido miembro o socio de una organización social legalmente reconocida, durante los últimos cinco años. El requisito de trayectoria en participación ciudadana consiste en acreditar al menos tres o más de las siguientes iniciativas, realizadas durante los últimos cinco años: impulso de proyectos de desarrollo y fortalecimiento de ejercicio de derechos; promoción de iniciativa popular normativa; participación en programas de voluntariado, acción social y desarrollo; participación en iniciativas de formación ciudadana; o, haber promovido asambleas locales, presupuestos participativos, audiencias públicas, cabildos locales, silla vacía, veedurías, observatorios, consejos consultivos, consulta previa o veedurías ciudadanas."; y, la Codificación al Instructivo para el Proceso de Recepción de Postulaciones y Verificación de Requisitos y Calificación que integrarán el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social tiene el siguiente texto: "Art. 6. - Medios y Criterios de Verificación: Los medios y criterios de verificación de los requisitos señalados en el artículo 5 de este Instructivo se establecerán de acuerdo al siguiente detalle:

<b>PARÁMETROS Y REQUISITOS</b>	<b>ALCANCE</b>	<b>MEDIO O CRITERIO DE VERIFICACIÓN</b>
<p>Acreditar trayectoria en organizaciones sociales, o en participación ciudadana, o en lucha contra la corrupción, o reconocido prestigio que evidencia su compromiso cívico y de defensa del interés general.</p> <p>Los postulantes deberán acreditar al menos uno de los cuatro supuestos previstos en el inciso anterior.</p>	<p>2. La trayectoria en participación ciudadana consiste en acreditar al menos tres o más de las siguientes iniciativas, realizadas durante los últimos cinco años:</p> <p>a. Impulso de proyectos de desarrollo y fortalecimiento de ejercicio de derechos;</p> <p>b. Promoción de iniciativa popular normativa;</p> <p>c. Participación en programas de voluntariado, acción social y desarrollo;</p> <p>d. Participación en iniciativas de formación ciudadana; y,</p>	<p>Al menos tres certificaciones individuales y singularizadas que avalen el contenido de lo establecido en el alcance de este requisito. Las certificaciones serán otorgadas por el representante de la organización, acompañando nombramiento y copia de cédula que acredite tal calidad.</p>



	<i>e. Haber promovido asambleas locales, presupuestos participativos, audiencias públicas, cabildos locales, silla vacía, veedurías, observatorios, consejos consultivos, consulta previa o veedurías ciudadanas.</i>	
--	---	--

**25.** El Consejo Nacional Electoral afirma que la postulante no cumplió con lo exigido en la norma, porque presentó únicamente, certificados que acreditan su participación en programas de voluntariado, pero en ninguna otra iniciativa de participación ciudadana. Este criterio fue expresado en el Informe 147-CV-CNE-2022 <sup>2</sup>del 8 de agosto de 2022 de la Comisión Verificadora del Proceso de Verificación de Requisitos, Prohibiciones e Inhabilidades de los Postulantes para la Calificación de las Candidatas y Candidatos a Consejeras y Consejeros que Integrarán el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (en adelante la Comisión Verificadora), en la Resolución PLE-CNE-126-11-8-2022 <sup>3</sup>del 11 de agosto de 2022 del Pleno del Consejo Nacional Electoral, Informe Jurídico 145-DNAJ-CNE-2022 <sup>4</sup>de 25 de agosto de 2022 y en la Resolución recurrida PLE-CNE-55-25-8-2022<sup>5</sup> del 25 de agosto de 2022.

**26.** Por presunción de legitimidad entendemos que los actos de los poderes públicos tanto regulares como anulables o inválidos, por cuestiones de estabilidad del sistema jurídico-político y de certeza se aceptan como válidos y por tanto la situación jurídica que se deriva de ellos es legítima, salvo que se demuestre lo contrario.

**27.** Si bien es cierto el derecho electoral acoge el mismo principio de presunción de legitimidad; y por ello, los actos del Consejo Nacional Electoral, en tanto actos de la administración electoral, gozan de presunción de legitimidad y la carga de la prueba le corresponde a quien alega un hecho<sup>6</sup>, no es menos cierto que tal presunción está limitada por la garantía de la motivación y por los principios constitucionales de eficiencia y eficacia a que están obligados los organismos administrativos.

**28.** En ese contexto, en el caso que se examina revisaremos si de los documentos que constan en el expediente, se puede aceptar como legítima la decisión del Consejo Nacional Electoral de negar la postulación como candidata a consejera del Consejo de

<sup>2</sup> Fs. 150-156 del expediente.

<sup>3</sup> Fs. 157-161 del expediente.

<sup>4</sup> Fs. 165-172 vuelta del expediente.

<sup>5</sup> Fs. 173-176 del expediente.

<sup>6</sup> Línea Jurisprudencial fundada en causa 007-2009.





Participación Ciudadana y Control social, de la recurrente, o, por el contrario, tal resolución lesiona los derechos de la ciudadana.

**29.** Con informe n. 147-CV-CNE-2022 del 8 de agosto de 2022<sup>7</sup>, la Comisión Verificadora del Proceso de Verificación de Requisitos, Prohibiciones e Inhabilidades de los Postulantes para la Calificación de las Candidatas y Candidatos a Consejeras y Consejeros que Integrarán el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (en adelante la Comisión Verificadora) concluyó que la postulante María Ninoska Cabezas Moreno, incumplió con los requisitos del artículo sin número a continuación del artículo 20 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social y artículos 5 y 6 del Instructivo para el Proceso de Recepción de Postulaciones y Verificación de Requisitos y Calificación que integrarán el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Para la Comisión, el alcance sobre el cumplimiento de los requisitos de participación ciudadana, implican que la realización de al menos tres de las 5 iniciativas formuladas en los supuestos de estas disposiciones, debe ser en diferentes iniciativas, es decir, al menos una actividad deberá acreditarse sea en impulso de proyectos de desarrollo y fortalecimiento de ejercicio de derechos; promoción de iniciativa popular normativa; participación en programas de voluntariado, acción social y desarrollo; participación en iniciativas de formación ciudadana; o, haber promovido asambleas locales, presupuestos participativos, audiencias públicas, cabildos locales, silla vacía, veedurías, observatorios, consejos consultivos, consulta previa o veedurías ciudadanas; pero de estas cinco, al menos tres distintas.

**30.** Por su parte, tal como lo afirma en su escrito contentivo del recurso subjetivo contencioso electoral<sup>8</sup>, la recurrente reafirma el hecho de haber presentado certificados de voluntariado en un programa de Neonatos bebés e infantes, en un programa de Adultos Mayores y en un programa de Erradicación del trabajo infantil, arguyendo que con estos medios, se puede verificar que cumple con los requisitos de participación ciudadana, a pesar que no propone ningún argumento ni presentó ningún documento para justificar que ha realizado actividades en otras de las cuatro iniciativas enunciadas en las disposiciones normativas antes transcritas, lo que quiere decir que, no acreditó acciones en impulso de proyectos de desarrollo y fortalecimiento de ejercicio de derechos; promoción de iniciativa popular normativa; participación en iniciativas de formación ciudadana; o, haber promovido asambleas locales, presupuestos participativos, audiencias públicas, cabildos locales, silla vacía, veedurías, observatorios, consejos consultivos, consulta previa o veedurías ciudadanas.

**31.** En esta línea, el principio de legitimidad de las actuaciones de la administración

<sup>7</sup> Fs 160 a 166

<sup>8</sup> Fs. 180 a 183 del expediente.



pública descansa, como se dijo, en un valor de certeza y en el principio de seguridad jurídica, sin los cuales, no podría subsistir en la medida que este valor y este principio son esenciales para la estabilidad del Estado de Derecho, pero principalmente como fuentes de interdicción de la arbitrariedad. Aceptar a priori, como regulares las actuaciones de la administración implica dotar a la organización de una sociedad de seguridad sobre quienes actúan en ejercicio de potestades de administración y control de los comportamientos de los ciudadanos, pero no implica que absolutamente, todas sus actuaciones no puedan ser revisadas, extinguidas o anuladas, de tal suerte que el derecho se imponga como forma de organización social, institucionalizada y reguladora de las relaciones jurídicas entre los individuos pero también entre estos y el poder.

**32.** Si de una actuación pública que se presume legítima se derivan circunstancias de incertidumbre sobre las reales condiciones que motivaron la adopción de una resolución de una cierta autoridad, entonces la presunción de legitimidad de esa actuación cede en favor del respeto y protección de los administrados quienes se encuentran en una posición de vulnerabilidad frente a los órganos estatales quienes administran y controlan sus comportamientos mediante políticas públicas, normas o actos de autoridad. En la situación contraria, cuando una actuación pública se ejecuta en un alto grado de apego y observancia del ordenamiento jurídico y adecuando las condiciones factuales en un alto grado de precisión a los supuestos de hecho enunciados en las normas, entonces la presunción de legitimidad prevalece, más aún si no es derrotada con elementos demostrativos tendientes a superarla e imponer una realidad jurídica diferente a la que se presume legítima con la actuación de la administración.

**33.** Con estos antecedentes, este Tribunal encuentra que las disposiciones normativas aplicables al caso y que fueron transcritas en el párrafo 24 de esta sentencia, contienen un catálogo de condiciones ante las cuales un hecho es idóneo para producir consecuencias jurídicas. Ese hecho idóneo es el cumplimiento de los requisitos de participación ciudadana en el procedimiento de postulación para candidatas y candidatos al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

**34.** En el proceso de atribución de significado de los enunciados normativos, el alcance semántico de los vocablos utilizados en la disposición no puede separarse de la apreciación del modo en que los vocablos están entre sí conectados dentro de la estructura global del enunciado.<sup>9</sup> Por lo demás, en las disposiciones se expresa que las y los candidatos deben acreditar actividades de participación ciudadana en al menos tres de las iniciativas formuladas en el supuesto de la disposición, por lo que, si sistemáticamente consideramos que el sistema jurídico tiene como fin que los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social sean las o los ciudadanos que reúnan cualidades que, en principio, conlleven a que si integración se

<sup>9</sup> Sobre este asunto ver Giovanni Tarello, *La interpretación de la Ley*. Palestra Editores, Lima, 2018. Edición para Scribd.



dará con aquellas personas cuya trayectoria, actividades, prestigio social y vida en comunidad, sea una garantía de la mejor conformación de ese organismo; entonces, la formulación “al menos tres” referente a las iniciativas, debe entenderse como la exigencia de que las y los candidatos hayan formado parte en un mínimo de tres de las cinco áreas de iniciativa, con lo que se evidenciaría su vinculación y recorrido dentro de las actividades de participación ciudadana.

**35.** Fundamentados en estas razones, el Tribunal considera que la actuación del Consejo Nacional Electoral mantiene su (presunción de) legitimidad por lo que no se puede decidir que sus Resoluciones, en el caso concreto sean inválidas.

Por todo lo expuesto, **EL PLENO DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, RESUELVE:**

**PRIMERO:** Negar el recurso subjetivo contencioso electoral interpuesto por la señora, María Ninoska Cabezas Moreno, ciudadana postulante a candidata a consejera del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, en contra de la resolución n. PLE-CNE-55-25-8-2022 de 25 de agosto de 2022, por la cual el Consejo Nacional Electoral decidió negar la impugnación presentada por la recurrente y ratificó la resolución n. PLE-CNE-126-11-8-2022 de 11 de agosto de 2022, con la que a su vez, el mismo organismo le negó la calificación e inscripción como candidata a consejera del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

**SEGUNDO:** Ratificar la validez de la resolución recurrida, emitida por el Consejo Nacional Electoral.

**TERCERO:** Notifíquese esta sentencia:

A) A la recurrente en las direcciones electrónicas: [moransalvatierraa@gmail.com](mailto:moransalvatierraa@gmail.com) y [ninoska.cabezas@gmail.com](mailto:ninoska.cabezas@gmail.com) así como en el casillero contencioso electoral n. 130.

B) Al Consejo Nacional Electoral, a través de su presidenta en la casilla contencioso electoral Nro. 003 y en las direcciones de correos electrónicos: [asesoriajuridica@cne.gob.ec](mailto:asesoriajuridica@cne.gob.ec), [santiagovallejo@cne.gob.ec](mailto:santiagovallejo@cne.gob.ec), [dayanatorres@cne.gob.ec](mailto:dayanatorres@cne.gob.ec).

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



## TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL



CAUSA No. 216-2022-TCE

**QUINTO:** Actué el abogado David Carrillo Fierro, secretario general de este Organismo.

**CÚMPLASE Y NOTIFIQUESE.- F.)** Dr. Fernando Muñoz Benítez, **JUEZ**, Dra. Patricia Guaicha Rivera, **JUEZA**, Dr. Ángel Torres Maldonado Msc PhD (c), **JUEZ**, Dr. Arturo Cabrera Peñaherrera, **JUEZ (VOTO SALVADO)**, Dr. Joaquín Viteri LLanga, **JUEZ**.

Certifico.- Quito, D.M., 27 de septiembre de 2022



Dr. David Carrillo Fierro  
**SECRETARIO GENERAL**  
JDH



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

**A: PÚBLICO EN GENERAL**

Dentro de la causa signada con el Nro. 216-2022-TCE, se ha dictado lo que a continuación me permito transcribir:

**“CAUSA Nro. 216-2022-TCE**

**POR NO ENCONTRARME DE ACUERDO CON EL VOTO DE MAYORÍA DICTADO  
POR EL PLENO DE ESTE TRIBUNAL, EMITO EL PRESENTE:**

**VOTO SALVADO  
DR. ARTURO CABRERA PEÑAHERRERA**

Quito, D. M., 27 de septiembre de 2022, las 11h05.

**RESUMEN:**

Recurso subjetivo contencioso electoral presentado por María Ninoska Cabezas Moreno, ciudadana postulante a candidata a consejera del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, en contra de la resolución No. PLE-CNE-55-25-8-2022 de 25 de agosto de 2022, por la cual el Consejo Nacional Electoral decidió negar la impugnación presentada por la recurrente y ratificó la resolución No. PLE-CNE-126-11-8-2022 de 11 de agosto de 2022, con la que, a su vez, el mismo organismo le negó la calificación e inscripción como candidata a consejera del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. En el voto de mayoría, este Tribunal Contencioso Electoral, niega el recurso subjetivo contencioso electoral y ratifica la validez de las resoluciones emitidas por el Consejo Nacional Electoral referentes a la causa.

**I. ANÁLISIS DE FORMA**

**1.1. Competencia**

El artículo 221, numeral 1 de la Constitución de la República, establece que el Tribunal Contencioso Electoral tiene, entre sus funciones, conocer y resolver los recursos electorales contra los actos del Consejo Nacional Electoral y de los organismos desconcentrados. Esta potestad constitucional, también se disciplina en el artículo 70.2 del Código de la Democracia, donde se enuncia la misma competencia.

El artículo 269 de la fuente legal citada dispone que se podrá interponer el recurso subjetivo contencioso electoral en los siguientes casos: “3. *Aceptación o negativa de postulación para ser candidato al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.*” El último inciso de la misma disposición regla que este Tribunal Contencioso Electoral, decida sobre el recurso en mérito de los autos.

Por lo expuesto, tratándose de la interposición de un recurso subjetivo contencioso electoral con fundamento en el numeral 3 del artículo 269 del Código de la Democracia, este tribunal es competente para conocer y resolver la causa No. 216-



2022-TCE.

### **1.2. Legitimación activa**

El artículo 244 del Código de la Democracia, determina quienes pueden interponer recursos contemplados en la Ley, entre ellos los candidatos y los ciudadanos cuando consideren que sus derechos subjetivos han sido lesionados.

En el presente caso, la ciudadana María Ninoska Cabezas Moreno es quien presentó su postulación a candidata a consejera del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, según consta en la documentación del expediente, en especial su formulario de postulación (fs. 47 a 49) así como en las resoluciones PLE-CNE-126-11-8-2022 (fs. 157 a 161) y PLE-CNE-55-25-8-2022 (173 a 176), actos que claramente resolvieron sobre una situación jurídica directa e individualmente concerniente a la mencionada ciudadana. Por esta razón, la recurrente tiene legitimación activa para presentar el recurso en cuestión.

### **1.3. Oportunidad**

El penúltimo inciso del artículo 269 del Código de la Democracia dispone que el recurso subjetivo contencioso electoral podrá ser presentado dentro de tres días posteriores al día siguiente de la notificación de la resolución que se recurra.

A fojas 177 y 178 del expediente, consta el Oficio No. CNE-SG-2022-000720-OF del 27 de agosto de 2022, con el que el secretario general del Consejo Nacional Electoral notificó a la postulante, la resolución N°. PLE-CNE-55-25-8-2022, por lo que, de conformidad con el artículo 269 del Código de la Democracia, al haberse presentado el recurso subjetivo contencioso electoral el 29 de agosto de 2022, según consta en memorando N°. CNE-UPSGG-2022-0347-M de 29 de agosto de 2022 (fs. 179), esta presentación se realizó dentro del plazo previsto en la ley.

## **II. CONSIDERACIONES PREVIAS**

### **2.1. Contenido del recurso interpuesto**

La recurrente presentó el recurso, fundamentada en el numeral 3 del artículo 269 del Código de la Democracia, y en lo principal expuso:

*i. Alegó que se le atribuye “el incumplimiento de requisitos porque en el punto 3.5 análisis jurídico de la impugnación, en la página 14/16, tercer párrafo mencionan: ‘De la verificación realizada, en el presente caso la postulante no cumple, únicamente adjunta documentación para acreditar una de las iniciativas, en este caso la de participación en programas de voluntariado, acción social y desarrollo.’”*

*ii. También aseveró que el Consejo Nacional Electoral nunca revisó su impugnación, ni los documentos probatorios anexados, y que no miró los documentos que constan en el expediente de postulación. Al respecto refirió:*



*“...A foja 41 a la 56 de mi expediente se encuentra el primer Certificado de Participación Programa de Voluntariado, Neonatos-Bebes e Infantes individualizado y singularizado, con fecha vigente...”*

*“...A foja 57 a la 72 de mi expediente, está el segundo certificado de Participación Programa de Voluntariado Adultos Mayores, individualizado y singularizado, con fecha vigente.”*

*“...A foja 73 a la 88 de mi expediente podrán ver Señores Jueces, el tercer certificado de Participación Programa de Voluntariado Erradicación de Trabajo Infantil, individualizado y singularizado, con fecha vigente...”*

**iii.** Aseguró que, a su criterio el análisis realizado por el Consejo Nacional Electoral de su impugnación no es razonable, ni lógico ni comprensible *“pues evidencia falta de revisión prolija...”* y aseguró que se está afectando su *“derecho de participación como candidata en las elecciones de febrero de 2023, consagrado el numeral 1, del Art. 61 de la Constitución de la Republica.”;*

**iv.** Refirió la sentencia N°. 019-2019-TCE y coligió que: *“De existir un acto administrativo negligente y que ocasione un grave daño a mi legítimo derecho de participación, restringirlo o coartarlo, debe ser corregido por el derecho constitucional consagrada en el artículo 61 numeral 1, que dispone ‘Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: Elegir y ser elegido’, siguiendo la línea jurisprudencial de la sentencia No. 019-2019-TCE. Además, el Art. 9 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, que prescribe: “En caso de duda en la aplicación de esta ley, se interpretará en el sentido que más favorezca al cumplimiento de los derechos de participación, a respetar la voluntad popular y a la validez de las votaciones”.*

**v.** Finalmente expuso como pretensión que:

*“ACEPTAR en todas sus partes el Recurso Subjetivo Contencioso Electoral que he presentado, por haber cumplido con todos los requisitos para ser candidata por las mujeres al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, ya que ha cumplido con los requisitos establecidos en el numeral 5 del artículo 20 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, en concordancia con el numeral 5 del artículo 5 y el artículo 6 de la Codificación al Instructivo para el proceso de recepción de postulaciones y verificación de requisitos para las candidatas y candidatos a consejeras y consejeros que integrarán el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.*

*6.2- REVOCAR la RESOLUCIÓN PLE-CNE-55-25-8-2022, expedida por el CONSEJO NACIONAL ELECTORAL, en Sesión Ordinaria de 22 de agosto de 2022, reinstalada el martes 23, miércoles 24 y jueves 25 de agosto y notificada el 27 de agosto del presente año.*

*6.3.- DISPONER, al Consejo Nacional Electoral, proceda con la calificación la candidatura de MARIA NINOSKA CABEZAS MORENO, con C.C. No. 0929565117 por las Mujeres al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, para las elecciones de febrero del 2023.”*



## **2.2. Contenido de la resolución recurrida Nro. Ple-cne-55-25-8-2022 del 25 de agosto de 2022**

El Pleno del Consejo Nacional Electoral expidió la resolución que nos ocupa, tomando en cuenta las siguientes consideraciones (las más relevantes):

i. Mediante resolución n N° PLE-CNE-55-25-8-2022 de 25 de agosto de 2022, se inadmitió la impugnación presentada por María Ninoska Cabezas Moreno en contra de la resolución N° PLE-CNE-126-11-8-2022 de 11 de agosto de 2022 y se ratificó este acto, principalmente porque se consideró que, en base a los fundamentos de hecho y derecho analizados en el informe N° 145-DNAJ-CNE-2022 de 25 de agosto de 2022, la mencionada ciudadana, incumplió el requisito del artículo innumerado a continuación del artículo 20 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, así como el artículo 6 de la Codificación al Instructivo para el proceso de Recepción de Postulantes y Verificación de Requisitos y Calificación de Candidatas y Candidatos a Consejeras y Consejeros que integrarán el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, en lo referente a acreditar trayectoria en participación ciudadana.

ii. El fundamento principal de la resolución N° PLE-CNE-126-11-8-2022, así como de la resolución PLE-CNE-55-25-8-2022 es que, tal como consta en el Informe No. 147-CV-CNE-2022 de 8 de agosto de 2022, emitido por la Comisión verificadora del proceso de verificación de requisitos, prohibiciones e inhabilidades de los postulantes para la calificación de las candidatas y candidatos a consejeras y consejeros que integrarán el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la ciudadana María Ninoska Cabezas Moreno, incumplió el requisito del artículo innumerado a continuación del artículo 20 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, así como el artículo 6 de la Codificación al Instructivo para el proceso de Recepción de Postulantes y Verificación de Requisitos y Calificación de Candidatas y Candidatos a Consejeras y Consejeros que integrarán el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social; esto por cuanto presentó sólo documentos que permitían verificar su participación en programas de voluntariado pero no en otras iniciativas de participación ciudadana.

### **III. CONSIDERACIONES PREVIAS**

La Constitución de la República reconoce entre los derechos de participación, el de elegir y ser elegidos (art. 61.1). Este derecho fundamental que históricamente se lo ha clasificado dentro de la primera generación de derechos, es un pilar fundamental para el mantenimiento y perfeccionamiento de las democracias modernas.

En un sistema democrático el derecho de elegir y ser elegidos transversaliza de forma relevante al sistema democrático y lo fundamenta sin elecciones y sin capacidad de ser elegido, la democracia representativa es disminuida.

La Constitución de la República (art. 11.5) establece la interpretación favorable en torno a un derecho que designa la idea de que el contenido y objeto del derecho deben ser satisfechos a través de medios que permitan que la aplicación de la norma que los





contiene sea lo más eficaz posible a su realización material.

En materia electoral, el Código de la Democracia recoge esta regla constitucional de interpretación, regulando que, en caso de duda en la aplicación de esa ley, se debe interpretar en el sentido que más favorezca, *inter alia*, al cumplimiento de los derechos de participación.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos sostiene que “Los derechos políticos son derechos humanos de importancia fundamental dentro del sistema interamericano que se relacionan estrechamente con otros derechos consagrados en la Convención Americana como la libertad de expresión, la libertad de reunión y la libertad de asociación y que, en conjunto, hacen posible el juego democrático. [...] Los derechos políticos consagrados en la Convención Americana, así como en diversos instrumentos internacionales, propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político. [l]a democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte[...]”.

A nivel de nuestro país, la Corte Constitucional<sup>1</sup> ha desarrollado el criterio que los derechos de participación tienen como horizonte que los integrantes de la sociedad tomen parte protagónica en la elección de sus representantes y en la elaboración de la política gubernamental.

Es entonces, un criterio orientador de nuestro sistema jurídico, que los derechos políticos son razones que fundamentan la dimensión sustantiva de nuestro estado constitucional de derechos, de nuestra democracia y república, por lo que, para la decisión de esta causa, este Tribunal, en lo que tiene que ver con precedencia o no de los derechos políticos, contrapuestos a situaciones que sospechosamente los puedan restringir, limitar, lesionar o interferir, se debe apegar a las doctrinas y normas sobre la favorabilidad del cumplimiento o realización de estos derechos, si en mérito de las circunstancias del caso concreto, es aplicable.

#### IV. ANÁLISIS DEL CASO

i. La resolución No. PLE-CNE-55-25-8-2022 de 25 de agosto de 2022, por la cual el Consejo Nacional Electoral decidió negar la impugnación presentada por la recurrente y ratificó la resolución No. PLE-CNE-126-11-8-2022 de 11 de agosto de 2022, con la que a su vez, el mismo organismo le negó la calificación e inscripción como candidata a consejera del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, fue expedida por el organismo electoral administrativo, adscribiendo a la recurrente un incumplimiento: del requisito de trayectoria en participación ciudadana establecido en el artículo innumerado a continuación del artículo 20 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y artículo 6 de la Codificación del Instructivo para el proceso de Recepción de Postulantes y Verificación de Requisitos y Calificación de Candidatas y Candidatos a Consejeras y Consejeros que integrarán el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (el Instructivo en adelante).

ii. Los citados enunciados normativos formulan lo siguiente: Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social “**Art. ...- Alcance de los requisitos.- El**

<sup>1</sup> Corte Constitucional, sentencia N°. 14-21-IN/21 del 24 de noviembre de 2011



requisito de trayectoria en organizaciones sociales consiste en haber sido miembro o socio de una organización social legalmente reconocida, durante los últimos cinco años.

El requisito de trayectoria en participación ciudadana consiste en acreditar al menos tres o más de las siguientes iniciativas, realizadas durante los últimos cinco años: impulso de proyectos de desarrollo y fortalecimiento de ejercicio de derechos; promoción de iniciativa popular normativa; participación en programas de voluntariado, acción social y desarrollo; participación en iniciativas de formación ciudadana; o, haber promovido asambleas locales, presupuestos participativos, audiencias públicas, cabildos locales, silla vacía, veedurías, observatorios, consejos consultivos, consulta previa o veedurías ciudadanas..”; por su parte, el Instructivo tiene el siguiente texto: **“Art. 6. – Medios y Criterios de Verificación:** Los medios y criterios de verificación de los requisitos señalados en el artículo 5 de este Instructivo se establecerán de acuerdo al siguiente detalle:

<b>PARÁMETROS Y REQUISITOS</b>	<b>ALCANCE</b>	<b>MEDIO O CRITERIO DE VERIFICACIÓN</b>
<p>Acreditar trayectoria en organizaciones sociales, o en participación ciudadana, o en lucha contra la corrupción, o reconocido prestigio que evidencia su compromiso cívico y de defensa del interés general.</p> <p>Los postulantes deberán acreditar al menos uno de los cuatro supuestos previstos en el inciso anterior.</p>	<p>2. La trayectoria en participación ciudadana consiste en acreditar al menos tres o más de las siguientes iniciativas, realizadas durante los últimos cinco años:</p> <p>a. Impulso de proyectos de desarrollo y fortalecimiento de ejercicio de derechos;</p> <p>b. Promoción de iniciativa popular normativa;</p> <p>c. Participación en programas de voluntariado, acción social y desarrollo;</p> <p>d. Participación en iniciativas de formación ciudadana; y,</p> <p>e. Haber promovido asambleas locales, presupuestos participativos, audiencias públicas, cabildos locales, silla vacía, veedurías, observatorios, consejos consultivos, consulta previa o veedurías ciudadanas.</p>	<p>Al menos tres certificaciones individuales y singularizadas que avalen el contenido de lo establecido en el alcance de este requisito. Las certificaciones serán otorgadas por el representante de la organización, acompañando nombramiento y copia de cédula que acredite tal calidad.</p>

iii. El Consejo Nacional Electoral afirma que la postulante no cumplió con lo exigido en la norma, porque presentó únicamente, certificados que acreditan su participación en programas de voluntariado, pero en ninguna otra iniciativa de participación ciudadana.



**iv.** Por presunción de legitimidad entendemos que los actos de los poderes públicos tanto regulares como anulables o inválidos, por cuestiones de estabilidad del sistema jurídico-político y de certeza se aceptan como válidos y por tanto la situación jurídica que se deriva de ellos es legítima, salvo que se demuestre lo contrario.

**v.** Si bien es cierto el derecho electoral acoge el mismo principio de presunción de legitimidad; y por ello, los actos del Consejo Nacional Electoral, en tanto actos de la administración electoral, gozan de presunción de legitimidad y la carga de la prueba le corresponde a quien alega un hecho<sup>2</sup>, no es menos cierto que tal presunción está limitada por la garantía de la motivación y por los principios constitucionales de eficiencia y eficacia a que están obligados los organismos administrativos.

**vi.** En ese contexto, en el caso que se examina revisaremos si de los documentos que constan en el expediente, se puede aceptar como legítima la decisión del Consejo Nacional Electoral de negar la postulación como candidata a consejera del Consejo de Participación Ciudadana y Control social, de la recurrente, o, por el contrario, tal resolución lesiona los derechos de la ciudadana.

**vii.** Con informe No. 147-CV-CNE-2022 del 8 de agosto de 2022<sup>3</sup>, la Comisión Verificadora concluyó que la postulante María Ninoska Cabezas Moreno, incumplió con los requisitos del artículo innumerado a continuación del artículo 20 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social y artículos 5 y 6 del Instructivo para el Proceso de Recepción de Postulaciones y Verificación de Requisitos y Calificación que integrarán el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Para la Comisión, el alcance sobre el cumplimiento de los requisitos de participación ciudadana, implican que la realización de al menos tres de las 5 iniciativas formuladas en los supuestos de estas disposiciones, debe ser en diferentes iniciativas, es decir, al menos una actividad deberá acreditarse sea en impulso de proyectos de desarrollo y fortalecimiento de ejercicio de derechos; promoción de iniciativa popular normativa; participación en programas de voluntariado, acción social y desarrollo; participación en iniciativas de formación ciudadana; o, haber promovido asambleas locales, presupuestos participativos, audiencias públicas, cabildos locales, silla vacía, veedurías, observatorios, consejos consultivos, consulta previa o veedurías ciudadanas; pero de estas cinco, al menos tres distintas.

**viii.** Por su parte, tal como lo afirma en su escrito contentivo del recurso subjetivo contencioso electoral<sup>4</sup>, la recurrente reafirma el hecho de haber presentado certificados de voluntariado en un programa de Neonatos bebés e infantes, en un programa de Adultos Mayores y en un programa de Erradicación del trabajo infantil, arguyendo que con estos medios, se puede verificar que cumple con los requisitos de participación ciudadana, a pesar que no propone ningún argumento ni presentó ningún documento para justificar que ha realizado actividades en otras de las cuatro iniciativas enunciadas en las disposiciones normativas antes transcritas, lo que quiere decir que, no acreditó acciones en impulso de proyectos de desarrollo y fortalecimiento de ejercicio de derechos; promoción de iniciativa popular normativa; participación en iniciativas de formación ciudadana; o, haber promovido asambleas locales,

<sup>2</sup> Línea Jurisprudencial fundada en causa 007-2009.

<sup>3</sup> Fs 160 a 166

<sup>4</sup> Fs. 180 a 183 del expediente.



presupuestos participativos, audiencias públicas, cabildos locales, silla vacía, veedurías, observatorios, consejos consultivos, consulta previa o veedurías ciudadanas.

**ix.** En esta línea, el principio de legitimidad de las actuaciones de la administración pública descansa, como se dijo, en un valor de certeza y en el principio de seguridad jurídica, sin los cuales, no podría subsistir en la medida que este valor y este principio son esenciales para la estabilidad del Estado de Derecho, pero principalmente como fuentes de interdicción de la arbitrariedad. Aceptar a priori, como regulares las actuaciones de la administración implica dotar a la organización de una sociedad de seguridad sobre quienes actúan en ejercicio de potestades de administración y control de los comportamientos de los ciudadanos, pero no implica que absolutamente, todas sus actuaciones no puedan ser revisadas, extinguidas o anuladas, de tal suerte que el derecho se imponga como forma de organización social, institucionalizada y reguladora de las relaciones jurídicas entre los individuos pero también entre estos y el poder.

**x.** Si de una actuación pública que se presume legítima se derivan circunstancias de incertidumbre sobre las reales condiciones que motivaron la adopción de una resolución de una cierta autoridad, entonces la presunción de legitimidad de esa actuación cede en favor del respeto y protección de los administrados quienes se encuentran en una posición de vulnerabilidad frente a los órganos estatales quienes administran y controlan sus comportamientos mediante políticas públicas, normas o actos de autoridad. En la situación contraria, cuando una actuación pública se ejecuta en un alto grado de apego y observancia del ordenamiento jurídico y adecuando las condiciones factuales en un alto grado de precisión a los supuestos de hecho enunciados en las normas, entonces la presunción de legitimidad prevalece, más aún si no es derrotada con elementos demostrativos tendientes a superarla e imponer una realidad jurídica diferente a la que se presume legítima con la actuación de la administración.

**xi.** Con estos antecedentes, este juzgador encuentra que las disposiciones normativas aplicables al caso y que fueron transcritas en esta sentencia, contienen un catálogo de condiciones ante las cuales un hecho es idóneo para producir consecuencias jurídicas. Ese hecho idóneo es el cumplimiento de los requisitos de participación ciudadana en el procedimiento de postulación para candidatas y candidatos al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

**xii.** En el proceso de atribución de significado de los enunciados normativos, el alcance semántico de los vocablos utilizados en la disposición no puede separarse de la apreciación del modo en que los vocablos están entre sí conectados dentro de la estructura global del enunciado<sup>5</sup>. Por lo demás, en las disposiciones se expresa que las y los candidatos deben acreditar actividades de participación ciudadana en al menos tres de las iniciativas formuladas en el supuesto de la disposición, por lo que, si sistemáticamente consideramos que el sistema jurídico tiene como fin que los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social sean las o los ciudadanos que reúnan cualidades que, en principio, conlleven a que si integración se

<sup>5</sup> Sobre este asunto ver Giovanni Tarello, *La interpretación de la Ley*. Palestra Editores, Lima, 2018. Edición para Scribd.



dará con aquellas personas cuya trayectoria, actividades, prestigio social y vida en comunidad, sea una garantía de la mejor conformación de ese organismo; entonces, la formulación “al menos tres” en desarrollo de la norma transcrita, el Instructivo dictado por el Consejo Nacional Electoral en ejercicio de su facultad normativa, donde se establecen los criterios en que se ha de basar la Comisión para verificar el cumplimiento de requisitos, prohibiciones e inhabilidades de los postulantes, también es claro en establecer como “Medio o criterio de verificación”, que los postulantes para cumplir este requisito han de presentar “Al menos tres certificaciones individuales y singularizadas que avalen el contenido de lo establecido en el alcance de este requisito. Las certificaciones serán otorgadas por el representante de la organización, acompañando nombramiento y copia de cédula que acredite tal calidad”.

**xiii.** En el presente caso, a través de los documentos presentados por la postulante (certificados de voluntariado en un programa de Neonatos bebés e infantes, en un programa de Adultos Mayores y en un programa de Erradicación del trabajo infantil) se ha acreditado plenamente el haber sido parte de actividades referentes a una de las cinco iniciativas, participación ciudadana, así como haber presentado al menos tres certificados que así lo acrediten, con lo que se evidencia el cumplimiento del parámetro establecido en el Instructivo desarrollado para el efecto de la elección de consejeros y consejeras del CPCCS “Acreditar trayectoria en organizaciones sociales, **en participación ciudadana**, en lucha contra la corrupción, **o** reconocido prestigio que evidencia su compromiso cívico y de defensa del interés general. Los postulantes deberán acreditar al menos uno de los cuatro supuestos previstos en el inciso anterior” (El énfasis no corresponde al texto original)

**xiv.** Fundamentado en las razones expuestas, este juzgador considera que el Consejo Nacional Electoral, a través de las siguientes actuaciones: **a)** Informe No. 147-CV-CNE-2022<sup>6</sup> del 8 de agosto de 2022 de la Comisión Verificadora del Proceso de Verificación de Requisitos, Prohibiciones e Inhabilidades de los Postulantes para la Calificación de las Candidatas y Candidatos a Consejeras y Consejeros que Integrarán el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social; **b)** Resolución No. PLE-CNE-126-11-8-2022<sup>7</sup> adoptada por el Pleno del Consejo Nacional Electoral el 11 de agosto de 2022; **c)** Informe Jurídico No. 145-DNAJ-CNE-2022<sup>8</sup> de 25 de agosto de 2022, suscrito por la directora de asesoría Jurídica del Consejo Nacional Electoral; y, **d)** Resolución No. PLE-CNE-55-25-8-2022<sup>9</sup> emitida por el Pleno del Consejo Nacional Electoral el 25 de agosto de 2022, realizó una valoración inadecuada de los documentos que conforman el expediente de la señora María Ninoska Cabezas Moreno en su calidad de postulante a candidata a consejera del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, al momento de verificar el cumplimiento del requisito establecido en el artículo 5, numeral 5 del Instructivo para el proceso de Recepción de Postulantes y Verificación de Requisitos y Calificación de Candidatas y Candidatos a Consejeras y Consejeros que integrarán el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social sin enmarcarse en los medios y criterios de verificación determinados en el artículo 6 del mismo cuerpo normativo; y consecuentemente vulneró su derecho constitucional de participación, al limitar su derecho a ser elegida.

<sup>6</sup> Fs. 150-156 del expediente.

<sup>7</sup> Fs. 157-161 del expediente.

<sup>8</sup> Fs. 165-172 vuelta del expediente.

<sup>9</sup> Fs. 173-176 del expediente.



Por todo lo expuesto, **ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, RESUELVO:**

**PRIMERO:** Aceptar el recurso subjetivo contencioso electoral interpuesto por la señora María Ninoska Cabezas Moreno, en contra de la resolución No. PLE-CNE-55-25-8-2022 de 25 de agosto de 2022, emitida por el Consejo Nacional Electoral.

**SEGUNDO:** Dejar sin efecto el contenido de las resoluciones No. PLE-CNE-55-25-8-2022 de 25 de agosto de 2022 y No. PLE-CNE-126-11-8-2022 de 11 de agosto de 2022.

**TERCERO.-** Disponer que el Consejo Nacional Electoral, en el plazo de (03) tres días, emita la correspondiente resolución de calificación e inscripción de la postulación de la señora María Ninoska Cabezas Moreno como candidata a consejera del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y remita a este Tribunal copia certificada de la misma.

**CUARTO:** Notifíquese:

**3.1.** A la recurrente, señora María Ninoska Cabezas Moreno en las direcciones electrónicas: [moransalvatierraa@gmail.com](mailto:moransalvatierraa@gmail.com) / [ninoska.cabezas@gmail.com](mailto:ninoska.cabezas@gmail.com) así como en el casillero contencioso electoral No. 130.

**3.2.** Al Consejo Nacional Electoral, a través de su presidenta en la casilla contencioso electoral No. 003 y en las direcciones de correos electrónicos: [secretaria.general@cne.gob.ec](mailto:secretaria.general@cne.gob.ec) / [santiagovallejo@cne.gob.ec](mailto:santiagovallejo@cne.gob.ec) / [enriquevaca@cne.gob.ec](mailto:enriquevaca@cne.gob.ec) / [asesoriajuridica@cne.gob.ec](mailto:asesoriajuridica@cne.gob.ec) .

**QUINTO:** Publíquese este voto salvado en la cartelera virtual-página web del Tribunal Contencioso Electoral.

**SEXTO:** Actúe el abogado David Carrillo Fierro, secretario general de este Organismo.

**CÚMPLASE Y NOTIFIQUESE.-" F.)** Dr. Arturo Cabrera Peñaherrera, **Juez del Tribunal Contencioso Electoral.**

**Certifico.-** Quito, D. M. 27 de septiembre de 2022

Mgtr. David Carrillo Fierro  
**Secretario General**  
**Tribunal Contencioso Electoral**

