

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Derecho

Maestría en Derecho Procesal

**El debido proceso en la cancelación del registro nacional permanente
de organizaciones políticas locales en Ecuador**

Luis Edison Torres Alulema

Tutora: María del Carmen Jácome Ordóñez

Quito, 2021



Cláusula de cesión de derecho de publicación

Yo, Luis Edison Torres Alulema, autor del trabajo intitulado “El debido proceso en la cancelación del registro nacional permanente de organizaciones políticas locales en Ecuador”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Derecho Procesal en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

22 de marzo de 2021

Firma: _____

Resumen

Este trabajo está enfocado en la aplicación del debido proceso en materia electoral. De manera concreta en el procedimiento administrativo sancionatorio de cancelación del registro nacional permanente de organizaciones políticas locales. Tomando en cuenta que hay tres elementos de relevancia para este trabajo, los mismos se los desarrolla de manera ordenada y estos aspectos son abordados en la jurisprudencia analizada.

El primer elemento que contiene este trabajo es lo concerniente al debido proceso. Se abordan aspectos doctrinarios y como está concebido en la Constitución. Por cuanto el tema central es el debido proceso en materia electoral desde el inicio se busca relacionar este principio con la sede administrativa electoral.

El otro aspecto que se desarrolla es la constitución y reconocimiento de las organizaciones políticas, para este efecto se mencionan elementos claves sobre lo que son las organizaciones políticas. Se mencionan, las causas de extinción de las organizaciones políticas. En este sentido se profundiza en el procedimiento administrativo sancionatorio de cancelación del registro nacional permanente de organizaciones políticas locales.

Finalmente, en el análisis de la jurisprudencia se analiza la aplicación del debido proceso en el procedimiento administrativo sancionatorio del registro nacional permanente de organizaciones políticas en el Ecuador y en el derecho comparado. En el derecho comparado se revisa la legislación y jurisprudencia, mexicana y colombiana sobre la cancelación del registro o personería jurídica de organizaciones políticas. Con los elementos recabados a lo largo de este trabajo se presentan algunas de las conclusiones que se pudieron obtener de la revisión de la doctrina, legislación y jurisprudencia sobre el debido proceso en la cancelación del registro o personería jurídica de las organizaciones políticas locales.

Palabras clave: debido proceso; organizaciones políticas, procedimiento administrativo sancionatorio, cancelación del registro permanente de organizaciones políticas locales

Tabla de contenidos

Introducción.....	9
Capítulo Primero El debido proceso en la normativa ecuatoriana a partir de la Constitución de la República del Ecuador de 2008.....	13
1. El debido proceso.....	13
1.2. Perspectiva doctrinal	13
1.2. Perspectiva constitucional	16
2. Sub principios del debido proceso en la legislación ecuatoriana.....	18
2.1. Presunción de inocencia	19
2.2. Validez de la prueba.....	20
2.3. El indubio pro persona	23
2.4. El principio de proporcionalidad.....	24
2.5. El derecho de defensa.....	27
3. La garantía del debido proceso en sede administrativa	33
Capítulo Segundo El procedimiento administrativo sancionatorio electoral de cancelación del registro nacional permanente de organizaciones políticas locales.....	39
1. Las organizaciones políticas	39
2. El reconocimiento de las organizaciones políticas y su constitución jurídica.....	41
3. Extinción de las organizaciones políticas	45
4. El procedimiento sancionatorio de cancelación del registro nacional permanente de organizaciones políticas locales	49
4.1. El principio de legalidad	51
4.2. El principio de tipicidad	53
4.3. Criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el debido proceso en el procedimiento administrativo.....	54
4.4. Normativa que regula el procedimiento de cancelación del registro nacional permanente de organizaciones políticas locales.....	56
Capítulo tercero El debido proceso en el procedimiento administrativo sancionatorio electoral de cancelación del registro nacional permanente de organizaciones políticas locales en el Ecuador y en el derecho comparado	59
1. El caso ecuatoriano. - jurisprudencia.....	60

2. La cancelación del registro electoral en el derecho comparado	66
2.1. Legislación y jurisprudencia sobre la pérdida del registro de los partidos políticos en México	66
2.2. Legislación y jurisprudencia sobre la pérdida de la personería jurídica de los partidos políticos en Colombia.....	71
3. Los parámetros del debido proceso aplicados en el procedimiento administrativo sancionatorio electoral de cancelación del registro nacional permanente de organizaciones políticas locales.....	78
Conclusiones generales.....	81
Bibliografía.....	85

Introducción

La Constitución de la República del Ecuador de 2008 ha recogido los aportes del neo constitucionalismo y los derechos reconocidos por los instrumentos internacionales de Derecho Humanos. En este sentido se ha plasmado, de manera expresa, el principio del debido proceso y sus elementos constitutivos. El debido proceso está conformado por varios sub principios por eso se puede afirmar que es un principio complejo.

Si bien el origen del debido proceso se remonta al año 1215 en Inglaterra con la Carta Magna del Rey Juan sin Tierra, con el pasar de los años ha ido evolucionando. También ha sido mencionado en Francia y Estados Unidos, en los períodos históricos en que se pasaba de la monarquía a sistemas democráticos.

Ahora bien, en este momento es un principio que se ha consolidado de manera general en los ordenamientos jurídicos. Por cuanto las reglas del debido proceso son aplicables a cualquier clase de controversia o litigio jurídico, se entiende que es un principio que se aplica constantemente. En todo caso es un principio conocido por todos los operadores de justicia, se lo vincula o se menciona con mayor frecuencia en los procedimientos penales, por cuya razón es adecuado señalar que ocurre con este principio en otras áreas del derecho. De manera particular en este trabajo se analiza la materia electoral.

Por la trascendencia que tienen los organismos encargados de la elección de autoridades, con la Constitución de 2008 se creó la Función Electoral, con lo cual, ahora en el país tenemos cinco poderes. La función electoral y la de participación ciudadana son las dos nuevas funciones del Estado.

Los organismos que componen la Función Electoral son; el Consejo Nacional Electoral, en adelante CNE, que tiene funciones administrativas y el Tribunal Contencioso Electoral, en adelante TCE, que se encarga de la justicia electoral. Dentro de las funciones que tiene el organismo administrativo electoral están la inscripción o constitución de una organización política y también la cancelación del registro nacional permanente o personería jurídica de las organizaciones políticas.

En el presente trabajo se menciona los aspectos más relevantes del debido proceso en el procedimiento administrativo sancionatorio de cancelación del registro nacional de organizaciones políticas locales. En cuanto al procedimiento administrativo sancionatorio

electoral, se menciona las características de este procedimiento y los principios que se aplican. Los conceptos que son propios del derecho administrativo tienen una aplicación particular en la función electoral por cuanto en nuestro país es un poder del Estado. Tomando en cuenta esta realidad los organismos electorales tienen una postura en la que prima la autonomía del derecho electoral y buscan aplicar únicamente el Código de la Democracia.

Los estudios sobre los procedimientos electorales son escasos, por lo tanto, en este trabajo se va a mencionar varios elementos que no han sido estudiados con anterioridad. Así también se analiza jurisprudencia del Tribunal Contencioso Electoral, además, se va a dedicar un espacio al derecho comparado para tener una noción sobre lo que ocurre en otros países con la aplicación del debido proceso en la cancelación del registro electoral.

Este trabajo está estructurado en tres capítulos. En el primer capítulo que se denomina: “El debido proceso en la normativa ecuatoriana a partir de la Constitución de la República del Ecuador de 2008” se exponen tres temas, el primer elemento de este capítulo es: el debido proceso que, a su vez, tiene dos subtemas que son: perspectiva doctrinal y perspectiva constitucional. El segundo tema del primer capítulo es: Sub principios del debido proceso en la legislación ecuatoriana, que tiene cinco componentes que son: presunción de inocencia, validez de la prueba, el indubio pro persona, el principio de proporcionalidad y el derecho de defensa. El tercer tema del primer capítulo es: la garantía del debido proceso en sede administrativa.

El segundo capítulo que se denomina: “El procedimiento administrativo sancionatorio electoral de cancelación del registro nacional permanente de organizaciones políticas locales” está compuesto por cuatro elementos. El primero de este capítulo es: las organizaciones políticas; el segundo, el reconocimiento de las organizaciones políticas y su constitución jurídica; el tercero: extinción de las organizaciones políticas y el cuarto: el procedimiento sancionatorio de cancelación del registro nacional permanente de organizaciones políticas locales. Este ítem está compuesto por cuatro subtemas que son: el principio de legalidad, el principio de tipicidad, criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el debido proceso en el procedimiento administrativo y normativa que regula el procedimiento de cancelación del registro nacional permanente de organizaciones políticas locales.

En el tercer capítulo que lleva por título: “El debido proceso en el procedimiento administrativo sancionatorio electoral de cancelación del registro nacional permanente de organizaciones políticas locales en el Ecuador y en el derecho comparado”, tiene tres

subtemas: el primer subtema es el caso ecuatoriano-jurisprudencia; el segundo es la cancelación del registro electoral en el derecho comparado que está compuesto por dos acápite que son: legislación y jurisprudencia sobre la pérdida del registro de los partidos políticos en México, y legislación y jurisprudencia sobre la pérdida de la personería jurídica de los partidos políticos en Colombia. El tercer subtema del capítulo tres es: los parámetros del debido proceso aplicados en el procedimiento administrativo sancionatorio electoral de cancelación del registro nacional permanente de organizaciones políticas locales. Finalmente se exponen algunas conclusiones sobre el tema estudiado.

Capítulo Primero

El debido proceso en la normativa ecuatoriana a partir de la Constitución de la República del Ecuador de 2008

1. El debido proceso

El debido proceso es un tema sobre el que se han escrito libros completos y sobre el que se han desarrollado varios conceptos. Tomando en cuenta la extensión amplia que posee esta garantía procesal, en este capítulo de manera breve se mencionará solo lo indispensable para delimitar la aplicación de estas nociones en el ámbito procesal administrativo electoral.

1.2. Perspectiva doctrinal

El contexto histórico es un factor determinante para comprender los fenómenos en general. En el caso del debido proceso la dimensión histórica debe ser analizada para que se pueda corroborar que existieron momentos históricos en que no se aplicaba esta garantía y entender su evolución hasta la actualidad. La concepción del debido proceso tiene dos lugares y momentos históricos que deben ser mencionados. Los lugares son Inglaterra y Estados Unidos y los momentos históricos son los que a continuación se mencionan:

Efectivamente en el recorrido de los modos de producción social por los que ha debido cruzar la sociedad, se encuentra que en el siglo XIII, en la Carta Magna redactada en el año 1215, dictada por el Rey Juan Sin Tierra, ya se dispuso la prohibición de arrestar, detener, quitar las propiedades o molestar de algún modo a los hombres libres, salvo, por supuesto, el caso de enjuiciamiento que además debía ser dirigido por un par, es decir, por un igual.¹

Este antecedente ha permitido que el debido proceso vaya evolucionando de acuerdo con las tradiciones jurídicas de los diferentes países occidentales. Para tener claro el origen de la denominación debido proceso es necesario mencionar el siguiente momento histórico.

¹ Patricio Baca Mancheno, “El debido proceso en el Tribunal Contencioso Electoral en el Ecuador”, en *Justicia Electoral en Iberoamérica Memorias de la III Conferencia* (Quito: Tribunal Contencioso Electoral, 2012), 112.

El adverbio "debido" no aparece en la mayoría de las cartas constitucionales americanas, hecho significativo si tenemos en cuenta la idea que surge inmediata cuando se habla del "debido proceso". El origen aceptado es la 5ª Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos de América que establece los derechos de todo ciudadano a tener un proceso judicial; y también figura en la 14ª Enmienda, como una restricción al poder del Estado para resolver sobre el destino de los hombres sin el *debido proceso*.²

La evolución ha sido un proceso de algunos siglos hasta lo que conocemos como debido proceso. En este camino se lo ha catalogado como un derecho humano, una garantía constitucional o derecho fundamental. En todo caso, en nuestro continente, la tendencia que rige en estos días al hablar de debido proceso es seguir las sentencias de la Corte Interamericana. Al tenor de estas particularidades, las definiciones de debido proceso que se va a utilizar en este trabajo tiene tres vertientes: La primera se refiere a una definición basada en las sentencias de la Corte Interamericana de Derecho Humanos, en adelante, Corte IDH; la segunda definición está basada en una recopilación doctrinal que se hace en un libro del debido proceso en el derecho electoral; y, finalmente, se presenta una definición propia de debido proceso.

Con respecto a la definición que tiene como base opiniones consultivas de la Corte IDH, se la menciona por la gran relevancia que tiene actualmente esta institución y porque estos son los parámetros que prevalecen en el estudio del debido proceso. Al respecto tenemos la siguiente definición de Elizabeth Salmon y Cristina Blanco.

El proceso «es un medio para asegurar en la mayor medida posible, la solución justa de una controversia», a lo cual contribuyen «el conjunto de actos de diversas características generalmente reunidos bajo el concepto de debido proceso legal». En este sentido, dichos actos «sirven para proteger, asegurar o hacer valer la titularidad o el ejercicio de un derecho» y son «condiciones que deben cumplirse para asegurar la adecuada defensa de aquéllos cuyos derechos u obligaciones están bajo consideración judicial». En buena cuenta, el debido proceso supone «el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales».³

Esta definición abarca la mayoría de postulados que describen lo que es el debido proceso y que, además, tiene como base las opiniones consultivas de la Corte IDH, por cuya razón y, de manera general, se hace referencia a la misma, sin embargo, por cuanto es un tema que tiene muchos matices cuando sea menester una definición se notará que hay otros elementos que hay que tomar en cuenta.

² Osvaldo Alfredo Gozáni, *El debido proceso: derecho procesal constitucional* (Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni editores, 2004), 18.

³ Elizabeth Salmón y Cristina Blanco, *El derecho al debido proceso en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos* (Lima: Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2012), 24.

En cuanto a la segunda definición, se ha tomado de un libro elaborado por jueces del Tribunal Contencioso Electoral y publicado por esta institución. Por cuanto la tesis se enfoca a este campo del derecho, es decir el procesal electoral es idóneo tomar en cuenta los pocos trabajos que se han escrito desde esa perspectiva.

Con respecto a la definición que se presenta, la misma recoge las ideas de varios autores. En el libro que se utiliza de referencia, primero presentan las definiciones de John Rawls, Arturo Hoyos, Martín Agudelo Ramírez, Leonardo Pérez, José García Falconí, Fabián Corral, y de Olga Ciancia. Una vez que se analizan esas definiciones, Baca Mancheno y Cárdenas Cedillo presentan la siguiente definición:

El debido proceso es en realidad, desde nuestro punto de vista, un derecho fundamental, inmanente y consustancial del ser humano, que a través de las luchas se ha instrumentalizado no solo en la Constitución sino también en la ley, que se ajusta al principio de juricidad que excluye cualquier acción contra legem o praeter legem y que además se sustenta en el principio de contradicción; por lo que adopta el carácter de sustantivo y procesal constituido por un conjunto de reglas y principios que deben ser observados, acatados y cumplidos en los instantes en los que se producen; esto es no solo en los juzgamientos judiciales o jurisdiccionales sino en todos los actos administrativos emitidos por la autoridad competente ya que se trata de garantías fundamentales y constitucionales cuya inobservancia puede originar obligaciones en contra de las autoridades y servidores públicos que emiten tales sentencias o resoluciones como bien describen los artículos 11 y 233, por ejemplo, de la Constitución de la República.⁴

En esta definición me parece que hay un componente histórico descriptivo, pues, al referirse a la Constitución de la República se hace alusión a la Constitución de Montecristi de 2008, en adelante, CRE. Los autores además señalan en otra parte de su libro cuando comentan la definición de Fabián Corral que el debido proceso ahora se encuentra en los artículos 1, 11, 66, 76, 77, 426, 427 y 428 de la CRE. Sobre esta apreciación por cuestiones de espacio únicamente hay que señalar que es una visión muy amplia y que desde mi perspectiva el debido proceso como tal se encuentra prescrito únicamente en el artículo 76 de la CRE.

La tercera definición con la que termino este apartado es una de mi autoría. En la definición que presento trato de delimitar que es el debido proceso, si es un principio, un derecho humano o un derecho fundamental. Entonces para no adentrarme en el análisis doctrinario de estas posturas, en este aspecto me voy a apoyar en el ordenamiento jurídico

⁴ Patricio Baca Mancheno y Vicente Cárdenas Cedillo, *Derecho electoral ecuatoriano: el debido proceso en las acciones y recursos contencioso electorales* (Quito: Tribunal Contencioso Electoral del Ecuador, 2014), 12.

vigente en el Ecuador, concretamente en la CRE, que coloca al debido proceso dentro de los derechos de protección. Así tenemos esta definición.

El debido proceso en el Ecuador es un derecho de protección compuesto por siete garantías básicas que están encaminadas a proteger los derechos que tienen las personas cuando se ven involucradas en una controversia administrativa, contractual, jurisdiccional o cualquier otra disputa en que se determinen derechos y obligaciones. El debido proceso tiene por finalidad otorgar un equilibrio en cuanto a tiempo y uso de los medios que pueden usar las partes para demostrar sus afirmaciones en una contienda legal. En la definición busco señalar que el debido proceso es un derecho, cuáles son sus componentes y su finalidad.

1.2. Perspectiva constitucional

Al respecto, se consideran los parámetros con que está concebido el debido proceso en la CRE, por lo tanto, lo primero que hay que mencionar es que, a partir del 2008, han existido cambios significativos en el ordenamiento jurídico. Desde la aprobación de la CRE estamos en un Estado constitucional de derechos y justicia.

El debido proceso consta en el artículo 76 de la CRE, dentro de los derechos de protección. En la doctrina, los derechos de protección están dentro de los derechos civiles y políticos, existen corrientes que mencionan que es un derecho fundamental. “No hay que olvidar que al hablar de derechos fundamentales estamos hablando también de los derechos reconocidos como de “primera generación” por ser parte integrante de la personalidad del ser.”⁵

En todo caso, en el ordenamiento jurídico actual no cabe referirse a derechos fundamentales, pues ese término es usado en la Constitución española y en otras versiones de la nuestra. Actualmente lo que tenemos en nuestra Constitución son derechos constitucionales y derechos humanos.⁶

Con estos razonamientos preliminares paso a analizar el contenido que tiene el debido proceso en la CRE, en tanto que, en el siguiente acápite, se va realizar el estudio de los subprincipios del debido proceso, aquí solo se mencionará el primer inciso del artículo 76 de la CRE que dispone lo siguiente: “En todo proceso en el que se determinen

⁵ *Ibíd.*, 9.

⁶ Esta idea es tomada de las clases de la asignatura de Derechos y Garantías de la Maestría en Derecho Procesal 2019-2020, cátedra dicta por Emilio Suarez.

derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas [...]”⁷

En este texto hay algunos elementos que se pueden analizar, así por ejemplo qué comprende el termino en todo proceso. Si se interpreta de manera separada del resto del texto y desde la perspectiva administrativa, se puede entender que se refiere únicamente a la denominada sede jurisdiccional. Si se toma de manera arbitraria esta idea se puede aseverar que en sede administrativa no es obligatorio la aplicación de las garantías básicas del debido proceso. Si bien esta idea puede ser desvirtuada rápidamente.

En el mismo texto constitucional quedaría desvirtuada una postura que niegue la aplicación del debido proceso en sede administrativa. Cuando se menciona derechos y obligaciones de cualquier orden se amplía el campo de aplicación. Entonces, queda claro que cuando hay controversias en las que están en juego derechos y obligaciones, se debe aplicar el debido proceso. Esto implica que este se aplica tanto en el campo público como en el privado, siempre y cuando implique que hay derechos y obligaciones de por medio.

En el caso del derecho electoral de manera expresa en la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia en adelante CD se menciona que los órganos de la Función Electoral deben observar el debido proceso tanto en sede administrativa como sede jurisdiccional. El artículo 23 del CD dispone:

Art. 23.- Los órganos de la Función Electoral tienen competencia privativa, en sus respectivos ámbitos, para resolver todo lo concerniente a la aplicación de esta ley; los reclamos, objeciones, impugnaciones correcciones y recursos, que interpongan los sujetos políticos a través de sus representantes legales, apoderados o mandatarios especiales, según el caso, y los candidatos y candidatas, observando el debido proceso administrativo y jurisdiccional electoral; y, a la aplicación de las sanciones previstas en esta ley.⁸

De manera expresa se determina que se debe observar el debido proceso en el procedimiento administrativo electoral. Además de este artículo, se menciona que se lo debe respetar en el artículo Art. 72 del CD. Así también, en el Art. 249 del CD que regula que procedimientos serán resueltos en audiencia oral. En el Art. 269. 4 del CD, que se refiere al recurso subjetivo contencioso electoral sobre asuntos litigiosos internos de las organizaciones políticas, también se indica que hay que sujetarse a los principios del

⁷ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 76.

⁸ Ecuador, *Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia*, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril de 2009, última modificación 3 de febrero de 2020, art. 23.

debido proceso. En el Art. 370 del CD referente a los asuntos internos de las organizaciones políticas, se ordena que se deben resolver conforme al debido proceso. Finalmente, en el Art. 378.1 se ordena que las organizaciones que se han legalizado de forma fraudulenta luego del debido proceso, perderán esta condición.

2. Sub principios del debido proceso en la legislación ecuatoriana

Con subprincipios me refiero a los otros principios que engloban el debido proceso. Las distinciones entre reglas y principios a las que se refiere Robert Alexy o las normas, principios y directrices de Ronald Dworkin son los referentes cuando se habla de principios, sin embargo, este aspecto doctrinario es muy amplio para tratarlo a cabalidad. En consecuencia, solo corresponde indicar que Alexy al respecto señala que:

El punto decisivo para la distinción entre reglas y principios es que los principios son normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes. Por lo tanto, los principios son mandatos de optimización, que están caracterizados por el hecho de que pueden ser cumplidos en diferente grado y que la medida debida de su cumplimiento no sólo depende de las posibilidades reales sino también de las jurídicas. El ámbito de las posibilidades jurídicas es determinado por los principios y reglas opuestos.⁹

Los principios además de ser mandatos de optimización para su cabal comprensión deben ser clasificados como principios sustanciales y principios procesales. Sobre este aspecto Beatriz Quintero señala como ejemplo de los principios sustanciales la vida y como ejemplo de los principios procesales el debido proceso.

Los principios procesales de derecho procesal están orientados por valores que miran a la obtención de una sentencia apropiada, justa, verdadera. Solo ellos corresponden a su esencia de instrumentalidad.

Pero hay otra idea que debe ser aliviada: lo procesal tiene la característica de la transitividad. Cada Principio procesal se halla en relación de dependencia transitiva con el resto de principios procesales: Ellos integran un totum cuando de referirse al debido proceso se trata: o se respetan todos o no se cumple con un proceso debido, en sentido amplio. En sentido amplio todos conforman ese magno principio del proceso debido. En el ámbito sustancial, en cambio, los principios se aíslan sin que entre ellos exista interrelación necesaria.¹⁰

⁹ Robert Alexy, *Teoría de los derechos fundamentales* (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993), 86.

¹⁰ Beatriz Quintero y Eugenio Prieto, *Teoría General del Derecho Procesal* (Bogotá: Temis S.A., 2008), 112.

Entonces al tomar en cuenta que el debido proceso tiene la característica de transitividad en este subtema, se va a tratar los principios que deben cumplirse para que se aplique el debido proceso. En nuestras CRE se denominan garantías básicas a lo que en este trabajo se menciona como principios procesales del debido proceso.

2.1. Presunción de inocencia

La presunción de inocencia es un principio que se aplica en determinados campos del derecho. Este principio tiene relevancia en los procedimientos en los que hay una acusación o en los que se pretende sancionar a una persona. En este caso el proceso más antiguo en el que se buscaba la sanción de los individuos es el derecho penal. Posteriormente, con el surgimiento del estado moderno y del Derecho administrativo, surge el denominado proceso administrativo sancionatorio. Por otra parte el Derecho electoral es aún más reciente.

Tomando en cuenta estos antecedentes, que el principio de presunción de inocencia es más antiguo que el Derecho procesal electoral, es necesario partir de los estudios de derecho penal para entender a cabalidad el mencionado principio. Para el efecto me remito a la referencia histórica que realiza Ferrajoli

Aunque se remonta al derecho romano, el principio de presunción de inocencia hasta prueba en contrario fue oscurecido, cuando no simplemente invertido, por las prácticas inquisitivas desarrolladas en la Baja Edad Media. Baste recordar que en el proceso penal medieval la insuficiencia de prueba, cuando dejaba subsistente una sospecha o una duda de culpabilidad, equivalía a una semi-prueba, que comportaba un juicio de semi-culpabilidad y la semi-condena a una pena leve. Solo al comienzo de la Edad Moderna aquel principio se vio reafirmado con decisión: «no entiendo*. escribe Hobbes. «cómo puede haber un delito para el que no hay sentencia, ni cómo puede infligirse una pena sin una sentencia previa». Y si Pufendorf incluyó en la definición misma de poena el hecho de ser irrogada post cognitionem delicti, Beccaria afirmó que «un hombre no puede ser llamado reo antes de la sentencia del juez, ni la sociedad puede quitarle la pública protección sino cuando esté decidido que ha violado los pactos bajo los que le fue concedida». Tanto el principio de jurisdiccionalidad como la presunción de inocencia del imputado fueron finalmente sancionados por el art. 8 de la Constitución de Virginia y por los arts. 7 y 9 de la Declaración de derechos del hombre de 1789.¹¹

En este recuento histórico se da a entender que existió un orden jurídico previo a la Revolución francesa y a la Independencia de los Estados Unidos. Después de esos acontecimientos históricos, surge el Derecho liberal en el que se incorporan estos

¹¹ Luigi Ferrajoli, Norberto Bobbio, y Perfecto Andrés Ibáñez, *Derecho y razón: teoría del garantismo penal* (Madrid: Trotta, 1995), 550.

principios que buscan la igualdad y otros preceptos que actualmente rigen en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Dentro de las posturas doctrinales que hay sobre la presunción de inocencia, una de ellas está en torno a que no es una presunción en sí, sino más bien se busca decir que el acusado es inocente hasta que se demuestre lo contrario.

Por tanto, el contenido del derecho a la presunción de inocencia no puede entenderse como una ficción jurídica o equipararse a las presunciones legales *iure et de iure*, o bien, reducida al estrecho campo de enjuiciamiento de funciones probablemente delictivas, sino que preside la adopción de cualquier resolución, tanto administrativa como jurisdiccional, que se base en la condición o conducta de las personas y de cuya apreciación se derive un resultado sancionatorio o limitativo de sus derechos.¹²

Precisamente, para dejar claro que la presunción de inocencia se da tanto en sede administrativa como en sede jurisdiccional en nuestra CRE, este sub principio del debido proceso está redactado en es estos términos: “Se presumirá la inocencia de toda persona, y será tratada como tal, mientras no se declare su responsabilidad mediante resolución firme o sentencia ejecutoriada.”¹³

En el ámbito del derecho electoral tenemos dos sedes: una administrativa electoral y una Contencioso Electoral que es la sede jurisdiccional electoral. El organismo administrativo electoral es el CNE y el organismo contencioso electoral el TCE. En cuanto a los procedimientos que pueden ser susceptibles de sanción, en la sede administrativa tenemos los procedimientos administrativos sancionatorios electorales y en el contencioso electoral el procedimiento de infracción electoral.

La persona natural o jurídica contra la que se haya iniciado un proceso que tiene por finalidad una sanción, debe ser considerada como inocente hasta que, mediante resolución o sentencia, se determine lo contrario.

2.2. Validez de la prueba

El otro subprincipio del debido proceso que tiene gran relevancia es la validez de la prueba. La presunción de inocencia debe ser superada únicamente por pruebas validas que demuestren la culpabilidad de la persona natural o jurídica enjuiciada. Entonces es

¹² Miguel Aguilar, *Principio de inocencia: Principio Fundamental en el Sistema Acusatorio* (México, D.F.: Consejo de la Judicatura Federal, 2009), 203.

¹³ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 76 #2.

necesario entender que no todas las pruebas que se presentan en un juicio son admisibles. Hay pruebas que son consideradas ilícitas.

“La prueba ilícita es aquella que se obtiene violando los derechos fundamentales de las personas, bien haya sido para lograr la fuente de prueba o bien para lograr el medio probatorio, y su proscripción es consecuencia de la posición preferente de los derechos fundamentales en el ordenamiento y su afirmada condición de inviolables.”¹⁴

En este contexto una de las afirmaciones que hacen los autores que han escrito sobre este tema está en relación a que no es posible vulnerar derechos para encontrar la verdad. La expresión de que no todo vale para encontrar la verdad, en otras palabras significa, que no se pueden vulnerar derechos para resolver un caso.

Como se comprobará más adelante, al tratar las clases de prueba ilícita, la ilicitud de la prueba puede provenir de distintas causas: ser pruebas legal y expresamente prohibidas, ser irregulares o resultar defectuosas, diversificándose la prohibición en virtud de su objeto (prohibición de prestar testimonio para quienes están obligados a guardar secreto); afectar a determinados métodos de investigación (torturas, coacciones o amenazas); referirse a determinados medios de prueba (testimonio entre parientes; testimonios de referencia); violentar derechos fundamentales; ser irregulares o resultar defectuosas.¹⁵

En efecto, solo las pruebas conseguidas por los medios permitidos por la CRE y la ley son admisibles en juicio. Así también, las pruebas deben cumplir con solemnidades: ser presentadas en el momento procesal oportuno y en la forma en que está determinada en la correspondiente ley procesal o de la manera en que ordena la autoridad que va a resolver el caso. Sobre este último aspecto, en el desarrollo del trabajo se comprenderá la afirmación realizada.

Por último, conviene llamar la atención sobre el hecho de que, aunque quizá sea en el proceso penal donde más importancia adquiere la garantía de los derechos, la regla de exclusión de la prueba ilícita no se circunscribe (o no tiene por qué) a ese concreto proceso, sino que alcanza a todos: abarca pues el proceso penal, pero también el civil, el laboral y el contencioso-administrativo. Y ello porque si el sentido de la regla es garantizar los derechos (por encima incluso de la averiguación de la verdad), esa necesidad de garantía se impone en todo caso, con independencia del tipo de proceso al que se pretendan incorporar (o se incorporen) las pruebas ilícitamente obtenidas.¹⁶

Las reglas del debido proceso también se aplican en los procedimientos electorales. Sobre la prueba en materia electoral, hay que tomar en cuenta algunas particularidades. La ley de la materia es el CD que regula tanto aspectos materiales como procesales. Sobre los aspectos procesales la regulación es bastante general, que permite

¹⁴ Jairo Parra Quijano, *Manual de Derecho probatorio* (Bogotá: Editorial ABC, 2006), 23.

¹⁵ Teresa Armenta Deu, *La Prueba Ilícita. Segunda Edición* (Madrid: Marcial Pons, 2011), 34

¹⁶ Marina Gascón Abellán, “Freedom of Proof? El cuestionable debilitamiento de la regla de exclusión de la prueba ilícita.”, en *Estudios sobre la prueba* (México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 2006), 60–61.

una gran apertura para que sea el CNE y el TCE los que decidan cómo aplicar estas normas. Con respecto a la prueba en el inciso segundo del artículo 72 del CD se dispone que: “En los procesos contencioso electorales el anuncio, práctica y valoración de pruebas garantizará la intermediación judicial, oportunidad, pertinencia, contrastación y contradicción. El Tribunal Contencioso Electoral reglamentará la práctica de la prueba documental, testimonial y pericial.”¹⁷

En la práctica, la decisión de cómo se debe practicar la prueba está a cargo de los funcionarios del CNE y los jueces del TCE. Una muestra de esta afirmación se da en un proceso de infracción electoral. En el interrogatorio de testigos de la Causa No. 071-2019-TCE se permitió utilizar preguntas sugestivas en el interrogatorio, en la sentencia está plasmada esta particularidad.

[...] al referirse a los hechos afirma que ha observado al señor Jhoon Correa Mendoza, utilizando las camionetas del municipio para fines políticos y que con acceso al Facebook con fecha 21 de marzo de este año, pudo enterarse que se ha procedido a suscribir un convenio, entre la lotización “Divina Misericordia” y el municipio y, que de igual manera se ha celebrado un convenio de cámaras de vigilancia para diversos recintos que pertenecen al cantón Pedro Vicente Maldonado; no obstante, al ser interrogada por la defensa del denunciado, sobre si estuvo presente en las diligencias de firma de convenio de la “Divina Misericordia”, contestó que “no” y que se informó y vio las invitaciones del señor Correa a los trabajos realizados del señor Fabrisio Ambuludí, en la red social “Facebook”. Ese testimonio por su carácter referencial no constituye prueba en este proceso.¹⁸

Por la redacción podría suponerse que, al decir interrogatorio, el juzgador en realidad se refería al conainterrogatorio. Se puede apreciar que, en esa audiencia el abogado del denunciado, que por cierto fue mi compañero en la Especialidad y en la Maestría de Derecho Procesal, objetó una pregunta sugestiva y el juez le indicó que esas no eran preguntas prohibidas y que su objeción no tenía sustento.

En los procesos contenciosos electorales no se aplican las reglas del Código Orgánico General de Procesos. En tanto no existe una regulación en el CD sobre aspectos, como la prueba, hay un vacío que los jueces del TCE resuelven de acuerdo a su criterio.

Con respecto a la prueba en sede administrativa en la parte concerniente al Derecho de Objeción, se indica que se adjuntaran las pruebas y documentos justificativos.

¹⁷ Ecuador, *Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia*, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril de 2009, última modificación 3 de febrero de 2020, art. 23.

¹⁸ Ecuador Tribunal Contencioso Electoral., “Sentencia”, *En Causa No. 071-2019-TCE*. 22 de abril de 2019,12.

Sobre la práctica no hay referencia alguna, en el CD. Si los aspectos básicos de la prueba, no están desarrollados en la ley de la materia, mucho menos están descritos los casos de exclusión. Como se me menciona en la doctrina, el sustento para la exclusión de las pruebas ilícitas está en la CRE, concretamente en este principio del debido proceso, que en este trabajo se denominó validez de la prueba.

2.3. El indubio pro persona

En cuanto al principio indubio pro persona en la CRE en el numeral 5 del artículo 76 se dispone: “En caso de conflicto entre dos leyes de la misma materia que contemplen sanciones diferentes para un mismo hecho, se aplicará la menos rigurosa, aun cuando su promulgación sea posterior a la infracción. En caso de duda sobre una norma que contenga sanciones, se la aplicará en el sentido más favorable a la persona infractora.”¹⁹

En la primera parte de este numeral, tenemos el principio de favorabilidad que se aplica de manera más frecuente en el Derecho Penal y al final de este numeral está el principio pro reo. El concepto pro persona tiene origen en las sentencias de la Corte interamericana, por otra parte, existe los principios de favorabilidad que varían, según las materias en que se apliquen, puede tener la variación de principio pro reo, pro operario, pro actionae, favor debilis, favor libertatis y en el caso del derecho electoral pro derechos de participación.

De la redacción de la CRE se puede concluir que el numeral 5 del artículo 76 está más enfocado en el principio pro reo, sin embargo este artículo sirve de fundamento para que en las leyes se pongan los otros principios de favorabilidad como el principio pro derechos de participación que se emplea en materia electoral.

En este sentido, el principio pro persona no es un sustituto de otros principios de interpretación clásicos sino que, más bien, establece una preferencia, *prima facie*, por aquella interpretación jurídicamente posible que resulte ser la más protectora para la persona en el caso concreto. Además, en esta sección se han propuesto algunas posturas que buscan explicar la relación que existe entre el principio pro persona y otros principios o mandatos de favorabilidad, reconocidos explícita o implícitamente en nuestro texto constitucional. No parece haber ningún fundamento para sostener que la incorporación normativa del principio pro persona en nuestro sistema implica la relegación de estos otros mandatos de favorabilidad. Por ende, es importante que nuestra doctrina

¹⁹ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 76 #5.

constitucional continúe desarrollando criterios que sirvan para fundamentar, sobre bases más claras, la relación que guardan todos estos principios.²⁰

En este acápite se ha desarrollado lo que implica el principio pro persona y los diferentes principios de favorabilidad. En otras palabras, se deja claro que el principio pro persona se desarrolló en las sentencias de la Corte Interamericana y que tiene relación con los otros principios de favorabilidad, aunque queda claro que, por el origen histórico el principio pro persona, no es la matriz o el generador de los otros principios de favorabilidad.

De esta forma se puede comprender el principio pro persona y los principios de favorabilidad. En relación al contexto electoral, se ha indicado que también hay un principio de favorabilidad, pues, en el artículo 9 del CD se dispone que:

“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.”²¹

El principio de favorabilidad electoral no es muy claro en tanto contiene tres elementos que no siempre están en armonía entre sí. En este sentido, los derechos de participación comprenden el derecho a ser elegido, es decir los derechos del candidato electoral, en determinados casos puede estar en controversia con el elemento de la validez de las votaciones. Así también respetar la voluntad popular puede en determinados casos estar en contradicción con la validez de las votaciones. Entonces estamos ante una especie de principio de favorabilidad compuesto.

Cuando haya conflicto entre los tres componentes del principio de favorabilidad electoral, se debe aplicar el principio pro persona que busca proteger la aplicación más adecuada de los derechos reconocidos por la CRE y los instrumentos internacionales.

2.4. El principio de proporcionalidad

Dentro de los subprincipios del debido proceso tenemos el principio de proporcionalidad. Este principio se encuentra en el numeral 6 del artículo 76 de la CRE, y está prescrito en estos términos: “La ley establecerá la debida proporcionalidad entre

²⁰ Ximena Medellín, *Principio pro persona* (México, D.F.: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2013), 42.

²¹ Ecuador, *Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia*, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril de 2009, última modificación 3 de febrero de 2020, art. 9

las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza.”²² Hay que indicar que es más empleado en materia penal, sin embargo, como se dispone en la CRE, este principio puede ser aplicado en materia administrativa electoral.

“De todo lo dicho cabe deducir que el principio de proporcionalidad, en cuanto consagrado en la Constitución, ha de informar y disciplinar todas las actuaciones de la Administración y no sólo las que lleva a cabo en determinados sectores.”²³ En cuanto a sedes, se entiende que se aplica tanto en sede administrativa como jurisdiccional. En tanto existe una amplia cantidad de información sobre el tema, en este espacio se va nombrar de manera sucinta los aspectos más relevantes sin profundizar en aspectos que ya han sido analizados en otros trabajos.

A través del principio de proporcionalidad se asegura que la intensidad de la restricción o el medio para su aplicación sea el indispensable para hacerlo efectivo de manera que el límite cumpla su función (negar protección constitucional a determinada conducta que se pretende encuadrada en el objeto de un derecho) sin que ese límite constituya un remedo de sanción por la creencia errónea de que se estaba ejerciendo un derecho fundamental, ni una forma de disponer de la existencia del derecho mismo.²⁴

Por otra parte, es necesario mencionar que este principio, que busca una aplicación adecuada para la restricción de derechos, tiene dos momentos en que se puede emplear. De acuerdo al momento en se busca asegurar la intensidad de una restricción o limite a una sanción, el nombre de la proporcionalidad varia.

Esa proporcionalidad debe darse tanto en abstracto como en concreto, es decir, tanto en la relación entre la gravedad del delito y la pena con la que de forma general se conmina en la ley (proporcionalidad *abstracta*) como en la relación entre la pena exacta impuesta al autor y la gravedad del hecho concreto cometido (proporcionalidad *concreta*). La exigencia de proporcionalidad *abstracta* va dirigida al legislador a la hora de fijar los marcos penales, la de proporcionalidad *concreta* al juez cuando impone una pena al responsable criminal de un hecho concreto.²⁵

²² Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 76 #5.

²³ Teresa Aguado, *El Principio de Proporcionalidad en el Derecho Penal* (Madrid: Edersa, 1999), 82.

²⁴ Ignacio Villaverde, “La resolución de conflictos entre derechos fundamentales. El principio de proporcionalidad”, en *El principio de proporcionalidad y la interpretación constitucional* (Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008), 182.

²⁵ Inmaculada Ramos y Jan Woischnik, “Principios constitucionales en la determinación legal de los marcos penales. Especial consideración del principio de proporcionalidad”, en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 2001a ed. (Montevideo; Buenos Aires: Konrad -Adenauer- Stiftung, 2001), 147.

Para entender a cabalidad el principio de proporcionalidad es necesario indicar cuales son los tres subprincipios que lo conforman. Así tenemos el subprincipio de idoneidad, el subprincipio de necesidad y el subprincipio de proporcionalidad en sentido estricto o ponderación.

Subprincipio de idoneidad o adecuación: excluye la adopción de medidas que vulneren un derecho constitucional, sin promover algún derecho u objetivo por los que se adoptaron tales medidas. Se desarrolla en dos ámbitos para determinar la licitud de la intervención de un derecho humano: primero, la medida de intervención debe cubrir un fin legítimo; segundo, la medida debe ser objetivamente idónea o adecuada para realizar tal fin.²⁶

En cuanto al Derecho procesal electoral la idoneidad de las medidas que sancionan determinadas conductas u omisiones se aplica de manera más a clara en las infracciones electorales y en el procedimiento administrativo sancionatorio. Las medidas de intervención tienen como fin legítimo que los procesos electorales se lleven con normalidad y que los sujetos políticos cumplan con sus obligaciones. En el otro ámbito hay que analizar si estas medidas prescritas por el legislador y aplicadas por las autoridades de la Función Electoral, son adecuadas para cumplir con los fines descritos.

En segundo lugar, el principio de necesidad relativa es un juicio acerca de la existencia de alternativas portadoras de una menor repercusión lesiva para conseguir la misma finalidad. Este principio, denominado también como el de la alternativa menos gravosa, permite al legislador optar por aquellos medios que permitan conseguir el mismo fin sin restringir los derechos fundamentales, o bien, afectándolos en menor medida.²⁷

Para entender de mejor manera el subprincipio de necesidad me voy a remitir al objeto de estudio de este trabajo. La cancelación del registro nacional permanente de organizaciones políticas locales por no completar el porcentaje mínimo de votos en dos elecciones consecutivas es una norma proporcional desde el subprincipio de necesidad.

Por cuanto es una sanción muy grave, la más grave para una organización política, se debe reflexionar si es necesaria esta severidad, se podría sancionar de otra manera a las organizaciones que no cumplen con un mínimo de respaldo popular como la suspensión temporal de participar en las elecciones o de reducir el porcentaje de recursos que reciben por parte del CNE, tomando en cuenta que participarían con una desventaja, asunto que es discutible si se quisiera desarrollar estos temas.

²⁶ Juan Romero, *Argumentación Jurídica y sus criterios de evaluación. Nuevas propuestas* (México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 2019), 49.

²⁷ Hernán Fuentes, "El principio de proporcionalidad en derecho penal. Algunas consideraciones acerca de su concretización en el ámbito de la individualización de la pena", *Revista Ius et Praxis* 14, núm. 2 (2008): 11, doi:<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19714201>.

Estas alternativas de sanción son menos graves y precisamente en eso consiste el subprincipio de necesidad, en buscar las alternativas menos graves, estos son ejemplos de su aplicación.

La estructura de la ponderación (el tercer principio), siempre según Alexy, consta de tres elementos: la ley de la ponderación, la fórmula del peso y las cargas de la argumentación. La ley de la ponderación se formula así: «cuanto mayor es el grado de la no satisfacción o de afectación de uno de los principios, tanto mayor debe ser la importancia de la satisfacción del otro»; y se concreta a través de tres variables en la fórmula del peso. Las tres variables son: 1) el grado de afectación de los principios en el caso concreto; 2) el peso abstracto de los principios relevantes; 3) la seguridad de las apreciaciones empíricas. Alexy atribuye, además, un determinado valor numérico a las variables: en cuanto a la afectación de los principios y al peso abstracto, según que la afectación o el peso sea leve, medio o intenso; y en cuanto a la seguridad de las premisas fácticas, según que puedan calificarse de seguras, de plausibles o de no evidentemente falsas. En los casos en los que existiera un empate (el peso de los dos principios es idéntico), entrarían en juego reglas sobre la carga de la argumentación: por ejemplo, la que establece una prioridad a favor de la libertad, o a favor de la constitucionalidad de una ley (deferencia hacia el legislador).²⁸

Una vez que se han mencionado los aspectos esenciales del principio de proporcionalidad pasó a indicar como está regulado en el ámbito electoral. En el artículo 4 del CD, se dispone que esa ley desarrolla las normas constitucionales como el principio de proporcionalidad. En este sentido de manera expresa, el artículo 285 del CD prescribe:

“En las infracciones electorales y las quejas previstas en esta Ley, los jueces electorales, en cada caso sujeto a su resolución, determinarán la proporcionalidad de la pena de acuerdo a la gravedad de la falta y a la afectación negativa en los procesos electorales y las disposiciones de esta Ley.”²⁹

La norma está encaminada a la aplicación de este principio en los procesos contencioso electorales. En pocas palabras a la sede jurisdiccional electoral. Como se viene manifestando en este trabajo, estas normas no solo se aplican en sede contencioso electoral sino también en los procedimientos administrativos sancionatorios conocidos por el CNE.

2.5. El derecho de defensa

²⁸ Manuel Atienza, *Curso de argumentación jurídica* (Madrid: Trotta, 2013), 250.

²⁹ Ecuador, *Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia*, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril de 2009, última modificación 3 de febrero de 2020, art. 9

Finalmente, para terminar con el análisis de los subprincipios del debido proceso es momento de analizar el derecho de defensa que, a su vez, está compuesto por varias garantías. En la CRE estas garantías están distribuidas en 13 literales. Así también se debe tomar en cuenta los numerales del artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos donde se desarrollan las garantías del debido proceso y, en consecuencia, del derecho de defensa. En este trabajo se va a mencionar los elementos del derecho de defensa que tienen mayor relevancia en un procedimiento administrativo electoral. Así tenemos el literal a) del numeral 7 del artículo 76 de la CRE: “Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento.”³⁰

Lo primero que hay que resaltar es que, procedimiento es el término genérico para referirse a cualquier tipo de controversia tanto en sede administrativa como jurisdiccional. En cuanto al derecho de defensa, se deja en claro que se debe garantizar este derecho durante todas las fases o etapas que tiene el procedimiento.

En el literal b) del numeral 7 del artículo 76 de la CRE se dispone: “Contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa.”³¹ En este aspecto, aparentemente, las leyes tienen mayor rigor, por cuanto, de acuerdo con la complejidad del caso, los tiempos van aumentando para garantizar una adecuada defensa. En cuanto a la materia electoral hay procedimientos que se resuelven en plazos muy cortos que se miden por horas, ahora bien, estos tiempos parecen ser suficientes para que se cumpla con esta garantía.

De conformidad con el literal c) del numeral 7 del artículo 76 de la CRE, para que se garantice el derecho de defensa el sujeto investigado debe: “Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones”.³² Es decir, se le debe dar un espacio para que pueda presentar las pruebas y alegatos que considere necesarios para su defensa y comparecer en igualdad de condiciones de la autoridad o persona particular que sostiene la acusación.

“Se considera que el derecho de defensa tiene manifestaciones concretas que son el derecho a declarar, a rendir prueba, a participar en el procedimiento y a contar con un abogado defensor que le proporcione la asistencia técnica necesaria.”³³ Si se cumple con

³⁰ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 76 #7lit.a.

³¹ *Ibíd.*, art. 76 #7lit.b.

³² *Ibíd.*, art. 76 #7lit.c.

³³ Oscar Cruz, *Defensa a la defensa y abogacía en México* (México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 2015), 15.

estas garantías mínimas se puede hablar que hay igualdad de condiciones. En cuanto al literal d) del numeral 7 del artículo 76 de la CRE, sobre este elemento de la defensa se dispone que: “d) Los procedimientos serán públicos salvo las excepciones previstas por la ley. Las partes podrán acceder a todos los documentos y actuaciones del procedimiento.”³⁴

En este postulado del derecho de defensa estamos frente a lo que los procesalistas le denominan como el principio de publicidad, sobre la publicidad hay varios elementos que se pueden acotar. Desde un contexto penal se habla que en el sistema acusatorio hay publicidad superando el secretismo que se daba en el sistema inquisitorio. Desde una perspectiva procesal se menciona con frecuencia que una de las diferencias entre la forma escrita y la forma oral es precisamente la publicidad, que en el sistema oral hay publicidad y que en el sistema escrito había más propensión al secretismo. En todo caso la publicidad genera confianza en la población en general de que los juicios serán justos y con el respeto a la normativa constitucional y legal.

El siguiente subprincipio del derecho de defensa contemplado en el literal f) del numeral 7 del artículo 76 de la CRE, dispone: “Ser asistido gratuitamente por una traductora o traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma en el que se sustancia el procedimiento.”³⁵ Esta garantía gran relevancia en un Estado intercultural y plurinacional en virtud de que en el país hay varias lenguas y dialectos. En el caso de las organizaciones políticas locales hay organizaciones en determinados lugares del país que hablan, de manera principal, alguna de las lenguas ancestrales existentes.

En el literal h) del numeral 7 del artículo 76 de la CRE, se determina como parte del derecho de defensa: “Presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra.”³⁶ En pocas palabras, en esta norma se concibe el principio de contradicción como una de las bases para que se dé un litigio. Sobre este tema se pueden desarrollar varios elementos, sin embargo, para los fines del presente trabajo, se va a mencionar algunos aspectos puntuales.

Dos reflexiones caben ser realizadas sobre el principio de audiencia o contradicción. Primero, con este principio no se pretende obligar a las partes a actuar en juicio, mas si obligar al legislador y al juzgador para que diseñe y conduzca el proceso,

³⁴ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 76 #7lit.d.

³⁵ *Ibíd.*, 76 #7lit.f.

³⁶ *Ibíd.*, art. 76 #7lit.h.

respectivamente, de modo que todas partes tengan oportunidades procesales suficientes y adecuadas para conocer del proceso y ser oídas respecto del mismo. Segundo este principio tiene íntima relación con el derecho a no sufrir o quedar en indefensión [...]³⁷

Otro de los elementos del derecho de defensa está en el literal i) del numeral 7 del artículo 76 de la CRE: “Nadie podrá ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia. Los casos resueltos por la jurisdicción indígena deberán ser considerados para este efecto.”³⁸

La garantía del derecho de defensa contenido en el literal k) del numeral 7 del artículo 76 de la CRE determina: “Ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente. Nadie será juzgado por tribunales de excepción o por comisiones especiales creadas para el efecto.”³⁹ En cuanto a la independencia del juez hay algunos aspectos que se pueden mencionar. El principio de independencia puede ser externo e interno. La independencia externa de acuerdo con Rafael Oyarte, es externa como separación orgánica y externa como prohibición de intervención.

El principio de independencia externa, como separación orgánica, consiste en que los jueces pertenecen a una función diferente al resto de los poderes públicos. En cuanto a la independencia externa como prohibición de intervención consiste en que ningún ente extraño a los órganos jurisdiccionales puede ejercer presiones sobre los administradores de justicia.

La independencia interna se expresa en que las decisiones de los administradores de justicia no pueden ser corregidas sino mediante un recurso, el mismo que tiene determinadas características para que proceda. Así también no pueden servir como medio de presión las sanciones administrativas. En este sentido el denominado error inexcusable es uno de los mecanismos que por la mala aplicación de este ha servido para vulnerar este principio y sancionar a varios jueces.

La imparcialidad es otro de los principios que tienen como base este subprincipio del debido proceso. La imparcialidad implica que los administradores de justicia son terceros imparciales. En los casos en que la administración pública actúe como ente que aplica una sanción y, a la vez tiene que resolver la causa, con mayor razón se deben aplicar el resto de principios del debido proceso. Por ejemplo, cuando el CNE tiene que sustanciar

³⁷ Álvaro Mejía Salazar, *La Oralidad y los Principios del Procedimiento* (Quito: Ius et Historia, 2018), 27.

³⁸ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 76 #7lit.i.

³⁹ *Ibíd.*, art. 76 #7lit.k.

y resolver sobre la cancelación del registro nacional permanente de organizaciones políticas, debe aplicar el debido proceso, principalmente el derecho de defensa que tienen las organizaciones políticas.

Hay normas jurídicas que garantizan la imparcialidad de los administradores de justicia. Precisamente por la importancia que tiene este principio en toda controversia jurisdiccional hay una serie de reglas que garantizan este derecho de las partes.

Que el juez sea juez, y nada más que juez, es lo que le legitima jurisdiccionalmente dentro de un proceso. Cualquier interés que pueda variar su situación de imparcialidad le obliga al juzgador a apartarse del proceso, razón por la cual nuestro ordenamiento jurídico establece, objetivamente, causales de excusa y recusación, como son las derivadas de vínculos familiares entre el juez y las partes, sus mandatarios o defensores, o las nacidas de obligaciones civiles o de litigios, o de algún interés personal, bien por haber intervenido con anterioridad en la causa, ora por haber anticipado su criterio o manifestado su opinión pública o dado consejo[...]⁴⁰

La excusa, dentro de un proceso jurisdiccional es presentada por el juez mientras que el incidente de recusación es presentada por las partes que están litigando. En cuanto a la materia electoral, estos incidentes están previstos en el Art. 248.1 del CD, en donde se determina que el TCE reglamentará las causales, el trámite y los plazos para su resolución. Con respecto a la competencia hay muchos aspectos que se pueden analizar. Brevemente es necesario señalar que la competencia es la medida dentro de la cual la jurisdicción, que es la potestad de administrar justicia, se distribuye en razón del territorio, de la materia, de las personas y de los grados.

En cuanto a la competencia en materia electoral de conformidad con el artículo 23 del CD los órganos de la Función Electoral tienen competencia privativa. En el artículo 8 del CD, se determina que los conflictos de competencia entre el CNE y TCE serán resueltos por la Corte Constitucional. La falta de competencia o incompetencia, como consta en el numeral 1 del artículo 245.4 del CD, es una causal de inadmisión de las acciones contencioso electorales.

El literal l) del numeral 7 del artículo 76 de la CRE está prescrito en estos términos:

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

⁴⁰ Rafael Oyarte, *Derecho Constitucional*, 2a ed. (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2016), 868.

administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se consideraran nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.⁴¹

Sobre la motivación se destaca que la Corte Constitucional ha señalado los parámetros que se deben tomar en cuenta para que una sentencia, o cualquier tipo de resolución esté debidamente motivada. “La Corte Constitucional, para el período de transición, así como la Corte Constitucional del Ecuador han establecido en reiteradas ocasiones que para que una sentencia se encuentre debidamente motivada, es necesario que se cumplan los requisitos de: a) razonabilidad, b) lógica; y, e) comprensibilidad.”⁴²

La razonabilidad comprende la adecuada aplicación de las normas y que sean pertinentes al caso concreto. Con relación a la lógica se da cuando el administrador de justicia aplica silogismos en la sentencia. En cuanto a la comprensibilidad se compone del uso de lenguaje sencillo para que sea entendible para las personas en general. Con relación a la materia electoral, de manera expresa en el artículo 262 del CD, se dispone que las sentencias contenciosas electorales deberán ser motivadas.

Finalmente en el literal m) del numeral 7 del artículo 76 de la CRE se dispone: “Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos.”⁴³ En este sub principio del derecho de defensa, estamos ante el derecho de impugnación.

Impugnar una decisión no es otra cosa que exteriorizar inconformidad respecto de su contenido, con el propósito de provocar su modificación o revocación por considerarlo, con el propósito de provocar su modificación o revocación por considerarlo contrario al espíritu del orden jurídico y lesivo para el interés propio. Para justificar una impugnación no es suficiente la lesión que sufre el interés propio gracias a la decisión cuestionada; es necesario además advertir su disonancia con los preceptos jurídicos cuya aplicación es imperiosa en la situación concreta.⁴⁴

En materia electoral en sede administrativa tenemos dos instancias, la primera son las Juntas Provinciales Electorales, las resoluciones emitidas por estos organismos pueden ser impugnados ante el CNE constituyendo la segunda instancia en sede administrativa de acuerdo con el artículo 243 del CD.

⁴¹ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 76 #7lit.l.

⁴² Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Sentencia No. 261-15-SEP-CC”, en caso No. 0383-12-EP, 12 de agosto de 2015, 11.

⁴³ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 76 #7lit.m.

⁴⁴ Enrique Rojas, *La Teoría del Proceso* (Santa Fe de Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2002), 193.

De las resoluciones emitidas por el CNE se puede plantear las acciones contenciosas electorales previstas en el CD ante el TCE. Dependiendo de la acción que se proponga ante el TCE puede haber dos instancias o instancia única en sede contenciosa electoral. En sede contenciosa electoral la primera instancia la conoce un juez sustanciador.

El TCE está conformado por cinco jueces y tiene un presidente y un vicepresidente que dirigen el pleno y cumplen funciones administrativas. Entre los cinco jueces que conforman el TCE se sortean las causas para que sean sustanciadas. Cuando es de instancia única la sustanciación de la causa debe ser aprobada por el pleno del TCE la sentencia debe tener mínimo tres votos para que sea una sentencia de mayoría. Los jueces pueden emitir voto concurrente si están de acuerdo con el fondo de la sentencia, pero difieren en aspectos formales y voto salvado si difieren con la sentencia de mayoría.

Los procesos, que son de única instancia ante el pleno del TCE, están regulados por el artículo 72 del CD. En el tercer inciso se determina:

“En el trámite del recurso subjetivo contencioso electoral, excepto en los casos previstos en los numerales 12, 13 y 15 del artículo 269 de la presente Ley y el recurso excepcional de revisión, habrá una sola instancia ante el pleno del Tribunal Contencioso Electoral; mediante sorteo se seleccionará al juez sustanciador.”

En los demás casos en los que hay doble instancia, la sentencia emitida por el juez de primera instancia, puede ser impugnada ante el pleno del TCE. En materia electoral no cabe acción de protección ante actos u omisiones del CNE y que puedan ser impugnados ante el TCE, de conformidad con el numeral 7 del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en adelante LOGJCC. Tampoco se puede interponer acción extraordinaria de protección contra decisiones del TCE durante procesos electorales de conformidad con el numeral 7 del artículo 62 del LOGJCC.

3. La garantía del debido proceso en sede administrativa

Una vez que se revisó los elementos más relevantes del debido proceso es el momento de mencionar lo que ocurre en sede administrativa. Al hablar de sede administrativa hay que recalcar que lo que ocurre en materia de derecho administrativo también es aplicable a la sede administrativa electoral.

En efecto, el debido procedimiento se constituye como un mecanismo de garantía de una serie de derechos exigibles cuando se somete ante la autoridad administrativa la resolución de un conflicto de intereses, una situación de incertidumbre, la determinación de la comisión de una conducta sancionable y, en general, cuando la decisión de la Administración puede afectar los derechos, obligaciones o intereses de los administrados en el marco de un procedimiento administrativo.⁴⁵

Por cuanto, de manera expresa en el numeral 1 del artículo 76 de la CRE, se determina que las normas del debido proceso deben ser cumplidas por toda autoridad administrativa y judicial. Para entender las particularidades que tiene el debido proceso en el derecho procesal administrativo es pertinente mencionar los puntos de vista desde los que puede ser apreciado. Así tenemos que el debido proceso puede ser formal o adjetivo y material o sustancial.

En cuanto al punto de vista formal, hay que decir que el mismo se refiere al cúmulo de actuaciones que determinan el trámite administrativo, estando así circunscrito al cumplimiento de exigencias de forma, que no dejan de ser importantes, pues garantizan ciertos derechos a los administrados como son el de igualdad, el derecho de defensa, la publicidad de la actuación y otros, que en últimas, lo que permiten es que los administrados no se vean sorprendidos con las actuaciones administrativas.⁴⁶

En esta concepción del debido proceso se encuentran las ritualidades y formalismo que componen los procesos y que deben cumplirse para que se cumpla con los derechos de las partes.

El “*Debido proceso material o sustantivo*”, que al decir de RISSO “...*asocia el proceso con la sustancia...*”, está relacionado al contenido fundamental y la racionalidad de las leyes, y a la razonabilidad de las decisiones. La particularidad de este principio radica en el hecho de que logra integrar bajo un único concepto un conjunto de manifestaciones ya existentes como derechos en sí mismos.⁴⁷

En todo caso, queda de manifiesto que el debido proceso es un principio complejo porque está compuesto por sub principios que tienen, a su vez, otros componentes como en el caso del derecho de defensa que tiene varios sub principios. Esta noción de complejidad tiene relevancia porque el derecho

⁴⁵ Richard Martin Jurado, “Procedimiento administrativo sancionador en materia de contratación pública. Derecho al debido proceso en sede administrativa y protección constitucional para el ejercicio de la función arbitral”, *Ius et Praxis*, núm. 44 (2013): 167–68, doi:<https://doi.org/10.26439/iusetpraxis2013.n044>.

⁴⁶ Ciro Güechá, *Derecho procesal administrativo* (Bogotá, Colombia: Grupo Editorial Ibáñez, 2014), 373.

⁴⁷ Graciela Ruocco, “El Principio del ‘Debido Proceso’ en vía administrativa”, *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia* v. 13, núm. n. 13 (junio de 2013): 5.

administrativo tiene otros principios que rigen a la administración pública, los mismos que hacen que el debido proceso se deba analizar de manera particular en sede administrativa. Sobre las diferencias que hay entre el debido proceso en sede jurisdiccional y en sede administrativa, hay sentencias de la Corte Constitucional colombiana, lo que ratifica el hecho de que es un principio universal, así se consideran las concepciones desarrolladas en otros partes del mundo y son útiles para entender las características que tiene este principio.

En este sentido, la Corte Constitucional, en sentencia C-640-02 señaló que en la medida en que el debido proceso judicial busca la resolución de conflictos de orden jurídico, o la defensa de la supremacía constitucional o del principio de legalidad, mientras que el debido proceso administrativo tiene por objeto el cumplimiento de la función administrativa en beneficio del interés general, esta “dualidad de fines hace que el procedimiento administrativo sea, en general, más ágil, rápido y flexible que el judicial habida cuenta de la necesaria intervención de la Administración en diversas esferas de la vida social que requieren de una eficaz y oportuna prestación de la función pública”.⁴⁸

En esta sentencia de la Corte Constitucional colombiana, además, se menciona que no se puede trasladar de manera mecánica los contenidos del debido proceso jurisdiccional al debido proceso administrativo. En tanto que los procedimientos administrativos están regidos por una doble categoría de principios de orden constitucional, por un lado, los principios del debido proceso y, por otro, por los principios que rigen el recto ejercicio de la función pública.

Sobre el debido proceso Osvaldo Gozaíni ha escrito un libro completo, en el que, con respecto al debido proceso administrativo, señala que hay garantías inalterables que son aplicables de manera general a cualquier proceso y que también hay reglas específicas a la estructura del derecho procesal administrativo.

En este camino pueden encontrarse procesos judiciales, juicios políticos, procedimientos administrativos (al que no llamamos proceso, no por el género, sino por otro componente de la estructura procesal, que el administrativo no tiene: la jurisdicción) que se diferenciarán por sus mecanismos, pero que tendrán en común la columna vertebral de los derechos y garantías que se obtienen por el debido proceso.

Dado que la fuente común es el proceso, interpretado en su télesis como garantía constitucional, debemos apuntar cuáles son sus componentes.

La estructura se integra en dos órdenes: un *aspecto objetivo* constituido por principios procesales que determinan la custodia permanente del proceso constitucional; y un *aspecto subjetivo*, que atañe a la relación jurídica, que se ventila, deduciendo en este campo problemas tales como el acceso, la

⁴⁸ Jaime Chavez, “El desarrollo del debido proceso en las actuaciones administrativas para la formación de contratos estatales”, *Vniversitas*, núm. 130 (2015): 109, doi:10.11144/Javeriana.vj130.ddpa.

legitimación, la defensa o asistencia letrada, la protección de los intereses difusos, etc. Ambos aspectos corresponden a una teoría general y pueden ubicarse en este primer orden de la estructura.⁴⁹

Gozaíni, señala que las garantías inalterables del aspecto objetivo de la estructura del derecho procesal administrativo son: a) Derecho a ser oído, b) Derecho a ofrecer y producir prueba, c) Derecho a una decisión rápida y fundada, d) Publicidad del procedimiento, e) Derecho a impugnar el acto, y f) Competencia del órgano emisor. En cuanto a las reglas específicas del aspecto objetivo de la estructura del derecho procesal administrativo indica que son: a) Principio de legalidad, b) Principio de oficialidad, c) Principio de informalidad, d) Principio de la verdad material, e) Control de legitimidad, oportunidad y discrecionalidad, f) Revisión judicial.

Como ya se ha indicado, el debido proceso administrativo tiene sus particularidades. En el Ecuador, el debido procedimiento administrativo está regulado en el artículo 33 del Código Orgánico Administrativo, en adelante COA. Sobre este aspecto se dispone que: “Las personas tienen derecho a un procedimiento administrativo ajustado a las previsiones del ordenamiento jurídico”⁵⁰

En este artículo únicamente se menciona que se deben respetar las previsiones del ordenamiento jurídico, es decir, respetar las garantías del debido proceso prescritas en la CRE. Por lo tanto, es necesario seguir desarrollando los aspectos que deben tomarse en cuenta en la sede administrativa que son diferentes a los parámetros que, de manera general, son aplicables para la sede jurisdiccional. En este capítulo se han revisado tres aspectos sustanciales sobre el debido proceso, que son la base de los capítulos que siguen.

El primer aspecto que se revisa en este capítulo es el debido proceso desde una perspectiva doctrinal y constitucional. En la revisión, desde la doctrina, se indicó el origen histórico del debido proceso y como se lo concibe actualmente. Entonces, se menciona una definición basada en las sentencias de la Corte IDH, así como se presenta otra definición en base a un libro sobre el debido proceso en materia electoral y, finalmente, en este primer apartado se indica una definición personal del debido proceso en base a la CRE y los aspectos doctrinales mencionados previamente. En la perspectiva constitucional se indica de manera directa como está concebido el debido proceso en la

⁴⁹ Osvaldo Gozaíni, *Debido proceso* (Santa Fe: Editorial Rubinzal Culzoni, 2004), 567–68, <http://gozaini.com/publicaciones/libros-propios/>.

CRE y la consecuente influencia que tuvo para que se incorporen artículos sobre el debido proceso en el CD.

El segundo elemento que se examinó en este capítulo fueron los sub principios del debido proceso en la legislación ecuatoriana, por la extensión del tema se citó los sub principios principales y que tienen relevancia para este trabajo. En el caso del derecho de defensa se citó de manera integral los componentes de este y se buscó relacionar estos elementos con la materia electoral.

Finalmente, en este primer capítulo se estudió el debido proceso en sede administrativa. Es así que se indicó que particularidades existen en sede administrativa para este efecto se recurrió a una sentencia de la Corte Constitucional colombiana y la doctrina en la que se deja en claro que si hay diferencias entre el debido proceso en sede jurisdiccional y el debido proceso en sede administrativa.

Capítulo Segundo

El procedimiento administrativo sancionatorio electoral de cancelación del registro nacional permanente de organizaciones políticas locales.

Las organizaciones políticas tienen gran relevancia en los sistemas democráticos. Entonces, es necesario conocer los aspectos jurídicos que regulan a estas organizaciones. Para entender mejor la constitución o reconocimiento jurídico de las organizaciones políticas, la cancelación del registro electoral y el procedimiento administrativo sancionatorio, en este capítulo se mencionan algunos aspectos básicos sobre estos temas.

1. Las organizaciones políticas

En este trabajo se utiliza el término organizaciones políticas porque en Ecuador hay movimientos y partidos políticos. Para mencionar a estas dos categorías en este trabajo se utiliza el término organización política. En la primera parte del estudio de las organizaciones políticas es necesario mencionar únicamente a los partidos políticos porque internacionalmente se habla de estos y porque históricamente primero surgieron los partidos.

De esta manera voy a indicar una definición sobre lo que es un partido político, con el objeto de que se tenga más claro algunas de las características de estas organizaciones y así poder desarrollar otros aspectos de relevancia

Los partidos políticos son, en las democracias liberales, los más importantes medios de expresión de las inquietudes y anhelos de la opinión pública. Son, por así decirlo, los canales naturales de comunicación entre gobernantes y gobernados. Su operancia es vital para que pueda existir un régimen democrático, el cual exige que haya al menos dos partidos distintos, ya que donde existe uno solo —de carácter oficial u oficialista— que monopoliza el poder y el manejo del Estado, o donde se ha prescindido de ellos totalmente, el régimen democrático desaparece para convertirse en un régimen totalitario. De ahí que la pluralidad de partidos políticos sea una de las condiciones básicas de la democracia liberal.⁵¹

En esta definición se puede observar que los partidos están ligados a la democracia liberal. Brevemente se debe mencionar que los orígenes de la democracia se dan en Grecia y posteriormente pasan estos conceptos al Imperio Romano y se conservan, varias de

⁵¹ Vladimiro Naranjo, *Teoría constitucional e instituciones políticas* (Bogotá: Temis S.A., 2003), 469.

estas nociones, en los países que actualmente hay en el mundo. Dentro de esta evolución hay la democracia liberal que se da en los países donde se cambia de sistemas monárquicos a democracias liberales. En este proceso de cambio en el sistema de gobierno, también se produjo un cambio en el modo de producción se pasó del feudalismo al capitalismo. En Inglaterra, el surgimiento del parlamentarismo fue el momento histórico que permite que aparezcan los partidos políticos. En Francia este proceso se da con la Revolución Francesa y en Estados Unidos con la Independencia.

El origen de los partidos modernos se sitúa así en el seno de los parlamentos y a propósito de las contiendas electorales derivadas de la aplicación del principio de la representación. Hay que anotar que los primeros partidos, tanto en Inglaterra, como en Estados Unidos, en Francia y en los demás países donde surgieron entre finales del siglo XVIII y la primera mitad del siglo XIX, no eran partidos de masas, sino de elites, y, salvo casos excepcionales, de carácter liberal burgués. Y que, durante largo tiempo, la formación de partidos fue vista con temor y desconfianza no solo por los gobiernos autocráticos, sino también por vastos sectores de la opinión, e incluso por grandes adalides de la causa democrática y republicana.⁵²

En estos siglos se desarrollan los parlamentos y se empieza a configurar en algunos países los sistemas presidencialistas. El cambio que se da en la organización de los Estados se da por las revoluciones y las independencias. La revolución francesa y la revolución industrial y las independencias que lograron los países americanos de las potencias europeas son los eventos históricos que permitieron el surgimiento de los partidos políticos.

Por su parte, en Latinoamérica los procesos democráticos en la mayoría de países sucedieron después de su emancipación, entre los años 1808 – 1826, época en la que surgieron regímenes constitucionalistas y en la que se promulgaron Constituciones en todos los países. No hay que olvidar que, en este proceso evolutivo, se multiplicaron, como consecuencia de los constantes cambios políticos y las imposiciones de los grupos dominantes, los descontentos y las protestas sociales así como el empoderamiento y el predominio de las oligarquías que llevó a las sociedades a los enfrentamientos entre clases políticas.⁵³

En cuanto al Ecuador, hay que mencionar que, desde la época de la colonia, existieron intentos de organizarse en procesos democráticos. Cuando se conquistó la independencia, en el paso por la Gran Colombia, también existieron expresiones de democracia que se consolidaron con la constitución de la República del Ecuador.

La primera Constitución que reconoce como derecho fundamental a la participación de la ciudadanía en partidos políticos, es la Carta de 1946; sin embargo, no regula a las

⁵² Ibid., 471.

⁵³ Vicente Cárdenas, Miguel Pérez, y Fabián Moreno, *Democracia y sufragio en el Ecuador* (Quito: Tribunal Contencioso Electoral, 2014), 17.

organizaciones por mantener el criterio de que constituyen un modo de asociación entre particulares, sobre las que resultaba pernicioso la intervención del Estado.⁵⁴

Con el reconocimiento constitucional y legal surgen los partidos y su sistema. El primer sistema que tuvimos en el país fue el sistema bipartidista que se caracteriza por la fortaleza de partidos en el caso del Ecuador y Colombia los partidos predominantes eran el conservador y el liberal. Posteriormente, pasamos a tener un sistema multipartidista que se caracteriza por la existencia de varios partidos que tienen opciones para ganar las elecciones. En los últimos años pasamos por un sistema de partido predominante, cuyo ejemplo es el partido Alianza País que tuvo un poco más de 10 años esta condición. Actualmente, en el 2021, regresamos al sistema multipartidista.

En cuanto a la diferencia entre partidos y movimientos políticos se sustenta en la CRE y en el CD, pues, en el artículo 109 de la CRE y el artículo 310 del CD, se describe las características de los partidos y movimientos políticos. Hay que mencionar que la otra forma de organización política es la alianza, que es la unidad entre movimientos y/o partidos políticos. La diferencia entre partidos y movimientos se da en los requisitos para su inscripción y en el ámbito de acción o, según el artículo 310 del CD en el carácter nacional que tiene los partidos, mientras que: “El carácter de los movimientos políticos se determinará en su respectivo régimen orgánico y podrán corresponder a cualquier nivel de gobierno o a la circunscripción especial del exterior.”⁵⁵

Como ya se mencionó, más son las semejanzas que las diferencias entre los movimientos y partidos políticos, tanto es así que en el inciso final del artículo 110 de la CRE se determina que los movimientos políticos que obtengan al menos el cinco por ciento de votos válidos a nivel nacional en dos elecciones pluripersonales sucesivas, obtendrán los mismos derechos y obligaciones que los partidos políticos.

2. El reconocimiento de las organizaciones políticas y su constitución jurídica.

Una vez que se determinó las principales características de las organizaciones políticas, es oportuno mencionar cómo nacen o cómo son reconocidas por el CNE. Para este efecto es necesario remitirse al CD en cuyo el artículo 315, se determina que la

⁵⁴ Diego Zambrano Álvarez, *Derecho electoral: pluralidad y democracia*. (Quito: Tribunal Contencioso Electoral, 2012), 46.

⁵⁵ Ecuador, *Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia*, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril de 2009, última modificación 3 de febrero de 2020, art. 310.

solicitud de inscripción en el Registro de organizaciones políticas debe estar acompañado de los documentos que se detallan en los siete numerales de este artículo.

Además de los requisitos generales, en el caso de los partidos políticos también deben cumplir con las obligaciones del artículo 319 y 320 del CD. En cuanto a los movimientos políticos, además de los requisitos generales del artículo 315, deben cumplir con las exigencias del artículo 322 del CD. Para tener claro cuáles son los documentos que se deben acompañar a la solicitud de inscripción en el Registro de organizaciones políticas, a continuación, se analizan los siete numerales del artículo 315 del CD. En donde se analiza aspectos relevantes sobre estos documentos.

El primer documento que se debe acompañar a la solicitud es: “el acta de fundación, en la que conste la voluntad de los fundadores y las fundadoras de constituir la organización política.”⁵⁶ Este requerimiento es necesario en tanto debe existir un acta en la que se determine que los fundadores tienen la voluntad de constituir la organización política.

El segundo documento que deben acompañar a la solicitud es: “Declaración de principios filosóficos, políticos e ideológicos, a la que todos los miembros de la organización política adhieren.”⁵⁷

Este documento es fundamental en tanto las organizaciones políticas representan a un sector de la sociedad y es imperioso conocer cuáles son los principios por los que se rige la organización. En el marco ideológico, los partidos, al ser organizaciones, reúnen en su seno a personas de determinados sectores sociales. En este contexto, una de las diferenciaciones ideológicas está en relación a posturas de izquierda, de centro y, de derecha. “De tal forma, tanto los partidos políticos como sus perfiles ideológicos pueden tener un origen de naturaleza conflictiva y antagónica, que propicie, a la vez, trayectorias dependientes.”⁵⁸

Una manifestación de estas posturas ideológicas se puede identificar en temas como la despenalización del aborto, donde los partidos que están a favor de la

⁵⁶ Ecuador, *Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia*, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril de 2009, última modificación 3 de febrero de 2020, art. 315 # 1.

⁵⁷ *Ibíd.*, art. 315 # 2.

⁵⁸ José Cuevas, “El perfil ideológico y el grado de democracia interna en Partidos políticos de tres países latinoamericanos: México, Costa rica y Colombia. Un estudio de las percepciones de sus Militantes”, en *Partidos políticos, representación y democracia Estructura interna de los partidos políticos*, vol. Cuaderno de Estudio No. 2 (Quito: Tribunal Contencioso Electoral, 2014), 41.

despenalización se identifican como partidos de izquierda o centro izquierda, mientras que los que se oponen son partidos de derecha o centro derecha.

El tercer documento que deben presentar las organizaciones políticas para poder registrarse es el: “Programa de gobierno de la organización política que establezca las acciones básicas que proponen realizar en la jurisdicción en la que puedan presentar candidaturas en elecciones.”⁵⁹ Una de las características principales de las organizaciones políticas es el deseo de ser gobierno, en tal virtud, una organización política debe tener un programa que lo aplicaría en caso de ganar las elecciones. En el programa se concretan las acciones que van a tomar y debe estar en concordancia con su ideología.

El cuarto documento que se debe presentar en el proceso de inscripción es: “Los símbolos, siglas, emblemas, y cualquier signo distintivo a ser usado por la organización política.”⁶⁰ Estos son elementos importantes para que una organización pueda distinguirse y mostrar de manera instantánea su identidad.

El quinto documento que deben acompañar a la solicitud de inscripción es: “Los órganos directivos y la nómina de sus integrantes.”⁶¹ Estos elementos son importantes por cuanto, en algunas ocasiones, se dan conflictos internos en el interior de las organizaciones políticas y debe quedar claro cómo funcionan las organizaciones políticas y cuáles son los órganos directivos.

El sexto documento que se debe presentar tiene relación precisamente con este aspecto, así tenemos que, junto con la solicitud de inscripción, se debe presentar: “El máximo instrumento normativo que regule el régimen interno de la organización política.”⁶² Este instrumento normativo debe respetar los mandatos constitucionales y legales. Los elementos que más se han analizado en los libros de Derecho electoral son la democracia interna y la equidad de género. Estos aspectos deben estar regulados en el órgano máximo normativo.

El séptimo documento que deben presentar las organizaciones políticas junto con la solicitud de inscripción es: “El registro de afiliados o adherentes permanentes”⁶³

⁵⁹ Ecuador, *Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia*, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril de 2009, última modificación 3 de febrero de 2020, art. 315 # 3.

⁶⁰ *Ibíd.*, art. 315 # 4.

⁶¹ *Ibíd.*, art. 315 # 5.

⁶² *Ibíd.*, art. 315 # 6.

⁶³ *Ibíd.*, art. 315 # 7.

En el último inciso del artículo 315 del CD, se menciona que las organizaciones deben cumplir con los demás requisitos previstos en esta ley. Como ya se mencionó, los demás requisitos son los que marcan la diferencia entre los partidos y los movimientos políticos.

En el caso de los partidos políticos, además de los requisitos del artículo 315 del CD, deben cumplir con lo dispuesto en los artículos, 319, 320 y 321 del CD. En otras palabras, a la solicitud de inscripción y a los siete documentos descritos anteriormente, deben acompañar: las actas de constitución de directivas provinciales de al menos el cincuenta por ciento de provincias del país, en donde deben constar dos de las tres provincias de mayor población de acuerdo con el último censo poblacional.

El otro requisito que deben presentar los partidos políticos son las copias certificadas de las fichas de afiliación de por lo menos el uno punto cinco por ciento del registro electoral utilizado en la última elección. El contenido de las fichas individuales de afiliación de acuerdo con el artículo 320 del CD debe tener: “[...] la identidad, firma y huella dactilar, declaración de adhesión a los principios ideológicos, al estatuto del partido y de no pertenecer a otra organización política.”⁶⁴ Además, hay que mencionar que solo el sesenta por ciento del total de afiliados puede provenir de las provincias de mayor población, el restante cuarenta por ciento, de manera obligatoria, debe ser del resto de provincias.

En el artículo 321 del CD se determina que el estatuto es el máximo instrumento normativo del partido político. En este artículo se describen los seis elementos que debe tener el estatuto. Primero, debe constar el nombre, dirección, emblemas y símbolos del partido; segundo, los derechos y deberes de los afiliados y cómo hacerlos efectivos, tercero, las competencias y obligaciones de los órganos directivos; cuarto, los requisitos para tomar decisiones internas válidas; quinto, las reglas para la elección democrática de los órganos directivos y de las candidaturas de elección popular, que deberán respetar las garantías constitucionales de paridad, inclusión y no discriminación; sexto, el estatuto debe hacer constar los mecanismos de reforma.

En el caso de los movimientos políticos además de la solicitud de inscripción y los requisitos del artículo 315 del CD que ya fueron analizados con detenimiento, deben cumplir con lo dispuesto en los artículos 322 y 323 del CD. El mencionado artículo 322 dispone que los movimientos políticos deben acompañar la lista de adherentes en un número de por lo menos el uno punto cinco por ciento del registro electoral utilizado en

⁶⁴ *Ibíd.*, art. 320.

la última elección y donde deben constar los datos de identidad, la huella dactilar y la firma de aceptación de adhesión al movimiento político. También se debe adjuntar la lista de adherentes permanentes, que no debe ser inferior al diez por ciento del total de sus adherentes.

En el artículo 323 se prescribe que el régimen orgánico es el máximo instrumento normativo de los movimientos políticos, el mismo que debe tener mínimo seis elementos. Uno, el nombre, domicilio, emblemas, siglas y símbolos del movimiento; dos, los derechos y deberes de los adherentes; tres, las competencias y obligaciones de los órganos directivos; cuatro, los requisitos para tomar decisiones internas válidas, cinco, las reglas para la elección de los órganos directivos y las candidaturas de elección popular; seis, los mecanismos de reforma del régimen orgánico. Estos son los requisitos para poder inscribirse en el Registro de organizaciones políticas, lo que equivale al reconocimiento o inscripción de una organización política. Una vez que se constituyen jurídicamente, pueden cambiar su situación jurídica mediante alianzas, fusiones o transformaciones.

Las alianzas son los mecanismos para que dos organizaciones políticas puedan participar de manera unificada en un proceso electoral y duran un tiempo limitado que, generalmente, es la elección para la que se unieron. Los requisitos para inscribir una alianza están regulados por el artículo 325 del CD.

Las fusiones se dan cuando dos organizaciones políticas se unen para formar una nueva organización política. La normativa que regula este proceso se encuentra en el artículo 326 del CD.

Las transformaciones se dan cuando una organización política cambia su forma de organización por otra. Dentro de esta categoría, que no está contemplada en el CD, están las fusiones y la transformación legal mediante la que los movimientos políticos pasan a ser partidos políticos. El fundamento se encuentra en el artículo 324 del CD, en donde se menciona que los movimientos políticos que alcancen el cinco por ciento de votos del padrón en dos elecciones consecutivas, adquieren los mismos derechos y obligaciones que los partidos políticos. En otras palabras, pasan a convertirse en partidos políticos.

3. Extinción de las organizaciones políticas

El tema central de este trabajo es el debido proceso en una de las causales de extinción de las organizaciones políticas. Para poder avanzar, primero es adecuado

conocer, de manera general, cuales son las formas de extinción de las organizaciones políticas.

Los partidos políticos, como instituciones históricas que son, pueden desaparecer del escenario público y extinguirse en tanto asociaciones políticas con personería jurídica que compite electoralmente en la formación de la representación democrática. Existen dos formas principales de extinción de los partidos políticos en la región: por decisión propia y por determinación estatal conforme a la normativa vigente en el país.⁶⁵

Las causales para la extinción de una organización política están prescritas en el artículo 327 del CD. De acuerdo con esta norma, hay ocho formas por las que se pueden extinguir o cancelar el registro electoral de una organización política. Las dos primeras causales están inmersas en la categoría de extinción por decisión propia y las seis restantes por determinación estatal. La primera causal para que se cancele el registro de una organización política y que se da por decisión propia es: “Por acuerdo de fusión con otras organizaciones políticas.”⁶⁶Sobre la fusión ya se hizo un análisis, se apreció que la misma se da cuando dos organizaciones políticas quieren unirse. En tal virtud, nace una nueva organización y se extinguen o desaparecen una o las dos denominaciones de las organizaciones que se fusionaron.

La segunda forma de cancelación del registro de inscripción de una organización política por decisión propia es: “A solicitud del órgano autorizado por el Estatuto o régimen orgánico, previo acuerdo de su disolución adoptado de conformidad con la normativa interna.”⁶⁷ Esta forma de cancelación por voluntad propia no es muy usual, las organizaciones políticas buscan llegar al poder y participan en todas las elecciones que pueden para alcanzar este objetivo.

Dentro de las seis formas de cancelación de la inscripción por determinación estatal, hay que considerar que las dos primeras causales están en torno a los votos alcanzados, así: “Una vez constituido, el partido debe cumplir con algunos requisitos para conservar su registro. El más importante es obtener un mínimo de votos en las elecciones inmediatas a su constitución.”⁶⁸ En el caso del Ecuador el umbral de la votación mínima

⁶⁵ Line Bareiro y Lilian Soto, “XXIII. Los partidos políticos: condiciones de inscripción y reconocimiento legal”, en *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Segunda edición (México, D.F.: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2007), 609.

⁶⁶ Ecuador, *Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia*, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril de 2009, última modificación 3 de febrero de 2020, art. 327 # 1.

⁶⁷ *Ibíd.*, art. 327 # 2.

⁶⁸ Ludwig Bedolla, “Formación de partidos políticos en perspectiva comparada”, en *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva estatal e internacional* (México, D.F.: TEPJF, 2014), 178.

es el obtenido en dos elecciones consecutivas. En el numeral tres del artículo 327 del CD se determina:

Si las organizaciones políticas de ámbito nacional no obtienen el cuatro por ciento de los votos válidos en dos elecciones pluripersonales distintas y consecutivas a nivel nacional; o, al menos tres representantes a la Asamblea Nacional; o, al menos el ocho por ciento de alcaldías; o, por lo menos un concejal o concejala en cada uno de, al menos, el diez por ciento de los cantones del país. Para el cálculo de los porcentajes y dignidades alcanzadas por cada partido y movimiento que participaron en alianza se considerará lo establecido en el respectivo acuerdo.⁶⁹

Las organizaciones políticas de ámbito nacional, en su mayoría, son los partidos políticos, hay pocos movimientos de ámbito nacional. En esta disposición hay dos formas de control, mediante el porcentaje mínimo de votos del cuatro por ciento y por otra parte la obtención de tres asambleístas en una elección nacional o del ocho por ciento de alcaldías o por lo menos un concejal en el diez por ciento de cantones del país en las elecciones seccionales siguientes.

El porcentaje que se le atribuye a cada una de las organizaciones que forman parte de una alianza se determina en el acuerdo. Para obtener estos porcentajes de votos o de representantes, las organizaciones suelen hacer varias alianzas con diversos movimientos y partidos a nivel provincial para cumplir la meta legal y no desaparecer. Por eso vemos que un partido X está aliado con un movimiento Y en una provincia y con un partido Z, en otra provincia.

La siguiente forma de cancelación de la inscripción de una organización política por determinación estatal, es el tema central de este trabajo. “En el caso de un movimiento político local que no obtenga al menos el tres por ciento (3%) en dos elecciones consecutivas, en su jurisdicción.”⁷⁰ En general, están claras las disposiciones sobre votos mínimos y la forma de cancelación de la inscripción de una organización política por determinación estatal. Como veremos más adelante, el problema se da en la aplicación del procedimiento administrativo sancionador.

En el numeral cinco del artículo 327 del CD, se encuentra la quinta forma de cancelación de la inscripción de una organización política por determinación estatal. En este caso estamos hablando de la forma de organización llamada alianza. Que no es sino uno de los mecanismos para que dos organizaciones políticas puedan participar de manera

⁶⁹ Ecuador, *Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia*, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril de 2009, última modificación 3 de febrero de 2020, art. 327 # 3.

⁷⁰ *Ibíd.*, art. 327 # 4.

unificada en un proceso electoral y duran un tiempo limitado, que generalmente es la elección para la que se unieron.

Para el caso de las alianzas, cuando concluye el proceso electoral respectivo, salvo que sus integrantes decidiesen ampliar el plazo de vigencia de aquella, lo que deberán comunicar al Consejo Nacional Electoral a más tardar dentro de los ciento ochenta (180) días posteriores a la conclusión del proceso electoral. En tal supuesto, la alianza tendrá la vigencia que sus integrantes hubiesen decidido o hasta que se convoque al siguiente proceso electoral general.⁷¹

En esta norma se pone de manifiesto la naturaleza temporal de una alianza, la misma que solo es para un determinado proceso electoral. En esta norma se indica las formas como puede cancelarse la inscripción de una alianza entre organizaciones políticas.

La siguiente causal, se encuentra regulado por el numeral seis del artículo 327 del CD. “Cualquier tipo de violación a las disposiciones sobre el origen y uso de su financiamiento determinada en resolución en firme.”⁷²

El financiamiento de las campañas políticas, y en general de la actividad de las organizaciones políticas, es un tema amplio. En el caso del Ecuador, se ha optado porque el Estado sea el que financie las campañas para evitar inequidades entre los candidatos y para transparentar de donde sale el dinero que se ocupa en las campañas electorales.

El desconocimiento público que caracteriza actualmente el funcionamiento de los partidos en general, y específicamente su comportamiento financiero, rodea de sospecha la actividad partidaria y el proceso democrático. Dicha sospecha proviene, no sólo de los escándalos de corrupción revelados y comprobados, sino también de la “apariencia de corrupción” originada por la falta de transparencia respecto de la totalidad de los fondos adquiridos y utilizados, así como por las acusaciones entre los mismos partidos y candidatos mediante las cuales se atribuyen unos y otros el manejo u origen dudoso de sus fondos. País tras país, encuesta tras encuesta, constatamos la pobre imagen que la ciudadanía tiene de los partidos políticos y de sus dirigentes, a quienes perciben como corruptos, faltos de transparencia, persiguiendo únicamente sus propios intereses, e incumpliendo, en la mayoría de los casos, las promesas hechas durante la campaña electoral.⁷³

En el numeral 7 del artículo 327 del CD, tenemos la siguiente forma de cancelación de la inscripción de una organización política por determinación estatal.

⁷¹ *Ibíd.*, art. 327 # 5.

⁷² *Ibíd.*, art. 327 # 6.

⁷³ Daniel Zovatto, “XXIX. El financiamiento electoral: subvenciones y gastos”, en *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Segunda edición (México, D.F.: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2007), 747.

“Por haber disminuido el total de sus afiliados o adherentes permanentes a una cifra inferior al 50% del número exigido por la Ley para su inscripción en el registro permanente de organizaciones políticas”⁷⁴

Sobre la posibilidad de que una organización pueda disminuir la cantidad de afiliados adherentes en tal proporción, es un hecho que no va a ocurrir. Primero porque las organizaciones políticas presentan un número superior al que les obliga el CD. Las organizaciones presentan el doble de afiliados o adherentes, porque en el camino se suele anular algunas firmas.

Finalmente, la última forma de cancelación de la inscripción de una organización política por determinación estatal se encuentra en el numeral ocho del artículo 327 del CD. “Por las sanciones previstas en la Ley.”⁷⁵El financiamiento es una de las razones por las que una organización política puede cometer una infracción electoral.

Al respecto en el artículo 301 del CD hay una sanción de cancelación del registro electoral. “Si las organizaciones políticas se niegan a presentar sus cuentas de campaña serán suspendidas del registro nacional de organizaciones políticas por un período electoral. Si reiteran en la negativa para el siguiente proceso de elección en el que estén habilitadas para participar, serán eliminadas de forma definitiva de dicho registro.”⁷⁶ En esta disposición hay una sanción temporal que determina que si la negativa de presentar las cuentas de campaña se da en una ocasión, la suspensión es de un período electoral que en la práctica equivale a una sanción de cuatro años. Si se configura una nueva infracción de este tipo, se cumple con la cancelación definitiva del registro electoral.

4. El procedimiento sancionatorio de cancelación del registro nacional permanente de organizaciones políticas locales

Una vez que se han expuesto las causales de extinción, cancelación de la inscripción o registro electoral por decisión propia y por determinación estatal, es adecuado hablar del procedimiento. Primero hay que señalar que, extinción de la

⁷⁴ Ecuador, *Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia*, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril de 2009, última modificación 3 de febrero de 2020, art. 327 # 7.

⁷⁵ *Ibíd.*, art. 327 # 8.

⁷⁶ *Ibíd.*, art. 301.

personería o cancelación del registro nacional permanente de organizaciones políticas son sinónimos. En el CD se usan las dos formas para referirse al mismo tema. En la legislación comparada ocurre de igual forma, hay países en que se habla de extinción y otros en que se habla de cancelación del registro electoral.

En cuanto al procedimiento, hay que señalar que hay un primer momento en sede administrativa ante el CNE y, de esta resolución se puede impugnar en sede jurisdiccional ante el TCE. En sede administrativa, de acuerdo con la doctrina, se estaría ante un procedimiento administrativo sancionador electoral.

Para entender lo que comprende este procedimiento y demostrar que, en la práctica, tiene las mismas características que el procedimiento administrativo sancionador aplicado en otras áreas de la administración pública, se presenta algunas definiciones sobre el tema, así: primero, una definición general de derecho administrativo sancionador y, después, de procedimiento administrativo sancionador electoral.

En este contexto, el Derecho Administrativo Sancionador puede ser definido como el conjunto de normas jurídicas que disciplinan el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de las Administraciones Públicas.

Así pues, el Derecho Administrativo Sancionador comprende aquella parte del ordenamiento jurídico que regula los principios de la potestad sancionadora de la Administración, las normas para su ejercicio (procedimiento) y las especialidades que presenta el régimen de las infracciones y sanciones administrativas en cada uno de los sectores en que se desarrolla la actividad administrativa.⁷⁷

En esta definición se puede corroborar que el derecho administrativo sancionador es plenamente aplicable en materia electoral, por cuanto, en materia electoral, hay algunas particularidades, es adecuado indicar un concepto de derecho administrativo sancionador electoral.

El derecho administrativo sancionador electoral comprende las normas jurídicas relativas a las infracciones administrativo-electorales (también conocidas como faltas, irregularidades o contravenciones), que atañen a la parte sustantiva, aunque en un sentido más amplio, podrían incluirse las normas adjetivas y ejecutivas que regulan el procedimiento sancionador e, inclusive, las normas orgánicas que están relacionadas con las autoridades sancionadoras, especialmente en lo que corresponde a la potestad sancionadora.⁷⁸

⁷⁷ Marta Silva de Lapuerta, *Manual de Derecho administrativo sancionador* (Cizur Menor (Navarra): Thomson-Aranzadi, 2014), 87.

⁷⁸ Juan Silva, "El derecho administrativo sancionador electoral y el estado constitucional y democrático de derecho en las sentencias del Tribunal Electoral", en *Origen: Interpretación constitucional y jurisdicción electoral* (México, D.F.: Marcial Pons, 2008), 896.

Una vez que se mencionó que comprende el derecho administrativo sancionador electoral, hay que indicar que este procedimiento está regulado por principios, pues, el derecho administrativo sancionador está en relación con la potestad sancionadora del Estado y donde se identifica varias semejanzas con el derecho penal. En tal virtud, dependiendo del tratadista, se ocupan en mayor o menor medida conceptos que son propios del derecho penal.

En cuanto a los principios se considera a dos autores que tratan el tema de manera diferente. De acuerdo al ecuatoriano Andrés Moreta, los principios del procedimiento sancionador son: el principio de tipicidad, el principio de irretroactividad y el principio de non bis in ídem. Por otra parte, para Manuel Gómez Tomillo, el principio de legalidad está relacionado con el principio de taxatividad, el de la prohibición de analogía, la irretroactividad de la norma, el non bis in ídem material, y el que se refiere a lo ilícito disciplinario. Para dejar más claro, la forma de analizar de Gómez Tomillo es pertinente señalar que el estudio del principio de legalidad lo relaciona con estos otros elementos. Sobre la tipicidad, Gómez Tomillo, lo analiza desde la Teoría General de la Infracción administrativa, en donde se destaca la acción, la tipicidad, la antijuricidad, la culpabilidad y la punibilidad.

En esta breve descripción sobre cómo pueden ser abordados los principios del procedimiento administrativo sancionador, queda claro que no hay unanimidad sobre este aspecto. En tanto el tema central es el procedimiento administrativo sancionador electoral, solo se mencionan dos principios esenciales. Los principios que se van tratar son el principio de legalidad y el principio de tipicidad.

4.1. El principio de legalidad

Sobre el principio de legalidad hay varios aspectos que se pueden nombrar. Para cumplir con los objetivos de este trabajo se va a mencionar lo esencial de este principio. Sobre todo, se tratará de ir relacionando los aspectos doctrinarios con la materia electoral; como se debe aplicar el principio de legalidad en la cancelación del registro nacional permanente de organizaciones políticas locales.

“1. Legalidad. - Sólo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad.”

Como ya fue explicado líneas arriba, éste principio establece que la potestad sancionadora debe estar prevista en la ley, pues cualidades punitivas lindan con los derechos fundamentales, por lo tanto no deben ser dejadas al arbitrio de la administración, pues la ley entra en vigor para ordenar su potestad sancionadora.⁷⁹

⁷⁹ Halley Lopez, *Derecho Procesal Administrativo* (Lima: Fondo Editorial de la Universidad Continental, 2014), 73.

Una de las características que se puede observar de esta definición es la necesidad de que la potestad sancionadora esté prevista en la ley. En este sentido también es clave mencionar que el CNE y el TCE no tienen la atribución legal para privar de la libertad a ninguna persona, esa atribución queda para los jueces penales. Con el principio de legalidad se pueden abordar muchos aspectos. Sobre el tema, Gómez Tomillo tiene cinco capítulos destinados a este principio. Por cuestión de espacio solo se va a mencionar una breve reseña sobre este principio. Estos conceptos están basados en la jurisprudencia española, en la sentencia STC 133/1987, de 21 de julio (RTC 1987, 133), F.4.

De todo ello se deduce que el principio de legalidad en el ámbito del derecho sancionador estatal implica, por lo menos, estas tres exigencias. La existencia de una ley (*lex scripta*); que la ley sea anterior al hecho sancionado (*lex previa*); y que la ley describa un supuesto de hecho estrictamente determinado (*lex certa*); lo que significa un rechazo de la analogía como fuente creadora de delitos y penas, e impide, como límite a la actividad judicial, que el Juez se convierta en legislador.⁸⁰

En aplicación de estas exigencias se puede corroborar que estos postulados se cumplen en el CD. La ley escrita o *lex scripta* es el CD; esta ley no es retroactiva y va a sancionar a hechos que pasen después de su publicación, si hay *lex previa*, y; la ley determina con claridad en el artículo 327 del CD las conductas que pueden ser sancionadas con la cancelación del registro nacional permanente de organizaciones políticas locales, si hay *Lex certa*. Sobre el principio de legalidad es indispensable indicar la norma constitucional que regula este aspecto. En el derecho público este principio debe ser aplicado de manera primordial, en tanto que el derecho procesal electoral es indiscutiblemente derecho público y, por ende, debe cumplir con los mandatos propios de esta área del derecho.

Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.⁸¹

⁸⁰ Manuel Gómez Tomillo, *Derecho administrativo sancionador Parte general. Teoría general y práctica del derecho penal administrativo*, Segunda edición (Cizur Menor (Navarra): Aranzadi SA, 2010), 127.

⁸¹ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 226.

El principio de legalidad está reconocido en el artículo 226 de la CRE. Tomando en cuenta esta disposición hay que remitirse a las funciones que tiene el CNE. Es así que, en el numeral ocho del artículo 219 de la CRE, en concordancia con el numeral 11 del artículo 25 del CD, se dispone como parte de las funciones del CNE, la de mantener el registro permanente de las organizaciones políticas. Si bien las disposiciones mencionadas solo se remiten a la inscripción, no es menos cierto que el CNE también tiene funciones administrativas sancionadoras y que puede aplicar las sanciones del artículo 327 del CD para cancelar el registro permanente de las organizaciones políticas.

El principio de legalidad está presente en todo momento en las actuaciones del CNE y el TCE. Con el análisis de otro de los principios del derecho administrativo sancionador y del debido proceso, como es la tipicidad, se completa los aspectos básicos del procedimiento administrativo sancionador electoral.

4.2. El principio de tipicidad

Sobre el principio de tipicidad lo primero que hay que señalar es que es un sub principio del debido proceso. Por razones metodológicas no fue abordado en la sección correspondiente a los sub principios del debido proceso en la legislación ecuatoriana. Como se puede apreciar, a lo largo de este trabajo, los principios están interrelacionados, así vemos que el de tipicidad tiene gran relevancia en el procedimiento administrativo sancionador electoral, por lo cual se hace el respectivo análisis en esta sección. Este principio se encuentra en el numeral tres del artículo 76 del CRE.

Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento.⁸²

En este artículo queda claro que la infracción electoral puede ser por acción u omisión. Para que sea aplicable a materia electoral, en la disposición se menciona, administrativa o de otra naturaleza. La infracción electoral precisamente es una infracción de otra naturaleza. La autoridad competente como ya se indico es el CNE en sede administrativa y se puede apelar en sede contencioso electoral ante el TCE. Además de

⁸² Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 76 #3.

los aspectos que ya se han mencionado, el principio de tipicidad tiene otros elementos que han sido desarrollados por la doctrina penal y administrativa. Una de las características esenciales está en relación, a que el infractor debe adecuar su conducta a la disposición legal.

En palabras de García de Enterría y Fernández (2008,163), analizando la jurisprudencia española, sobre las dos exigencias del principio de tipicidad han señalado:

La tipicidad es, pues, la descripción legal de una conducta específica la que se conectará a una sanción administrativa. La especificidad de la conducta a tipificar viene de una doble exigencia: del principio general de libertad, sobre el que se organiza todo del Estado de derecho, que impone que las conductas sancionables sean excepción a esa libertad y, por tanto, exactamente delimitadas, sin ninguna indeterminación (y delimitadas, además, por la representación democrática de pueblo mediante las leyes: STC 137/F997); y, en segundo término, a la correlativa exigencia de la seguridad jurídica [...]⁸³

En el caso de la cancelación del Registro Nacional Permanente de Organizaciones Políticas locales, la descripción de la conducta que se debe evitar está en el numeral 4 del artículo del CD. La no obtención del 3% de votos del padrón electoral en dos elecciones consecutivas es una omisión. La tipicidad, de acuerdo a lo mencionado por la jurisprudencia española, tiene dos exigencias. Sobre la primera ya se ha mencionado como se adecua la conducta descrita en el CD con la omisión de las organizaciones políticas. Sobre la seguridad jurídica hay que señalar que: “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.”⁸⁴

En resumen, se puede corroborar que hay la norma previa y que está delimitada de manera clara la conducta omisiva para que se cancele el registro electoral permanente de una organización política local. El inconveniente está en el procedimiento, no hay uno para sancionar esta falta.

4.3. Criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el debido proceso en el procedimiento administrativo

Los criterios de la Corte Interamericana de Derecho Humanos, en adelante Corte IDH, se plasman en esta sección para refrescar la idea de que el debido proceso se debe aplicar en todo tipo de procedimiento, tanto en sede administrativa como jurisdiccional.

⁸³ Andrés Moreta, *Procedimiento administrativo y sancionador en el COA* (Quito: Tendencia legal, 2019), 257.

⁸⁴ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 82.

En este orden de ideas, el SIDH ha fijado posición sobre la aplicación de las garantías del debido proceso legal en ámbitos administrativos. Así, ha establecido la obligación de los Estados de contar con reglas claras para el comportamiento de sus agentes, a fin de evitar márgenes inadecuados de discrecionalidad en la esfera administrativa, que puedan fomentar prácticas arbitrarias o discriminatorias. Al mismo tiempo, el SIDH ha avanzado en la identificación de ciertos estándares del debido proceso legal que deben regir los procedimientos administrativos, tales como el plazo razonable, el derecho a la revisión judicial de decisiones administrativas, a contar con un abogado, a una decisión fundada, a la publicidad del actuar de la administración, entre otros.⁸⁵

En cuanto a los estándares del debido proceso, Gozáni desarrolla cada uno de estos, citando las respectivas sentencias de la Corte IDH. En tanto el citar todos los contenidos desarrollados por Gozáni requiere mucho espacio, únicamente se mencionará los elementos que componen el debido proceso en sede administrativa. De acuerdo al estudio que hace Gozáni de las sentencias de la Corte IDH, estos son los componentes del debido proceso en sede administrativa: la garantía de una audiencia de determinación de derechos, el derecho a la representación legal; la notificación previa sobre la existencia del proceso; el derecho a contar con una decisión fundada; la publicidad de la actuación administrativa; el derecho al plazo razonable del proceso administrativo; y, el derecho a la revisión judicial de decisiones administrativas.

Sobre las sentencias de la Corte IDH, hay tres sentencias que suelen citarse para indicar que el debido proceso se aplica en sede administrativa. Las tres sentencias son: el Caso Claude Reyes y otros Vs Chile, el Caso Baena Ricardo y otros Vs Panamá; y, el Caso Ivcher Bronstein Vs Perú. En tal efecto voy a mencionar una de estas sentencias.

117. De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 8.1 de la Convención, en la determinación de los derechos y obligaciones de las personas, de orden penal, civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter, se deben observar “las debidas garantías” que aseguren, según el procedimiento de que se trate, el derecho al debido proceso⁹⁵. El incumplimiento de una de esas garantías conlleva una violación de dicha disposición convencional.

118. El artículo 8.1 de la Convención no se aplica solamente a jueces y tribunales judiciales. Las garantías que establece esta norma deben ser observadas en los distintos procedimientos en que los órganos estatales adoptan decisiones sobre la determinación de los derechos de las personas, ya que el Estado también otorga a autoridades administrativas, colegiadas o unipersonales, la función de adoptar decisiones que determinan derechos.⁸⁶

Con los elementos que se expusieron, está claro que el debido proceso se aplica en sede administrativa. Entonces, el CNE debe aplicar el debido proceso en el

⁸⁵ Gozáni, *Debido proceso*, 580.

⁸⁶ Corte IDH, “Sentencia de 19 de septiembre de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas)”, Caso Claude Reyes y otros vs Chile, 19 de septiembre de 2006, párr. 117-118 http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf

procedimiento administrativo sancionador electoral de cancelación del registro nacional permanente de organizaciones políticas locales.

4.4. Normativa que regula el procedimiento de cancelación del registro nacional permanente de organizaciones políticas locales

En el artículo 1 del Código Orgánico General de Procesos, en adelante COGEP, con respecto al ámbito se determina que el código regula la actividad procesal en todas las materias, excepto la constitucional, electoral y penal. Al respecto, se puede deducir que en nuestro ordenamiento jurídico hay cuatro cuerpos normativos que regulan la actividad procesal jurisdiccional.

El CD es la principal ley en materia electoral, regula aspectos sustantivos o de derecho electoral y el aspecto procesal o derecho procesal electoral, la sede administrativa y la sede jurisdiccional. En consecuencia, hay que indicar que hay varios preceptos que solo se mencionan de manera general en la ley.

En cuanto al procedimiento administrativo sancionador electoral de cancelación del registro nacional permanente de organizaciones políticas locales no está regulado en el CD. Lo concerniente al derecho procesal electoral está plenamente encaminado a la sede contenciosa electoral, el procedimiento en sede administrativa debe ser desarrollado en base a reglamentos y la aplicación de principios generales.

El Art. 384 del CD dispone: “Supletoriamente a las normas de esta ley y de la Ley Electoral, regirán las normas contencioso administrativas generales y las del Código Procesal Civil, siendo deber de los consejos de disciplina y ética y del Tribunal Contencioso Electoral aplicar los principios procesales de inmediación, concentración y celeridad.”⁸⁷

De manera general se habla de las normas contencioso administrativas y las procesales civiles, pero en la práctica no se aplican de manera subsidiaria. El Código Orgánico Administrativo, en adelante COA se menciona ocasionalmente en los procedimientos electorales.

El COA, en el libro tercero, desarrolla los procedimientos especiales y de manera concreta, el procedimiento sancionador, el CNE debería remitirse a este procedimiento

⁸⁷ Ecuador, *Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia*, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril de 2009, última modificación 3 de febrero de 2020, art. 384

para cancelar el registro electoral. Tomando en cuenta que este cuerpo legal, puede ser usado de manera supletoria.

En este capítulo se observaron los elementos necesarios para entender el procedimiento administrativo sancionatorio electoral de cancelación del registro nacional permanente de organizaciones políticas locales. Para este efecto, primero se indicó lo concerniente a las organizaciones políticas en el Ecuador, su reconocimiento o constitución jurídica y las formas de extinción.

Cuando se revisó las causales de extinción de las organizaciones políticas, se pudo constatar que una de las causales puede ser cuando una organización política local no alcanza el 3% de votos en dos elecciones consecutivas. En tal virtud, se desarrolla el procedimiento que se debe aplicar para cumplir con esta disposición legal. Por lo tanto, en este capítulo se desarrolló el procedimiento sancionatorio de cancelación del registro nacional permanente de organizaciones políticas locales. Se mencionó los principios de legalidad y tipicidad que son los más relevantes con relación a este procedimiento administrativo electoral.

Igualmente, se mencionó los criterios de la Corte IDH sobre el debido proceso en el procedimiento administrativo. En este acápite se mencionó que el debido proceso se debe aplicar en sede administrativa y que el CNE debe aplicar el debido proceso en la cancelación del registro permanente de organizaciones políticas. Finalmente, en este capítulo se mencionó la normativa que regula el procedimiento de cancelación del registro nacional permanente de organizaciones políticas locales. Por cuanto no hay una regulación específica sobre este procedimiento se mencionó que el procedimiento especial sancionador del COA, puede ayudar a solventar esta falta de regulación.

Capítulo tercero

El debido proceso en el procedimiento administrativo sancionatorio electoral de cancelación del registro nacional permanente de organizaciones políticas locales en el Ecuador y en el derecho comparado

En los capítulos anteriores se revisaron aspectos normativos y doctrinarios, ahora es el momento de ir a casos prácticos. En este contexto, se va a revisar la jurisprudencia que hay sobre este tema donde hay que considerar que, por ejemplo, en el caso del Ecuador no existe mucha jurisprudencia contenciosa electoral por cuanto las elecciones son cada cuatro años y, para que se cumpla con la regla de que una organización no obtenga el 3% en dos elecciones consecutivas, deben pasar 8 años.

Con respecto al derecho comparado, previo a revisar la jurisprudencia disponible, es adecuado indicar la normativa que regula la cancelación del registro electoral. En todo caso, en la jurisprudencia se analizará cómo se aplica el debido proceso en la cancelación del registro electoral.

Cabe resaltar que los sistemas contencioso electorales son diferentes en los países latinoamericanos, por esta razón es necesario indicar algunos elementos introductorios. La clasificación que hay sobre el contencioso electoral o justicia electoral, se hace en base a la naturaleza que tiene el organismo que resuelve las controversias electorales.

“Como se mencionó, en los países latinoamericanos es posible distinguir entre el contencioso electoral administrativo, el contencioso electoral jurisdiccional y el contencioso electoral mixto (caracterizado este último por la interposición sucesiva de impugnaciones ante un órgano administrativo o uno jurisdiccional o uno político [...])”⁸⁸

En el análisis de este autor, el Ecuador estaba en el sistema contencioso electoral administrativo, en el 2007, en tanto México y Colombia tenían un sistema contencioso electoral mixto. Sin embargo, cuando analiza el contencioso electoral jurisdiccional, ubica a los cuatro países en este sistema. En los cuatro países hay un contencioso electoral mixto en tanto se impugnan las decisiones en sede administrativa y sede jurisdiccional.

⁸⁸ Jesús Orozco, “El contencioso electoral, la calificación electoral”, en *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* (México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2007), 1171.

En cuanto al contencioso electoral jurisdiccional, hay dos tipos de tribunales, así tenemos: los tribunales electorales autónomos, cuyas resoluciones no son susceptibles de ulterior impugnación, y los tribunales electorales contra cuyas resoluciones procede una revisión de carácter constitucional. En este contexto el TCE pertenece al primer grupo.

1. El caso ecuatoriano. - jurisprudencia

La Sentencia del TCE en la Causa No. 804-2019-TCE/905-2019-TCE (ACUMULADAS). Las sentencias del TCE tienen similitud con la estructura que se manejaba en la Corte Constitucional hasta la denominada Corte 2015. En otras palabras, tiene estos elementos: I. Antecedentes, II. Análisis sobre la forma, III Análisis de Fondo, y la Parte Resolutiva. Es importante conocer esta estructura y el contenido de cada sección para que se comprenda mejor algunas particularidades de la sentencia por ejemplo porque es una sentencia acumulada. La respuesta se encuentra en los antecedentes.

En los antecedentes de esta sentencia, hay cinco elementos que están enumerados desde el 1.1 al 1.5. Brevemente se va a describir estos cinco elementos. El primer elemento es la fecha en que ingreso al TCE la causa. El segundo elemento es el número que se le asignó al proceso y la razón del sorteo electrónico. El tercer elemento de los antecedentes es la fecha en que se admitió a trámite la causa. El cuarto elemento es la fecha de ingreso, sorteo y demás pasos que se dieron con otra causa que ingreso y que fue enviada mediante memorándum para que sea acumulada a la causa inicial. El quinto antecedente es la fecha del auto de acumulación y la denominación que se le dio a la acumulación de causas.

Las causas que llegan a conocimiento del TCE pueden ser acumuladas de acuerdo con el artículo 248 del CD. En esta sentencia se acumularon dos Recursos Ordinarios de Apelación, en adelante ROA. Para procurar una mejor comprensión se indica el contexto jurídico de la acción contencioso electoral se hace una breve reseña histórica. El ROA estaba regulado en el artículo 269 del CD, había 12 casos en los que se podía interponer este recurso. En la causa de análisis se interpuso este recurso en virtud del numeral doce del artículo 169 del CD vigente en ese momento. El numeral doce indicaba que se puede impugnar cualquier otro acto o resolución que emane del CNE. El ROA desapareció con la reforma al CD del 3 de febrero de 2020, ahora, este procedimiento contencioso electoral se denomina recurso subjetivo contencioso electoral, la impugnación de las resoluciones del CNE está en el numeral 15 del CD vigente.

Estas precisiones son necesarias porque hay un buen sector de personas que no están familiarizadas con el derecho procesal electoral. Una vez que quedó claro que lo que se impugna mediante el ROA, es una resolución del CNE, ya se puede explicar porque se acumularon dos causas. Se acumula la causa 804-2019-TCE que es un ROA interpuesto por el Movimiento Político Renacer Peninsular lista 65, y la causa 804-2019-TCE que es un ROA interpuesto por el Movimiento Emergente de Transparencia y Acción META lista 63. Los dos ROA son en contra de la Resolución PLE-CNE-9-31-10-2019. Se da la acumulación en aplicación del artículo 248 del CD. Este artículo dispone que se pueden acumular las causas cuando hay identidad de sujeto y acción.

Hasta el momento se ha revisado los antecedentes. La segunda parte de una sentencia del TCE es el análisis sobre la forma. En esta sección se revisan tres aspectos: jurisdicción y competencia, legitimación activa y oportunidad de la interposición del recurso. Por cuanto estos aspectos han sido cumplidos por los recurrentes, no es oportuno profundizar en esta sección de la sentencia.

La tercera sección de la sentencia se denomina análisis de fondo. En esta parte están los argumentos de los recurrentes y consideraciones jurídicas. Finalmente, está la parte resolutive de la sentencia.

En los argumentos de los recurrentes, se menciona que, el argumento del Movimiento Político Renacer Peninsular lista 65 se sustenta en cinco aspectos. Primero indican que en las elecciones generales de 2017 no presentaron candidaturas. El segundo aspecto que sostienen es que en las elecciones de 2019 obtuvieron el 3,4% de la votación provincial de Santa Elena. El tercer aspecto relevante es:

Que la resolución apelada, aprueba el informe presentado por la Dirección Nacional de Organizaciones Políticas y la Coordinación Nacional Técnica de Participación Política, con base en el cual el CNE resuelve disponer la cancelación de la inscripción de varias organizaciones políticas, entre ella el movimiento político RENACER PENINSULAR.⁸⁹

En este argumento se puede corroborar que el CNE no aplica el procedimiento administrativo sancionatorio electoral de manera adecuada. El remitirse solo a informes de Direcciones de la entidad para emitir una resolución en la que se cancela el registro nacional permanente de las organizaciones políticas locales es una vulneración de derechos; como cuarto elemento indican que no se les otorgó la posibilidad del derecho a

⁸⁹ Ecuador Tribunal Contencioso Electoral., “Sentencia”, *En Causa No. 804-2019-TCE/905-2019-TCE (ACUMULADAS)*. 19 de diciembre de 2019,6.

la defensa ni presentar descargos, que se vulnera la garantía básica de la motivación; el quinto argumento de relevancia está en torno a que la no presentación de candidatos no está prevista en la ley como causal para la cancelación de la vida jurídica de las organizaciones políticas.

En cuanto a los argumentos del Movimiento META, hay tres elementos de relevancia que se pueden mencionar, así: el primer elemento versa sobre la violación del derecho de las personas a la defensa y las garantías constitucionales del artículo 76 del CRE; el segundo elemento de relevancia del recurso es que en el proceso del 2017 no participó y que en el proceso del 2019 obtuvo el 0,2% de los votos y que su incumplimiento es solo de una elección. Finalmente, indican que se les debe dar un tratamiento similar al procedimiento de reconocimiento jurídico que se le dio al Movimiento Ruptura de los 25 en función del derecho a la igualdad.

Las consideraciones jurídicas se desarrollan en torno a la pregunta “¿La resolución PLE-CNE-9-31-10-2019 del Consejo Nacional Electoral es el resultado de la aplicación correcta de la norma contenida en el artículo 327 numeral 4 del Código de la Democracia y cumple la garantía de motivación prevista en la Constitución de la República del Ecuador?”⁹⁰

Con este problema jurídico se desarrollan 6 numerales en los que se indican los razonamientos del TCE para emitir esta sentencia. Primero indican de manera textual los 2 artículos de la Resolución del CNE. En el artículo 1 se acoge los informes técnicos y jurídicos, del Director Nacional de Organizaciones Políticas, de la Directora Nacional de Estadística y de la Directora Nacional de Asesoría Jurídica. En el Artículo 2 de la Resolución del CNE se dispone la cancelación de la inscripción de las siguientes organizaciones políticas, se menciona el artículo 327 numeral 4 como sustento y se anexa tres cuadros con listados de movimientos locales, entre los que constan las dos organizaciones que interpusieron el ROA.

En el numeral 2 de las consideraciones jurídicas del TCE, se indica que en el expediente consta la copia certificada del Informe No. 145-DNO P-CNE-2019 de 30 de octubre de 2019, que suscriben de manera conjunta las direcciones técnicas y la dirección nacional jurídica del CNE. El TCE indica que, en el informe hay un marco jurídico en el que constan simples menciones del artículo 11 numeral 5 y del artículo 109 de la CRE, de los artículos 9 y 327 del CD, del Reglamento de Cancelación, Liquidación y Extinción

⁹⁰ *Ibíd.*, 7.

de Organizaciones Políticas (Resolución No PLE-CNE-3-30-6-2017), del Reglamento para la conformación de Alianzas Electorales (Resolución No. PLE-CNE-4-27-7-2012), de la Causa No. 228-2014-TCE, de la Causa No. 230-2014-TCE, y, la Causa No. 231-2014-TCE.

En el informe técnico se menciona que el cálculo de los porcentajes se realizó en base a las elecciones de 2014, 2017 y 2019. El método de cálculo se basa en el artículo 16 del Reglamento de Cancelación, Liquidación y Extinción de Organizaciones Políticas. El mismo menciona que el porcentaje de votos será el resultado de los votos válidos de la organización política con relación a la votación válida total. El informe conjunto de las direcciones técnica y jurídica del CNE concluye sugiriendo la cancelación de la inscripción del registro nacional permanente de organizaciones políticas de 19 movimientos provinciales, 23 movimientos cantonales y 4 movimientos parroquiales.

En el numeral tercero de las consideraciones jurídicas del TCE, se indica que de conformidad con los artículos 108 y 109 de la CRE, las organizaciones políticas son organizaciones públicas no estatales, que pueden corresponder a cualquier nivel de gobierno y que el requisito del porcentaje del 3% debe referirse a las elecciones del 2017 y 2019. Además, mencionan que de conformidad con el artículo 312 del CD, tienen que participar de manera obligatoria con candidatos.

Por otra parte, en el numeral 4 de las consideraciones jurídicas el TCE se menciona que los ROA, interpuestos y acumulados, coinciden en reclamar la improcedencia de un supuesto incumplimiento del artículo 327 del CD. En esta sección hay una parte que es importante citar de manera textual, en tanto se demuestra lo que se ha manifestado a lo largo de este trabajo.

La resolución Nro. PLE-CNE-9-31-10-2019 de 31 de octubre de 2019 reproduce en su totalidad el contenido del Informe Nro. 145-DNOP-CNE-2019 de 30 de octubre de 2019, cuyo eje central de definición de incumplimiento de requisitos en la obtención del porcentaje de votos de las organizaciones políticas recurrentes, se constriñe a no alcanzar el umbral en (01) una de las (02) dos elecciones consecutivas objeto de medición.⁹¹

En este numeral de las consideraciones jurídicas, también se aclara las consecuencias de no participar en una elección. En este sentido, se indica que el no participar no implica directamente la cancelación del registro electoral, sin embargo, no puede dejar de cuantificarse esa no participación, y debe ser evaluada con una votación del 0%.

⁹¹ *Ibíd.*, 11.

En la quinta consideración jurídica señalan que el TCE verifica la existencia de una norma de jerarquía inferior a la ley. Menciona la facultad que tiene el CNE para que en ejercicio de su facultad reglamentaria haya publicado el Reglamento de cancelación, liquidación y extinción de organizaciones políticas.

En esta consideración jurídica mencionan que el artículo 1 de este Reglamento determina el objeto y el artículo 2 el ámbito de aplicación. En el artículo 7 está la definición de cancelación, en el artículo 11 y 20 el requisito por el que puede cancelarse a una organización política y la necesidad de que la resolución se encuentre firme. Con estas consideraciones, el TCE determina que la cancelación del registro de una organización política causa un agravio que afecta los derechos de la persona jurídica, que el TCE no puede desentenderse de cumplir el mandato constitucional a un debido proceso y a la obligación de motivar sus decisiones. En este sentido mencionan, que la Corte Constitucional del Ecuador en la Sentencia N. 080-13-SEP-CC, 2013 ha señalado lo que conlleva la garantía de motivación. Concretamente, citan que es un deber indagar como los hechos del caso se relacionan con las normas jurídicas. En base a estos razonamientos el TCE determina que:

La resolución del Consejo Nacional Electoral, falla en la motivación que como garantía de derechos prevé la Constitución, pues solo reproduce y aprueba el informe Nro. 145-DNOP-CNE-2019 de 30 de octubre de 2019 y no desarrolla ninguna conexión adicional sobre los hechos que se evalúan y las normas que se aplican; y es más, yerra al hacer un análisis grupal menoscabando la posibilidad de descargos individualizados por cada organización política que al final resulta afectada por su decisión que no supera los parámetros de lógica, comprensibilidad y razonabilidad.⁹²

Finalmente, en la sexta consideración jurídica el TCE hace un razonamiento que es confuso porque no hay una conexión adecuada con el resto de la sentencia. Indican que la aplicación inadecuada de una norma puede distorsionar el objetivo del derecho y que resulta necesaria la distinción conceptual entre el derecho que es y el derecho que debería ser. En base a esos razonamientos, en la parte resolutive aceptan los ROA presentados, declaran la nulidad de la Resolución PLE-CNE-9-31-10-2019, expedida por el CNE el 31 de octubre de 2019 y de los demás actos administrativos que se expidieron como consecuencia a las impugnaciones a esta resolución.

Para terminar con el contenido de la sentencia hay que indicar que se dictaron cinco sub reglas que se deben presentar en los procesos de cancelación del registro

⁹² *Ibíd.*, 12-3.

nacional permanente de organizaciones políticas locales. En el último inciso del artículo 70 del CD, se dispone que los fallos y resoluciones del TCE constituyen jurisprudencia electoral. A continuación, se mencionan las 5 sub reglas dictadas por el TCE.

1. Procede la cancelación del Registro Nacional Permanente de organizaciones políticas locales cuando: en (02) dos procesos electorales pluripersonales consecutivos, (1) un movimiento político local no alcance al menos el tres por ciento (3%) de votos en cada una de las que corresponda comparar.
2. Cuando una organización política no postule candidatos a dignidades de elección popular en el nivel de gobierno respectivo, en la evaluación se asignará como resultado de obtención de votos válidos, un porcentaje equivalente a (0%) cero por ciento.
3. Cuando una organización política local no postule candidatos en un proceso electoral comparable y en el otro proceso comparable sí participe y obtenga el umbral previsto en la ley, no incurre en causal de cancelación del Registro Nacional Permanente de organizaciones políticas prevista en el artículo 327 numeral 4 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia.
4. Cuando una organización política local no alcance el porcentaje de votos previstos en la ley, en cada una de las dos elecciones pluripersonales comparables, incurre en la causal para la cancelación del Registro Nacional Permanente de organizaciones políticas prevista en el artículo 327 numeral 4 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia.
5. Cuando se trate de determinar obligaciones, el Consejo Nacional Electoral, observará las garantías constitucionales básicas del debido proceso.⁹³

Este es el contenido de la sentencia del TCE en la Causa No. 804-2019-TCE/905-2019-TCE (ACUMULADAS). Lo adecuado es revisar la sentencia integralmente para que se corrobore que todo lo aquí dicho es correcto. En ese sentido hay que señalar que, en el TCE, cuando hay una sentencia de pleno, firman los cinco jueces que integran este organismo. En esta sentencia hay un voto concurrente del doctor Ángel Torres Maldonado. De la revisión de los antecedentes, se puede evidenciar que el juez sustanciador de esta causa fue el mencionado juez del TCE, por lo que se puede concluir que el proyecto de sentencia que presento al pleno del TCE no fue acogido y su proyecto quedó como voto concurrente. Es decir, el fondo de la sentencia fue acogido, pero hay algunos elementos sobre todo formales que no fueron aceptados. Dentro de los aspectos que no fueron aceptados por el pleno están las sub reglas que propuso sobre el proceso administrativo sancionador. Las sub reglas que propuso son las siguientes:

5. En todos los casos en los que la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, no prevea un procedimiento específico que regule el procedimiento administrativo, aplicará las reglas previstas en el Código Orgánico Administrativo.

⁹³ *Ibíd.*, 14.

6. Cuando se trate de determinar obligaciones, el Consejo Nacional Electoral, observará las garantías básicas del debido proceso y aplicará las reglas determinadas en el Libro Tercero, Título 1, Capítulo III del Código Orgánico Administrativo.⁹⁴

Con respecto a las razones por las que no fueron acogidas estas sub reglas en los procesos de cancelación del registro nacional permanente de organizaciones políticas locales, hay dos posibilidades, la primera puede ser porque en el CD ya se dispone que el COA se debe usar supletoriamente. La segunda razón es porque los autores de la doctrina electoral proclaman la autonomía del derecho electoral.

En resumen, con el análisis de esta sentencia se demostró que en el procedimiento de cancelación del registro nacional permanente de organizaciones políticas locales hay vulneraciones al debido proceso. Por esta razón se reformo el artículo 328 del CD y se agregó en el inciso final el siguiente texto:

Una vez probada y registrada la organización política, el Consejo Nacional Electoral luego de la proclamación de resultados electorales, procederá a realizar un análisis del cumplimiento de las causales previstas en los numerales 3 y 4 del artículo 327 según corresponda, y notificar en caso que no alcanzaren los porcentajes establecidos, la exclusión del registro de organizaciones políticas. Se garantiza el derecho a la defensa de las organizaciones políticas.⁹⁵

En este trabajo se demuestra que el CNE vulneró el derecho de defensa y que no aplicó el procedimiento administrativo sancionador de cancelación del registro nacional permanente de organizaciones políticas locales.

2. La cancelación del registro electoral en el derecho comparado

2.1. Legislación y jurisprudencia sobre la pérdida del registro de los partidos políticos en México

La pérdida del registro de los partidos políticos se encuentra en la Ley General de Partidos Políticos, en adelante LGPP. En México hay siete razones por las que un partido político puede perder el registro. Las causas para la pérdida del registro de un partido político están en el artículo 94 de la LGPP.

1. Son causa de pérdida de registro de un partido político:

⁹⁴ *Ibíd.*, 24.

⁹⁵ Ecuador, *Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia*, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril de 2009, última modificación 3 de febrero de 2020, art. 328

- a) No participar en un proceso electoral ordinario;
- b) No obtener en la elección ordinaria inmediata anterior, por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida en alguna de las elecciones para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de partidos políticos nacionales, y de Gobernador, diputados a las legislaturas locales y ayuntamientos, así como de Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, tratándose de un partido político local;
- c) No obtener por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida en alguna de las elecciones federales ordinarias para Diputados, Senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de un partido político nacional, o de Gobernador, diputados a las legislaturas locales y ayuntamientos, así como de Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, tratándose de un partido político local, si participa coaligado;
- d) Haber dejado de cumplir con los requisitos necesarios para obtener el registro;
- e) Incumplir de manera grave y sistemática a juicio del Consejo General del Instituto o de los Organismos Públicos Locales, según sea el caso, las obligaciones que le señala la normatividad electoral;
- f) Haber sido declarado disuelto por acuerdo de sus miembros conforme a lo que establezcan sus estatutos, y
- g) Haberse fusionado con otro partido político.⁹⁶

De acuerdo con la página web del Instituto Nacional Electoral, en adelante INE, en Mexico han perdido el registro 22 partidos, desde 1991 al año 2018. Uno de los casos más comentados es la pérdida y recuperación del Registro del Partido del Trabajo, en adelante PT. Sobre este caso, Bárbara Torres tiene algunos artículos en los que describe con bastantes detalles el caso. El PT perdió el registro durante unos pocos días en el año 2015, en virtud de no cumplir con lo dispuesto en el artículo 94, párrafo 1, inciso b) de la LGPP. El PT no alcanzó el 3% de votos válidos, pues, el porcentaje que le falta para cumplir con este mandato legal era mínimo, el PT utilizó una serie de recursos jurídicos para revertir esta situación.

La primera fase de la estrategia jurídica fue impugnar las actas distritales, con el fin de disminuir la cantidad de votos válidos y, de esta forma, hacer que la votación obtenida llegue al 3% de votos válidos y así mantener el registro. Para este efecto, Bárbara Torres, señala que el PT presentó 151 juicios de inconformidad, en aplicación del artículo 75 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el objetivo fue buscar la nulidad de la votación recibida en casilla. Estas acciones jurídicas se las propone ante el INE y se apela ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en adelante TEPJF.

⁹⁶ México, *Ley General de Partidos Políticos*, Diario Oficial de la Federación, 23 de mayo de 2014, art. 94

Posteriormente, en aquellas sentencias en donde al partido no le beneficiaron con la anulación o el recuento, se presentaron 115 recursos de reconsideración (de un total de 245) ante la Sala Superior del TEPJF, lo que representó el 40,55% de estos medios de impugnación.

Analizar el caso de los recursos de reconsideración resulta especialmente relevante, pues la situación del PT amplió los escenarios de procedencia de dicho recurso cuando un partido esté en posibilidad de perder su registro (SUP-REC-395/2015), una posibilidad no prevista en la norma y nunca antes aceptada por un tribunal.⁹⁷

Esta sentencia es relevante porque a partir de este criterio los partidos políticos que estén en riesgo de perder el registro, pueden usar este recurso, hecho que, en otras circunstancias, no sería aceptado. Dentro de las acciones emprendidas por el PT, incluso estuvo el buscar la nulidad de elecciones donde ganó. Este caso se dio en San Luis Potosí, la sentencia en la que consta este hecho es la (SUP-REC-333/2015). Lo que puede generar más controversia es que en esta jurisdicción gano en Coalición con el Partido de la Revolución Democrática, en adelante PRD.

Sin embargo, aunque el resultado final de los medios de impugnación presentados por todos los partidos políticos no modificaron de manera sustancial la votación ni el porcentaje del PT, éstos llevaron a la anulación de la elección de uno de los trescientos distritos uninominales en que se divide el país, específicamente la elección en el Distrito 01 de Aguascalientes, misma que sería confirmada más tarde por el TEPJF en el SUP-REC-503/2015⁹⁸

Con estos resultados, el PT en su estrategia jurídica se enfocó en el concepto de votación válida emitida. En este orden de ideas, solicito al INE una consulta sobre la definición de votación válida emitida. El organismo electoral en respuesta emitió el Acuerdo INE/CG641/2015. En virtud de la desconformidad con la respuesta recibida, el PT impugnó ante el TEPJF. Mediante la sentencia TEPJF, SUP-RAP-430/2015 se ratificó la decisión del INE y se indicó que ya no había más medios de impugnación y se declaró la validez de las elecciones.

“Concluida la etapa de impugnaciones y las modificaciones de la votación realizadas por el TEPJF, el PT contaba con 1 134 101 votos, lo que representaba el 2,99% de la votación válida emitida. Un 0,0042% lo alejaba de su registro; es decir, 1572 votos.”⁹⁹

⁹⁷ Bárbara Torres, “La conservación del registro del Partido del Trabajo en las elecciones de 2014-2015. Una decisión a golpe de sentencias”, en *La (in) justicia electoral a examen* (México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 2016), 217.

⁹⁸ *Ibíd.*, 218.

⁹⁹ *Ibíd.*, 222.

En estas primeras etapas de impugnación, el objetivo del PT ha sido disminuir la cantidad de votos que son considerados como votación válida emitida. El INE, amparado por el TEPJF, mediante SUP-RAP-340/2015 declaró la validez de las elecciones y asignó las diputaciones por el principio de representación proporcional. De acuerdo con la metodología utilizada, el PT no cumple con los requisitos legales y no se le asigna diputados, no se elimina del porcentaje general el correspondiente a las candidaturas independientes como se buscaba con los recursos presentados. Las candidaturas independientes son las que no reciben el patrocinio de un partido político.

En este contexto, se emitió la primera declaratoria de pérdida de registro del PT. Mediante la Resolución INE/JGE110/2015, del 3 de septiembre de 2015 se declaró la pérdida del registro del PT, pero también, en el cuarto punto de la Resolución se deja salvo su participación en una elección extraordinaria. Es decir, el PT estaba habilitado para participar en la elección extraordinaria de aguas calientes. De lo expuesto, se destaca que el procedimiento administrativo sancionador es el procedimiento que debe aplicarse para la cancelación del registro electoral. Por cuanto la máxima sanción para un partido es la pérdida del registro se debe cumplir el debido proceso en toda instancia, incluida la sede administrativa.

Según la Resolución INE/JGE110/2015, del 3 de septiembre de 2015, se puede notar que hay similitudes con la Resolución PLE-CNE-9-31-10-2019, expedida por el CNE el 31 de octubre de 2019, en cuanto en los dos procedimientos administrativos no se otorga a la parte afectada la posibilidad de ejercer el derecho de defensa. En la resolución del INE, hay antecedentes, consideraciones y la parte resolutive.

Retomando el análisis de este caso, el PT tenía otros argumentos, en tanto le faltaban unos cuantos votos para mantener el registro y había un proceso electoral extraordinario en camino. La Resolución del INE fue impugnada, por el PT, algunos militantes y por el Partido Acción Nacional, en adelante PAN. En esta ocasión el TEPJF mediante la sentencia SUP-RAP-654/2015 y acumulados le dio la razón al PT. En esta sentencia se desarrolla la garantía de permanencia. Además, se abordan otros preceptos jurídicos que han sido desarrollados en este trabajo.

En este sentido, y dada la trascendencia de la decisión, el órgano jurisdiccional realizó un análisis de la naturaleza de la Junta General Ejecutiva dentro de la estructura del INE, para concluir que ésta es de carácter “ejecutora” y no “decisoria”, por lo que su función respecto de la pérdida de registro de los partidos políticos se restringe a la elaboración del

dictamen respectivo donde informe que un partido político ha caído en el supuesto de pérdida de registro por no obtener al menos 3% de la votación.

Además, partir de ahora, deberá garantizar derecho de audiencia al partido político que caiga en dicho supuesto y sólo posteriormente, elaborar y presentar un proyecto de resolución ante el Consejo General para que éste, como máximo órgano de dirección del Instituto tome la decisión correspondiente.¹⁰⁰

Esta es la parte más relevante dentro del caso, por cuanto en esta sentencia se ratifica que el debido proceso, debe ser aplicado en el procedimiento administrativo sancionador. Para completar el análisis del caso del PT, se va a mencionar de manera breve lo más importante de las acciones jurídicas que se desarrollaron. En virtud de que existieron varias resoluciones y se desarrollaron varios aspectos procesales electorales, el TEPJF y Bárbara Torres le dan importancia a otros aspectos además del debido proceso y el derecho de audiencia. En todo caso, hay que mencionar que, en aplicación de la sentencia SUP-RAP-654/2015, el INE concedió tres días al PT para que ejerza su defensa. En este sentido, el PT fundamentó su defensa en que era incorrecto que se le quitará el registro basado en los votos obtenidos en las elecciones ordinarias y que se le permitiera participar en la elección extraordinaria de Aguas calientes y que los votos obtenidos no sumen al universo de votos alcanzados.

El INE volvió a ratificar la pérdida del registro del PT, mediante el Acuerdo INE/CG936/2015 y que la elección extraordinaria tenía como único fin la integración total de la Cámara de Diputados. Este acuerdo fue impugnado y el TEPJF mediante la sentencia SUP-RAP-756/2015, el 2 de diciembre de 2015 dispuso:

El Consejo General del Instituto Nacional Electoral deberá emitir la resolución que en Derecho corresponda en relación con el registro del Partido del Trabajo como partido político nacional, una vez que cuente con los resultados de la elección extraordinaria del distrito federal 01 de Aguascalientes, sumando los mismos, a los de los restantes doscientos noventa y nueve distritos electorales federales, y a partir de ello determinar si se actualiza o no el supuesto normativo correspondiente; fundada en los resultados de los cómputos y declaración de validez respectivas de los consejos del Instituto Nacional Electoral, así como en las resoluciones emitidas por las salas de este Tribunal Electoral, y elaborar el proyecto de resolución correspondiente.¹⁰¹

Cabe recalcar que en esta sentencia hay el voto diferenciado del magistrado Constancio Carrasco Daza, el fundamento jurídico se encuentra en el artículo 187 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Para terminar con el caso del PT es necesario indicar que mediante la Resolución INE/CG1049/2015, del 16 de diciembre de

¹⁰⁰ *Ibíd.*, 226.

¹⁰¹ México Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, “Sentencia” SUP-RAP-756/2015, 2 de diciembre de 2015, 25.

2015, el INE resolvió que el PT mantenía el registro. Por cuanto en las elecciones de Aguas calientes el PT obtuvo 14046 votos y para mantener el registro necesita 1572 votos, razón por la cual el PT finalmente pudo mantener su registro. Sobre el tema jurisprudencial de este caso hay varios elementos que no se abordan por el espacio. Por ejemplo, hay que señalar que en base a este caso el TEPJF emitió la Tesis XXII/2016 sobre la pérdida del registro de los partidos políticos, en la que indica que la designación de interventor en el procedimiento respectivo no impide el desempeño de sus actividades ordinarias

En México también se dio la pérdida del registro del Partido Encuentro Social, en cuyo caso se aplicó, de manera adecuada, el debido proceso en el procedimiento administrativo sancionador electoral. Este es un caso en que si se dio la oportunidad de que el partido puede ejercer su derecho a la defensa, la misma que la ejerció con estas pruebas.

En ese sentido, el seis de septiembre del presente año, el partido político desahogó la vista antes citada y formuló alegatos respecto a la declaratoria referida. En dicho escrito, además de las argumentaciones que plasma en ejercicio de su derecho, en la página 131 se advierte que también ofreció como pruebas diversas documentales, pruebas técnicas, instrumental de actuaciones y la presuncional, en su doble aspecto, legal y humana¹⁰²

El Partido Encuentro Social acudió a la sede jurisdiccional e interpuso un recurso de apelación. Mediante la sentencia SUP-RAP-32/2019 el TEPJF confirmó el acuerdo impugnado y el Partido Encuentro Social perdió su registro, por no cumplir con lo dispuesto en el artículo 94, párrafo 1, inciso b) de la LGPP. Encuentro Social solo obtuvo el 2,78% de votos en la elección federal ordinaria del 1 de julio de 2018.

2.2. Legislación y jurisprudencia sobre la pérdida de la personería jurídica de los partidos políticos en Colombia

La normativa que regula la pérdida de la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos están en la Constitución Política de Colombia, en adelante Constitución de Colombia, y en la Ley 130 de 1994, en adelante Ley 130. En el artículo 108 de la Constitución de Colombia hay 2 causas para que los partidos y movimientos políticos pierdan su personería jurídica.

¹⁰²México Consejo General del Instituto Nacional Electoral, “Resolución” INE/CG1302/2018, 12 de septiembre de 2018, 15.

Artículo 108. *Acto Legislativo 01 de 2009, artículo 2. El artículo 108 de la Constitución quedará así:*

El Consejo Nacional Electoral reconocerá personería jurídica a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos. Estos podrán obtenerlas con votación no inferior al tres por ciento

(3%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado. Las perderán si no consiguen ese porcentaje en las elecciones de las mismas corporaciones públicas. Se exceptúa el régimen excepcional que se estatuya en la ley para las circunscripciones de minorías étnicas y políticas, en las cuales bastará haber obtenido representación en el Congreso.

También será causal de pérdida de la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos si estos no celebran por lo menos durante cada dos (2) años convenciones que posibiliten a sus miembros influir en la toma de las decisiones más importantes de la organización política [...] ¹⁰³

En cuanto a la Ley, el artículo 4 de la Ley 130 regula las otras causas por las que un partido o movimiento político puede perder su personería jurídica.

Los partidos y movimientos políticos perderán su personería jurídica cuando se encuentren incurso en una de las siguientes causas:

1. Cuando en una elección no obtengan a través de sus candidatos por los menos 50.000 votos o no alcancen, o mantengan, representación en el Congreso, conforme al artículo anterior;
2. Cuando, de acuerdo con sus estatutos, proceda su disolución; y
3. Cuando el Consejo Nacional Electoral así lo declare, en los casos previstos por la presente Ley. ¹⁰⁴

Con relación a la jurisprudencia sobre la pérdida de la personería jurídica, hay un caso de relevancia y es el que se refiere a una consulta al Concejo de Estado y a la Sala de Consulta y Servicio Civil sobre el Umbral electoral. Reglas para su aplicación. Cancelación de personería de la Unión Patriótica. La sentencia tiene tres partes esenciales, los antecedentes, las consideraciones y la respuesta de la Sala. Como se hizo con el caso ecuatoriano se va a resumir lo más importante de la sentencia.

En los antecedentes, que son siete, se indica que la consulta es realizada por el Ministerio del Interior. El primer antecedente es que el partido Unión Patriótica no se presentó en las elecciones legislativas de 2002 por la persecución y exterminio que sufrían sus dirigentes y partidarios desde hace varios años.

En el segundo antecedente se manifiesta que la ausencia de la Unión Patriótica llevó a que el Consejo Nacional Electoral, en adelante CNE, cancelará su personería jurídica. La razón para la cancelación de la personería fue el numeral 1 del artículo 4 de la Ley 130, que dispone que se pierda cuando en una elección no obtengan a través de sus

¹⁰³ Colombia, *Constitución Política de Colombia*, Gaceta Constitucional 144, 4 de julio de 1991, art. 108.

¹⁰⁴ Colombia, *Ley 130 de 1994*, Diario Oficial 41280, 23 de marzo de 1994, art. 4

candidatos por los menos 50. 000 votos o no alcancen, o mantengan, representación en el Congreso. Esta decisión fue adoptada mediante Resolución 5659 del 30 de septiembre de 2002 y ratificada en la Resolución 7477 de 2002.

En el tercer antecedente se menciona que, en la sentencia del 4 de julio de 2013, la Sección Quinta del Consejo de Estado anuló las decisiones del CNE sobre la cancelación de la personería de la Unión Patriótica. El fundamento fue que la causal invocada era inaplicable a este partido, porque se encontraba en una situación evidente de amenaza y desprotección.

En el cuarto antecedente se indica que el CNE devolvió la personería a la Unión Patriótica, mediante la Resolución 2576 del 24 de septiembre de 2013. Así también, en el quinto antecedente se menciona que el Gobierno Nacional adelanta un proceso de acercamiento con las víctimas y sobrevivientes de la Unión Patriótica para un eventual proceso de reparación integral en el marco de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

En el sexto antecedente se indica que la mesa interinstitucional de trabajo creó el Comité de Garantías Electorales para la Unión Patriótica mediante resolución 2012 de 2013. Que la finalidad es brindar garantías para la participación efectiva de Unión Patriótica y de su inserción paulatina en la vida política del país.

En el séptimo antecedente se menciona que la consulta, se hace para garantizar que la sentencia del Consejo de Estado del 4 de julio de 2013 tenga efectos reales en la protección de los derechos de participación de la Unión Patriótica. Por tanto, el aplicar el umbral electoral a la Unión Patriótica en las elecciones del 2014, cuando apenas empieza su reintegración, podría resultar contrario a la Sentencia del Consejo de Estado que le restituyó su personería jurídica, y a los fines de la justicia restaurativa de la ley 1448 de 2011.

En base a estos antecedentes, el Consejo de Estado se plantea cuatro preguntas. La primera pregunta es: ¿Operaría el principio de ultractividad de la legislación electoral, en el sentido de aplicar las normas electorales y constitucionales vigentes al 30 de noviembre de 2002 al partido Unión Patriótica para efectos de las elecciones de 2014?

La segunda pregunta es ¿Sería viable, en el marco legal de víctimas y reparación, otorgarle un periodo de gracia para que esta agrupación política no participe en las elecciones de 2014 y aun así mantenga su personería jurídica?

La tercera pregunta es ¿Sería viable aplicar la excepción contemplada en la parte final del artículo 108 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo No 01 de 2009, en el sentido de que si dicho partido participa en las elecciones de 2014 y

obtiene representación en el Congreso bastará con ello para mantener la personería jurídica?

Finalmente, el Consejo de Estado se pregunta ¿Qué medidas alternativas propondría el Consejo de Estado, para que sean aplicadas a este partido político y así evitar una nueva pérdida de su personería jurídica en futuras contiendas electorales, dando eficacia sustancial a la mencionada sentencia?

En la segunda parte de la sentencia que son las consideraciones o ratio decidendi, se desarrollan tres aspectos con los que se resuelven las cuatro preguntas planteadas. Los tres aspectos son: a. El umbral electoral, b. Sentencia del Consejo de Estado del 4 de julio de 2013. Reglas para la interpretación del artículo 108 de la Constitución Política sobre umbral electoral, y c. El caso consultado.

Sobre el umbral electoral, el Consejo de Estado de Estado hace un análisis de la normativa jurídica sobre los derechos y deberes de los partidos y movimientos políticos. La evolución del artículo 108 de la Constitución de Colombia, primero exigía para mantener la personería jurídica obtener 50 000 votos o alcanzar representación en el Congreso. Disposición que cambio con el Acto Legislativo 1 de 2003 que exigía el 2% de los votos emitidos, lo que significó un aumento del umbral electoral. Finalmente, con el Acto Legislativo 1 de 2009 el umbral aumento al 3% de los votos emitidos válidamente.

Se observa entonces que en ambas reformas constitucionales tanto los partidos y movimientos políticos existentes como los que voluntariamente se quisieran crear después de expedidas las nuevas reglas de funcionamiento del umbral electoral, tenían un periodo electoral completo para enfrentar los retos que ello implicaba.

Esta circunstancia es especialmente relevante para la presente consulta pues denota el entendimiento que siempre se ha tendido entre los propios partidos políticos representados en el Congreso y que participaron en la aprobación de las referidas reformas constitucionales, en el sentido de que la superación del umbral electoral exige contar con un plazo razonable de preparación para la contienda electoral.¹⁰⁵

El siguiente aspecto que se analiza en los considerandos es la sentencia del Consejo de Estado del 4 de julio de 2013. En esta sentencia se revisó la legalidad de las Resoluciones 5559 y 7477 de 2002 del CNE, por las cuales se canceló la personería jurídica del partido Unión Patriótica. La demanda de nulidad se basaba en la imposibilidad de aplicar esa causal porque la ausencia de dicho partido en las elecciones del 2002 se debió al exterminio de sus líderes, candidatos y miembros elegidos, así como muchos de sus militantes, lo que generaba una situación de fuerza mayor.

¹⁰⁵ Colombia Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil, “Sentencia” Radicación No 2202, Expediente: 11001-03-06-000-2014-00044-00, 1 de abril de 2014, 9.

Frente a esta argumentación, el Consejo de Estado concluyó que, efectivamente, la Unión Patriótica enfrentaba una situación fáctica anormal que obligaba a hacer un análisis sobre el umbral. Esta situación de fuerza mayor según la sentencia, tuvo las características de ser grave, extraordinaria y ajena al partido afectado. El razonamiento principal de la sentencia fue que la regla del umbral electoral debe ser interpretada sistemáticamente con otros valores y principios constitucionales como los de pluralismo y participación, y resolver situaciones excepcionales y de anormalidad.

En base a estos elementos el Consejo de Estado determina que la sentencia analizada no establece a futuro ninguna exención o protección especial o intemporal para dicho partido respecto al umbral electoral. Además, señalan que eso no significa que las autoridades deban tener en cuenta la sustantividad de la sentencia y dotarla de efectividad.

En el tercer aspecto de los considerandos, en el caso consultado se desarrollan tres elementos. El primero señala los supuestos del caso analizado; el segundo, la respuesta a las soluciones interpretativas que plantea la consulta en sus tres primeras preguntas; y, el tercero, la solución del asunto a partir de la efectividad material de la sentencia del 4 de julio de 2013 del Consejo de Estado y de la aplicación de su ratio decidendi. Respuesta a la 4ta pregunta.

En los supuestos del caso analizado se indican cinco supuestos. i) La Unión Patriótica se encuentra reconocida como víctima del conflicto armado, ii) Participa en un dialogo con el Estado para una eventual reparación integral, iii) Aún se encuentra indefensa por las constantes persecuciones y exterminio de sus dirigentes y militantes; iv) estuvo impedida de ejercer sus derechos políticos de 2002 a 2013 debido a la cancelación de su personería jurídica por el CNE, decisión que fue anulada por el Consejo de Estado; y, v) El 24 de septiembre de 2013 el CNE, reconoció a sus directivas, lo que no les permitió prepararse para las elecciones legislativas del 9 de marzo de 2014.

En la respuesta a las soluciones interpretativas que plantea la consulta en sus tres primeras preguntas. La Sala indica que las alternativas planteadas por el organismo consultante no son viables. La sala explica porque no son viables estas tres interrogantes. 2.1. En relación a la primera pregunta la Sala no encontró fundamento para hacer una aplicación ultractiva del umbral electoral de 2002 (la obtención de 50 000 votos), porque se trata de un régimen derogado por dos reformas constitucionales y porque el principio de legalidad exige que la autoridad electoral aplique la norma vigente al momento de expedir la respectiva decisión administrativa.

Con respecto a la segunda interrogante, en el punto 2.2. La Sala indica que sobre la posibilidad de que la Unión Patriótica no se presente a las elecciones legislativas de 2014, es una hipótesis superada. El partido inscribió candidatos a la Cámara de Representantes según información disponible de la Registraduría Nacional del Estado Civil. En el punto 2.3 en que se responde a la tercera interrogante, planteada al final de los antecedentes, la Sala indica que actualmente no existe una circunscripción especial. Por lo tanto, la tercera pregunta de la consulta parte de un supuesto jurídico imposible.

El tercer aspecto desarrollado, en las consideraciones, es la solución del asunto a partir de la efectividad material de la sentencia del 4 de julio de 2013 del Consejo de Estado y de la aplicación de su ratio decidendi. Respuesta a la 4ta pregunta. La cuarta pregunta versa sobre que otra posibilidad habría para la Unión Patriótica si las primeras tres interrogantes no fueran jurídicamente viables.

Al respecto la Sala comparte lo señalado por el organismo consultante en el sentido de que la grave y prolongada afectación a la Unión Patriótica no se supera instantáneamente con la devolución de la personería jurídica y sin un mínimo periodo de transición que le permita reorganizarse. Los fundamentos jurídicos están en la sentencia del 4 de julio de 2013 del Consejo de Estado.

Con base a los razonamientos de la sentencia del 2013 sumando a los otros aspectos que se desarrollaron en esta consulta, la Sala determina que debe haber un proceso de transición para que se restablezcan los derechos políticos de la Unión Patriótica.

En consecuencia, la Sala concluye que la Unión Patriótica debe mantener su personería jurídica hasta las próximas elecciones legislativas del 2018, con el fin de que pueda ejercer a plenitud sus derechos de participación y enfrentarse en ese momento, en condiciones de igualdad material, a las exigencias derivadas del artículo 108 de la Constitución.¹⁰⁶

La sentencia concluye con la sección de la Sala responde. Esta es la parte resolutoria de la sentencia, en donde se responde a la consulta, la misma tiene cuatro puntos que son respondidos. Aunque en las consideraciones ya se indicaron cuáles fueron las respuestas a las cuatro preguntas es adecuado indicar como se resolvió esta consulta. La primera pregunta es: ¿Operaría el principio de ultractividad de la legislación electoral, en el sentido de aplicar las normas electorales y constitucionales vigentes al 30 de

¹⁰⁶ Colombia Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil, “Sentencia” Radicación No 2202, Expediente: 11001-03-06-000-2014-00044-00, 1 de abril de 2014, 23.

noviembre de 2002 al partido Unión Patriótica para efectos de las elecciones de 2014? La respuesta de la sala es que de acuerdo a lo expuesto en la parte considerativa de la consulta no se cumplen los presupuestos necesarios para la aplicación ultractiva de las normas electorales.

Con respecto a la pregunta dos ¿Sería viable, en el marco legal de víctimas y reparación, otorgarle un periodo de gracia para que esta agrupación política no participe en las elecciones de 2014 y aun así mantenga su personería jurídica? La sala responde que el Partido Unión Patriótica inscribió candidatos a las elecciones legislativas de 2014, por lo que no se presenta la hipótesis fáctica para responder esa pregunta.

En la tercera pregunta ¿Sería viable aplicar la excepción contemplada en la parte final del artículo 108 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo No 01 de 2009, en el sentido de que si dicho partido participa en las elecciones de 2014 y obtiene representación en el Congreso bastará con ello para mantener la personería jurídica? La sala responde que el acto legislativo 1 de 2013 eliminó la circunscripción especial para las minorías políticas. Por lo tanto, en este momento no hay una regulación especial para aplicar la excepción del artículo 108 de la Constitución de Colombia.

Finalmente, en la cuarta pregunta ¿Qué medidas alternativas propondría el Consejo de Estado, para que sean aplicadas a este partido político y así evitar una nueva pérdida de su personería jurídica en futuras contiendas electorales, dando eficacia sustancial a la mencionada sentencia? La sala responde que:

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado considera que la aplicación del umbral electoral a la Unión Patriótica en las elecciones al Congreso de la República del 2014 haría nugatoria la efectividad de la Sentencia del Consejo de Estado del 4 de julio de 2013.

El análisis sistemático de la situación de la Unión Patriótica, en términos de la efectividad material de la Sentencia del 4 de julio de 2013, implica que ese partido conserve su personería jurídica hasta las próximas elecciones legislativas (2018), momento en el cual habrá transcurrido un plazo razonable para que pueda ejercer sus derechos de participación y enfrentar el umbral electoral en condiciones de igualdad.¹⁰⁷

En esta consulta, que tiene como base una sentencia del Consejo de Estado del 4 de julio de 2013 hay varios aspectos relevantes. En esta sentencia se expone cómo evolucionó el umbral para la pérdida de la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos, con los actos legislativos que aumentaron el porcentaje hasta el 3%. El otro aspecto relevante es que para que se pueda aplicar este umbral, los partidos

¹⁰⁷ Colombia Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil, “Sentencia” Radicación No 2202, Expediente: 11001-03-06-000-2014-00044-00, 1 de abril de 2014, 25.

políticos deben estar en igualdad de condiciones, hecho que se puede concluir cuando se hace una interpretación armónica de la Constitución.

3. Los parámetros del debido proceso aplicados en el procedimiento administrativo sancionatorio electoral de cancelación del registro nacional permanente de organizaciones políticas locales.

Sobre los parámetros del debido proceso a lo largo de este trabajo, se menciona que en el procedimientos administrativo sancionatorio, se aplican los mismos que en sede jurisdiccional, aunque hay más flexibilidad por los fines que busca la administración pública, función electoral, que son diferentes a la función judicial.

En la cancelación del registro nacional permanente de organizaciones políticas locales, hay algunos parámetros que debe observar el CNE. Los parámetros están delineados en la CRE, en el CD, en el COA, en la jurisprudencia y en la doctrina que se ha expuesto a lo largo de esta investigación.

El organismo electoral administrativo por mandato constitucional y legal, debe aplicar el artículo 328 del CD y las reglas de la sentencia No. 804-2019-TCE/905-2019-TCE (ACUMULADAS). En todo procedimiento administrativo, el CNE debe conceder a las organizaciones políticas el derecho a la defensa y motivar sus resoluciones. En los procedimientos de cancelación del registro nacional permanente de organizaciones políticas locales se debe permitir que las organizaciones políticas presenten sus pruebas y descargos.

El procedimiento para que se pueda cumplir con la garantía del debido proceso es el procedimiento administrativo sancionador. Las etapas o los momentos procesales están determinados en el COA. En tanto no existe un procedimiento administrativo sancionador electoral, se debe recurrir a este procedimiento descrito en el COA, en aplicación de la supletoriedad, que establece el artículo 394 del CD.

En la revisión del caso colombiano se pudo corroborar que la constitución se debe interpretar de manera armónica. En otros capítulos se mencionó que los principios están interrelacionados. Por lo tanto, hay que indicar que para que se apliquen las normas de cancelación del registro nacional permanente de organizaciones políticas, el partido que vaya a ser sancionado debe estar en igualdad de condiciones con respecto al resto de organizaciones. En otras palabras, si existen circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito que afecten a una organización política se deben tomar en cuenta estas

circunstancias para que se aplique adecuadamente el procedimiento administrativo sancionador electoral.

En este capítulo se revisa la jurisprudencia ecuatoriana y la legislación y jurisprudencia en el derecho comparado. Con estos elementos, se detecta que el debido proceso no se aplicó en la cancelación del registro de organizaciones políticas, en los casos estudiados.

En la sección del derecho comparado, se puede corroborar que hay otros aspectos que deben ser analizados en el derecho procesal electoral. En el caso colombiano, hay un análisis sobre la interpretación armónica de la Constitución, elemento que se debe observar cuando se aplica un procedimiento de cancelación del registro de una organización política.

Conclusiones generales

El debido proceso es un conjunto de principios que se deben aplicar cuando hay derechos y obligaciones en conflicto. La aplicación es tanto en sede administrativa como jurisdiccional. En sede administrativa se busca la celeridad de los procedimientos, sin embargo, no se puede vulnerar derechos por agilidad o por desconocimiento.

Una vez que se demostró que hay un caso en el que se vulneró el debido proceso, en la garantía de defensa, en su elemento de la motivación, es necesario identificar porque se dio esta circunstancia. En este sentido, se indicó cual es la normativa que regula el procedimiento de cancelación del registro nacional permanente de organizaciones políticas locales.

En este trabajo, se habla de un procedimiento administrativo sancionador electoral porque en la doctrina, cuando se habla de la sanción administrativa se aplica este procedimiento. En tanto, el derecho electoral es reciente, no hay un gran desarrollo sobre este particular. Entonces, lo más adecuado es aplicar las instituciones del derecho, que se aplican en otras materias y lo más cercano al derecho electoral es el derecho administrativo. Los legisladores lo han entendido de esta manera, porque disponen que se aplique el COA de manera subsidiaria. El CD no regula varios aspectos de la función electoral y quedan vacíos como en el procedimiento administrativo sancionador electoral.

En esta investigación, se puede encontrar que la seguridad jurídica se vulnera por los vacíos que hay en la ley electoral. Estos vacíos son regulados por las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales.

La función electoral es parte de la administración pública, entonces, sus organismos, deben aplicar el principio de legalidad. En la CRE, en el artículo 225, se determina de manera clara que la Función electoral es parte del sector público y en el artículo 226 se determina que el sector público actúa de conformidad con el principio de legalidad. Las instituciones públicas solo pueden actuar de conformidad a las atribuciones y competencias determinadas en la constitución y la ley.

El CNE y el TCE no pueden actuar de forma arbitraria, sus miembros no pueden crear procedimientos. Si en el CD no hay un procedimiento administrativo sancionador electoral, ocurre lo que paso en el caso analizado. Por cuanto, no hay procedimiento, solo se remitieron a reproducir informes técnicos y se emitió una resolución sin tomar en cuenta a las organizaciones políticas afectadas.

En la jurisprudencia electoral, se detecta la vulneración al debido proceso y se dictan algunas reglas sobre este procedimiento. En las reformas al CD, se determina que, en estos procedimientos, se debe respetar el derecho de defensa, pero no se regula lo concerniente al procedimiento administrativo sancionador electoral.

Cuando se vuelva a suscitar un caso de cancelación de registro nacional permanente de organizaciones políticas locales, después de todo lo analizado, no se sabe cuál es el procedimiento. De acuerdo a la jurisprudencia electoral, el procedimiento administrativo sancionatorio debe aplicarse para cancelar el registro electoral, en el procedimiento se debe respetar el derecho de defensa de conformidad con la CRE y el CD. En el voto concurrente de la jurisprudencia analizada, se plantea que el procedimiento administrativo sancionador electoral debe ser el que consta en el artículo 244 y siguientes del COA, se entiende que esta postura se basa en el artículo 394 del CD, donde se dispone que se puede usar el COA supletoriamente.

En derecho público no puede existir suposiciones, entonces es urgente que en el CD, se determine con claridad cómo se debe aplicar el procedimiento administrativo sancionador electoral. La legalidad se opone a la arbitrariedad. La seguridad jurídica exige normas jurídicas previas, claras y aplicadas por las autoridades.

En este marco, se puede observar que no existe un procedimiento para aplicar las causales de extinción de las organizaciones políticas, es decir, en ninguna ley o reglamento, se menciona de manera específica cuál es el procedimiento administrativo sancionador electoral. Este procedimiento debe constar en la ley, de manera concreta se debería crear una ley procesal electoral, en la que se regule aspectos administrativos y jurisdiccionales.

En el caso del derecho administrativo la sede administrativa y jurisdiccional están reguladas en leyes diferentes. En materia electoral, todo está en una sola ley, para tener un avance por lo menos los aspectos procesales se deberían desarrollar en una ley diferente, en esa ley se podría regular los aspectos jurisdiccionales y administrativos, después se puede hacer lo que ocurre con el derecho administrativo o tomar un camino diferente en virtud de la autonomía del derecho electoral.

Sobre los cambios que se pueden dar en el aspecto legislativo hay varias opciones. En todo caso, este trabajo demuestra que se deben hacer cambios en la ley electoral, los procedimientos administrativos electorales no están regulados de manera adecuada.

En cuanto a las autoridades electorales, el máximo organismo de justicia electoral es el TCE. En tal virtud los jueces de este organismo deben estar a la altura de los jueces

de la Corte Constitucional. No se recomienda que la Corte Constitucional conozca de temas de derecho electoral por el tiempo que les lleva resolver una causa. En materia electoral los tiempos son muy cortos.

Como las elecciones son cada cuatro años, durante el tiempo de poca actividad, los funcionarios electorales tienen que prepararse para resolver con celeridad los casos que lleguen a su conocimiento, deben tener gran experticia en la materia y aplicar la constitución y los instrumentos de derechos humanos. En este contexto, los organismos electorales deben buscar convenios con la escuela judicial y con la Corte Constitucional para mejorar su formación.

En este trabajo, se puede detectar que hay falencias en varios aspectos del derecho electoral. En el Ecuador el estudio del derecho electoral es mínimo, por tal razón, se debe recomendar que en la academia se sigan dando cambios para mejorar la difusión del derecho electoral y el derecho procesal electoral.

La importancia del derecho electoral es evidente, en tanto, las organizaciones políticas gobiernan los países. En el poder ejecutivo y legislativo están personas que representan a las organizaciones políticas. En consecuencia, hay que involucrarse más en los temas políticos y en el caso de los abogados y estudiantes de derechos debemos tener una mejor formación en el derecho electoral.

En México hay un gran desarrollo del derecho electoral. En este país se escriben varios trabajos sobre el tema, en gran medida se debe a la labor académica de las universidades, por ejemplo, la Universidad Nacional Autónoma de México ha contribuido con varias obras de derecho electoral. En este sentido, en Ecuador la academia debe cumplir un papel similar para mejorar el sistema. La formación en derecho electoral en el pregrado es muy básica. En el posgrado recién se están abriendo maestrías en esta área. En estos temas hay mucho por hacer y la academia debe cumplir un rol protagónico.

Los problemas que se detectaron en este trabajo, se deben en gran medida a la formación sobre aspectos de derecho procesal electoral. En alguna medida este trabajo busca generar mayor difusión del derecho procesal electoral y que los aspectos que aquí se analizan sean debatidos en la academia y otros espacios.

Bibliografía

- Aguado, Teresa. *El Principio de Proporcionalidad en el Derecho Penal*. Madrid: Edersa, 1999.
- Aguilar, Miguel. *Principio de inocencia: Principio Fundamental en el Sistema Acusatorio*. México, D.F.: Consejo de la Judicatura Federal, 2009.
- Alexy, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.
- Atienza, Manuel. *Curso de argumentación jurídica*. Madrid: Trotta, 2013.
- Baca Mancheno, Patricio. “El debido proceso en el Tribunal Contencioso Electoral en el Ecuador”. En *Justicia Electoral en Iberoamérica Memorias de la III Conferencia*. Quito: Tribunal Contencioso Electoral, 2012.
- Baca Mancheno, Patricio, y Vicente Cárdenas Cedillo. *Derecho electoral ecuatoriano: el debido proceso en las acciones y recursos contencioso electorales*. Quito: Tribunal Contencioso Electoral del Ecuador, 2014.
- Balbuena, Pedro, Luz Díaz, y Tena Félix. *Los Principios Fundamentales del Proceso Penal Vistos por las Cortes de Apelación*. Santo Domingo, D. N.: Editorial UNIBE, 2008.
- Bareiro, Line, y Lilian Soto. “XXIII. Los partidos políticos: condiciones de inscripción y reconocimiento legal”. En *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Segunda edición. México, D.F.: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2007.
- Bedolla, Ludwig. “Formación de partidos políticos en perspectiva comparada”. En *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva estatal e internacional*. México, D.F.: TEPJF, 2014.
- Cárdenas, Vicente, Miguel Pérez, y Fabián Moreno. *Democracia y sufragio en el Ecuador*. Quito: Tribunal Contencioso Electoral, 2014.
- Chavez, Jaime. “El desarrollo del debido proceso en las actuaciones administrativas para la formación de contratos estatales”. *Vniversitas*, núm. 130 (2015): 91–134. doi:10.11144/Javeriana.vj130.ddpa.
- Cruz, Oscar. *Defensa a la defensa y abogacía en México*. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 2015.

- Cuarezma, Sergio. “El rol de la defensa en la fase de investigación en el Código procesal penal de la República de Panamá”. En *Las garantías constitucionales y convencionales, aplicadas al proceso*. Managua: Instituto de Estudio e Investigación Jurídica (INEJ), 2017.
- Cuevas, José. “El perfil ideológico y el grado de democracia interna en Partidos políticos de tres países latinoamericanos: México, Costa Rica y Colombia. Un estudio de las percepciones de sus Militantes”. En *Partidos políticos, representación y democracia Estructura interna de los partidos políticos*, Vol. Cuaderno de Estudio No. 2. Quito: Tribunal Contencioso Electoral, 2014.
- Ferrajoli, Luigi, Norberto Bobbio, y Perfecto Andrés Ibáñez. *Derecho y razón: teoría del garantismo penal*. Madrid: Trotta, 1995.
- Fuentes, Hernán. “El principio de proporcionalidad en derecho penal. Algunas consideraciones acerca de su concretización en el ámbito de la individualización de la pena”. *Revista Ius et Praxis* 14, núm. 2 (2008): 1–24. doi:<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19714201>.
- Gascón Abellán, Marina. “Freedom of Proof? El cuestionable debilitamiento de la regla de exclusión de la prueba ilícita.” En *Estudios sobre la prueba*. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 2006.
- Gómez Tomillo, Manuel. *Derecho administrativo sancionador Parte general. Teoría general y práctica del derecho penal administrativo*. Segunda edición. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi SA, 2010.
- Gozáini, Osvaldo. *Debido proceso*. Santa Fe: Editorial Rubinzal Culzoni, 2004. <http://gozaini.com/publicaciones/libros-proprios/>.
- . *El debido proceso: derecho procesal constitucional*. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni editores, 2004.
- Güechá, Ciro. *Derecho procesal administrativo*. Bogotá, Colombia: Grupo Editorial Ibáñez, 2014.
- Lopez, Halley. *Derecho Procesal Administrativo*. Lima: Fondo Editorial de la Universidad Continental, 2014.
- Martin Jurado, Richard. “Procedimiento administrativo sancionador en materia de contratación pública. Derecho al debido proceso en sede administrativa y protección constitucional para el ejercicio de la función arbitral”. *Ius et Praxis*, núm. 44 (2013). doi:<https://doi.org/10.26439/iusetpraxis2013.n044>.

- Medellín, Ximena. *Principio pro persona*. México, D.F.: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2013.
- Mejía Salazar, Álvaro. *La Oralidad y los Principios del Procedimiento*. Quito: Ius et Historiæ, 2018.
- Moreta, Andrés. *Procedimiento administrativo y sancionador en el COA*. Quito: Tendencia legal, 2019.
- Naranjo, Vladimiro. *Teoría constitucional e instituciones políticas*. Bogotá: Temis S.A., 2003.
- Orozco, Jesús. “El contencioso electoral, la calificación electoral”. En *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2007.
- Oyarte, Rafael. *Derecho Constitucional*. 2a ed. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2016.
- Parra Quijano, Jairo. *Manual de Derecho probatorio*. Bogotá: Editorial ABC, 2006.
- Quintero, Beatriz, y Eugenio Prieto. *Teoría General del Derecho Procesal*. Bogotá: Temis S.A., 2008.
- Ramos, Inmaculada, y Jan Woischnik. “Principios constitucionales en la determinación legal de los marcos penales. Especial consideración del principio de proporcionalidad”. En *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 2001a ed. Montevideo; Buenos Aires: Konrad -Adenauer- Stiftung, 2001.
- Rojas, Enrique. *La Teoría del Proceso*. Santa Fe de Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2002.
- Romero, Juan. *Argumentación Jurídica y sus criterios de evaluación. Nuevas propuestas*. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 2019.
- Ruocco, Graciela. “El Principio del ‘Debido Proceso’ en vía administrativa”. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia* v. 13, núm. n. 13 (junio de 2013): 2–17.
- Salmón, Elizabeth, y Cristina Blanco. *El derecho al debido proceso en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Lima: Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2012.
- Silva de Lapuerta, Marta, Silvia García Malsipica, Mariano Herranz Vega, España, y Ministerio de Justicia. Abogacía General del Estado. Servicio Jurídico del Estado. *Manual de Derecho administrativo sancionador*. Cizur Menor (Navarra): Thomson-Aranzadi, 2014.

- Silva, Juan. “El derecho administrativo sancionador electoral y el estado constitucional y democrático de derecho en las sentencias del Tribunal Electoral”. En *Origen: Interpretación constitucional y jurisdicción electoral*. México, D.F.: Marcial Pons, 2008.
- Torres, Bárbara. “La conservación del registro del Partido del Trabajo en las elecciones de 2014-2015. Unas decisión a golpe de sentencias”. En *La (in) justicia electoral a examen*. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 2016.
- Villaverde, Ignacio. “La resolución de conflictos entre derechos fundamentales. El principio de proporcionalidad”. En *El principio de proporcionalidad y la interpretación constitucional*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008.
- Zambrano Álvarez, Diego. *Derecho electoral: pluralidad y democracia*. Quito: Tribunal Contencioso Electoral, 2012.
- Zovatto, Daniel. “XXIX. El financiamiento electoral: subvenciones y gastos”. En *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Segunda edición. México, D.F.: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2007.

Fuentes legales y sentencias

- Colombia. *Constitución Política de Colombia*, Gaceta Constitucional 144, 4 de julio de 1991.
- . *Ley 130 de 1994*. Diario Oficial 41280, 23 de marzo de 1994.
- Colombia. Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil. “Sentencia” Radicación No 2202, Expediente: 11001-03-06-000-2014-00044-00, 1 de abril de 2014. https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/140512_concepto-consejodeedo-up-pj2018.pdf
- Ecuador. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.
- . *Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador Código de la Democracia*. Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril de 2009.
- Ecuador. Tribunal Contencioso Electoral. “Sentencia”. En *Causa No. 804-2019-TCE/905-2019-TCE (ACUMULADAS)*, 19 de diciembre de 2019.

México. *Ley General de Partidos Políticos*. Diario Oficial de la Federación, 23 de mayo de 2014.

México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. “Sentencia” SUP-RAP-756/2015, 2 de diciembre de 2015.
https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0756-2015.pdf

México. Consejo General del Instituto Nacional Electoral. “Resolución” INE/CG1302/2018, 12 de septiembre de 2018.
<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/98445/CGex201809-12-dp-12.pdf>

Documentos electrónicos:

Corte IDH. “Sentencia de 19 de septiembre de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas)”. Caso Claude Reyes y otros Vs Chile. 19 de septiembre de 2006.
http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf