

Vinueza, Diego Pazmiño Holguín, Nina Pacari Vega, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia del doctor Edgar Zárate Zárate, en sesión del día jueves catorce de mayo de dos mil nueve.- Lo certifico.

f.) Dr. Arturo Larrea Jijón, Secretario General

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por ..... f.) Ilegible.- Quito, 22 de mayo del 2009.- f.) El Secretario General.

Quito D. M., 14 de mayo de 2009

**Sentencia No. 005-09-SEP-CC**

**CASO: 0112-09-EP**

**JUEZ SUSTANCIADOR: Dr. Edgar Zárate Zárate**

## **I. ANTECEDENTES**

### **De la Solicitud y sus Argumentos**

Mady Elena Gallardo Cadena, Directora Provincial de Manabí del PRIAN, interpone acción extraordinaria de protección en contra del Tribunal Contencioso Electoral. En lo principal la accionante manifiesta que la presente acción la deduce respecto de la Sentencia dictada el 25 de febrero del 2009 por el Tribunal Contencioso Electoral, dentro del juicio N.º 76-2009. Que la citada sentencia transgrede los derechos fundamentales consagrados en el artículo 61, numerales 1 y 2, y en el artículo 169<sup>1</sup> de la Constitución de la República, publicada en el Registro Oficial N° 449 del 20 de octubre del 2008; por lo tanto, la sentencia impugnada vulnera las garantías constitucionales a la participación política y al debido proceso a la que tienen derecho todos los ciudadanos. Que de conformidad con lo dispuesto en los artículos constitucionales precedentes, se deje sin efecto la sentencia del 25 de febrero del 2009 dictada por el Tribunal Contencioso Electoral, dentro de la causa N.º 76-2009, que consta a fojas 9-11 del expediente que sigue Mady Gallardo en contra del Tribunal Contencioso Electoral, mismos que resuelven rechazar el recurso de impugnación interpuesto por la accionante en su calidad de Directora Provincial del PRIAN en Manabí, por ser improcedente, y confirman la resolución de la Junta Provincial Electoral de Manabí por la que no se califica y se rechaza la lista de candidatos a concejales rurales del cantón Portoviejo, provincia de Manabí, presentada por el PRIAN, siendo pretensión de la recurrente que se inscriba las candidaturas en las dependencias públicas correspondientes de forma inmediata, para que de esta forma los ciudadanos ecuatorianos candidatizados por el PRIAN, hagan efectivo su derecho político de ser elegidos y de participar en los asuntos de interés público.

### **De la Contestación y sus Argumentos**

En la contestación a la demanda comparece la Doctora Tania Arias Manzano, en su calidad de Presidenta del Tribunal Contencioso Electoral, quien manifiesta que la Constitución de la República ha reservado a la justicia electoral la protección de un grupo de derechos constitucionales relacionados a la participación política, por lo que manifiesta textualmente que: (...), *el Tribunal Contencioso Electoral ejerce de forma única y privativa el control de constitucionalidad y legalidad de los actos de los organismos de administración electoral y de las organizaciones políticas, (...)*. Que los fallos y resoluciones emitidos por el Tribunal Contencioso Electoral constituyen jurisprudencia obligatoria por mandato constitucional, lo que implica que, "(...) *las resoluciones de este órgano de administración de justicia electoral no admiten recursos ni acciones de ninguna naturaleza, por cuanto su materia es estrictamente especializada y sujeta a principios jurídicos propios (...)*". Para colegir que, "*la acción extraordinaria de protección resulta inaplicable a decisiones de justicia electoral, dado que por la naturaleza de las funciones de los órganos electorales, que se materializan en los principios propios del derecho electoral, ningún otro órgano de justicia tiene potestad para revisar sus resoluciones y fallos de definitiva instancia e inmediato cumplimiento.*" Además, se expresa que el Tribunal recurrido ha resuelto los recursos contenciosos electorales de forma oportuna, y que el aceptar la acción interpuesta por la accionante interferiría negativamente en el proceso electoral, ya que las papeletas electorales se encuentran impresas, e inclusive se está embalando y entregando el material contentivo del kit electoral. Finalmente, la accionada manifiesta que, "*la Corte Constitucional para el Período de Transición carece de competencia en razón de la materia para entrar a revisar fallos de la justicia especializada en materia electoral (...)*"; y que la justicia electoral, en su momento oportuno, resolvió las impugnaciones presentadas respecto a la alternabilidad y paridad de género en la conformación de las listas pluripersonales, en concordancia al artículo 116 de la Constitución, precautelando los principios aludidos a través de la secuencia mujer-hombre u hombre-mujer, hasta completar el total de las candidaturas entre principales y suplentes.

## **II. ANÁLISIS DEL CASO**

En virtud de lo antes expuesto, el Pleno de la Corte Constitucional para el Período de Transición considera:

**PRIMERA.-** Que durante la tramitación de la presente acción no se ha omitido solemnidad sustancial alguna que pueda incidir en la resolución, por lo que se declara su validez.

<sup>1</sup> Artículo 61.- Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: 1. Elegir y ser elegidos. 2. Participar en los asuntos de interés público (...); artículo 169.-El sistema procesal es un medio para la realización de la justicia. Las normas procesales consagrarán los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, intermediación, celeridad y economía procesal, y harán efectivas las garantías del debido proceso. No se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades.

**SEGUNDA.-** Que el artículo 1 de la Constitución de la República vigente establece que “*El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia (...)*”, calificativo que denota a la Constitución como determinadora del contenido de la ley, el acceso y el ejercicio de la autoridad y la estructura del poder<sup>2</sup>, siendo los derechos de las personas, a la vez, límites del poder y vínculos<sup>3</sup>, por lo que la Constitución de la República es de directa e inmediata aplicación, y los derechos y garantías en ella contenidos justifican el orden institucional. El objeto de la acción extraordinaria de protección es, por lo tanto, el aseguramiento y la efectividad de los derechos y garantías fundamentales, evitando un perjuicio irremediable al incurrir el accionar de los jueces en una violación de las normas fundamentales, sea por acción u omisión en una sentencia, auto o resolución, en ejercicio de su actividad jurisdiccional. De esta forma, el artículo 52 de las Reglas de Procedimiento para el ejercicio de las competencias de la Corte Constitucional para el Período de Transición, establece los requisitos de procedibilidad de la acción extraordinaria de protección, a saber: a) Que se trate de sentencias, autos y resoluciones firmes o ejecutoriados; b) Que el recurrente demuestre que en el juzgamiento se ha violado por acción u omisión, el debido proceso u otros derechos fundamentales; y, c) Que se hayan agotado todos los medios procesales de impugnación previstos para el caso concreto dentro de la jurisdicción ordinaria, salvo el caso de que la falta de interposición de los recursos no fuere imputable a la negligencia del titular del derecho fundamental vulnerado. Sin embargo, como lo ha señalado la Corte Constitucional de Colombia en la Sentencia número T- 808/07 “(...) *la procedencia de la tutela contra sentencias no habilita al juez constitucional para pronunciarse sobre todos los extremos de la litis. Su competencia se limita, exclusivamente, a estudiar la posible violación de los derechos fundamentales a raíz de la decisión impugnada y sólo cuando ya no existe un recurso judicial ordinario para estudiar esta cuestión. Justamente por esta razón, para evitar una ilegítima usurpación de competencias, el juez tiene la carga de demostrar, de manera clara y suficiente, que el asunto sobre el cual se pronuncia se refiere, no a una cuestión de aquellas que le competen al juez ordinario como la simple interpretación del derecho legislado o la valoración de las pruebas, sino a una cuestión de estricta relevancia constitucional.* (...)”<sup>4</sup>

**TERCERA.-** La acción extraordinaria de protección contenida en el artículo 94 de la Constitución y en el artículo 52 de las Reglas de Procedimiento para el ejercicio de las competencias de la Corte Constitucional para el Período de Transición, establece la revisión de sentencias y autos definitivos en los que se hayan violado derechos fundamentales, por lo tanto, el fin de la acción es la consecución de la justicia, misma que es resultado del respeto eficaz de los derechos y garantías establecidos en la Constitución. Sin embargo, no se puede negar la tensión existente entre la acción extraordinaria de protección con el principio de la seguridad jurídica contemplado en el artículo 82 de la Constitución, seguridad jurídica que halla su fundamento en la cosa juzgada<sup>5</sup> y en la certeza del derecho.

**CUARTA.-** La accionante interpone acción extraordinaria de protección en contra de la de la Sentencia dictada el 25 de febrero del 2009 por el Tribunal Contencioso Electoral, dentro del juicio N.º 76-2009 que resolvió rechazar el

recurso de impugnación interpuesto por la Directora Provincial del PRIAN en Manabí por ser improcedente, y confirmar la resolución de la Junta Provincial Electoral de Manabí por la que no se califica y se rechaza la lista de candidatos a concejales rurales del cantón Portoviejo, provincia de Manabí, presentada por el PRIAN, actuación que, a criterio de la accionante, vulnera los derechos constitucionales, a la participación política y al debido proceso, contemplados en los artículos 61 y 169 de la Constitución vigente.

**QUINTA.-** El artículo 116 de la Constitución de la República manifiesta: “*Para las elecciones pluripersonales, la ley establecerá un sistema electoral conforme, a los principios de proporcionalidad, igualdad del voto, equidad, paridad y alternabilidad entre mujeres y hombres; y determinará las circunscripciones electorales dentro y fuera del país*”; por lo tanto, los principios en mención, y concretamente en el presente caso, el de paridad y el de alternabilidad, se constituyen en postulados de obligatorio y directo cumplimiento como lo establece la propia Constitución<sup>6</sup>, por lo que la interpretación realizada por la accionante del artículo en referencia, atribuyéndole una connotación de posibilidad y no obligatoriedad del principio de alternabilidad, es contraria a la voluntad del constituyente, que precisamente para hacer efectivo el principio de no discriminación, adoptó regulaciones con contenidos de discriminación positiva<sup>7</sup> en beneficio de la mujer, en procura de una participación política equitativa, manteniendo así, la conformidad de la legislación interna con las disposiciones contenidas en tratados internacionales

<sup>2</sup> Ramiro Avila Santamaría, Ecuador Estado constitucional de derechos y justicia, en “Constitución del 2008 en el contexto andino”, Serie Justicia y Derechos Humanos, Neoconstitucionalismo y Sociedad, No.3, Ministerio de Justicia, Quito, 2008, pág. 22

<sup>3</sup> *Ibid.* Pág.22

<sup>4</sup> Sentencia No. T- 808/2007, Corte Constitucional de Colombia, pág.electrónica: [www.corteconstitucional.gov.co](http://www.corteconstitucional.gov.co)

<sup>5</sup> Para Eduardo Couture, “La cosa juzgada es el fin del proceso”, Fundamentos del Derecho Procesal Civil, Buenos Aires, editorial palma, 1964, pág. 411.

<sup>6</sup> El artículo 11 numeral 3 de la Constitución establece: “Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación (...)”.

<sup>7</sup> En la doctrina se la conoce también como acción afirmativa, y es el término que se da a una acción que, a diferencia de la discriminación, pretende establecer políticas que dan a un determinado grupo social, étnico, minoritario o que históricamente haya sufrido discriminación a causa de injusticias sociales, un trato preferencial en el acceso o distribución de ciertos recursos o servicios así como acceso a determinados bienes. Así en el Ecuador se estableció la ley de cuotas para fomentar la participación de los cuadros femeninos en los procesos electorarios, la cuota partió de una base del 30% y sube un 5% en cada proceso electoral, sea éste legislativo o de autoridades seccionales, hasta llegar al 50%.

ratificados por el Ecuador en el tema.<sup>8</sup> En esta línea, el artículo 65 de la Constitución establece: “*El Estado promoverá la representación paritaria de mujeres y hombres en los cargos de nominación o designación de la función pública, en sus instancias de dirección y decisión, y en los partidos y movimientos políticos. En las candidaturas a las elecciones pluripersonales se respetará su participación alternada y secuencial. El Estado adoptará medidas de acción afirmativa para garantizar la participación de los sectores discriminados.*”, de lo que podemos colegir que es explícito el mandato constitucional a favor de la conformación paritaria, alternada y secuencial entre hombres y mujeres de las listas pluripersonales, es decir, la configuración de las listas de candidaturas debe responder a los citados principios, tanto en el efecto vertical como en el horizontal<sup>9</sup>. Por lo tanto, la omisión del Estado ecuatoriano en relación a la adopción de medidas efectivas para eliminar la discriminación, implicaría una afectación de los derechos constitucionales a la participación política de la mujer, inacción que, incluso, daría la posibilidad a la interposición de una acción por incumplimiento contenida en el artículo 93 de la Constitución del Estado.

**SEXTA.-** Los argumentos expresados por la autoridad electoral accionada referente a la incompetencia de la Corte Constitucional para revisar los fallos dictados por el Tribunal Contencioso Electoral, por tratarse de una materia especializada, así como la consideración de que el Tribunal “*ejerce de forma única y privativa el control de la constitucionalidad*”, son errados, puesto que ya el Estado de Derecho establecía, como sus caracteres esenciales, la juridicidad, el control y la responsabilidad, con el fin de que la actuación del poder público sea enmarcada dentro del ordenamiento jurídico y así poder precautelar los derechos de los particulares, de los posibles abusos y excesos del poder, y que en caso de que esto ocurra, el particular pueda activar los mecanismos establecidos en la ley para obtener su efectiva reparación. Más aún, en los actuales momentos en que vivimos en un Estado Constitucional de derechos y justicia social, se debe entender que no existe función del Estado que no sea objeto de control; es más, con el fin de que prevalezcan los derechos constitucionales de las personas, en la nueva Constitución se ha creado un importante número de garantías, (como la acción extraordinaria de protección que estamos analizando) que constituyen herramientas para el cumplimiento de los derechos; así, Ramiro Ávila, citando a Ferrajoli y su teoría garantista manifiesta que, “*la existencia de un derecho demanda la creación de una garantía adecuada*”; por lo tanto, la no existencia de garantías implica una omisión por parte del Estado, pudiendo ser ésta producto del legislador como del juzgador y debe ser considerada como una inconstitucionalidad<sup>10</sup>. Por otro lado, la Constitución, en su artículo 429, establece que: “*La Corte Constitucional es el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia. (...)*”, de tal guisa, que la afirmación de que el Tribunal Contencioso Electoral ejerce de forma única y privativa el control constitucional de los actos de los organismos electorales y de las organizaciones políticas, es imprecisa, además, que no se debe olvidar que los derechos de participación como se los denomina a los derechos políticos en el actual texto constitucional, tienen la categoría de fundamentales. Se debe recordar que los derechos políticos junto a los civiles, conocidos también como de primera generación, han venido siendo debidamente constitucionalizados y justiciabilizados<sup>11</sup> en las cartas fundamentales occidentales

desde el siglo 18, lo que demuestra su larga tradición e importancia en nuestra cultura jurídica.

**SÉPTIMA.-** El problema jurídico planteado puede resumirse en el cuestionamiento: ¿La sentencia impugnada viola el derecho a la participación política y al debido proceso de los precandidatos a concejales rurales del cantón Portoviejo? Para resolver ésta pregunta, la Corte Constitucional para el Período de Transición verificará si existen, de forma contundente, circunstancias que vulneren los derechos fundamentales o el debido proceso, como lo expresa la accionante.

La sentencia impugnada, por la forma, es coherente con el ordenamiento jurídico, puesto que para actuar en materia electoral, el Tribunal recurrido es competente por mandato constitucional y legal. Por otro lado, la sentencia respeta las normas del juicio de razonabilidad que, según Manuel Atienza debe contener: a) respetar las normas de la lógica deductiva, así se evidencia que entre las premisas y los considerandos existe coherencia; b) respetar los principios de razonabilidad práctica<sup>12</sup>. Así, la Función Electoral en conformidad con el artículo 217 de la Constitución de la República tiene competencia para garantizar el ejercicio de los derechos políticos que se manifiestan a través del sufragio, así como los atinentes a la organización política de los ciudadanos. Más adelante, el artículo 221 del texto fundamental establece las competencias del Tribunal Contencioso Electoral, expresando en el numeral 1: “*Conocer y resolver los recursos electorales contra los actos del Consejo Nacional Electoral y de los organismos*

<sup>8</sup> Así tenemos la Convención sobre los derechos políticos de la Mujer, que ingreso a nuestro ordenamiento jurídico a través a través del Decreto Ejecutivo No. 304, publicado en el Registro Oficial 675 de 25 de noviembre de 1954, y que, en su artículo 2 establece: “Las mujeres serán elegibles para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional, en condiciones de igualdad con los hombres, sin discriminación alguna”; y en el artículo 3 dice: “Las mujeres tendrán derecho a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas establecidas por la legislación nacional, en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna.”

<sup>9</sup> Esto quiere decir que la secuencia hombre-mujer o mujer-hombre de be aplicarse tanto, para los candidatos o candidatas principales (efecto vertical), como para los suplentes (efecto horizontal).

<sup>10</sup> Ramiro Avila Santamaría, Las garantías: herramientas imprescindibles para el cumplimiento de los derechos, en “Desafíos constitucionales, la Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva”, Serie Justicia y Derechos Humanos, Neoconstitucionalismo y Sociedad, No. 2, Ministerio de Justicia, Quito, 2008, pág. 91.

<sup>11</sup> Justiciabilidad, entendida como la posibilidad de que los titulares de los derechos conculcados puedan accionar los mecanismos judiciales para obtener su reparación.

<sup>12</sup> Manuel Atienza, en Revista española de Derecho Constitucional número 7 1989, citado por Carlos Bernal Pulido, El Derecho de los Derechos, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, I Ed., 2005, IV reimpresión 2007, pág. 68.

desconcentrados, y los asuntos litigiosos de las organizaciones políticas.” En la sentencia recurrida, el Tribunal Contencioso Electoral manifiesta que resolvió ratificar la resolución emitida por la Junta Provincial Electoral de Manabí, puesto que, se fundamentó en el artículo 116 de la Constitución que establece los principios que rigen el sistema electoral, disposición que guarda relación con lo establecido en el artículo 4 del Régimen de Transición de la Constitución, referente a la presentación de candidaturas. Estas circunstancias, implican que la resolución es válida por la forma.

Por el fondo, se examinan las circunstancias que evidencien vulneración de los derechos contemplados en el artículo 61 numerales 1 y 2, y en el artículo 169 de la Constitución de la República, atinentes a los derechos de participación y al derecho al debido proceso respectivamente. Que la decisión del Tribunal Contencioso Electoral de ratificar la resolución N.º 023-B-JPME emitida por la Junta Provincial Electoral de Manabí, con fecha 17 de febrero del 2009, por medio de la cual no se califica y se rechaza la lista de candidatos a concejales rurales del cantón Portoviejo presentados por el PRIAN por no cumplir con el requisito de equidad de género, no puede ser considerada, bajo ninguna óptica, como una grave vulneración a los derechos fundamentales a la participación política. Que el criterio expuesto en la demanda por parte de la accionante, en relación al no acatamiento de la equidad de género en la composición de las listas pluripersonales, no puede ser tomado, de ningún modo, como un aspecto de “mera formalidad”, ya que el derecho a la participación política plena de los ciudadanos y ciudadanas sin discriminación, constituye en un tema sustancial que hace alusión al núcleo esencial del derecho garantizado en la Constitución de la República en el artículo 61 numerales 1 y 2, y en el artículo 11 numeral 2, atinente a la igualdad de las personas. Que para Luis Prieto Sanchís, el contenido esencial del derecho es una parte del derecho fundamental, aquella parte que resulta definitiva o identificadora del significado que un derecho tiene en nuestra cultura jurídica y cuyo sacrificio lo desnaturalizaría; en todo derecho existe un núcleo duro indisponible que no puede ser restringido en ningún caso.<sup>13</sup> De lo que podemos colegir, que en el presente caso no se observa la violación de derechos fundamentales que ameriten la apertura de la cosa juzgada y, por consiguiente, la desconfiguración del sistema de justicia contencioso electoral.

### III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, la Corte Constitucional para el Período de Transición expide la siguiente

#### SENTENCIA:

1. Desechar la acción extraordinaria de protección planteada.
2. Ordenar el archivo de la presente causa.
3. Notifíquese, Publíquese y Cúmplase.

f.) Dr. Patricio Pazmiño Freire, Presidente.

f.) Dr. Arturo Larrea Jijón, Secretario General.

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional para el Período de Transición, con ocho votos a favor de los doctores Roberto Bhrunis Lemarie, Patricio Herrera Betancourt, Alfonso Luz Yunes, Hernando Morales Vinuesa, Diego Pazmiño Holguín, Nina Pacari Vega, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia del doctor Edgar Zárate Zárate, en sesión del día jueves catorce de mayo de dos mil nueve.- Lo certifico.

f.) Dr. Arturo Larrea Jijón, Secretario General.

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por ..... f.) Ilegible.- Quito, 22 de mayo del 2009.- f.) El Secretario General.

Quito D. M., 19 de mayo de 2009

Sentencia No. 008-09-SEP-CC

CASO: 0103-09-EP

**LA CORTE CONSTITUCIONAL,  
para el período de transición**

**Juez Constitucional Sustanciador: Dr. Roberto Bhrunis Lemarie**

#### I. ANTECEDENTES

El doctor BAYRON EDUARDO PACHECO ORDÓÑEZ, ciudadano ecuatoriano, en su calidad de postulante a candidato a primer Asambleísta Nacional por la Provincia de Cañar, mediante Acción Extraordinaria de Protección, presentada el 19 de febrero del 2009, solicitó a la Corte Constitucional, para el periodo de transición “*pronunciarse respecto de la sentencia emitida por el Tribunal Contencioso Electoral.*” En tal virtud, se procede con lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución vigente y artículos 52, 53 y 54 *Ibidem*, de las Reglas del Procedimiento para la Ejecución de las Competencias de la Corte Constitucional, para el periodo de transición.

<sup>13</sup> Luis Prieto Sanchís, La limitación de los derechos fundamentales y la norma de clausura del sistema de libertades en, “Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales”, Madrid, Editorial Trotta, 2003, pág. 232.