

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

**AL PÚBLICO EN GENERAL. SE LE HACE CONOCER QUE EN LA CAUSA No. 034-2013-TCE (ACUMULADA CAUSA 061-2013-TCE), SE HA DICTADO LA SIGUIENTE SENTENCIA, LA MISMA QUE A CONTINUACIÓN TRANSCRIBO:**

**“TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL**

**CAUSA No. 034-2013-TCE (ACUMULADA CAUSA 061-2013)**

Quito, 28 de febrero de 2013, las 12h00.

**VISTOS.-** Agréguese al expediente: **a)** El escrito suscrito por el Ab. César Cedeño Jalil, Director de la Delegación Provincial del Consejo Nacional Electoral de Esmeraldas, recibido en este despacho el día miércoles veintisiete de febrero de dos mil trece, a las catorce horas con treinta minutos, por medio del cual ratifica la intervención realizada por la abogada Gabriela Andrade Chávez en la Audiencia Oral de Prueba y Juzgamiento dentro de la presente causa; y, **b)** El escrito suscrito por el señor César Monge Ortega, Director Nacional del Movimiento CREO, recibido en este despacho el día miércoles veintisiete de febrero de dos mil trece, a las dieciséis horas con diez minutos, mediante el cual aprueba y ratifica en todas sus partes la intervención realizada por el doctor Medardo Oleas Rodríguez en la Audiencia Oral de Prueba y Juzgamiento.

**ANTECEDENTES**

Llegó a mi conocimiento el expediente signado con el No. 034-2013-TCE (ACUMALADA CAUSA 061-2013-TCE), que contiene la denuncia presentada por el Ab. César Cedeño Jalil, Director Provincial de la Delegación del Consejo Nacional Electoral de Esmeraldas, por medio del cual denuncia el presunto cometimiento de una infracción electoral por parte del señor César Santiago Monge Ortega, representante legal de la organización política Movimiento CREO, lista 21, relacionada con el retiro de vallas publicitarias efectuado a dicha organización en la provincia de Esmeraldas.

Con los antecedentes descritos y por corresponder al estado de la causa, se procede a analizar y resolver:

**1. ANÁLISIS SOBRE LA FORMA**

**1.1.- COMPETENCIA**

El artículo 221, numeral 2 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 70, numeral 5 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del

Ecuador, Código de la Democracia (en adelante, Código de la Democracia) establece que, *“El Tribunal Contencioso Electoral tendrá, además de las funciones que determine la ley, las siguientes:...2. Sancionar por incumplimiento de las normas sobre financiamiento, propaganda, gasto electoral y en general por vulneraciones de normas electorales.”*

El inciso tercero, del artículo 72 del Código de la Democracia prescribe que, *“Para la resolución de la acción de queja, para el juzgamiento y sanción de las infracciones electorales, así como para resolver los temas internos de las organizaciones políticas sometidos a su competencia, existirá dos instancias.”* (El énfasis no corresponde al texto original)

De la revisión del expediente, se desprende que la denuncia fue presentada, en contra del señor César Santiago Monge Ortega, representante legal de la organización política Movimiento CREO, lista 21, por presuntamente incumplir las disposiciones expresas constantes en el artículo 115 de la Constitución de la República del Ecuador, artículos 203, 207, 208 y 276 numeral 2 del Código de la Democracia, cuya competencia privativa por mandato constitucional corresponde al Tribunal Contencioso Electoral; y, en aplicación a lo dispuesto en los incisos tercero y cuarto del artículo 72, ibídem, corresponde la primera instancia a una de las juezas o jueces por sorteo.

Conforme la razón de sorteo suscrita por el Ab. Fabián Haro Aspiazu, Secretario General del Tribunal Contencioso Electoral (fojas 19 vta. y 38 vta.), correspondió el conocimiento y resolución a este juzgador, razón por la cual soy competente para conocer y resolver la presente causa.

#### **1.2.- LEGITIMACIÓN ACTIVA**

El artículo 280 del Código de la Democracia, dispone que, *“Se concede acción ciudadana a los electores y electoras para denunciar el cometimiento de las infracciones a las que se refieren los artículos de esta ley.”*

El numeral 3 del artículo 82 del Reglamento de Trámites Contencioso Electorales del Tribunal Contencioso Electoral, prescribe que *“El Tribunal Contencioso Electoral, en el ejercicio de sus competencias, conocerá la comisión de una presunta infracción de carácter electoral o vulneración de normas electorales de las previstas en el Código de la Democracia, en los siguientes casos:...3. Remisión de oficio por parte del Consejo Nacional Electoral o su delegado que contenga la relación de los hechos de la presunta infracción por publicidad, campaña o propaganda electoral indebida, acompañando los documentos de sustento.”*

El Ab. César Cedeño Jalil, comparece en su calidad de Director Provincial de la Delegación del Consejo Nacional Electoral de Esmeraldas, organismo desconcentrado del Consejo Nacional Electoral, razón por la cual, el compareciente cuenta con legitimación activa suficiente para

interponer la presente denuncia.

### **1.3.- OPORTUNIDAD DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO**

El artículo 304 del Código de la Democracia establece que, *“La acción para denunciar las infracciones previstas en esta ley prescribirá en dos años.”*

Los hechos descritos como presuntas vulneraciones a la normativa electoral se refieren al retiro de “vallas publicitarias” efectuado al Movimiento CREO en la provincia de Esmeraldas los días 15 y 26 de enero de 2013, motivo por el cual la denuncia presentada se encuentra dentro del plazo previsto en la ley, siendo oportuna su interposición.

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

## **2. ANÁLISIS SOBRE EL FONDO**

2.1. *Las denuncias, materia de juzgamiento se sustenta en los siguientes argumentos:*

Que, el artículo 219 numeral 3 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 25 numeral 5 del Código de la Democracia, establece que le corresponde al Consejo Nacional Electoral, controlar la propaganda y el gasto electoral, conocer y resolver sobre las cuentas que presenten las organizaciones políticas, responsables económicos y candidatos.

Que, el artículo 203 del Código de la Democracia, dispone que *“...además se prohíbe durante la campaña electoral la contratación y difusión de propaganda y publicidad por parte de sujetos de derecho privado referente al proceso electoral en prensa, radio, televisión, vallas publicitarias y cualquier otro tipo de medio de comunicación social...”*.

Que, mediante resolución PLE-CNE-1-12-6-2012, de 12 de junio de 2012, el Pleno del Consejo Nacional Electoral, hizo un llamado a los partidos y movimientos políticos, autoridades en ejercicio de sus cargos, servidoras y servidores públicos, medios de comunicación social y ciudadanía en general, para observar y respetar el ordenamiento constitucional y legal vigente que regula el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con el financiamiento y control del gasto electoral, previniéndoles que la realización anticipada de actos de campaña electoral constituyen infracciones sancionadas por ley, debiendo reportar todos los gastos electorales, aún si estos fueren contratados con anterioridad a la convocatoria a las elecciones, sin perjuicio de las responsabilidades que se originen.

Que, en cumplimiento de las atribuciones del Consejo Nacional Electoral y en aplicación a lo dispuesto en el artículo 6 del Reglamento para el Control del Financiamiento, Propaganda y

Gasto Electoral y su Juzgamiento en Sede Administrativa, retiró la valla publicitaria de 3 metros por 3 metros de característica madera y caña guadua, ubicada en la avenida Libertad y Parada 11; y, la valla publicitaria de 2 metros por 2 metros de características madera y caña guadua, colocada en la vía principal del Cantón Quinindé pertenecientes al Movimiento CREO.

Que, de los hechos descritos en su denuncia, se desprende que existiría un posible incumplimiento de disposiciones expresas constantes en el artículo 115 de la Constitución de la República del Ecuador, artículos 203, 207, 208, y 276 numeral 2 del Código de la Democracia, para lo cual anexa como evidencia y sustento: *“Informes, fotografías, formularios de denuncia lleno.”*

### **3. PRUEBA DE CARGO Y DE DESCARGO**

Mediante auto de fecha 13 de febrero de 2013, las 16h35, admití a trámite la presente causa y en lo principal dispuse: **a)** La acumulación de la causa 061-2013-TCE a la causa 034-2013-TCE por existir identidad objetiva y subjetiva; **b)** La citación del señor César Monge Ortega, Representante Legal del Movimiento CREO; y, **c)** Se señaló para el día lunes 25 de febrero de 2013, a las 14h30 la práctica de la Audiencia Oral de Prueba y Juzgamiento.

El día lunes 25 de febrero de 2013, a las 14h30, se efectuó la Audiencia Oral de Prueba y Juzgamiento, lo actuado durante la práctica de esta diligencia, consta en el acta y grabación magnetofónica, incorporadas al expediente, en la cual se presentaron las pruebas de cargo y descargo, que serán apreciadas en su conjunto, conforme las reglas de la sana crítica.

### **4. ANÁLISIS Y CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

Ante lo afirmado por el Denunciante, al Tribunal Contencioso Electoral le corresponde pronunciarse sobre:

#### **a) Si existió publicidad no autorizada perteneciente a la organización política accionada**

Durante la práctica de la audiencia Oral de Prueba y Juzgamiento, la abogada Gabriela Andrade Chávez, en representación del Ab. César Cedeño Jalil, Director Provincial de la Delegación del Consejo Nacional Electoral de Esmeraldas en lo principal indicó: **i)** Que ratifica el contenido de la denuncia presentada así como en los fundamentos de hecho y de derecho, **ii)** Que las vallas que constan en las fotografías no contaban con la autorización del Consejo Nacional Electoral; **iii)** Que en la provincia de Esmeraldas tuvieron dos casos de la organización política CREO, uno que se evidenció en los recorridos que hacían los funcionarios de Fiscalización en el que se verificó que en la avenida Libertad se encontró una valla de 3x3 metros, de lona, soporte de madera y caña guadua habiendo sido retirada por no contar con el sello y con la autorización del Consejo Nacional Electoral; y, en el segundo caso en otro

recorrido, la que se localizó en la vía al cantón Quinindé de 2x2 metros, la misma que era de lona con los candidatos de CREO, de soporte caña guadua; y iv) Que la publicidad retirada es una valla porque ésta puede colocarse en estructura metálica o de madera y en lugar público, sin importar el tamaño, por lo que la publicidad retirada es una valla y no una gigantografía.

El Dr. Medardo Oleas, quien a nombre y en representación del señor César Monge Ortega en lo principal manifestó: i) Que existen confusiones que deben ser aclaradas, para que se sienta jurisprudencia ya que no se puede permitir que se diga que una gigantografía es valla; ii) Que de la simple lectura de la acusación no se establece el día y la hora en que supuestamente se cometieron los hechos; y, que tan solo dice que solamente se bajaron una tela que estaba colocada en una lavadora de autos, eso no era una valla sino una gigantografía; iii) Que el artículo 208 del Código de la Democracia, dice que las organizaciones políticas podrán realizar por su iniciativa, las actividades tendientes a difundir sus principios ideológicos, programas de gobierno, planes de trabajo y candidaturas, es decir que pueden hacer propaganda los partidos, movimientos y candidatos. Que el segundo inciso expresa que los egresos realizados en estas actividades se imputarán al gasto electoral de cada organización política; iv) Que la prohibición es para la promoción en radio, prensa y televisión y en el caso de contratar la sanción es para el medio; v) Que la publicidad es la actividad que se realiza para vender un producto mientras que la promoción busca difundir los planes de trabajo, candidaturas; vi) Que el sistema electoral se basa en las propuestas programáticas de cada partido o movimiento para que las personas puedan elegir y dar el voto; vii) Que la ley le faculta a presentar candidaturas y en este caso una gigantografía es lícita, por lo que corresponde a los jueces definir que es una gigantografía; viii) Que si una gigantografía cuesta 15 dólares, deberíamos imputar ese valor al gasto electoral del movimiento que se estaba promocionando; ix) Que la gigantografía que fue retirada se encontraba en una lavadora de carros, que es un inmueble particular; x) Que se tome en cuenta el contenido del artículo 208 del Código de la Democracia, sentado jurisprudencia respecto al alcance de la noma; y, xi) Que por carecer de sustento la denuncia presentada se deseche y archive la denuncia presentada.

Ante lo dicho se realizan las siguientes consideraciones:

El artículo 115 de la Constitución señala que, *“El Estado, a través de los medios de comunicación, garantizará de forma equitativa e igualitaria la promoción electoral que propicie el debate y la difusión de las propuestas programáticas de todas las candidaturas. Los sujetos políticos no podrán contratar publicidad en los medios de comunicación y vallas publicitarias. Se prohíbe el uso de los recursos y la infraestructura estatales, así como la publicidad gubernamental, en todos los niveles de gobierno, para la campaña electoral. La ley establecerá sanciones para quienes incumplan estas disposiciones y determinará el límite y los mecanismos de control de la propaganda y el gasto electoral.”* (El énfasis no corresponde al texto original)

El artículo 202 del Código de la Democracia prescribe que, ***“El Consejo Nacional Electoral en la convocatoria para elecciones directas determinará la fecha de inicio y de culminación de la campaña electoral, que no podrá exceder de cuarenta y cinco días. Durante este período, el Estado, a través del presupuesto del Consejo Nacional Electoral, garantizará de forma equitativa e igualitaria la promoción electoral que propicie el debate y la difusión de las propuestas programáticas de todas las candidaturas. El financiamiento comprenderá exclusivamente la campaña propagandística en prensa escrita, radio, televisión y vallas publicitarias. El Consejo Nacional Electoral reglamentará el financiamiento según la realidad de cada localidad.”*** (El énfasis no corresponde al texto original)

El artículo 208, ibídem, establece que, ***“Desde la convocatoria a elecciones las organizaciones políticas podrán realizar, por su iniciativa, las actividades tendientes a difundir sus principios ideológicos, programas de gobierno, planes de trabajo y candidaturas, siempre que no implique la contratación en prensa escrita, radio, televisión y vallas publicitarias. Los egresos realizados en estas actividades se imputarán al gasto electoral de cada organización política.”***

El artículo 358 del mismo cuerpo normativo dispone que, ***“El Estado, a través del presupuesto del Consejo Nacional Electoral, financiará exclusivamente la campaña propagandística en prensa escrita, radio, televisión y vallas publicitarias de las organizaciones políticas que presenten candidaturas unipersonales y pluripersonales. No podrán contratar publicidad en los medios de comunicación, así como tampoco vallas publicitarias las organizaciones políticas ni sus candidatos. Las alianzas entre dos o más organizaciones políticas acumularán el espacio que les hubiese correspondido a cada partido o movimiento por separado.”***

El artículo 6, del Reglamento para el Control del Financiamiento, Propaganda y Gasto Electoral y su Juzgamiento en Sede Administrativa prescribe que, ***“A partir de la convocatoria, de oficio o mediante denuncia, el Consejo Nacional Electoral o las delegaciones provinciales o distritales electorales en su jurisdicción, una vez verificada la existencia de publicidad electoral en prensa escrita, radio, televisión y vallas publicitarias, sin autorización del Consejo Nacional Electoral, que promoció de manera directa a una candidata o candidato a una dignidad de elección popular, o a una determinada opción de democracia directa, suspenderá o retirará dicha publicidad de manera inmediata. Además se pondrá en conocimiento del Tribunal Contencioso Electoral el respectivo expediente adjuntando las evidencias necesarias para los fines legales correspondientes.”***

***Para el cumplimiento de esta disposición, se contará con el apoyo de las autoridades municipales. Policía Nacional y Fuerzas Armadas. Los gastos por la suspensión o retiro de la publicidad no autorizada se imputarán al gasto electoral de la organización política o candidatura, sin perjuicio de las sanciones que determine la ley.”***

Los numerales 1 y 6 del artículo 275 del Código de la Democracia, señalan que ***“Constituyen***

*infracciones de los sujetos políticos, de las personas naturales y jurídicas, las siguientes: 1. El incumplimiento de las obligaciones señaladas en esta Ley; 6. La realización anticipada de actos de precampaña o campaña.”, en concordancia con el numeral 1 del artículo 374 del mismo cuerpo normativo que prescribe, “Los Organos de la Función Electoral, podrán sancionar con multas que vayan desde diez hasta cien remuneraciones mensuales unificadas y/o con la suspensión de hasta veinte y cuatro meses a una organización política dependiendo de la gravedad de la infracción y/o de su reiteración, en los siguientes casos: 1. **Cuando se compruebe el incumplimiento de las obligaciones que esta ley impone a las organizaciones políticas.**” (El énfasis no corresponde al texto original)*

De la normativa citada, se colige claramente que el Estado a través del Presupuesto del Consejo Nacional Electoral, financia y garantiza de manera equitativa e igualitaria la promoción electoral<sup>1</sup>, cuyo financiamiento comprende la campaña propagandística en prensa escrita, radio, televisión y vallas publicitarias, existiendo prohibición expresa de que los sujetos políticos contraten publicidad en los medios de comunicación y vallas publicitarias, con la correspondiente sanción en caso de inobservancia de la normativa electoral.

Conforme obra del expediente así como de lo actuado durante la práctica de la Audiencia Oral de Prueba y Juzgamiento, la Delegación Provincial del Consejo Nacional Electoral de Esmeraldas, realizó “operativos de control y retiro de vallas publicitarias” no autorizadas en la provincia de Esmeraldas, siendo materia de análisis dentro de la presente causa, las relacionadas a la Organización Política CREO, que fueron retiradas los días 15 y 26 de enero del presente año en la provincia de Esmeraldas, por el organismo desconcentrado en mención.

El accionado durante la Audiencia Oral de Prueba y Juzgamiento puntualizó que la publicidad retirada era una gigantografía, la cual se encontraba en propiedad privada; y, que la misma era lícita conforme lo dispuesto en el artículo 208 del Código de la Democracia, que permite a las organizaciones políticas realizar actividades tendientes a difundir sus principios ideológicos, programas de gobierno, planes de trabajo y candidaturas; por lo que dicha gigantografía no puede ser considerada como valla publicitaria.

El Reglamento de Promoción Electoral, publicado en el Registro Oficial Suplemento 801 de 02 de octubre de 2012, respecto a la definición de valla publicitaria establece que, **“Se considerará como valla publicitaria a toda publicidad exterior expuesta en espacios públicos que tengan cualquier tipo de estructura y/o que se encuentren adheridas a edificaciones públicas. Quienes proveen este servicio deberán ser empresas calificadas ante el Consejo Nacional Electoral. No se incluyen ni se pagarán como promoción electoral las lonas, afiches,**

---

<sup>1</sup> Reglamento de Promoción Electoral, R.O.S. 801 de 2 de octubre de 2012, señala: Promoción electoral.- “Es el financiamiento de la campaña electoral que otorga el Estado, a través del presupuesto del Consejo Nacional Electoral, para garantizar de forma equitativa e igualitaria, la promoción electoral que propicie el debate y la difusión de las propuestas programáticas de todas las candidaturas u opciones.- El financiamiento estatal comprenderá, exclusivamente, la campaña propagandística en prensa escrita, radio, televisión y vallas publicitarias. Todo lo que esté fuera de estos rubros se imputará al gasto electoral.”

***cartelones, minivallas, camisetas, leds internos y digitales al interior de buses, camiones, entre otros, que por su naturaleza corresponden al gasto electoral. Las vallas publicitarias comprenden los espacios destinados a la colocación de publicidad impresa, monitores digitales, entre otros. Pueden ser fijas y móviles.*** (El énfasis no corresponde al texto original)

Dentro de la causa 015-2013-TCE, este juzgador manifestó que, “...*si bien existe una definición respecto a la concepción de vallas publicitarias, la misma es de carácter genérica, sin que existan parámetros que la singularicen y diferencien respecto a otro tipo de publicidad exterior, como son las lonas, gigantografías, minivallas, banderines, carteles, rótulos, entre otras, con las cuales las organizaciones políticas y candidatos difunden sus principios ideológicos, programas de gobierno, planes de trabajo y candidaturas; y, que por su naturaleza corresponden al gasto electoral. No se encuentra definido qué debe entenderse por lonas, minivallas, gigantografías, banderines, carteles, etc., que son mencionados en el Reglamento de Promoción Electoral, lo que no permite establecer al juzgador de manera inequívoca y exacta la diferencia entre cada una de éstas a fin de poder establecer la existencia o no de la infracción.*”

Conforme lo que obra en autos, así como de lo actuado durante la Audiencia Oral de Prueba y Juzgamiento, este juzgador no tiene la convicción de que la publicidad exterior materia de esta denuncia, se circunscriba en la definición de valla publicitaria establecida en el Reglamento de Promoción Electoral, o por el contrario de que se trate efectivamente de la gigantografía alegada por el accionado, al no existir parámetros claros y precisos que diferencien la una de la otra; y, que se tornan indispensables para determinar la existencia o no de la infracción electoral denunciada.

En consecuencia, al existir duda más que razonable por parte del juzgador sobre la materialidad de la infracción conforme a derecho, corresponde aplicar el principio de la duda a favor de la organización política denunciada.

Siendo que entre las funciones que tiene el Consejo Nacional Electoral está la de controlar<sup>2</sup> la propaganda electoral y el gasto electoral así como la ejecutar, administrar y controlar el financiamiento<sup>3</sup> estatal de las campañas electorales, este juzgador considera pertinente recomendar al Consejo Nacional Electoral para que en los próximos procesos electorales establezca parámetros que permitan diferenciar las distintas modalidades de publicidad exterior a fin de determinar si corresponde al gasto o a la promoción electoral y como consecuencia establecer la existencia o no de la infracción electoral.

---

<sup>2</sup> Artículo 25 numeral 5 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia.

<sup>3</sup> Artículo 25 numeral 13 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia.

Así mismo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 208 del Código de la Democracia que prescribe que, *“Desde la convocatoria a elecciones las organizaciones políticas podrán realizar, por su iniciativa, las actividades tendientes a difundir sus principios ideológicos, programas de gobierno, planes de trabajo y candidaturas, siempre que no implique la contratación en prensa escrita, radio, televisión y vallas publicitarias. Los egresos realizados en estas actividades se imputarán al gasto electoral de cada organización política.”*, ésta publicidad exterior colocada por la Organización Política deberá ser cuantificada económicamente a fin de ser imputadas en el gasto electoral de la organización política accionada.

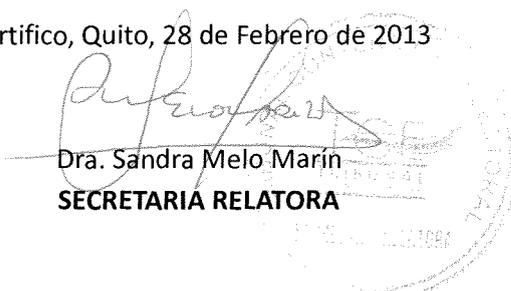
En razón de las consideraciones expuestas, **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA**, se dicta la siguiente sentencia:

1. Se declara sin lugar el presente juzgamiento en contra del Movimiento CREO en la provincia de Esmeraldas, en la persona del señor César Monge Ortega, Director Nacional de dicha organización política.
2. Se dispone al Consejo Nacional Electoral dé cumplimiento a lo dispuesto en el inciso final del artículo 208 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia.
3. Notificar con el contenido de la presente sentencia a las partes procesales en las casillas contencioso electorales y correos electrónicos, señalados para el efecto.
4. Ejecutoriada la presente sentencia remítase copia certificada de la sentencia y de todo lo actuado al Consejo Nacional Electoral, en la persona de su Presidente, en aplicación a lo dispuesto en el artículo 264 del Código de la Democracia.
5. Siga actuando la Dra. Sandra Melo Marín, Secretaria Relatora.
6. Publíquese la presente sentencia en la cartelera y página web institucional.

**Notifíquese y cúmplase.- f) Dr. Patricio Baca Mancheno JUEZ VICEPRESIDENTE TCE.”**

Particular que comunico para los fines de ley.

Certifico, Quito, 28 de Febrero de 2013



Dra. Sandra Melo Marín  
**SECRETARIA RELATORA**