PÁGINA WEB www.tce.gob.ec

A: PÚBLICO EN GENERAL

Dentro de la causa signada con el No. 515-2021-TCE, se ha dictado lo que a continuación me permito transcribir:

"Quito, Distrito Metropolitano, 24 de noviembre de 2021. Las 13h40.

EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL, EN USO DE SUS FACULTADES Y ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES, LEGALES Y REGLAMENTARIAS, EXPIDE LA SIGUIENTE

SENTENCIA

CAUSA Nro. 515-2021-TCE

I. ANTECEDENTES PROCESALES

1.- Ingresó en el Tribunal Contencioso Electoral, el 03 de julio de 2021, a las 11h29, un (01) escrito en tres (03) fojas, y en calidad de anexos treinta y tres (33) fojas, a foja tres (03) consta un (01) CD-R marca maxell de 700MB, con la leyenda **"MOVIMIENTO ACCIÓN SARAGURENSE LISTA 120"**, suscrito por el abogado Luis Hernán Cisneros Jaramillo, director de la Delegación Provincial Electoral de Loja, mediante el cual presenta una denuncia en contra del señor Roberth Geovanny Ordóñez Ullaguari, director cantonal del Movimiento Acción Saragurense, Lista 120 y la señora Norma Alexandra Ramón Zavala, responsable del manejo económico del Movimiento Acción Saragurense, Lista 120; en razón de la presentación de informes económicos del ejercicio fiscal 2018 (fs. 1 a 36).

2.- El 27 de septiembre de 2021, la jueza de instancia dictó sentencia dentro de la causa No. 515-2021-TCE. La sentencia fue notificada en debida y legal forma a las partes procesales el mismo día, mes y año, conforme las razones sentadas por la secretaria relatora (fs. 1448 a 154 vta.).

3.- Escrito ingresado a este Tribunal el 29 de septiembre de 2021, por parte del abogado Luis Hernán Cisneros Jaramillo, director de la Delegación Provincial Electoral de Loja, con el cual presentó recurso de apelación a la sentencia de 27 de septiembre de 2021.

4.- Mediante auto de 04 de octubre de 2021, la jueza de instancia concedió la apelación; y, mediante Acta de Sorteo de 05 de octubre de 2021 se determinó como juez sustanciador de la causa Nro. 515-2021-TCE al doctor Fernando Muñoz Benítez, quien,

con auto de 06 de octubre de 2021 admitió a trámite el recurso de apelación. (fs.193 a 193 vta.)

Con los antecedentes expuestos, se procede a realizar el análisis de forma.

II. ANÁLISIS SOBRE LA FORMA

2.1. Competencia

5. El artículo 221, numeral 2 de la Constitución de la República, dispone que el Tribunal Contencioso Electoral tiene, entre sus funciones, la de sancionar por incumplimiento de las normas sobre financiamiento, propaganda, gasto electoral y en general por vulneraciones de normas electorales. El artículo 70, numeral 5, de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la Código de la Democracia, vigente al momento del posible cometimiento de la infracción que se denuncia, otorga idéntica competencia a este Tribunal.

6.- Los incisos 3 y 4 del artículo 72 de la citada ley orgánica dispone que, para el juzgamiento y sanción de las infracciones electorales, existan dos instancias; y que la segunda y definitiva instancia corresponde al Pleno del Tribunal Contencioso Electoral.

7.- Por lo expuesto, tratándose de la interposición de un recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia, el pleno del Tribunal Contencioso Electoral es competente para conocer y resolver la causa No. 515-2021-TCE, en última y definitiva instancia.

2.2. Legitimación activa

8.- En el presente caso, el abogado Luis Hernán Cisneros Jaramillo, director de la Delegación Provincial Electoral de Loja fue parte del proceso de primera instancia en calidad de denunciante, por lo que cuenta con legitimación para interponer recurso de apelación en contra de la sentencia dictada por la señora jueza de primera instancia el 27 de septiembre de 2021.

2.3. Oportunidad para interponer el recurso de apelación

9.- El artículo 278 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas establece que la apelación se podrá presentar en el plazo de tres días contado desde la notificación; en el expediente consta que la sentencia fue notificada en legal y debida

forma a las partes el 27 de septiembre de 2021[1], el abogado Luis Hernán Cisneros Jaramillo, director de la Delegación Provincial Electoral de Loja interpuso su apelación el 29 de septiembre de 2021, por tanto, se encuentra dentro de los tres días plazo señalados en la Ley y el Reglamento.

Una vez que se ha verificado que el recurso interpuesto cumple con los requisitos de forma requeridos, se procederá a realizar el análisis de fondo.

III. ANÁLISIS DE FONDO

3.1.- Contenido del escrito de apelación

10.- La parte recurrente indica, en lo principal, lo siguiente:

> (…)
>
> No se puede emitir una Resolución de Cierre ya que el Movimiento Acción Saragurense lista 120, no presento (sic) todos los requisitos, para realizar el análisis a dicha información presentada por los representantes del movimiento en mención, no cumplieron con la presentación íntegra del (sic) los requisitos para el análisis correspondiente, las organizaciones políticas están obligadas a cumplir con todos y cada una de las obligaciones, específicamente al compromiso que tiene el responsable del manejo económico, ya que la inobservancia de la ley se enmarcaría en una infracción de normas legales electorales vigentes.
>
> Ahora bien, el artículo 304 del Código de la Democracia, establece que la acción para denunciar las infracciones electorales prescribe en dos años, el director de la Delegación Provincial Electoral de Loja, cumplió con lo que prevé la ley, denunciar una presunta infracción electoral cometida y en forma clara por el movimiento Acción Saragurense lista 120, la denuncia se emitió en base a los informes Técnicos del área encargada, se emitió la resolución de 15 días donde se cumplió con el plazo previsto en la ley para que subsane las observaciones descritas, con informe jurídico Nro. CNE-DPL-AJ-2021-0006 de 1 de junio de 2021, en las recomendaciones se sugiere Remitir la denuncia junto con el expediente Nro. CNE-DPEL-009-2019-FINAL a, del *(sic)* Movimiento Acción Saragurense Lista 120, al Tribunal Contencioso Electoral, a fin de que proceda con el trámite legal correspondiente.
>
> Se concluye que, la denuncia presentada en contra del señor Roberth Geovanny Ordoñez (sic) Ullaguari, director cantonal del Movimiento Acción Saragurense, Lista 120 y la señora Norma Alexandra Ramón Zavala, responsable del manejo económico del Movimiento Acción Saragurense, Lista 120, NO es prematura, ya que, se resolvió de manera correcta el procedimiento administrativo que determine el cometimiento de la infracción electoral por parte de los denunciados, y que permite establecer con certeza

[1] Foja 162

los hechos y la fecha en la que la autoridad administrativa electoral llegó al convencimiento del cometimiento de la presunta infracción electoral, no se vulnero (sic) el derecho a la defensa de los denunciados y la garantía del debido proceso consagrado el en (sic) artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador, no se vulnero (sic) en ningún sentido por lo que se evidencia en el expediente el Director del Movimiento contesta a la Resolución Nro. 0286-LHCJ-DPEL-CNE-2019 emitida por el Director de la Delegación Provincial Electoral de Loja.

3.2.- Pretensión

11.- El recurrente solicita: "*(...) procedan a NO RECHAZAR POR PREMATURA LA DENUNCIA en la sentencia emitida por la Dra. Patricia Guaicha Rivera, del Movimiento Acción Saragurense lista 120, por los fundamentos expuestos debido a que se a (sic) demostrado que la Delegación Provincial Electoral de Loja cum´lio (sic) con los procedimientos administrativos previstos en la ley*".

3.3.- Contenido de la sentencia emitida por la jueza de instancia

12.- La jueza de primera instancia emitió sentencia el 27 de septiembre de 2021, a las 16h51 dentro de la causa No. 515-2021-TCE; y, en lo principal, argumentó:

(...)

No existe evidencia procesal, que permita afirmar que, el director de la Delegación Electoral de Loja haya emitido una resolución (acto administrativo de cierre), que dé cumplimiento a la recomendación No.11.1 del informe final Nro.CNE-DPEL-009-2019-FINAL.

Lo que si precisa certeza, es la fecha de presentación de la denuncia en el Tribunal Contencioso Electoral, el 03 de julio de 2021 a las 11h47.

(...)

Es preciso indicar que la omisión en la emisión de una resolución de cierre donde se señale con claridad los hechos y actos que llevaron a una presunta infracción ya presuntos infractores, conlleva a una vulneración del derecho a la defensa y a las garantías al debido proceso, como así se puntualizó en la jurisprudencia de este Tribunal *"(..) el nexo causal de los hechos que la constituyen con la responsabilidad clara y especificativa de a quién se le imputa dichos actos, hechos u omisiones (...)"* y este error u omisión no puede ser endosable a la organización política o a sus representantes.

Otro punto de análisis, de la importancia de emitir una resolución de cierre, es que este acto ayudará a establecer una forma de contabilizar el plazo, para verificar si estamos frente a una caducidad (figura jurídica que no contempla el Código de la Democracia) o a la prescripción, aludida por los denunciados en la audiencia de prueba y juzgamiento,

para ello es necesario, acudir a lo que dispone el inciso tercero del artículo 245 del Código Orgánico Administrativo

Se concluye que, la denuncia presentada en contra del señor Roberth Geovanny Ordoñez Ullaguari, director cantonal del Movimiento Acción Saragurense, Lista 120 y la señora Norma Alexandra Ramón Zavala, responsable del manejo económico del Movimiento Acción Saragurense, Lista 120, **deviene en prematura**, ya que, no resolvió de manera correcta el cierre o fin del procedimiento administrativo que determine el cometimiento de la infracción electoral por parte de los denunciados, y que permita establecer con certeza los hechos y la fecha en la que la autoridad administrativa electoral llegó al convencimiento del cometimiento de la presunta infracción electoral, incurriendo en vulneración al derecho a la defensa de los denunciados y la garantía al debido proceso consagrado el en artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador.

4.- Consideraciones jurídicas

13.- De la revisión de la sentencia de instancia, que es objeto de apelación por parte del abogado Luis Hernán Cisneros Jaramillo, director de la Delegación Provincial Electoral de Loja, se evidencia que la jueza *a quo*, no se pronunció sobre el fondo de la controversia, dado que, a su criterio, la denuncia devendría en prematura, es decir, por no existir una Resolución final con relación al expediente No. CNE-DPEL-009-2019 "Análisis al Monto y Origen de los Recursos Privados, Administrados por el Movimiento Acción Saragurense, Lista 120, en el período desde el 01/01/2018 hasta 31/12/2018", aperturado por la Delegación Provincial Electoral de Loja en contra del señor Roberth Geovanny Ordóñez Ullaguari, director cantonal y de la señora Norma Alexandra Ramón Zavala, responsable del manejo económico del Movimiento Acción Saragurense, Lista 120.

14.- Ahora bien, de los argumentos expuestos por la parte recurrente, así como de los argumentos que motivaron a la jueza de instancia a adoptar su decisión de 27 de septiembre de 2021, resulta necesario revisar la documentación procesal que obra del expediente, a fin de determinar o no la vulneración del derecho al debido proceso alegada por la Delegación Provincial Electoral de Loja, en cuanto a la posible falta de motivación en la sentencia expedida por la jueza de instancia.

15.- La Constitución de la República dispone en el literal l) del numeral 7 del artículo 76, que en todo proceso en que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se deberá asegurar el derecho al debido proceso y que las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.

16.- De la norma constitucional transcrita, se aprecia que la garantía de la motivación busca asegurar que la decisión que adopte una autoridad pública esté apegada a Derecho y se realice un ejercicio de análisis que concatene los hechos del caso con las normas aplicables del ordenamiento jurídico vigente.

17.- En el caso específico y que es materia de análisis, se observa que el 02 de julio de 2019, fecha en la cual se habría iniciado el proceso administrativo por parte de la Delegación Provincial Electoral de Loja, el abogado Luis Hernán Cisneros Jaramillo, director de la Delegación habría suscrito el Oficio Nro. CNE-DPL-LC-2019-0141-O, en el cual, se señalaba: *"(...) el 02 de julio de 2019 la Delegación Provincial Electoral de Loja, emitió la Orden de Trabajo Nro. CPEL-IEF2018-00009, para ejecutar el análisis y elaboración del informe sobre el monto y origen de los recursos privados administrados por el Movimiento Acción Saragurense, Lista 120,* ***el mismo que inicia el día martes 02 de julio de 2019 y finaliza el miércoles 03 de julio del año en curso****. El representante legal del Movimiento Político podrá presentar documentación debidamente sustentada dentro del plazo establecido, si así lo considera pertinente, respecto al informe financiero 2018".*

18.- A foja 11 del expediente electoral, se verifica que el oficio referido en el párrafo anterior fue notificado vía correo electrónico el martes 02 de julio de 2021, a las 15h33 a la dirección electrónica copyaustru@hotmail.com**.** No obstante, el día miércoles 03 de julio de 2021, a las 15h31 reenvían el referido correo electrónico a la dirección electrónica copiaustro@hotmail.es. Por lo que, si bien es cierto se denota la corrección realizada por la Delegación Provincial Electoral de Loja, se observan los siguientes errores:

- ✓ La notificación debe tener constancia de la transmisión y recepción de su contenido, de su fecha y hora, del contenido íntegro de la comunicación y que se identifique de manera fidedigna al remitente y al destinatario.
- ✓ En la notificación del contenido del Oficio Nro. CNE-DPL-LC-2019-0141-O de 02 de julio de 2019, se constata que la disposición de dicho documento consistía en otorgarle el tiempo de un día, contado desde el martes 02 de julio de 2019 hasta el miércoles 03 de julio de 2019, al director del Movimiento Acción Saragurense, Lista 120, a fin de que presente documentación relacionada al informe sobre el monto y origen de los recursos privados administrados por el referido Movimiento.
- ✓ De la situación transcrita, se evidencia que el tiempo otorgado no fue de un día, dado el error cometido por la Delegación Provincial Electoral de Loja en cuanto a la dirección electrónica que se entiende debe ser del director del Movimiento Acción Saragurense, en virtud de que no consta en el expediente electoral, los formularios otorgados por el Consejo

Nacional Electoral en los que consten los nombres y apellidos y direcciones de correo electrónico de quienes ocupan los cargos de director, representante legal y de responsable del manejo económico del antes mencionado Movimiento Político.

- ✓ De igual manera, no se evidencia que se haya adjuntado al referido correo, la orden de trabajo No. DPEL-IEF2018-00009 emitida por el director de la Delegación Provincial Electoral de Loja, sino solamente, "la recomendación" por parte de la Delegación dirigida al director del Movimiento para que presente documentación, si así lo considera pertinente.

19.- Continuando en la misma línea, se constata que el director de la Delegación Provincial Electoral de Loja expide la Resolución Nro. 0286-LHCJ-DPEL-CNE-2019 el 07 de octubre de 2019, en la cual, resuelve:

> **Artículo 1.- ACOGER** el Informe Nro. CNE-DPEL-009-2019 del "ANÁLISIS AL MONTO Y ORIGEN DE LOS RECURSOS PRIVADOS, ADMINISTRADOS POR EL MOVIMIENTO ACCIÓN SARAGURENSE, LISTA 120", suscrito por la Abg. Andrea Gabriela Tapia Pinta, Analista Provincial de Participación Políticas (sic) 2; en el cual, una vez analizada la documentación presentada por el movimiento, recomienda el plazo de quince días contados a partir de la notificación, para que presente los justificativos a la observación determinada en el numeral 9.1.1 del presente informe, respecto a que el movimiento debe aperturar el Registro único de Contribuyentes y debe aperturar una cuenta corriente conforme lo establece el artículo 361 y 362 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia. Asimismo (sic) que dentro de dicho plazo la Organización Política presente los justificativos a la observación determinada en el numeral 9.1.3 de este informe respecto a que el Movimiento debe publicar en su página web el informe económico financiero del año 2018.

20.- De la revisión de la resolución antes referida, se evidencia que en ella, se otorga el plazo de quince días al Movimiento para que desvanezca las observaciones detalladas en el informe Nro. CNE-DPEL-009-2019; no obstante, dicha resolución fue notificada vía correo electrónico el 10 de octubre de 2019 a las 17h40 a la dirección electrónica copiaustro@hotmail.es sin que exista constancia que ese correo sea del señor Roberth Ordóñez o de la señora Norma Ramón Zavala, director y responsable del manejo económico, respectivamente del Movimiento Acción Saragurense.

21.- Luego, el 25 de octubre de 2019, es decir dentro del tiempo legal concedido, el señor Roberth Geovanny Ordóñez U, director nacional del Movimiento ingresó un escrito ante la Delegación Provincial Electoral de Loja, al cual adjunta: i) Fotocopia de RUC del Movimiento; y, solicita: ii) *"(...) publicar en la página del CNE nuestro informe económico financiero del año 2018"*; y, iii) *"Por encontrarse en trámite la*

apertura de la cuenta corriente del Movimiento en una Entidad Bancaria, solicito de la manera más comedida nos conceda una prórroga". Sin embargo, de la revisión del expediente electoral, no consta contestación alguna por parte de la Delegación Provincial Electoral de Loja a los pedidos realizados por el señor Ordóñez.

22.- En esta línea, está el informe final CNE-DPEL-009-2019-FINAL en el que se recomienda: "*(...) previo a expedir la resolución que corresponda se envíe el presente Informe Final de Ratificación con el expediente completo a la Unidad de Asesoría Jurídica de ésta Delegación para que realice el análisis respectivo y de considerar pertinente se envíe bajo denuncia al Tribunal Contencioso Electoral*". No obstante, de la documentación que obra del expediente, consta el informe jurídico Nro. CNE-DPL-AJ-2021-0006 de 01 de junio de 2021, sin que conste la Resolución de Cierre del Proceso Administrativo emitido por el director de la Delegación Provincial Electoral de Loja; por lo que, se verifica la omisión incurrida por parte de la Delegación Electoral de Loja y con aquello, se observa que los denunciados no hayan podido conocer cuáles fueron los resultados con los que pretendían desvanecer las observaciones que fueron puestas a su conocimiento por parte del órgano electoral desconcentrado, atentando de esta manera, su ejercicio al derecho a la defensa y de conocer de manera oportuna las acciones puestas en su contra.

23. Cabe señalar que el artículo 368 de la LOEOPCD fija noventa días contados a partir del cierre de cada ejercicio anual para que las organizaciones políticas presenten el informe económico financiero del año que ha fenecido, esto es, después del 31 de diciembre de cada año. En el presente caso, el Movimiento Político Acción Saragurense, Lista 120, presentó el informe el 29 de marzo de 2019, es decir, dentro de los noventa días otorgados por la Ley. Además, el 10 de octubre de 2019, se ha concedido el plazo de quince días para que cumplan con la obligación de desvirtuar las observaciones encontradas por la abogada Andrea Gabriela Tapia Pinta, analista provincial de Participación Política 2; el 25 de octubre de 2019 el referido Movimiento presenta su contestación y, el 01 de junio de 2021 la Delegación Provincial Electoral de Loja emite el informe jurídico con el que informan que el Movimiento Acción Saragurense no ha justificado todas las observaciones presentadas; por lo que, recomienda se presente la respectiva denuncia ante este Tribunal.

24. La denuncia presentada pretende que el Tribunal Contencioso Electoral sancione al director del movimiento político, así como al responsable del manejo económico como si hubieran incurrido en las infracciones electorales tipificadas en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 275 de la LOEOPCD, cuando la regulación y tipificación de la infracción consta en el artículo 375 *ibidem*, es decir que, la delegación provincial electoral confunde las disposiciones legales aplicables al presente caso.

25. El artículo 375 de la LOEOPCD prescribe que: *"El Consejo Nacional Electoral suspenderá hasta por doce meses el registro a la organización política que omita entregar el informe económico financiero, en las condiciones establecidas en esta ley, por dos años consecutivos. Si transcurrido los doce meses la organización política no regulariza los informes requeridos, el Consejo Nacional Electoral cancelará su registro"*. En consecuencia, la Delegación Provincial Electoral de Loja hierra al presentar la denuncia ante el Tribunal Contencioso Electoral, más aún cuando asimila al trámite correspondiente a la fiscalización de las cuentas de campaña electoral. En tal virtud, el Tribunal Contencioso Electoral debe rechazar la denuncia por improcedente.

26. De otra parte, las autoridades del Consejo Nacional Electoral y de sus órganos desconcentrados deben observar que sus competencias las deben ejecutar considerando la materia, el espacio y el tiempo dentro de los cuales están habilitados para conocer y decidir los asuntos puestos en su consideración. El ordenamiento jurídico ecuatoriano prescribe plazos y términos dentro de los cuales deban actuar y así garantizar el derecho a la seguridad jurídica contemplado en el artículo 82 de la Constitución. Los plazos previstos en la ley deben ser considerados por las autoridades del Consejo Nacional Electoral y por sus órganos desconcentrados para que sustancien los procedimientos administrativos y emitan sus decisiones, no cuando mejor consideren, sino dentro del plazo previsto en la Ley, caso contrario se estaría atentando contra el derecho a la seguridad jurídica.

27. En el presente caso, si se tiene en cuenta que, recién la orden de trabajo para efectuar el análisis y elaboración del informe sobre el monto y el origen de los recursos privados administrados por el Movimiento Acción Saragurense, Lista 120 inició el 02 de julio de 2019 para que presente documentación; y la resolución inicial se emitió el 07 de octubre del 2019, han transcurrido mucho más de treinta días. Luego, en la Referida resolución se concede el plazo de quince días y se emite el informe técnico jurídico el 01 de junio de 2021, ha transcurrido, de igual manera, mucho más tiempo de lo previsto en la Ley; sin que, como se dijo en líneas anteriores conste una nueva Resolución denominada a su vez, Resolución de Cierre del proceso administrativo.

28. De los hechos relatados, se desprende la necesidad de analizar si ha operado o no la caducidad de la potestad para sancionar. Para iniciar, resulta pertinente partir de los conceptos de prescripción y caducidad.

29. La jurisprudencia ecuatoriana, especialmente en materia administrativa, ha desarrollado un concepto bastante interesante y completo de las dos figuras jurídicas. Tanto es así, que en su momento la exCorte Suprema de Justicia, dentro de un recurso de casación, publicado en la Gaceta Judicial de 20 de noviembre de 2001, sostuvo:

> Hay caducidad cuando no se ha ejercitado un derecho dentro del término que ha sido fijado por la ley o la convención para su ejercicio. El fin de la prescripción es tener por extinguido un derecho que, por no haberse ejercitado se puede presumir que el titular lo ha abandonado; mientras que el fin de la caducidad es prestablecer el tiempo en el cual el derecho debe ser últimamente ejercitado. Por ello, en la prescripción se tiene en cuenta la razón subjetiva del no ejercicio del derecho, o sea, la negligencia real o supuesta, del titular; mientras que en la caducidad se considera únicamente el hecho objetivo de la falta de ejercicio dentro del término prefijado, prescindiendo de la razón subjetiva, negligencia del titular, y aún de la imposibilidad del hecho.

30. Siguiendo la misma línea, la Corte Nacional de Justicia en el precedente jurisprudencial obligatorio No. 12-2021 publicado en el Cuarto Suplemento No. 573 del Registro Oficial de 09 de noviembre de 2021, ha resuelto: *"(...) expedir resoluciones fuera de ese tiempo, vicia de nulidad el procedimiento y el consecuente acto administrativo. En tal virtud, (...) una vez comprobado el fenecimiento de ese plazo, están obligados a declarar, de oficio o a petición de parte, la caducidad de la potestad determinadora (...), en salvaguarda de los principios de legalidad y de seguridad jurídica contemplados en los artículos 226 y 82 de la Constitución de la República del Ecuador".*

31. Tal como ha resuelto la Corte Nacional de Justicia en el referido precedente jurisprudencial obligatorio y cuyos criterios son válidos para la justicia electoral en el presente caso, los plazos previstos en la LOEOPCD están sujetos al principio de reserva legal y de preclusión, esto es que, es en ese plazo que debe ejercer la competencia la administración electoral y no mantenerla en forma indefinida puesto que genera incertidumbre en los sujetos políticos; por tanto, el ejercicio de las competencias está subordinada al plazo fijado en la ley, observando los límites temporales, en caso contrario su potestad caduca y cuyo ejercicio posterior vicia de nulidad el procedimiento administrativo.

32. El artículo 304 de la LOEOPCD, prevé la figura de la prescripción, pero en ninguna parte incluye a la caducidad. Es por ello, que este Tribunal ya ha sido enfático en señalar que el Código Orgánico Administrativo es norma supletoria cuando la ley de la materia no incluya una regulación determinada. En consecuencia, es aplicable el artículo 213 de la norma *ibídem,* toda vez, que han transcurrido mucho más de los sesenta días adicionales desde que se debió expedir el acto administrativo por parte de la Delegación Provincial Electoral de Loja.

33. De lo desarrollado en líneas anteriores, se evidencia que ha existido la omisión del ejercicio del derecho, y con aquello, se ha derivado en la falta de ejecución por parte de la Delegación Provincial Electoral de Loja, conllevando a la caducidad de su facultad sancionadora en los procesos relacionados a informes económicos financieros del año 2018. Por lo que, este Tribunal recalca que la falta de actividad por parte de la

Delegación en el procedimiento administrativo; el transcurso del tiempo en exceso por fuera de los plazos previstos en la Ley y, en consecuencia, la relevancia de la realización del acto impeditivo en el plazo determinado en la LOEOPCD y en el Código Orgánico Administrativo, ha conllevado a que opere la caducidad.

34. Precisa destacar que, además de la improcedencia argumentada, al tratarse de una actividad que la Delegación Provincial Electoral de Loja debió examinar las cuentas y emitir los actos administrativos en el tiempo previsto en el ordenamiento jurídico hasta la presentación de la denuncia ante el Tribunal Contencioso Electoral es absolutamente excesivo y supera cualquier lógica o comprensión por las circunstancias vividas en el país y el mundo debido al estado de emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia de la COVID-19.

IV. OTRAS CONSIDERACIONES

35.- Resulta indispensable señalar que la Delegación Provincial Electoral de Loja interpone la denuncia también en contra de la señora Norma Alexandra Ramón Zavala, en su calidad de responsable del manejo económico del Movimiento Acción Saragurense, Lista 120; no obstante, omite notificarle en todo el proceso administrativo; por lo que no podría bajo ningún concepto ser sancionada, toda vez que no es parte procesal y no ha contado con la oportunidad para ejercer su derecho a la defensa en sede administrativa.

36.- En función de lo expuesto, este Tribunal considera importante aclarar que, en temas relacionados con la entrega de informes de cuentas de campaña electoral y de los informes económicos financieros anuales que deben ser entregados por las organizaciones políticas, al Consejo Nacional Electoral o a sus órganos electorales desconcentrados, se deben cumplir las reglas fijadas en la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la Repúblicas, sea antes de la Reforma de 03 de febrero de 2020, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 134, o después de aquellas, de acuerdo al hecho que sea puesto en conocimiento de la autoridad electoral.

37. Del mismo modo, en virtud, de las deficiencias que se ha evidenciado en las actuaciones realizadas por parte de las Delegaciones Provinciales Electorales en los procedimientos administrativos asociados al análisis y examen de informes económicos financieros, resulta indispensable señalar que los órganos electorales desconcentrados deben, en primer lugar, garantizar durante todo el procedimiento en sede administrativa que las partes: representante legal, procurador común y responsable del manejo económico, involucrados directamente en este tipo de actividades por parte de las organizaciones políticas, ejerzan el derecho a la defensa y cuenten con el tiempo y

medios adecuados para la preparación de su defensa, por lo que, las notificaciones que se les realice deben ser concordantes con las reglas previstas en los artículos 164, 165, 166 y 167 del Código Orgánico Administrativo; y, en segundo lugar, se debe observar que el procedimiento instaurado se lo haga en base a la norma previa, clara, pública y aplicable al caso concreto, a fin de evitar abusos o erróneas interpretaciones de la normativa que se aplique.

V. DECISIÓN

Sin ser necesario más consideraciones, **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA**, este Tribunal resuelve:

PRIMERO.- Aceptar parcialmente el recurso de apelación interpuesto por el abogado Luis Hernán Cisneros Jaramillo, director de la Delegación Provincial Electoral de Loja en contra de la sentencia de primera instancia de fecha 27 de septiembre de 2021.

SEGUNDO.- Rechazar por improcedente la denuncia presentada por el director de la Delegación Provincial Electoral de Loja en contra de los señores Roberth Geovanny Ordóñez Ullaguari y la señora Norma Alexandra Ramón Zavala, director cantonal y responsable del manejo económico del Movimiento Acción Saragurense, Lista 120, respectivamente.

TERCERO.- Declarar la caducidad de la potestad sancionadora de la Delegación Provincial Electoral de Loja en el caso del examen de las cuentas del Movimiento Acción Saragurense, Lista 120, correspondiente al ejercicio fiscal del año 2018, conforme al análisis desarrollado en la presente sentencia.

CUARTO.- Disponer al Consejo Nacional Electoral que, dentro del plazo de treinta días contados a partir de la ejecutoria de la presente sentencia, adopte las medidas necesarias y pertinentes e instruya a sus funcionarios y delegaciones provinciales para que el órgano de administración electoral observe los plazos previstos en la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia; así como lo aplicable del Código Orgánico Administrativo para el ejercicio de la potestad sancionadora a los sujetos políticos.

QUINTO.- NOTIFICAR el contenido de esta sentencia:

5.1 Al abogado Luis Hernán Cisneros Jaramillo, director de la Delegación Provincial Electoral de Loja y a su patrocinadora en la casilla contenciosa electoral Nro.19 y en los correos electrónicos: luiscisneros@cne.gob.ec y vanessameneses@cne.gob.ec.

5.2 Al señor Roberth Geovanny Ordoñez Ullaguari y señora Norma Alexandra Ramón Zavala, en los correos electrónicos: lexprimeglobal@gmail.com, copiaustro@hotmail.es y juristaquizhpe@hotmail.es.

SEXTO.- Actúe el abogado Alex Guerra Troya, secretario general de este Tribunal.

SÉPTIMO.- Publíquese el contenido de la presente sentencia en la página web **www.tce.gob.ec**.

NOTIFÍQUESE Y CUMPLASE" F). Dr. Arturo Cabrera Peñaherrera, **JUEZ;** Dr. Ángel Torres Maldonado Msc. Phd (c), **JUEZ;** Dr. Joaquín Viteri Llanga, **JUEZ (VOTO SALVADO);** Dr. Fernando Muñoz Benítez, **JUEZ (VOTO SALVADO);** Dr. Juan Patricio Maldonado Benítez, **JUEZ.**

Lo Certifico.- Quito D.M., 24 de noviembre de 2021.

Ab. Alex Guerra Troya
SECRETARIO GENERAL
cpf

TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL
TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL DEL ECUADOR
SECRETARÍA GENERAL

CARTELERA VIRTUAL-PÁGINA WEB INSTITUCIONAL www.tce.gob.ec

A: PÚBLICO EN GENERAL

Dentro de la causa signada con el No. 515-2021-TCE, se ha dictado lo que a continuación me permito transcribir:

"Quito, Distrito Metropolitano, 24 de noviembre de 2021, a las 13h40

VOTO SALVADO
DOCTOR FERNANDO MUÑOZ BENÍTEZ
DOCTOR JOAQUÍN VITERI LLANGA

SENTENCIA

RESUMEN: Recurso de apelación interpuesto por abogado Luis Hernán Cisneros Jaramillo, director de la Delegación Provincial Electoral de Loja, en contra de la sentencia de primera instancia. El Pleno del Tribunal acepta parcialmente el recurso, modifica la sentencia de primera instancia y rechaza la denuncia por improcedente.

I. ANTECEDENTES

1. Ingresó en el Tribunal Contencioso Electoral, el 03 de julio de 2021, un escrito firmado por el abogado Luis Hernán Cisneros Jaramillo, director de la Delegación Provincial Electoral de Loja, mediante el cual presenta una denuncia en contra del señor Roberth Geovanny Ordoñez Ullaguari, director cantonal del Movimiento Acción Saragurense, Lista 120 y la señora Norma Alexandra Ramón Zavala, "*responsable del manejo económico*" de la misma organización política; en razón de la presentación de informes económicos del ejercicio fiscal 2018. (fs. 1 a 36)
2. Mediante acta de sorteo No. 128-05-07-2021-SG, de 05 de julio de 2021, a las 12h10, a la que se adjunta el informe de realización de sorteo a las 12h12, de la causa jurisdiccional signada con el número 515-2021-TCE, conforme razón sentada por el abogado Alex Guerra Troya, secretario general del Tribunal Contencioso Electoral, el conocimiento de la causa correspondió a la doctora Patricia Guaicha Rivera, jueza del Tribunal Contencioso Electoral. (fs. 37 a 39).El expediente fue recibido en el despacho de la jueza de instancia, el 06 de julio de 2021.
3. Mediante auto de 06 de agosto de 2021, la jueza de instancia admitió a trámite la denuncia y dispuso:

*"**PRIMERO.-** De acuerdo a lo que ordena la disposición transitoria décima tercera del Código de Democracia reformado: "... Los procesos iniciados en el Consejo Nacional Electoral y en materia contenciosa electoral, concluirán bajo las disposiciones vigentes al momento de ocurridos los hechos sobre los cuales versen... "*
En la presente causa para su tramitación y resolución se actuará conforme a la normativa electoral antes de la reforma de febrero de 2020.
***SEGUNDO.-** Conforme consta en el escrito de aclaración y ampliación de la denuncia, presentado por el abogado Luis Hernán Cisneros Jaramillo, director de la Delegación Provincial Electoral de Loja, a través de Secretaría General del Tribunal Contencioso Electoral, CÍTESE con el contenido del presente auto, copia certificada de la denuncia y de todo lo actuado al señor Roberth Geovanny Ordoñez Ullaguari, director cantonal del Movimiento Acción Saragurense, Lista 120, en el domicilio declarado en el escrito de 28 de julio de 2021, esto es: " ... provincia Loja, cantón Saraguro, parroquia Saraguro, calle Loja y 18 de noviembre S/N referencia frente a la Iglesia Evangélica Amada de Dios y diagonal a la cooperativa Coopmego-Saraguro, casa de un piso color beige con gris casa antigua ... "; y, a la señora Norma Alexandra Ramón Zavala, responsable del manejo económico del Movimiento Acción Saragurense, Lista 120, en el domicilio declarado en el mismo escrito en la provincia de Loja, esto es: " ... calle Loja entre Fray Cristobal Zambrano y Guayaquil S/N referencia a media cuadra de la Iglesia San Francisco y diagonal al coliseo de Saraguro casa de wt piso color blanca con plomo ... "*(sic)
***TERCERO.-** Señálese para el día **08 de septiembre de 2021** a las **14h30**, la práctica de la AUDIENCIA ORAL DE PRUEBA Y JUZGAMIENTO, diligencia que se llevará a cabo en el inmueble del Tribunal Contencioso Electoral (auditorio), ubicado en las calles José Manuel de Abascal N37-49 entre María Angélica Carrillo y Portete, diagonal al Colegio Experimental "24 de Mayo" de la ciudad de Quito, Distrito Metropolitano"* (fs. 53 a 54 vta.)

4. Acta de la audiencia oral de prueba y juzgamiento de 08 de septiembre de 2021, a las 14h30, dentro de la causa Nro. 515-2021-TCE, suscrita por la doctora Patricia Guaicha Rivera, jueza de instancia y la magíster Jazmín Almeida Villacís, secretaria relatora del despacho. (fs. 134 a 142 vta.)
5. El 27 de septiembre de 2021, la jueza de instancia, doctora Patricia Guaicha Rivera, dictó sentencia dentro de la causa 515- 202 1-TCE. La sentencia fue notificada en debida y legal forma a las partes procesales el mismo día, mes y año, conforme las razones sentadas por la secretaria relatora. (fs. 1448 a 154 vlta)
6. Escrito ingresado a este Tribunal el 29 de septiembre de 2021, por parte del abogado Luis Hernán Cisneros Jaramillo, director de la Delegación Provincial Electoral de Loja, con el cual presentó recurso de apelación a la sentencia de 27 de septiembre de 2021.

7. Mediante auto de 04 de octubre de 2021, la jueza de instancia, concedió la apelación; y con Acta de Sorteo de 5 de octubre de 2021, se determinó como juez sustanciador de la causa Nro.515-2021-TCE al doctor Fernando Muñoz Benítez, quien mediante auto de 06 de octubre de 2021, el juez sustanciador admitió a trámite el recurso de apelación. (fs.193 a 193 vlta)

8. Con oficio Nro. TCE-SG-OM-2021-0647-O de 06 de octubre de 2021, se convocó a la abogada Ivonne Coloma Peralta en calidad de segunda Jueza Suplente para integrar el Pleno Jurisdiccional del Tribunal Contencioso Electoral (fs.197);

Alegatos del recurrente en el escrito de apelación.

9. En su escrito de apelación el señor director de la Delegación Electoral de Loja, en lo principal alega:
   i. Cita la parte resolutiva de la sentencia y manifiesta: *"que se ha dado cumplimiento oportuno a todos los actos administrativos por parte de la Delegación Provincial Electoral de Loja para que los señores Director Cantonal y Responsable del Manejo Económico, para que dentro de los plazos concedidos cumpla con los elementos que afiancen la subsanación de las observaciones descritas en los Informes".*
   ii. Menciona que debe " ser enfático al pronunciarme en el sentido de que la Delegación Provincial Electoral de Loja ha sido permanente observador de normas de orden constitucional y legal, específicamente la relacionada al debido proceso, el mismo que en este marco, conceptualmente constituye el **principio** que garantiza que cada persona disponga de **determinadas garantías mínimas** para que el resultado de un proceso judicial sea equitativo y justo."; y que además, ha protegido todos los principios primordiales, por lo que, no se ha lesionado bajo ningún concepto derechos.
   iii. Es importante señalar que el denunciado alegó en la audiencia de prueba y juzgamiento, por la parte denunciada, que el correo electrónico copyausfru@hotmail.com, no les pertenecía, sin embargo, tal como se observará en el expediente, el representante del movimiento, al dar contestación a otra notificación en la que se le otorga un tiempo para subsanar observaciones al informe, se da por notificado, puesto que, procede a contestar mediante oficio a la Delegación respecto de lo solicitado.

iv. Añade en su apelación que "*Ahora bien, el artículo 304 del Código de la Democracia, establece que la acción para denunciar las infracciones electorales prescribe en dos años, el director de la Delegación Provincial Electoral de Loja, cumplió con lo que prevé la ley, denunciar una presunta infracción electoral cometida y en forma clara por el movimiento Acción Saragurense lista 120, la denuncia se emitió en base a los Informes Técnicos del área encargada, se emitió la resolución de 15 días donde se cumplió con el plazo previsto en la Ley para que subsane las observaciones descritas, con informe jurídico Nro. CNE-DPL-AJ-2021-0006 de 1 de junio de 2021, en las recomendaciones se sugiere Remitir la denuncia junto con el expediente Nro. CNE-DPEL-009-2019-FINAL a, del Movimiento Acción Saragurense Lista 120, al Tribunal Contencioso Electoral, a fin de que proceda con el trámite legal correspondiente.*"

v. Agrega que "*... la denuncia presentada en contra del señor Roberth Geovanny Ordoñez Ullaguari, director cantonal del Movimiento Acción Saragurense, Lista 120 y la señora Norma Alexandra Ramón Zavala, responsable del manejo económico del Movimiento Acción Saragurense, Lista 120, NO es prematura, ya que, se resolvió de manera correcta el procedimiento administrativo que determina el cometimiento de la infracción electoral por parte de los denunciados, y que permite establecer con certeza los hechos y la fecha en la que la autoridad administrativa electoral llegó al convencimiento del cometimiento de la presunta infracción electoral, no se vulneró el derecho a la defensa de los denunciados y la garantía al debido proceso consagrado el en artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador, no se vulnero en ningún sentido por lo que se evidencia en el expediente el Director del Movimiento contesta a la Resolución Nro. 0286-LHCJ-DPEL-CNE-2019 emitida por el Director de la Delegación Provincial Electoral de Loja.*"

vi. Finalmente, solicita a los señores magistrados que conforman el Pleno del Tribunal Contenciosos Electoral, para que en uso de su potestad constitucional y legal procedan a **NO RECHAZAR POR PREMATURA LA DENUNCIA** en la sentencia emitida por la Dra . Patricia Guaicha Rivera, del Movimiento Acción Saragurense lista 120, por los fundamentos expuestos debido a que se ha demostrado que la Delegación Provincial Electoral de Loja cumplió con los procedimientos administrativos previstos en la ley.

De la sentencia de primera instancia dentro de la presente causa:

10. La sentencia apelada en lo principal contiene los siguientes argumentos:

i. *"(...)Es decir, los actos de simple administración son propuestas que no generan obligatoriedad o vinculación para la toma de una decisión (resolución)."*

ii. *"(...)No existe evidencia procesal, que permita afirmar que, el director de la Delegación Electoral de Loja haya emitido una resolución (acto administrativo de cierre), que dé cumplimiento a la recomendación No.11.1 del informe final Nro.CNE-DPEL-009-2019-FINAL.*

iii. *"(...) Lo que si precisa certeza, es la fecha de presentación de la denuncia en el Tribunal Contencioso Electoral, el 03 de julio de 2021 a las 11h47.*

iv. *"(...)Ahora bien, el artículo 304 del Código de la Democracia, establece que la acción para denunciar las infracciones electorales prescribe en dos años, pero el hecho que conlleva a la denuncia es la resolución administrativa emitida por el director de la Delegación Provincial y no los informes de las áreas técnicas como así fue presentado como base de la denuncia por la Delegación Provincial Electoral de Loja, y como ya se explicó en líneas anteriores, son actos de simple administración, conforme establece el artículo 122 del Código Orgánico Administrativo.*

v. Posteriormente la señora jueza señala como importante la jurisprudencia generada por este Tribunal y cita textualmente el último párrafo de las consideraciones que llevaron a los señores jueces a resolver en sentencia la causa 084-2019-TCE.

vi. A este respecto la señora jueza afirma *"Es preciso indicar que la omisión en la emisión de una resolución de cierre donde se señale con claridad los hechos y actos que llevaron a una presunta infracción ya presuntos infractores, conlleva a una vulneración del derecho a la defensa y a las garantías al debido proceso, como así se puntualizó en la jurisprudencia de este Tribunal "(..) el nexo causal de los techos que la constituyen con la responsabilidad clara y especifica de a quién se le imputa dichos actos, hechos u omisiones (...)" y este error u omisión no puede ser endosable a la organización política o a sus representantes."*

vii. También analiza la importancia de una resolución de cierre y manifiesta: *"la importancia de emitir una resolución de cierre, es que este acto ayudará a establecer una forma de contabilizar el plazo, para verificar si estamos frente a una caducidad (figura jurídica que no contempla el Código de la Democracia) o a la prescripción, aludida por los denunciados en la audiencia de prueba y juzgamiento, para ello es*

necesario, acudir a lo que dispone el inciso tercero del artículo 245 del Código Orgánico Administrativo."[1]

i. Afirma la señora jueza que conforme la norma citada, "estamos frente a una infracción oculta..." y por tanto, "*la resolución que se emita con su respectiva fecha marcará los efectos jurídicos ante la ley a futuro, tanto de la organización política, sus representantes y el responsable de la manejo económico y no con informes técnicos que son actos de simple administración, que aportan elementos de opinión no juicio para la formación de la voluntad administrativa.*"

viii. Con las consideraciones que expuso, la señora jueza concluyó que la denuncia en la presente causa deviene en prematura ya que, no resolvió de manera correcta el cierre o fin del procedimiento administrativo que determine el cometimiento de la infracción electoral por parte de los denunciados.

ix. Finalmente, la juzgadora declaró, textualmente: "Por lo prematura de la denuncia esta juzgadora no se pronuncia del fondo de la misma".

x. En sentencia la jueza de instancia resolvió *"(....) PRIMERO.- RECHAZAR, por prematura la denuncia presentada por el abogado Luis Hernán Cisneros Jaramillo, director de la Delegación Provincial Electoral de Loja en contra del señor Roberth Geovanny Ordoñez Ullaguari, director cantonal del Movimiento Acción Saragurense, Lista 120 y, de la señora Norma Alexandra Ramón Zavala, responsable del manejo económico del Movimiento Acción Saragurense, Lista 120.*

SEGUNDO.- CONFIRMAR EL ESTADO DE INOCENCIA del señor Roberth Geovanny Ordóñez Ullaguari, director cantonal del Movimiento Acción Saragurense, Lista 120; y, de la señora Norma Alexandra Ramón Zavala, responsable del manejo económico del Movimiento Acción Saragurense, Lista 120, por la vulneración al debido proceso consagrado en el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador."

Escrito ingresado por los denunciados.

11. El 29 de septiembre de 2021 a las 11:02 ingresó al Tribunal Contencioso Electoral (01) un escrito en (03) tres fojas suscrito por el señor Roberth Geovanny Ordoñez Ullaguari y la señora Norma Alexandra Ramón Zavala, mediante el cual solicitan se ratifique la sentencia de primera instancia.

[1] Código Orgánico Administrativo, artículo 245: **Art.245.**- Por regla general los plazos se contabilizan desde el día siguiente al de la comisión del hecho. Cuando se trate de una infracción continuada, se contará desde el día siguiente al cese de los hechos constitutivos de la infracción. Cuando se trate de una infracción oculta, se contará desde el día siguiente a aquel en que la administración pública tenga conocimiento de los hechos."

Solemnidades Sustanciales

Competencia

12. El artículo 221, numeral 2 de la Constitución de la República, establece que el Tribunal Contencioso Electoral tiene, entre sus funciones, sancionar por incumplimiento de las normas sobre financiamiento, propaganda, gasto electoral y en general por vulneraciones de normas electorales. El artículo 70, numeral 5, de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas Código de la Democracia, vigente al momento posible cometimiento de la infracción que se denuncia, otorga idéntica competencia a este Tribunal.

13. El artículo 72 incisos 3 y 4 de la citada ley orgánica dispone que para el juzgamiento y sanción de las infracciones electorales, existan dos instancias; y que la segunda y definitiva instancia corresponde al Pleno del Tribunal Contencioso Electoral.

14. Por lo expuesto, tratándose de la interposición de un recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia, el pleno del Tribunal Contencioso Electoral es competente para conocer y resolver la causa 515-2021-TCE acumulada, en última y definitiva instancia.

Legitimación Activa

15. En el presente caso, el abogado Luis Hernán Cisneros Jaramillo, director de la Delegación Provincial Electoral de Loja fue parte del proceso de primera instancia en calidad de denunciante , por lo que cuenta con legitimación para interponer recurso de apelación en contra de la sentencia dictada por la señora jueza de primera instancia el 27 de septiembre de 2021

Oportunidad en la Interposición de la Recurso de Apelación

16. El artículo 278 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas establece que la apelación se podrá presentar en el plazo de tres días contado desde la notificación; en el expediente consta que la sentencia fue notificada en legal y debida forma a las partes el 27 de septiembre de 2021[2], el abogado Luis Hernán Cisneros Jaramillo, director de la Delegación Provincial Electoral de Loja interpuso su apelación el 29 de septiembre de

[2] Foja 162

2021, por tanto, se encuentra dentro de los tres días plazo señalados en la Ley y el Reglamento.

Análisis Jurídico

17. La apelación es concebida como aquel recurso a través del cual se puede realizar el estudio de todas las cuestiones que merezcan revisión para garantizar el derecho de defensa y el debido proceso tratándose del análisis de la prueba, de los hechos o relacionadas con errores en la aplicación u observancia del derechos procesal o de fondo.[3]

18. En ese contexto, con estos elementos, bajo las razones que esgrime el recurrente en su apelación y por ser esta la naturaleza del recurso de apelación, corresponde al pleno del Tribunal Contencioso Electoral, determinar si la sentencia dictada por la jueza de primera instancia, dentro de la causa 515-2021-TCE, analiza y resuelve respecto de la oportunidad en la presentación de la denuncia, y del debido proceso en la garantía de seguridad jurídica que estaba obligado a observar el administrador electoral ?

19. Dentro de la motivación, de la sentencia de primera instancia se analiza la prescripción, y se determina que en el presente caso, estamos frente a una "*infracción oculta*", ya que, "*solo se develará la infracción al momento en que, como es en el presente caso, se emita por la autoridad competente una resolución, ya que aquí convergen todos los actos administrativos previos, y con la emisión de la mencionada resolución concluirán la existencia de una infracción electoral y no antes*". fundamenta su conclusión en el contenido del segundo inciso del artículo 245 del Código Orgánico Administrativo, COA.

20. Relacionado a lo expuesto en el numeral anterior, cabe hacer las siguientes puntualizaciones:
    El concepto de "*infracciones ocultas*", debe ser entendido como aquellas infracciones que no han sido puestas en conocimiento de la administración pública y que para darse a conocer se requiere una actuación previa que la evidencie.
    En el presente caso, la administración pública, tiene conocimiento de los incumplimientos que pudieran existir al momento mismo de la recepción del informe económico financiero de gasto de fondos privados 2018 , según se

[3] Sentencia Corte Constitucional Ecuador Caso N.° 0002-10-DC

desprende del documento que consta a foja 1 del expediente, y que fue remitido directamente al señor Director de la Delegación, en el cual se lee una sumilla del mismo 29 de marzo del 2019 con el texto *"P. Política, atender"*; a fojas 4 consta la orden de trabajo DPEL_IEF2018-00009 de 02 de julio de 2019, en la que consta el alcance del examen, los objetivos; y sobre todos los funcionarios participantes y responsables de los análisis.

La mencionada orden de trabajo está suscrita por el propio denunciante.

A fojas 10 consta el oficio de 02 de julio de 2019 mediante el cual el Director de la Delegación se dirige al Director del Movimiento Político, le manifiesta (...) que "(...) *el representante legal del Movimiento, podrá presentar documentación debidamente sustentada dentro del plazo establecido, respecto al informe económico financiero 2018*".

21. Así mismo, en el último considerando de la resolución *0286-LHCJ-DPEL-CNE-2019 suscrita por el Director de la Delegación Electoral y denunciante*, se lee: "*Que, con orden de trabajo Nro. DPEL-IEF2018-00009, de fecha 02 de julio de 2019, dirigido al Abg. Luis Hernán Cisneros Jaramillo, Director de la Delegación Provincial de Loja, suscrito por la Abg. Andrea Tapia Pinta, Analista Provincial de Participación Política 2, adjunta el informe CNE-DEPL-009-2019, sobre el ANALISIS AL MONTO Y ORÍGEN DE LOS RECURSOS PRIVADOS, ADMINISTRADOS POR EL MOVIMIENTO ACCION SARAGURENSE, LISTA 120" en el cual recomienda: "Una vez realizado el análisis al informe económico financiero del años 2018, respecto al monto y origen de los recursos privados, de conformidad al numeral 7 literales a[) y h) del artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador, se recomienda al Director de la Delegación Provincial Electoral de Loja conceda al Movimiento Acción Saragurense Lista 120, el plazo de quince días contados a partir de la notificación, para que presente los justificativos a la observación determinada en el numeral 9.1.1 del presente informe, respecto que el movimiento debe aperturar el Registro Unico de Contribuyentes y debe aperturar una cuenta corriente, conforme lo establece el artículo 361 y 362 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia. Así mismo que dentro de dicho plazo la Organización Política presente los justificativos a la observación determinada en el numeral 9.13 de este informe respecto a que el Movimiento debe publicar en su página web el informe económico financiero, año2018", con orden de trabajo en el cual el Director de la Delegación Provincial Electoral de Loja con sumilla inserta dispone: "Jurídico. Atender"..." (énfasis suplido).*

22. Partiendo del presupuesto de que los documentos emitidos por el organismo electoral, incluidos los informes técnicos sin fecha de elaboración ni recepción, gozan del principio de legalidad; los documentos aquí transcritos evidencian que la "administración pública", a la que se refiere el artículo 245 del COA, citado en la sentencia de instancia, tuvo conocimiento del contenido del informe económico financiero de fondos privados a la entrega de la liquidación de fondos por parte de la organización política; y, más aún, el propio Director estuvo al tanto del proceso de estudio desde mucho antes de su Resolución No 286 -L-HCJ-DPEEL-CNE- 2019 de 07 de octubre de 2019.

23. No debemos dejar de tomar en cuenta que lo que, como consta la denuncia, conoce y juzga el TCE es el posible cometimiento de las infracciones electorales tipificadas en el artículo 275 numerales 1,2 y 3 del Código de la Democracia, vigente a la fecha del inicio del procedimiento administrativo del examen del informe económico del año 2018, presentado por la organización política, el 20 de marzo de 2019, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 368 del Código de la Democracia.

    Sin embargo en la denuncia, se debió contemplar que el incumplimiento acarrea la sanción a la organización política, prevista en el artículo 375 del citado Código.

    La tipicidad es un elemento indispensable en materia punitiva; la mencionada tipicidad exige que para que un hecho u omisión sea considerado como infracción, debe hallarse prevista en el ordenamiento jurídico con anterioridad a su comisión, en virtud del principio de reserva legal, y que tiene fundamento en el artículo 76 numeral 3 de la Constitución de la República, que dispone:

    "Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...) 3.- 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 (...)"

24. Las infracciones electorales, en nuestro caso, están tipificadas en el Código de la Democracia, ley orgánica y especial que describe las conductas humanas antijurídicas, quiénes pudieran ser sujetos de responsabilidad y la sanciones de las que serían objeto.

25. El Código de la Democracia, tiene normas específicas para definir las infracciones, y la tipificación detallada de cada una contemplando la especificidad de la materia electoral, sin que se encuentre tipificada como tal, ninguna como "infracción oculta". Tampoco nuestra norma la contempla ni define.

26. El artículo 245 del Código Orgánico Administrativo, dispone:
Art. 245- Prescripción del ejercicio de la potestad sancionadora. El ejercicio de la potestad sancionadora prescribe en los siguientes plazos:

> *1. Al año para las infracciones leves y las sanciones que por ellas se impongan.*
> *2. A los tres años para las infracciones graves y las sanciones que por ellas se impongan.*
>
> *3. A los cinco años para las infracciones muy graves y las sanciones que por ellas se impongan.*
>
> *Por regla general los plazos se contabilizan desde el día siguiente al de comisión del hecho. Cuando se trate de una infracción continuada, se contará desde el día siguiente al cese de los hechos constitutivos de la infracción. Cuando se trate de una infracción oculta, se contará desde el día siguiente a aquel en que la administración pública tenga conocimiento de los hechos."* (énfasis suplido).

27. Como se evidencia de la norma transcrita, la "infracción oculta" figura está contemplada parte final del inciso tercero del artículo 245 del Código Orgánico Administrativo, como excepción.

28. El artículo 304 del Código de la Democracia, es concreto al disponer: "La acción para denunciar las infracciones previstas en esta ley prescribirá en dos años.(...); ahora, desde cuando ha de contarse esos dos años? En efecto, el código de la Democracia, vigente al momento del posible cometimiento de la infracción electoral, no contempla desde cuando ha de contabilizarse esos dos años, para lo cual, es prudente tomar como norma supletoria lo determinado, en otras normas generales y orgánicas, como el Código Orgánico Administrativo (COA). Así pues ha de aplicarse como norma supletoria, el citado artículo 245 del COA, en la primera parte del último

inciso, pues es donde ahí dispone para la generalidad, y no en su última frase que es de carácter excepcional.

29. En el presente caso, el informe económico financiero presentado por la organización política, que contiene los supuestos incumplimientos que configurarían la infracción que se denuncia fue presentado el 29 de marzo de 2019, y la denuncia se presentó el 03 de julio de 2021[4]. Aplicando lo dispuesto por el artículo 304 del Código de la Democracia, los dos años para presentar la denuncia se cumplían el 31 de marzo de 2021; sin embargo se debe tomar en cuenta los 5 meses y 28 días de suspensión de plazos resuelta por el CNE desde el 16 de marzo de 2020, hasta el 14 de septiembre de 2020[5], por tanto, el organismo de administración electoral podía presentar su denuncia hasta el 28 de septiembre de 2021, por lo que, la denuncia ha sido presentada dentro del plazo legal.

30. En la sentencia de instancia afirma también que existe una omisión del Director de la Delegación Electoral de Loja, al no emitir una resolución final, respecto de la subsanación de las observaciones emitidas en la resolución inicial.

31. Al respecto, mediante resolución 0286 LHCJ –DPEL-CNE-2019, de 07 de octubre de 2019, se le hizo conocer al denunciado, las observaciones de las cuentas de ingresos y gastos entregadas por la organización política y expresamente se le otorgó los 15 días plazo para que las desvanezca.

32. El denunciante contestó el contenido de la resolución con documento de 25 de octubre de 2019[6]. Sin embargo, tal como manifiesta la señora jueza de primera instancia en su sentencia, no consta en el expediente resolución alguna con la que el Director de Delegación Electoral de Loja, se refiera a lo contestado por el movimiento político, dejando en la incertidumbre a la organización política respecto de sus argumentos con los que contestó las observaciones del director de la Delegación Electoral.
33. Ahora bien cómo afecta al debido proceso la omisión del Director de la Delegación Electoral al no emitir la resolución final? Para esclarecer esta situación nos remitiremos a la Constitución de la República, cuyo artículo

[4] Foja 39
[5] Foja 129
[6] Foja 19

artículo 76 consagra el debido proceso que debe ser entendido como un conjunto de derechos y garantías inherentes a las personas, que se relacionan con las condiciones de carácter sustantivo, administrativo y procesal que deben cumplirse, cuando se determinen derechos y obligaciones, para que ejerzan su derecho a la defensa, y obtener de los órganos judiciales y administrativos, un proceso imparcial y ordenado exento de arbitrariedades.

34. En el caso que se resuelve, la no generación de la resolución final, impidió que el administrado conozca cual fue el resultado de los argumentos con los que pretendía desvanecer las observaciones puestas en su conocimiento mediante resolución, vulneró la seguridad jurídica; e impidió que el ahora denunciado pueda ejercer las acciones administrativas y los recursos contenciosos electorales con los que le asiste la Ley, afectando el debido proceso en la garantía del derecho a la defensa.

35. Finalmente, la jueza de primera instancia, hace la siguiente afirmación: "*Por lo prematura de la denuncia esta juzgadora no se pronuncia del fondo de la misma.*"; sin embargo, contradictoriamente en la parte resolutiva de su sentencia resuelve: "***CONFIRMAR EL ESTADO DE INOCENCIA*** *del señor Roberth Geovanny Ordoñez Ullaguari, director cantonal del Movimiento Acción Saragurense, Lista120; y, de la señora Norma Alexandra Ramón Zavala, responsable del manejo económico del Movimiento Acción Saragurense, Lista120, por la vulneración al debido proceso consagrado en el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador*", siendo la declaratoria de culpabilidad o inocencia, parte sustancial del fondo de la causa.

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

PRIMERO.- ACEPTAR PARCIALMENTE el recurso de apelación interpuesto por el abogado Luis Hernán Cisneros Jaramillo, director de la Delegación Provincial Electoral de Loja en contra de la Sentencia dictada en primera instancia el 27 de septiembre de 2021.

SEGUNDO.- MODIFICAR el contenido del fallo de primera instancia en los términos establecidos en la presente sentencia y rechazar por improcedente, la denuncia presentada por el abogado Luis Hernán Cisneros Jaramillo, director de la Delegación Provincial Electoral de Loja en contra del señor Roberth Geovanny Ordoñez Ullaguari, director cantonal del Movimiento Acción Saragurense, Lista120; y, de la

señora Norma Alexandra Ramón Zavala, responsable del manejo económico del Movimiento Acción Saragurense, Lista 120, dentro de la causa 515- 2021-TCE.

TERCERO: NOTIFÍQUESE la presente sentencia:

a) Al abogado Luis Hernán Cisneros Jaramillo, director de la Delegación Provincial Electoral de Loja y a su patrocinadora en la casilla contenciosa electoral **Nro.19** y en los correos electrónicos luiscisneros@cne.gob.ec y vanessameneses@cne.gob.ec.
b) Al señor Roberth Geovanny Ordoñez Ullaguari y señora Norma Alexandra Ramón Zavala, en los correos electrónicos: lexprimeglobal@gmail.com, copiaustro@hotmail.es y juristaquizhpe@hotmail.es.
c) Al Consejo Nacional Electoral en la persona de su presidenta, ingeniera Diana Atamaint Wamputsar, en la casilla contencioso electoral Nro.003 y en los correos electrónicos secretariageneral@cne.gob.ec; santiagovallejo@cne.gob.ec, enriquevaca@cne.gob.ec; y,dayanatorres@cne.gob.ec

CUARTO.- Siga actuando el abogado Alex Guerra Troya Secretario General del Tribunal Contencioso Electoral.

QUINTO.- Publíquese el contenido de la presente sentencia en la cartelera virtual-página web institucional **www.tce.gob.ec**.

CÚMPLASE Y NOTIFÍQUESE.-" F). Dr. Joaquín Viteri Llanga, JUEZ (VOTO SALVADO); Dr. Fernando Muñoz Benítez, JUEZ (VOTO SALVADO).

Certifico.- Quito, Distrito Metropolitano, 24 de noviembre de 2021

Ab. Alex Guerra Troya
Secretario General
cpf