



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

A: PÚBLICO EN GENERAL

Dentro de la causa signada con el Nro. 617-2025-TCE se ha dispuesto lo que a continuación me permito transcribir:

"SENTENCIA
CAUSA Nro. 617-2025-TCE

TEMA: Recurso de apelación interpuesto en contra de la sentencia de primera instancia de 18 de junio de 2026, que negó la denuncia presentada por el Consejo Nacional Electoral en contra del señor Adrián Cristóbal Basilio Franco, responsable del manejo económico, y de la señora María Beatriz Moreno Heredia, procuradora común de la Alianza Acción Democrática Nacional (ADN), Lista 4-35, por presunta infracción electoral relativa al financiamiento de la política y al gasto electoral (artículo 281, numeral 1, Código de la Democracia), bajo el argumento de que operó la caducidad de la potestad resolutoria del CNE y la falta de notificación personal a los denunciados durante el procedimiento administrativo.

Luego del análisis correspondiente, el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral resuelve: **i)** aceptar el recurso vertical interpuesto y dejar sin efecto la sentencia subida en grado; **ii)** aceptar la denuncia respecto del señor Adrián Cristóbal Basilio Franco, responsable del manejo económico, al haberse acreditado la materialidad de la infracción prevista en el artículo 281, numeral 1, del Código de la Democracia y su responsabilidad, imponiéndole la sanción pecuniaria de veinte (20) salarios básicos unificados, vigentes a la fecha del cometimiento de la infracción; y, **iii)** negar la denuncia respecto de la señora María Beatriz Moreno Heredia, procuradora común, al no encontrarse acreditada su notificación válida en sede administrativa, lo que impide tener por demostrado el conocimiento efectivo del procedimiento y el ejercicio de su derecho a la defensa.

TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL.- Quito, Distrito Metropolitano, 8 de julio de 2026.- Las 16h58.-

VISTOS.- Agréguese al expediente: **i)** Oficio Nro. TCE-SG-OM-2026-0655-O de 29 de junio de 2026 dirigido por el entonces secretario general de este Tribunal al doctor Roosevelt Cedeño López, juez suplente¹; **ii)** Memorando Nro. TCE-SG-OM-2026-0419-M de 29 de junio de 2026 que contiene una certificación sobre la integración el Pleno

¹ Fojas 586-587.



que resolverá la causa a esa fecha²; **iii)** Memorando Nro. TCE-SG-OM-2026-0420-M de 29 de junio de 2026, suscrito por el entonces secretario general del Tribunal Contencioso Electoral³; **iv)** Copia certificada de la Resolución Nro. PLE-TCE-3-30-06-2026 de 30 de junio de 2026, con que el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral designó a la doctora María Luisa Paredes Arellano como secretaria general del Tribunal Contencioso Electoral a partir del 1 de julio de 2026⁴; **v)** escrito de la señora María Beatriz Moreno Heredia, denunciada en esta causa, suscrito por su patrocinador, abogado Alejandro Salguero Manosalvas, ingresado el 1 de julio de 2026⁵; **vi)** Memorando Nro. TCE-WO-2026-0187-M de 3 de julio de 2026, suscrito por el magíster Guillermo Ortega Caicedo, juez sustanciador de la causa y remitido a la secretaria general del Tribunal Contencioso Electoral⁶; **vii)** Memorando Nro. TCE-SG-OM-2026-0424-M de 3 de julio de 2026, suscrito por la secretaria general del Tribunal Contencioso Electoral, dirigido al magíster Guillermo Ortega Caicedo, juez sustanciador de la causa, mediante el cual certifica la conformación del Pleno Jurisdiccional a esa fecha, conformado por la señora jueza y los señores jueces: abogada Ivonne Coloma Peralta, magíster Joaquín Viteri Llanga, magíster Guillermo Ortega Caicedo, doctor Juan Patricio Maldonado Benítez y abogado Richard González Dávila⁷; **viii)** Memorando Nro. TCE-SG-OM-2026-0425-M de 3 de julio de 2026⁸, con que la secretaria general de este Tribunal remite a la señora jueza y los señores jueces integrantes del pleno del Tribunal Contencioso Electoral el expediente en formato digital; y, **ix)** Copia certificada de la convocatoria a sesión extraordinaria jurisdiccional del Pleno del Tribunal Contencioso Electoral.

I. ANTECEDENTES PROCESALES Y DE LA APELACIÓN

1. El 13 de enero de 2024, el responsable del manejo económico de la Alianza Acción Democrática Nacional (ADN), Lista 4-35, presentó el informe de cuentas de campaña ante el Consejo Nacional Electoral (en adelante CNE)⁹, sobre el cual la Dirección Nacional de Fiscalización y Control del Gasto Electoral (en adelante DNFCGE) emitió, el 4 de julio de 2024, el Informe de Examen de Cuentas de Campaña Electoral Nro. GENERALES2023-AE-00-0001¹⁰, determinando ocho observaciones que debían ser subsanadas. Con sustento en el Informe Jurídico Nro. 140-CC-DNAJ-CNE-2024 de 23 de diciembre de 2024¹¹, que recomendó conceder el término de quince días para la subsanación, de

² Fojas 588-588 vta.

³ Fojas 589-590.

⁴ Fojas 591-591 vta.

⁵ Fojas 592-599.

⁶ Fojas 600-601.

⁷ Fojas 602-602 vta.

⁸ Fojas 603-604 vta.

⁹ Fojas 43-44, Anexos 45-82.

¹⁰ Fojas 102-115.

¹¹ Fojas 117-123.



conformidad con el artículo 236, numeral 2, de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia (en adelante Código de la Democracia), la entonces Presidenta del CNE, mediante Resolución Nro. CNE-PRE-2025-0019-RS de 22 de enero de 2025¹², concedió dicho término, notificado el 24 de enero de 2025 mediante Oficio Nro. CNE-SG-2025-00093-Of. Mediante Memorando Nro. CNE-SG-2025-1184-M¹³, la Secretaría General del CNE certificó que hasta las 17h00 del 21 de febrero de 2025 no se había presentado documentación alguna destinada a subsanar las observaciones formuladas.

2. El 20 de mayo de 2025 se emitió el Informe de Examen de Cuentas de Campaña Electoral Nro. GENERALES2023-AE-00-0001-FINAL¹⁴, ratificando la falta de subsanación, y el 15 de septiembre de 2025 se emitió el Informe Jurídico Nro. 130-CC-DNAJ-CNE-2025¹⁵, que sirvió de fundamento técnico y jurídico para que, el 6 de octubre de 2025, la entonces Presidenta del CNE adoptara la Resolución Nro. CNE-PRE-2025-0087-RS¹⁶, mediante la cual se dispuso presentar la denuncia ante el Tribunal Contencioso Electoral (en adelante TCE). La denuncia se presentó el 30 de diciembre de 2025¹⁷, siendo signada con el Nro. 617-2025-TCE¹⁸ y radicada por sorteo electrónico en el doctor Ángel Torres Maldonado, juez de instancia.
3. El 18 de junio de 2026, a las 16h50, el juez de instancia dictó sentencia¹⁹ negando la denuncia presentada por el CNE, bajo dos fundamentos centrales: (i) la declaratoria de vulneración del derecho al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa, por falta de notificación en persona a los denunciados de las resoluciones que concedieron el término de subsanación y que dispusieron la denuncia; y (ii) la declaratoria de caducidad de la potestad resolutoria del CNE, por aplicación del artículo 213 del Código Orgánico Administrativo (en adelante, COA), al haber transcurrido, según el criterio del juez *a quo*, sesenta y cinco días adicionales al término de treinta días previsto en el artículo 236 del Código de la Democracia entre el vencimiento del término de subsanación (14 de febrero de 2025) y la emisión del informe Nro. GENERALES2023-AE-00-0001-FINAL (20 de mayo de 2025), (fojas 513, párr. 117). Como consecuencia de lo anterior, el juez de instancia negó la denuncia presentada por el CNE y dispuso el archivo.

¹² Fojas 124-128.

¹³ Fojas 133.

¹⁴ Fojas 136-145.

¹⁵ Fojas 147-155.

¹⁶ Fojas 156-161.

¹⁷ Fojas 178-189 / 190-202.

¹⁸ Fojas 206-208.

¹⁹ Fojas 499-514.



- ***Del recurso de apelación***

4. El 23 de junio de 2026, dentro del tiempo previsto en el artículo 214 del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral (en adelante RTTCE), el magíster José Ricardo Cabrera Zurita, en calidad de presidente y representante legal del CNE interpuso recurso de apelación²⁰, solicitando se revoque la sentencia recurrida, se acepte la denuncia y se declare que los denunciados adecuaron su conducta a la infracción electoral tipificada en el numeral 1 del artículo 281 del Código de la Democracia.
5. El recurso de apelación se sustenta, en lo principal, en que: **(i)** la notificación de las resoluciones administrativas mediante correo electrónico es válida conforme al ordenamiento jurídico vigente y la línea jurisprudencial sostenida por el Pleno de este Tribunal en la causa Nro. 116-2021-TCE; y **(ii)** el artículo 236 del Código de la Democracia no contempla la caducidad como consecuencia del incumplimiento del término de treinta días para resolver, siendo el único plazo de relevancia extintiva, en esta materia, el de prescripción de dos años establecido en el artículo 304 ibídem y en la regla jurisprudencial obligatoria Resolución Nro. 01-JE-TCE-2024, plazo que fue observado por el Consejo Nacional Electoral.
6. El recurso fue concedido mediante auto de sustanciación de 24 de junio de 2026, ordenándose el sorteo correspondiente.²¹
7. En fecha 24 de junio de 2026 conforme se desprende del acta de sorteo y su informe, recae la competencia para sustanciar el recurso en el magíster Guillermo Ortega Caicedo, juez electoral.²²
8. El 29 de junio de 2026, el abogado Richard González Dávila, en su calidad de juez subrogante²³ de este Tribunal, admitió a trámite el recurso vertical interpuesto.²⁴

II. JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA

²⁰ Fojas 553-557.

²¹ Fojas 556

²² Fojas 575-577

²³ A través de acciones de personal Nro. 086-TH-TCE-2026 y 087-TH-TCE-2026 de 24 de junio 2026, la presidenta de este Tribunal resolvió el registro de las vacaciones del magíster Guillermo Ortega Caicedo y la subrogación de Richard González Dávila como juez principal desde el 29 de junio de 2026, hasta el 2 de julio de 2026.

²⁴ Fojas 579-580



9. La jurisdicción y competencia del Pleno del Tribunal Contencioso Electoral para conocer y resolver las denuncias por infracciones electorales, así como los recursos verticales, se encuentran determinadas en los artículos 76 numeral 7 literal m) y 221 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador (en adelante CRE o Constitución); e inciso cuarto del artículo 72, numeral 6 del artículo 268 del Código de la Democracia y numeral 6 del artículo 4 del RTTCE.

III. LEGITIMACIÓN ACTIVA

10. El CNE, por medio de su entonces presidenta, fue parte procesal en la presente causa y compareció como denunciante, por lo que su actual presidente, magíster José Ricardo Cabrera Zurita, cuenta con legitimación activa para interponer el recurso vertical de apelación; en aplicación a lo dispuesto en los artículos 13 numerales 4 y 13; y, 213 del RTTCE.

IV. OPORTUNIDAD EN LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE APELACIÓN

11. El inciso primero del artículo 214 del RTTCE, dispone que el recurso de apelación, se interpondrá dentro de los tres días contados desde la última notificación.
12. En el presente caso, la sentencia de primera instancia fue dictada el 18 de junio de 2026 y notificada al ahora apelante, en la misma fecha, conforme se verifica de las razones sentadas por la actuaria²⁵ en tanto que, el escrito que contiene el recurso de apelación fue presentado el 23 de junio de 2026, es decir, el recurso de apelación fue presentado de manera oportuna, toda vez que la causa fue tramitada en término²⁶.

V. ANÁLISIS JURÍDICO

13. La Constitución en el artículo 76 numeral 7 literal m) garantiza el derecho de las personas a recurrir el fallo en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos.
14. Respecto de la garantía de recurrir el fallo, la Corte Constitucional del Ecuador ha señalado que ese derecho implica “[...] que una decisión judicial sea efectivamente revisada por una autoridad judicial de nivel jerárquicamente

²⁵ Fojas 550.

²⁶ Ver a fojas 210 y 211 auto de 12 de enero de 2026.



superior a la que la dictó, con el fin de corregir posibles errores por parte de la autoridad inferior”²⁷.

15. Por otra parte, en el RTTCE se define el recurso de apelación como la petición que las partes procesales hacen al Pleno del Tribunal Contencioso Electoral, para que revoque o reforme la sentencia de instancia o el auto que pone fin a la causa.
16. De los términos en que se circunscribe el recurso de apelación, del contenido de la sentencia recurrida y del expediente que conforma la causa, el Pleno del TCE determina que corresponde resolver los siguientes problemas jurídicos: **i)** ¿La notificación efectuada mediante correo electrónico a las direcciones registradas en el sistema electoral satisface las garantías del derecho a la defensa y del debido proceso respecto de cada uno de los denunciados?; **ii)** ¿Cómo operan los efectos extintivos del transcurso del tiempo de la potestad administrativa en requerir, conminar, realizar el examen de cuentas de campaña electoral y presentar la denuncia respectiva ante el TCE? y, **iii)** ¿Se encuentran acreditados los elementos que configuran la infracción prevista en el artículo 281, numeral 1, del Código de la Democracia, así como la responsabilidad de los legitimados pasivos?

- ***Sobre la validez de la notificación (primer problema jurídico)***

17. En la sentencia de instancia se concluyó, en los párrafos 107 a 109, que la falta de notificación personal de los actos administrativos que concedieron el término de subsanación y dispusieron la denuncia constituye, por sí misma, una vulneración al derecho a la defensa, generando un estado de indefensión. El Pleno no comparte completamente dicho criterio, por las razones que se exponen a continuación.
18. La notificación del acto administrativo que concede el término de subsanación no es un simple trámite procedimental, sino que es el instrumento a través del cual se hace operativa la garantía constitucional de defensa prevista en el artículo 76.7, literales a), c) y h) de la Constitución.
19. Por mandato del artículo 426 de la Constitución, toda autoridad jurisdiccional, y con mayor razón el Tribunal Contencioso Electoral en su condición de juzgador de última instancia²⁸, está obligada a aplicar de manera directa las normas constitucionales. Esta obligación se refuerza con el artículo 11.3, que

²⁷ Corte Constitucional, Sentencia 1565-18-EP/23, párr.20.

²⁸ Art. 70 último inciso del Código de la Democracia.



habilita y exige, la aplicación directa e inmediata de los derechos constitucionales.

20. De ello se sigue que el TCE no solo puede revisar la eficacia en el control constitucional de suficiencia de la notificación desde la perspectiva del derecho a la defensa, en aplicación del principio de jerarquía normativa del artículo 425. Por esta vía, el criterio del Pleno, que se aparta de la calificación automática de nulidad por falta de notificación personal, para examinar en cambio si hubo conocimiento efectivo y ejercicio real de la defensa, resulta coherente con el bloque constitucional que se cita:
21. El estándar fijado por la Corte Constitucional del Ecuador para valorar la afectación del derecho a la defensa por deficiencias en la notificación sostiene que dicha vulneración exige la concurrencia de tres elementos: (i) la omisión o defecto en la notificación practicada en los medios señalados por las partes; (ii) que el defecto recaiga sobre actuaciones procesales relevantes; y (iii) que de ello se derive una situación de indefensión real, entendida como la afectación efectiva de las posibilidades de presentar argumentos, aportar pruebas o interponer recursos (Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 1460-23-EP/26, 16 de abril de 2026, párr. 16).
22. En dicho precedente, la Corte concluyó que, pese a existir una notificación defectuosa por exclusión de determinadas direcciones electrónicas, esta “sí fue eficaz”, en la medida en que el destinatario tuvo conocimiento real del proceso y ejerció su defensa de forma efectiva. Es decir, la notificación no constituye un fin en sí mismo, sino un medio instrumental cuyo propósito es garantizar el conocimiento efectivo de la actuación procesal por parte del interesado, permitiendo con ello el ejercicio real del derecho a la defensa; de forma que, verificado ese conocimiento efectivo, resulta secundario el medio material sea este personal, telemático u otro, a través del cual se practicó la notificación.
23. Sobre esta base, corresponde examinar de manera diferenciada la situación de cada uno de los legitimados pasivos notificados por vía electrónica.
- **Caso del responsable del manejo económico: señor Adrián Cristóbal Basilio Franco**
24. De la revisión del expediente administrativo se verifica que el correo electrónico (axxxxxxx@hotmail.com)²⁹ al que se practicaron las notificaciones consta consignado por el propio señor Adrián Cristóbal Basilio Franco a foja 34, en el formulario de registro correspondiente a su designación como

²⁹ La dirección electrónica ha sido cubierta por protección de datos personales de las partes.



responsable del manejo económico, formulario que además se encuentra suscrito con su firma a foja 35. Esta doble constancia, la consignación expresa del correo y la firma del formulario que la contiene, permite identificar, sin lugar a duda, la voluntad del responsable económico de señalar dicha dirección electrónica para efectos de recibir las notificaciones correspondientes al procedimiento de examen de cuentas de campaña.

25. En dicha dirección electrónica fue notificada, el 24 de enero de 2025 mediante Oficio Nro. CNE-SG-2025-00093-Of³⁰, la Resolución Nro. CNE-PRE-2025-0019-RS, que concedió el término de quince días para subsanar las observaciones formuladas; y, mediante Oficio Nro. CNE-SG-2025-001176-Of,³¹ la Resolución Nro. CNE-PRE-2025-0087-RS, que dispuso la presentación de la denuncia.
26. Al respecto, el Pleno de este Tribunal ha sostenido, en la causa Nro. 116-2021-TCE³², que la notificación de las resoluciones administrativas no se encuentra supeditada de forma imperativa o exclusiva a la notificación personal, pudiendo efectuarse válidamente mediante correo electrónico sin que ello implique una violación procedimental.
27. Trasladado el estándar antes referido³³ al caso concreto, la notificación fue cursada precisamente a la dirección de correo electrónico consignada de manera voluntaria por el propio responsable del manejo económico, medio idóneo y suficiente para garantizar el conocimiento efectivo del procedimiento y, con ello, el ejercicio del derecho a la defensa. No se ha configurado, por tanto, una indefensión real, el señor Adrián Cristóbal Basilio Franco no aportó prueba alguna que demuestre que la firma, la cédula o el correo electrónico que constan en el sistema de inscripción de candidaturas y en los documentos de presentación de cuentas de campaña no le pertenecen; por el contrario, en el escrito con que contestó la denuncia³⁴ ante este Tribunal señaló exactamente los mismos datos de contacto, esto es, su número de cédula y correo electrónico³⁵, de lo cual puede inferirse razonablemente que dichos datos le corresponden y que tuvo conocimiento efectivo del procedimiento administrativo de examen de cuentas.
28. En consecuencia, el Pleno determina que las notificaciones efectuadas por el CNE durante el procedimiento administrativo de examen de cuentas de campaña fueron realizadas conforme a derecho respecto del señor Adrián

³⁰ Fojas 129-132.

³¹ Fojas 162-166.

³² Párr. 42

³³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 1460-23-EP/26, 16 de abril de 2026, párr. 16

³⁴ La contestación no fue considerada por haber sido presentada de manera extemporánea

³⁵ Fojas 382-384.



Cristóbal Basilio Franco, responsable del manejo económico, sin que se haya configurado, a su respecto, vulneración alguna al derecho a la defensa.

- **Caso de la procuradora común: señora María Beatriz Moreno Heredia**

29. Distinta es la situación de la señora María Beatriz Moreno Heredia, procuradora común de la Alianza Acción Democrática Nacional, ADN, Lista 4-35. De la revisión del expediente se verifica que a foja 41 consta un correo electrónico (mxxxxxxx@gmail.com)³⁶, al que se practicaron las notificaciones tanto de la Resolución Nro. CNE-PRE-2025-0019-RS, que concedió el término de quince días para subsanar, como de la Resolución Nro. CNE-PRE-2025-0087-RS, que dispuso la presentación de la denuncia; sin embargo, dicha dirección electrónica no proviene de un formulario suscrito por la propia procuradora común, sino que fue obtenida de la base de datos del sistema de registros del CNE.
30. En efecto, el formulario correspondiente a la designación de la señora Moreno Heredia como procuradora común, que obra a foja 31, no contiene adjunto documento alguno suscrito por ella en el que conste dicha dirección electrónica, ni existe en el expediente ningún otro escrito, actuación o acto propio, anterior a la denuncia, mediante el cual la compareciente hubiese reconocido, autorizado o utilizado esa cuenta de correo como medio de contacto para notificaciones. Los artículos 9 y 12 del Reglamento para la Inscripción de Partidos, Movimientos Políticos y Registro de Directivas y el artículo 8 del Reglamento para la Conformación de Alianzas Electorales exigen, precisamente, que sea el propio procurador común quien consigne su correo electrónico personal para dicho efecto; presupuesto que, en este caso, no se encuentra satisfecho.
31. En consecuencia: **(i)** el correo electrónico que aparece registrado en el sistema del CNE no constituye, **por sí solo**, prueba suficiente de que dicho medio haya sido proporcionado voluntariamente por la administrada; **(ii)** tampoco acredita, por sí mismo, la idoneidad del medio empleado para garantizar el conocimiento efectivo de las actuaciones administrativas; y, **(iii)** no existe evidencia documental que permita concluir que la procuradora común aceptó ese medio para recibir notificaciones personales o institucionales.
32. Trasladado el estándar de la Corte Constitucional al caso concreto, no puede tenerse por satisfecho el elemento de idoneidad del medio de notificación, en tanto no se encuentra acreditado que la dirección electrónica utilizada le sea

³⁶ La dirección electrónica ha sido cubierta por protección de datos personales de las partes.



atribuible a la señora Moreno Heredia por consignación voluntaria o por algún acto propio equivalente. Ello determina una situación de indefensión real, puesto que, no existe en el expediente ningún acto suyo, anterior a la denuncia, que permita presumir su conocimiento efectivo del procedimiento administrativo de examen de cuentas.

33. Por lo expuesto, no puede considerarse válida la notificación electrónica practicada respecto de la señora María Beatriz Moreno Heredia. Al no existir una notificación legalmente válida, la procuradora común no tuvo conocimiento efectivo del procedimiento, razón por la cual no podía exigírsele el cumplimiento de las cargas procesales posteriores, entre ellas, la subsanación de las observaciones formuladas dentro del término concedido.

34. En consecuencia, respecto de la señora María Beatriz Moreno Heredia, procuradora común, no se encuentra acreditado el cumplimiento del presupuesto legal de notificación válida, lo que incide directamente en la garantía del debido proceso; por ello, respecto de esta legitimada pasiva, no corresponde avanzar al análisis de imputación ni a la determinación de responsabilidad en los acápites siguientes de esta sentencia.

- ***Sobre los efectos extintivos del transcurso del tiempo de la potestad administrativa del Consejo Nacional Electoral (segundo problema jurídico)***

35. El Juez de instancia sustentó la declaratoria de caducidad en la aplicación supletoria del artículo 213 del Código Orgánico Administrativo, conforme al cual los procedimientos iniciados de oficio se entienden caducados, procediéndose a su archivo, transcurridos dos meses desde la expiración del plazo máximo para dictar el acto administrativo. El Pleno discrepa de esta conclusión, por las siguientes consideraciones:

36. El artículo 236 del Código de la Democracia dispone que, concluido el examen de cuentas de campaña, el Consejo Nacional Electoral dictará la resolución correspondiente en el término de treinta días, sea disponiendo el cierre del proceso si las cuentas son satisfactorias, sea concediendo un término de quince días para subsanar observaciones. Se trata de un término dirigido a ordenar la actuación interna del órgano de control administrativo-electoral, sin que la norma le atribuya, en ninguno de sus incisos, un efecto extintivo sobre la potestad de fiscalización ni sobre la facultad de denuncia.

37. En tal virtud, el término de treinta días previsto en el artículo 236 constituye una regla de buena administración, cuya inobservancia puede generar, en su



caso, responsabilidad administrativa de los servidores públicos a cargo, pero no proyecta efecto extintivo alguno sobre la competencia del Consejo Nacional Electoral para fiscalizar y, de ser el caso, denunciar. Por tal razón, este Pleno no emite pronunciamiento sobre una pretendida caducidad derivada del término del artículo 236.

38. Lo anterior, en la medida en que nos encontramos ante una infracción electoral derivada de la falta de presentación suficiente de las cuentas de campaña de la Alianza Acción Democrática Nacional, ADN, Lista 4-35, y no ante un recurso subjetivo contencioso electoral, vía en la cual correspondería a este Tribunal el control de legalidad de las resoluciones de la administración electoral.
39. Este criterio ha sido sostenido de manera uniforme por este Tribunal: la sustanciación de una causa por infracción electoral no equivale a una revisión de legalidad de los actos de la administración electoral, pues aquella persigue determinar la responsabilidad jurídica y sancionar la transgresión de las normas de financiamiento político, mientras que es el recurso subjetivo contencioso electoral la vía a través de la cual se deja sin efecto el acto administrativo impugnado³⁷.
40. En esa misma línea, la resolución del Consejo Nacional Electoral que dispone la interposición de la denuncia no es el acto que crea la infracción, sino el vehículo procesal que pone en conocimiento de este Tribunal la existencia de un presupuesto fáctico de incumplimiento.
41. En consecuencia, lo que sí corresponde a este Tribunal es determinar si, para la fecha en que el Consejo Nacional Electoral dispuso la denuncia y esta fue presentada, se encontraba o no extinguida la competencia por efecto de la prescripción prevista en el artículo 304 del Código de la Democracia, norma especial en materia electoral que dispone expresamente que la acción para denunciar las infracciones prescribe en dos años.
42. Sobre el cómputo de dicho plazo, el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral, mediante Resolución No. 01-JE-TCE-2024, declaró como precedente jurisprudencial obligatorio las subreglas aplicables al período durante el cual el Consejo Nacional Electoral tiene competencia para requerir, conminar, examinar las cuentas de campaña y presentar la denuncia ante este Tribunal:

"Subregla No. 1: En los casos en que el responsable del manejo económico entregue su informe de cuentas antes o dentro del plazo de 90 días, según lo

³⁷ Sentencia Nro. 575-2025-TCE, de 7 de abril de 2026.



dispone el artículo 230 del Código de la Democracia, la competencia de la autoridad administrativa para presentar ante el Tribunal Contencioso Electoral se extinguirá después de dos años contados desde la fecha de presentación de tal informe (...)"

"Subregla No. 2: En los casos en que el responsable del manejo económico no presente el informe de cuentas dentro de los 90 días prescritos en la ley, la administración electoral asume la competencia para requerir, conminar, examinar las cuentas y presentar la denuncia a partir del día siguiente a la terminación del plazo de 90 días, momento en que se inicia el cómputo de los dos años para que opere la prescripción (...)."

43. En consecuencia, el artículo 213 del Código Orgánico Administrativo es supletoriamente aplicable al régimen electoral únicamente en cuanto no exista regulación especial. En el caso concreto, el Código de la Democracia en el artículo 304 y la jurisprudencia electoral obligatoria³⁸ sí contienen una regulación especial, completa y suficiente sobre los efectos extintivos del transcurso del tiempo respecto de la competencia administrativa y resolutive del CNE, por lo que, por especialidad normativa, no corresponde la aplicación supletoria del artículo 213 del COA.
44. De la cronología verificada en el expediente se constata que: **(i)** las nuevas elecciones se llevaron a cabo el 15 de octubre de 2023; **(ii)** la Alianza Acción Democrática Nacional, a través de su responsable del manejo económico, presentó las cuentas de campaña el 13 de enero de 2024, dentro del plazo de noventa días establecido en el artículo 230 del Código de la Democracia; **(iii)** la resolución que concedió el término de subsanación de 15 días se notificó el 24 de enero de 2025; **(iv)** el término de subsanación venció el 14 de febrero de 2025, sin que las observaciones fueran subsanadas, según consta certificado en el Memorando Nro. CNE-SG-2025-1184-M, de 21 de febrero de 2025; **(v)** el informe final de examen de cuentas se emitió el 20 de mayo de 2025; **(vi)** la Resolución Nro. CNE-PRE-2025-0087-RS, que dispuso la denuncia, se emitió el 6 de octubre de 2025; y **(vii)** la denuncia fue presentada ante este Tribunal el 30 de diciembre de 2025.
45. Al haberse presentado el informe de cuentas de campaña dentro del plazo de noventa días (13 de enero de 2024), resulta aplicable la **Subregla No. 1** de la Resolución 01-JE-TCE-2024: el plazo de prescripción de dos años corre desde la fecha de presentación del informe, esto es, desde el 13 de enero de 2024, con independencia de las incidencias posteriores relativas a la subsanación de

³⁸ Resolución 01-JE-TCE-2024 de 5 de marzo 2024



observaciones o a la emisión del informe final de examen, actuaciones que se desarrollan dentro del plazo de prescripción ya iniciado.

46. Contado el plazo de dos años desde el 13 de enero de 2024, la prescripción se habría configurado el 13 de enero de 2026. La denuncia fue presentada ante este Tribunal el 30 de diciembre de 2025, esto es, dentro del plazo legal, por lo que no operó la prescripción de la competencia administrativa del Consejo Nacional Electoral.
47. La inactividad del sujeto político obligado en subsanar oportunamente las observaciones formuladas, conducta que, en todo caso, no incide en el cómputo de la prescripción conforme a la Subregla No. 1, no puede invocarse para trasladar a la administración electoral las consecuencias de una diligencia que, en el caso concreto, no resultaba jurídicamente exigida para la validez de la denuncia.
48. En mérito de lo expuesto, el Pleno concluye que: **(i)** No corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre la caducidad del término de treinta días previsto en el artículo 236 del Código de la Democracia, en virtud de tratarse de una infracción electoral por falta de presentación suficiente de las cuentas de campaña de la Alianza Acción Democrática Nacional, ADN, Lista 4-35, y no de un recurso subjetivo contencioso electoral; **(ii)** el régimen especial de para determinar el efecto extintivo del transcurso del tiempo contenido en del artículo 304 del Código de la Democracia y desarrollado por la Resolución 01-JE-TCE-2024, es el único aplicable para determinar la extinción de la competencia resolutoria del ente administrativo, desplazando por especialidad normativa la aplicación supletoria del artículo 213 del COA; y **(iii)** conforme a la Subregla No. 1, el plazo de prescripción, iniciado el 13 de enero de 2024, no había fenecido al 30 de diciembre de 2025, fecha de presentación de la denuncia.
49. Con base en lo expuesto, corresponde a este Pleno pronunciarse sobre la acreditación de los elementos típicos de la infracción y la sanción proporcional aplicable.
- ***Sobre la acreditación de los elementos del artículo 281, numeral 1, del Código de la Democracia (tercer problema jurídico)***
50. El artículo 281, numeral 1, del Código de la Democracia sanciona a los responsables económicos y a las organizaciones políticas que "(...) no presenten los informes con las cuentas del partido o movimiento, el monto de los aportes recibidos, la naturaleza de los mismos, su origen, el listado de contribuyentes, su



identificación plena, respaldos de ingresos y egresos". Como este mismo Tribunal ha precisado en la Sentencia Nro. 575-2025-TCE, de 7 de abril de 2026 (párr. 95)³⁹, el tipo infraccional "(...)no se limita a sancionar la ausencia absoluta de presentación de cuentas, sino que también comprende el incumplimiento de las obligaciones de información y respaldo documental, así como la falta de atención integral de los requerimientos de subsanación formulados por la autoridad electoral".

51. En consecuencia, la infracción no deriva de la falta absoluta de presentación del informe de cuentas de campaña, sino de que este fue presentado de manera defectuosa e incompleta, al no contener la información y los respaldos documentales exigidos por la normativa electoral. Frente a tales deficiencias, el CNE requirió su subsanación dentro del término legal; sin embargo, el responsable económico omitió presentar la documentación e información necesaria para atender integralmente las observaciones formuladas.
52. En estas circunstancias, el incumplimiento no radica en la presentación inicial del informe, sino en la inobservancia del deber jurídico de subsanar las deficiencias advertidas por la autoridad electoral, lo que impidió verificar adecuadamente el origen, destino y respaldo de los recursos de campaña, frustrando así el ejercicio efectivo de la función de fiscalización y el estándar de transparencia que tutela el artículo 18 del Código de la Democracia.
53. A los efectos de fortalecer la motivación sobre la acreditación material de la infracción, corresponde referir el contenido específico de los Informes de Examen de Cuentas de Campaña Electoral, respecto del informe Nro. GENERALES2023-AE-00-0001-FINAL, cuyo numeral 6 manifiesta: "(...) se concluye que el señor Adrián Cristóbal Bacilo Franco, responsable del manejo económico, NO PRESENTÓ los justificativos a las observaciones constantes en el informe Nro. GENERALES2023-AE-00-0001(...)"⁴⁰, de 4 de julio 2024.
- **Sobre el informe GENERALES2023-AE-00-0001 en el que se detallan 8 observaciones:**
54. El informe determinó: **(i)** que no se presentó el certificado de apertura del Registro Único de Contribuyentes (RUC) de campaña ni el certificado de apertura de la cuenta bancaria única electoral, inobservando lo dispuesto en los artículos 224 y 225 del Código de la Democracia y el artículo 34 del Reglamento de Control y Fiscalización del Gasto Electoral (observación 7.1); y

³⁹ La que fue ratificada por el Pleno de este Órgano.

⁴⁰ Foja 145.



(ii) que no se presentó la documentación de recepción de contribuciones y aportes exigida en los artículos 27, 28 y 36, así como en los literales b), c), d), e), f), g), i), n), o), s) y t) del artículo 40 del citado Reglamento (observación 7.2). Estas omisiones son jurídicamente relevantes en tanto impiden constatar la existencia y regularidad del instrumento financiero a través del cual debía canalizarse, de manera exclusiva y trazable, todo el movimiento de recursos de la campaña.

55. En cuanto a los ingresos de campaña, el informe estableció: **(i)** que los comprobantes de recepción de contribuciones y aportes fueron presentados con observaciones, inobservando el artículo 232 del Código de la Democracia, el literal g) del artículo 40 y el artículo 45 del Reglamento de Control y Fiscalización del Gasto Electoral (observación 7.3); y **(ii)** que los comprobantes de ingreso también fueron presentados con observaciones, incumpliendo el artículo 232 ibídem y el artículo 48 del mismo Reglamento (observación 7.4). Estas deficiencias inciden directamente sobre el núcleo del tipo infraccional previsto en el artículo 281, numeral 1, del Código de la Democracia, en tanto dicha disposición exige, precisamente, la identificación plena del monto de los aportes recibidos, su naturaleza y su origen.
56. Respecto de los egresos y del cierre del ejercicio contable, el informe determinó: **(i)** que los honorarios profesionales del contador no fueron valorados al precio real de mercado, inobservando el artículo 232 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas y el inciso primero del artículo 49 del Reglamento de Control y Fiscalización del Gasto Electoral (observación 7.5); y **(ii)** que no se realizó el asiento de cierre del ejercicio contable ni se presentó el libro diario, inobservando los artículos 29 y 41 del citado Reglamento (observación 7.6). Estas omisiones comprometen la posibilidad de verificar, con la certeza que exige el control del financiamiento político, los respaldos de egresos a los que se refiere expresamente el tipo infraccional analizado.
57. Finalmente, el informe determinó: **(i)** que el responsable del manejo económico no certificó la existencia o inexistencia de gastos realizados a través de redes sociales, en los términos exigidos por el primer inciso del artículo 25 y el inciso primero del artículo 46 del Reglamento de Control y Fiscalización del Gasto Electoral (observación 7.7); y **(ii)** que la información de soporte de los aportes realizados a la campaña resultó insuficiente para verificar el origen de los recursos de cada contribución, inobservando el artículo 232 del Código de la Democracia (observación 7.8). Esta última omisión reviste especial gravedad, por cuanto el origen lícito de los recursos constituye uno de los



bienes jurídicos que el régimen de financiamiento político y el artículo 281, numeral 1, del Código de la Democracia buscan tutelar de manera directa.

58. Todas las observaciones antes descritas fueron oportunamente notificadas al responsable del manejo económico para su subsanación dentro del término de quince días concedido mediante la Resolución Nro. CNE-PRE-2025-0019-RS; sin embargo, conforme certificó la Secretaría General del Consejo Nacional Electoral mediante Memorando Nro. CNE-SG-2025-1184-M, no se presentó documentación alguna destinada a subsanarlas, y el Informe de Examen de Cuentas de Campaña Electoral Nro. GENERALES2023-AE-00-0001-FINAL ratificó su persistencia de manera íntegra.
59. Por consiguiente, este Pleno concluye que se encuentra acreditada la materialidad de la infracción prevista en el artículo 281, numeral 1, del Código de la Democracia, así como la responsabilidad del señor Adrián Cristóbal Basilio Franco, responsable del manejo económico, quien fue válidamente notificado de las observaciones formuladas y omitió subsanarlas dentro del término legal concedido.
60. Respecto de la señora María Beatriz Moreno Heredia, procuradora común, conforme a lo resuelto en el primer problema jurídico de esta sentencia, al no haberse acreditado su notificación válida en sede administrativa, no corresponde extender a su respecto el juicio de responsabilidad por la infracción analizada.

- **Sobre la sanción proporcional aplicable**

61. Establecida la materialidad de la infracción, corresponde a este Pleno graduar la sanción conforme al mandato del artículo 285 del Código de la Democracia, que exige atender a la gravedad de la falta y a su afectación en el proceso electoral, en observancia del principio de proporcionalidad previsto en el artículo 76, numeral 6, de la Constitución de la República.
62. Al respecto, es necesario distinguir, dentro del espectro de conductas que configuran el tipo del artículo 281.1 del Código de la Democracia, entre (i) la omisión absoluta de presentar cuentas de campaña, que denota una decisión deliberada de sustraerse por completo al control del financiamiento electoral; y (ii) la presentación inoportuna de las cuentas, seguida de una falta subsanación de las observaciones formuladas, que denota el cumplimiento parcial de un deber cuya integralidad no se logró satisfacer.



63. En el presente caso, la conducta verificada se ajusta al segundo supuesto: existió un ánimo inicial de cumplimiento, materializado en la presentación del informe de cuentas, sin embargo resultó ineficaz o insuficiente al existir observaciones formuladas y no subsanadas.
64. Esta circunstancia configura un incumplimiento por negligencia en la integralidad y suficiencia de las responsabilidades, antes que una omisión deliberada o dolosa del deber de rendición de cuentas, lo que reduce el reproche jurídico de la conducta frente al supuesto de no presentación absoluta.
65. En consecuencia, en aplicación del principio de proporcionalidad, corresponde imponer al señor Adrián Cristóbal Basilio Franco, responsable del manejo económico y único legitimado pasivo respecto de quien se ha determinado responsabilidad en la presente causa, la sanción pecuniaria en el umbral más bajo del rango previsto en el artículo 281, numeral 1, del Código de la Democracia, esto es, veinte (20) salarios básicos unificados, sin que proceda la suspensión de derechos políticos, sanción esta última reservada, por su mayor severidad, a los supuestos de omisión absoluta o de manifiesta desatención del deber de transparencia del financiamiento electoral.

V. DECISIÓN

Por las consideraciones expuestas, el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral, **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA**, resuelve:

PRIMERO.- Aceptar el recurso de apelación interpuesto por el Mgs. José Ricardo Cabrera Zurita, en su calidad de presidente del Consejo Nacional Electoral en contra de la sentencia dictada el 18 de junio de 2026 en primera instancia, dentro de la causa Nro. 617-2025-TCE y por tanto dejarla sin efecto.

SEGUNDO.- Aceptar la denuncia presentada al Consejo Nacional Electoral en contra del señor Adrián Cristóbal Basilio Franco, responsable del manejo económico de la Alianza Acción Democrática Nacional, ADN, Lista 4-35, al haberse demostrado que cometió la infracción electoral tipificada en el artículo 281, numeral 1, del Código de la Democracia.

TERCERO.- Negar la denuncia presentada por el Consejo Nacional Electoral respecto de la señora María Beatriz Moreno Heredia, procuradora común de la Alianza Acción Democrática Nacional, ADN, Lista 4-35, al no haberse acreditado su notificación válida



en sede administrativa, conforme al análisis expuesto en el primer problema jurídico de esta sentencia.

CUARTO.- Sancionar al señor Adrián Cristóbal Basilio Franco, responsable del manejo económico de la Alianza Acción Democrática Nacional, ADN, Lista 4-35, con una multa de nueve mil (USD. 9.000,00) dólares de los Estados Unidos de Norteamérica, equivalente a veinte (20) salarios básicos unificados a la fecha de la comisión de la infracción. El pago de la multa deberá ser depositado en la cuenta corriente del Banco del Pacífico "BCE-CCU-Consejo Nacional Electoral", No. de Cuenta: 8678030, dentro del plazo de tres (3) meses contados a partir de la ejecutoria de la presente sentencia, luego de lo cual, deberá remitirse a este Tribunal, el comprobante bancario de cancelación de la multa impuesta. En caso de no hacerlo, se cobrará por la vía coactiva, conforme lo dispuesto en el artículo 299 del Código de la Democracia.

QUINTO.- Una vez ejecutoriada la presente sentencia, devuélvase el expediente al juez de instancia para la ejecución de lo resuelto.

SEXTO.- Notifíquese el contenido de la presente sentencia a las partes procesales en las direcciones de correos electrónicos y casillas contencioso electorales señaladas para el efecto en el expediente.

SÉPTIMO.- Actúe la doctora María Luisa Paredes Arellano, secretaria general del Tribunal Contencioso Electoral

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.- "F.) Mgtr. Ivonne Coloma Peralta, **JUEZA**; Mgtr. Joaquín Viteri Llanga, **JUEZ**; Mgtr. Guillermo Ortega Caicedo, **JUEZ**; Dr. Juan Patricio Maldonado Benítez, **JUEZ**; Richard González Dávila, **JUEZ**.

Certifico.- Quito, Distrito Metropolitano, 8 de julio de 2026.

Dra. María Luisa Paredes Arellano
SECRETARIA GENERAL
TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL
CFV

