



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

**A: PÚBLICO EN GENERAL**

Dentro de la causa signada con el Nro. 064-2020-TCE, se ha dictado lo que a continuación me permito transcribir:

**“SENTENCIA**

**CAUSA Nro. 064-2020-TCE**

**TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL.-** Quito, Distrito Metropolitano, 01 de septiembre de 2020, a las 19h07. **VISTOS.-** Agréguese a los autos:

- a) Acta de la audiencia oral única de prueba y alegatos con sus documentos de sustento, entre los que constan dos soportes digitales, fichas simplificadas de la DINARDAP; y, fotocopias de cédulas de ciudadanía de las partes procesales y matrículas profesionales de abogados que intervinieron en esa diligencia.

**PRIMERO.- ANTECEDENTES**

**1.1.** El 05 de agosto de 2020 a las 13h18, ingresó en el Tribunal Contencioso Electoral, (01) un escrito en (10) diez fojas firmado por el doctor Patricio Arturo Jijón Larco, mediante el cual interpone una acción de queja en contra de la Presidenta del Consejo Nacional Electoral, Diana Atamaint Wamputsar y el Consejero del Consejo Nacional Electoral, José Cabrera Zurita. (Fs. 1 a 10).

**1.2.** La Secretaría General de este Tribunal le asignó el número 064-2020-TCE y en virtud del sorteo electrónico efectuado el 05 de agosto de 2020 a las 13:42:53, se radicó la competencia en el doctor Arturo Cabrera Peñaherrera, Juez Presidente de este Tribunal, conforme se verifica de la documentación que obra de autos. (Fs. 11 a 13).

Con fecha 05 de agosto de 2020 a las 14h26, ingresó la causa al Despacho, en (1) un cuerpo contenido en (13) trece fojas, según se verifica de la razón sentada por la Secretaria Relatora del Despacho. (F. 14).



- 1.3.** En auto dictado el 07 de agosto de 2020 a las 11h47, dispuse al accionante que aclare y complete la acción de queja. (F. 15 a 15 vuelta).
- 1.4.** Oficio Nro. TCE-SG-OM-2020-0160-O de 07 de agosto de 2020, suscrito por el abogado Alex Leonardo Guerra Troya, Secretario General del Tribunal Contencioso Electoral, a través del cual le asignó al accionante doctor Patricio Arturo Jijón Larco, la casilla contencioso electoral N° 035. (F. 19).
- 1.5.** Escrito en (09) nueve fojas, firmado por el doctor Patricio Jijón Larco, ingresado en este Tribunal, el 08 de agosto de 2020 a las 09h28 con (01) una foja en calidad de anexo y recibido físicamente en este Despacho, con fecha 11 de agosto de 2020 a las 09h05. (Fs. 21 a 31).
- 1.6.** Auto de admisión a trámite dictado el 11 de agosto de 2020 a las 15h47, a través del cual, en lo principal se ordenó citar a los accionados y se dio contestación a la petición de prueba requerida por el accionante. (Fs. 33 a 34 vuelta).
- 1.7.** OFICIO Nro. 048-2020-KGMA-ACP de 11 de agosto de 2020, dirigido a la Presidenta del Consejo Nacional Electoral, suscrito por la Secretaria Relatora del Despacho, en cumplimiento de lo dispuesto en el acápite sexto del auto de admisión dictado por este juzgador. (Fs. 38 a 39 vuelta).
- 1.8.** Razón de primera y segunda citación realizadas el 12 de agosto de 2020 a las 10h10 y el 13 de agosto de 2020 a las 11h22, a la ingeniera Diana Atamaint Wamputsar, Presidenta del Consejo Nacional Electoral, sentadas por el citador-notificador del Tribunal Contencioso Electoral, abogado Carlos Peñafiel Flores y boletines de citación elaborados por la secretaria relatora del Despacho. (Fs. 41 a 42 / 45 a 46).
- 1.9.** Razón de primera y segunda citación realizadas el 12 de agosto de 2020 a las 10h12 y el 13 de agosto de 2020 a las 11h24, al ingeniero José Cabrera Zurita, Consejero del Consejo Nacional Electoral, sentada por el citador-notificador del Tribunal Contencioso Electoral, abogado Carlos Peñafiel Flores y boletines de citación



elaborados por la secretaria relatora del Despacho. (Fs. 43 a 44 / 47 a 48).

- 1.10.** Oficio Nro. CNE-SG-2020-1107-Of de 13 de agosto de 2020, firmado electrónicamente por la doctora María Gabriela Herrera Torres, Secretaria General Subrogante del Consejo Nacional Electoral, en (01) una foja, con (29) veintinueve fojas y (01) un CD-R marca Maxell de 700M en calidad de anexos, ingresado en este órgano de administración de justicia electoral, el 13 de agosto de 2020 a las 13h40 y recibido en este Despacho en la misma fecha a las 14h29. (Fs. 50 a 81).
- 1.11.** Razón de tercera citación, realizada el día 14 de agosto de 2020 a las 15h08, a la ingeniera Diana Atamaint Wamputsar, Presidenta del Consejo Nacional Electoral, sentada por el abogado Carlos Peñafiel Flores, citador-notificador de este Tribunal y boletín de citación elaborado por la secretaria relatora del Despacho. (Fs. 83 a 84).
- 1.12.** Razón de tercera citación, realizada el día 14 de agosto de 2020 a las 15h12, al ingeniero José Cabrera Zurita, Consejero del Consejo Nacional Electoral a través de la ventanilla de recepción de documentos del Consejo Nacional Electoral, sentada por el abogado Carlos Peñafiel Flores, citador-notificador de este Tribunal y boletín de citación elaborado por la secretaria relatora del Despacho. (Fs. 85 a 86).
- 1.13.** Escrito de la ingeniera Shiram Diana Atamaint Wamputsar, Presidenta del Consejo Nacional Electoral, firmado juntamente con su abogado, ingresado en el Tribunal Contencioso Electoral el 18 de agosto de 2020 a las 17h54, en (13) trece fojas con (137) ciento treinta y siete fojas de anexos y recibido en este Despacho el mismo día a las 18h22. (Fs. 88 a 238 vuelta).
- 1.14.** Escrito del ingeniero José Ricardo Cabrera Zurita, Consejero del Consejo Nacional Electoral, firmado juntamente con su abogado, ingresado en el Tribunal Contencioso Electoral el 18 de agosto de 2020 a las 18h00, en (13) trece fojas con (142) ciento cuarenta y dos fojas de anexos y recibido en este Despacho en la misma fecha a las 18h30. (Fs. 240 a 395 vuelta).



- 1.15.** Auto de fecha 19 de agosto de 2020 a las 17h27, a través del cual, en lo principal se dispuso que la audiencia oral única de prueba y alegatos se realizaría el día lunes 24 de agosto de 2020 a las 10h00. (Fs. 397 a 398 vuelta).
- 1.16.** Oficio Nro. 051-2020-KGMA-ACP de 19 de agosto de 2020, suscrito por la Secretaria Relatora de este Despacho y dirigido al Comandante del Distrito de Policía Eugenio Espejo. (Fs. 407 a 408 vuelta).
- 1.17.** Escrito firmado por el doctor Patricio Jijón Larco ingresado en este Tribunal el 20 de agosto de 2020 a las 12h26 y recibido en este Despacho en la misma fecha a las 12h41. (Fs. 409 a 410).
- 1.18.** Auto de 20 de agosto de 2020 a las 15h37, suscrito electrónicamente, mediante el cual, en lo principal se agregó documentación y se dio contestación al pedido formulado por el accionante en su escrito presentado el 20 de agosto de 2020 a las 12h26. (Fs. 412 a 412 vuelta).
- 1.19.** Impresiones de las Fichas Simplificadas de datos del ciudadano y fotocopias de las cédulas de ciudadanía de las partes procesales; y, fotocopias de las credenciales de los abogados de los accionados (Fs. 419 a 426).
- 1.20.** Dos DVD's - RW que contienen las grabaciones en audio y video de la Audiencia oral única de prueba y alegatos, efectuada el 24 de agosto de 2020 a las 10h00, así como el acta de la referida diligencia suscrita por el Juez de instancia y la Secretaria Relatora del Despacho. (Fs. 427 a 435 vuelta).

## **SEGUNDO.- ANÁLISIS DE FORMA**

### **2.1. JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA**

De conformidad a lo dispuesto en el artículo 221 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador; artículos 72 inciso cuarto, 268 numeral 2 y 270 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia; y, artículos 4 numeral 2, 198 a 201 del Reglamento de Trámites del Tribunal



Contencioso Electoral; este juzgador es competente para conocer y resolver la presente causa en primera instancia.

## **2.2. LEGITIMACIÓN PARA INTERPONER LA ACCIÓN DE QUEJA**

Según el artículo 270 inciso primero de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia la acción de queja “es el procedimiento que permite a los ciudadanos solicitar se sancione a los servidores electorales cuando sus derechos subjetivos se consideren perjudicados por actuaciones o falta de respuesta o por incumplimiento de la ley o de sus funciones...”.

La acción de queja fue interpuesta por el doctor Patricio Arturo Jijón Larco, en su calidad de ciudadano conforme se verifica de la documentación que consta en el expediente a fojas 22, por tanto cuenta con legitimación activa para presentar este recurso subjetivo contencioso electoral.

## **2.3. OPORTUNIDAD EN LA PRESENTACIÓN DE LA ACCIÓN**

El artículo 270 del Código de la Democracia, señala que:

“La acción de queja podrá ser presentada ante el Tribunal Contencioso Electoral dentro de los cinco días contados desde la fecha en que se tuvo conocimiento de la comisión de la infracción o del incumplimiento materia de la acción por parte de los servidores de la Función Electoral, circunstancia que deberá ser expresamente justificada.”.

El Pleno del Consejo Nacional Electoral adoptó las resoluciones PLE-CNE-1-1-8-2020 y PLE-CNE-2-1-8-2020, que se refieren a la aprobación de la creación de la Unidad complementaria antilavado del CNE y de la reforma al Estatuto orgánico de gestión organizacional por procesos del CNE, respectivamente.

El escrito que contiene la acción de queja se recibió en este Tribunal, el 05 de agosto de 2020 a las 13h18, según se verifica de la razón sentada por el Secretario General del Tribunal Contencioso Electoral que obra de autos.

En ese escrito describe el doctor Patricio Jijón que llegó a su conocimiento por las grabaciones subidas en el canal de youtube de las sesiones virtuales del Pleno del CNE, que los accionados (Ingeniera Diana Atamaint e ingeniero José Cabrera) aprobaron la resoluciones PLE-CNE-1-1-8-2020 y PLE-CNE-2-1-8-2020 y que esas decisiones de los servidores electorales, -según el criterio del accionante- originaron la necesidad de la presentación de esta queja.



Por lo expuesto, se colige que la presente acción de queja fue interpuesta oportunamente.

Una vez que se ha realizado al análisis de forma, este juzgador procede a efectuar el análisis de fondo.

### **TERCERO.- ANÁLISIS DE FONDO**

#### **3.1. CONTENIDO DE LA ACCIÓN DE QUEJA**

En el escrito que contiene la acción de queja se manifiesta en lo principal lo siguiente:

Que comparece en su calidad de ciudadano ecuatoriano, para presentar ante el Tribunal Contencioso Electoral una acción de queja en "...en contra de la Presidenta del Consejo Nacional Electoral, Diana Atamaint Wamputsar, y del Consejero José Cabrera quienes al aprobar las resoluciones PLE-CNE-1-1-8-2020 y PLE-CNE-2-1-8-2020, notificadas el 2 de agosto de 2019, rompen con las funciones establecidas en el artículo 219 de la Constitución y las establecidas en el artículo 25 del Código de la Democracia para el Consejo Nacional Electoral, vulneran el mandato legal establecido en la Disposición General Décima Segunda del Código de la Democracia, ignoran las recomendaciones del organismo internacional Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT) y afectan consecuentemente los bienes jurídicos consagrados en el artículo 217 de la Constitución de la transparencia y probidad electorales." (SIC).

Indica que su comparecencia se encuentra amparada en las normas contenidas en los artículos 70 numerales 2 y 7; artículos 72 y 270 del Código de la Democracia; y , en el artículo 199 numeral 1 del Reglamento de Tramites del Tribunal Contencioso Electoral.

Señala que la acción la dirige en contra de la ingeniera Diana Atamaint Wamputsar, Presidenta del Consejo Nacional Electoral, y, en consecuencia, Representante Legal y máxima autoridad administrativa del Consejo Nacional Electoral y del Consejero del Consejo Nacional Electoral ingeniero José Cabrera Zurita.

Respecto al conocimiento de los hechos, el accionante manifiesta lo siguiente:

Vino a mi conocimiento, mediante la grabación de la Sesión Extraordinaria 18 del Pleno del CNE - Virtual del sábado 1 de agosto de 2020 en el portal de Youtube, que durante dicha sesión los Accionados aprobaron la resolución **PLE-CNE-1-1-8-2020**, con notificación número 000151 del 2 de agosto de 2020, y **PLE-CNE-2-1-8-2020**, con notificación 000151 del 2 de agosto de 2020.

Argumenta el doctor Jijón en relación a los fundamentos de derecho de su acción, lo siguiente:

1.1 Las resoluciones aprobadas por los Accionados, **PLE-CNE-1-1-8-2020** y **PLE-CNE-2-1-8-2020** constituyen un claro incumplimiento de la ley - tanto normas de derecho internacional, como derecho electoral, en base a los fundamentos que se expondrán a continuación — constituyendo este una



causal para la ACCIÓN DE QUEJA, conforme lo dispuesto por el artículo 199 numeral 1 del Reglamento de Tramites del Tribunal Contencioso Electoral.

1.2 Las Resoluciones recurridas fueron aprobadas en base al informe Nro. CNE-CNTPP-2020-0586-M de 31 de julio de 2020, INFORME PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA UNIDAD COMPLEMENTARIA ANTILAVADO DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL como lo establece el penúltimo considerando de la Resolución PLE-CNE- 1- 1-8-2020.

1.3 El Informe Nro. CNE-CNTPP-2020-0586-M de 31 de julio de 2020, INFORME PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA UNIDAD COMPLEMENTARIA ANTILAVADO DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL incumple las recomendaciones del organismo internacional Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT), organismo cofundado por el Ecuador, y que constituyen instrumentos de derecho internacional de obligado cumplimiento para el país.

1.4 La Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE) se creó con la emisión de la Ley Orgánica de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos, de 21 de julio de 2016, que en su artículo 11 establece que esta será "la entidad técnica responsable de la recopilación de información, realización de repones, ejecución de las políticas y estrategias nacionales de prevención y erradicación del lavado de activos y financiamiento de delitos. Es una entidad con autonomía operativa, administrativa, financiera y jurisdicción coactiva adscrita al Ministerio Coordinador de Política Económica o al órgano que asuma sus competencias".

1.5 La referida Ley se aprobó en cumplimiento de una obligación internacional del Estado, como parte de los países fundadores del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (en adelante denominado GAFI), que nació en el año 2000, inicialmente entre países sudamericanos en el año y posteriormente tuvo la adhesión de más Estados del continente. Esta organización prevé obligaciones para sus suscriptores, encaminadas a mejorar su legislación ante el problema del lavado de activos.

1.6 La Recomendación 26, de los ESTÁNDARES INTERNACIONALES SOBRE LA LUCHA CONTRA EL LAVADO DE ACTIVOS, EL FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO Y LA PROLIFERACIÓN, que es de obligado cumplimiento para el Ecuador como país fundador de la entidad internacional, dice en su parte pertinente que: "Los países deben asegurar que las instituciones financieras estén sujetas a una regulación y supervisión adecuadas y que implementen eficazmente las Recomendaciones del GAFL. Las autoridades competentes deben tomar las medidas legales o normativas necesarias para prevenir que los criminales o sus cómplices tengan, o sean el beneficiario final de, o que tengan una participación significativa o mayoritaria en, o que ostenten una función administrativa en una institución financiera."

1.7 El numeral 6 de la nota interpretativa a la referida recomendación dice:

*"Los países deben suministrar a sus autoridades competentes responsables de la supervisión, recursos financieros, humanos y técnicos adecuados. Estas autoridades competentes deben contar con suficiente independencia ij autonomía operativa para asegurar la libertad frente a una influencia o interferencia indebida. Los países deben tener establecidos procesos para asegurar que el personal de esas autoridades mantenga elevados estándares profesionales, incluyendo estándares sobre la confidencialidad, y deben tener un alto nivel de integridad y contar con las habilidades apropiadas." (énfasis añadido).*

1.8 A pesar de que, en principio, los esfuerzos para combatir el lavado de activos se realizan a través de entidades financieras, el legislador ecuatoriano decidió que también era pertinente realizar



la lucha en el ámbito electoral. El artículo 366 del Código de la Democracia, dice: *"El control de la actividad económico financiera y el control del gasto electoral cie las organizaciones políticas corresponderá al Consejo Nacional Electoral."*

1.9 Instrumentando el artículo 366 del Código de la Democracia, la Disposición General Décima Segunda del mismo Código manda: *"De conformidad con la Ley orgánica de prevención, detección u erradicación del delito de lavado de activos y del financiamiento del delito y con el propósito de garantizar la efectividad de las normas para el control del gasto electoral y del financiamiento de la política, en el Consejo Nacional Electoral se creará una unidad complementaria antilavado. Las organizaciones políticas serán sujetos obligados a informar y reportar a la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE) de acuerdo a la normativa aplicable."* (énfasis añadido).

1.10 Al someter la creación de la unidad complementaria antilavado a lo estipulado por la Ley Orgánica de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento del Delito, el legislador establece que esta unidad debe cumplir las mismas características que la UAFE, por tener las mismas funciones, pero en distintos ámbitos de la lucha contra el delito del lavado de activos. La disposición transcrita ratifica que La ley manda a cumplir la obligación internacional del Estado de contar con funcionarios independientes para la lucha contra el lavado de activos, también en el ámbito electoral y no solo en el financiero.

1.11 De manera recurrente los ESTÁNDARES INTERNACIONALES SOBRE LA LUCHA CONTRA EL LAVADO DE ACTIVOS, EL FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO Y LA PROLIFERACIÓN señalan que las unidades, llamadas por el organismo "unidades de inteligencia financiera", deben reportar directamente a la autoridad competente, en este caso el Pleno del Consejo Nacional Electoral de acuerdo a lo estipulado por los artículos 217 y 218 de la Constitución del Ecuador. El punto 8 del literal E, sobre la Independencia Operativa, de la Nota Interpretativa a la Recomendación 29 establece que *"La UIF debe ser independiente y autónoma operativamente, lo que significa que la UIF debe contar con autoridad y capacidad para desempeñar sus funciones con libertad, incluyendo la decisión autónoma de analizar, solicitar y/o comunicar información específica. En todos los casos, ello significa que la UIF tiene el derecho independiente de remitir o comunicar información a las autoridades competentes."* (énfasis añadido). Asimismo, el punto 4 del literal B, subliteral C, sobre la Comunicación de las unidades, de la Nota Interpretativa a la Recomendación 29 establece que *"La UIF debe ser capaz de comunicar espontáneamente y por solicitud, la información y los resultados de su análisis a las autoridades competentes acordes. Deben utilizarse canales dedicados, seguros y protegidos para esta comunicación."* (énfasis añadido).

1.12 Es decir, las UIF no pueden estar bajo la autoridad de la Dirección de Fiscalización, como lo precisa el artículo 1 de la Resolución recurrida PLE-CNE-1-1-8-2020, que establece "Aprobar la creación de la Unidad Complementaria Antilavado del Consejo Nacional Electoral, como una nueva Gestión perteneciente a la Dirección Nacional de Fiscalización y Control del Gasto Electoral, en cumplimiento de la Disposición General Décima Segunda y la Disposición. Transitoria Décima de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia" (énfasis añadido). Asimismo, el artículo 1 de la Resolución recurrida PLE-CNE-2-1-8-2020 reforma el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Consejo Nacional Electoral incluyendo la unidad antilavado como una gestión de la Dirección Nacional de Fiscalización y Control del Gasto Electoral.

1.13 La creación de la unidad, bajo la autoridad de la Dirección de Fiscalización con personal jerárquicamente sometidos a la autoridad de la Directora de Fiscalización y la Presidencia de este organismo - es una directa ruptura de las normas de derecho internacional, en específico la Recomendación 26 de los ESTÁNDARES INTERNACIONALES SOBRE LA LUCHA CONTRA EL



LAVADO DE ACTIVOS, EL FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO Y LA PROLIFERACIÓN del GAFI.

1.14 Adicionalmente el Informe Nro. CNE-CNTPP-2020-0586-M de 31 de julio de 2020, INFORME PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA UNIDAD COMPLEMENTARIA ANTI LAVADO DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL incumple abiertamente los requerimientos legales de la Disposición General Décima Segunda que establece: *“De conformidad con la Ley orgánica de prevención, detección y erradicación del delito de lavado de activos y del financiamiento del delito y con el propósito de garantizar la efectividad de las normas para el control del gasto electoral y del financiamiento de la política, en el Consejo Nacional Electoral se creará una unidad complementaria antilavado. Las organizaciones políticas serán sujetos obligados a informar y reportar a la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE) de acuerdo a la normativa aplicable”*

1.15 Para que los contenidos del mandato de la Disposición General Décimo Segunda anteriormente citada se cumplan, el informe debía cumplir taxativamente con varios requerimientos

1.15.1 El informe debe establecer qué procesos de control previstos en la Ley Orgánica de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento del Delito se implementarán por parte de la Unidad.

1.15.2 El informe debe establecer cómo — en función de la Ley Orgánica de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento del Delito — la Unidad se coordinará con el resto de entidades de control del Estado (no solo la UAFE) para realizar sus tareas.

1.15.3 Se señala que “con el propósito de garantizar la efectividad de las normas para el control del gasto electoral y del financiamiento de la política”, es decir, el legislador reconoce que no existe una suficiente garantía de la efectividad de las normas para el control del gasto electoral y que se debe reforzar el control del financiamiento de la política.” Mediante este artículo, el legislador reconoce la inaptitud de la Dirección de Fiscalización. En consecuencia, no puede tratarse de personal de la Dirección de Fiscalización, bajo la autoridad de la Directora de Fiscalización que conformen una unidad que está llamada a suplir las falencias demostradas por esta misma Dirección.

1.15.4 La actividad de lavado de activos requiere necesariamente el rastreo de los flujos monetarios y el contraste de información. Por definición el lavado de activos implica siempre simulaciones jurídicas y la realización de transacciones monetarias sin un sustento económico o una relación económica real o lícita.

1.15.4.1 Para que esta tarea pueda ser llevada a cabo necesita un intercambio de información con el Servido de Rentas Internas, el Ministerio de Finanzas, las Superintendencia de Compañías. La unidad creada con los rasgos del informe carece completamente de la infraestructura necesaria para llevar a cabo su tarea. Cumplir la ley, no significa conformar un equipo con el nombre de “Unidad Antilavado”; cumplir la ley significa crear la infraestructura necesaria para que una unidad pueda dedicarse a actividades de lucha contra el lavado. Este informe no da cumplimiento al mandado recibido desde el legislativo.

1.16 Finalmente, el establecimiento de la unidad antilavado debería contener precisiones mínimas y que el informe Nro. CNE-CNTPP-2020-0586-M de 31 de julio de 2020 omite. En particular, debería contar metas claramente específicas, objetivo, misión, visión, que determinen la naturaleza y el enfoque de la unidad antilavado creada.



1.17 En suma, son múltiples los incumplimientos legales incurridos por los Accionados. Dichos incumplimientos se dan en distintos órdenes legales, tanto en el derecho internacional como en el derecho electoral. Consecuentemente los comportamientos descritos cumplen con la causal prevista en el artículo 199 numeral 1 del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral.

En cuanto a la pertinencia de la acción de queja transcribe los artículos 70 numerales 1 al 14, 72, 268 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia; artículos 1, 11 numerales 5 y 8, 61 numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador.

En concreto señala como pretensión el accionante que:

Con fundamento en el incumplimiento de disposiciones legales demostrado por la aprobación de las resoluciones PLE-CNE-1-1-8-2020 y PLE-CNE-2-1-8-2020, notificadas el 2 de agosto de 2019, al violar el mandato legal establecido en la Disposición General Décima Segunda del Código de la Democracia, e ignorar las recomendaciones del organismo internacional Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT) y vulnerar consecuentemente los bienes jurídicos consagrados en el artículo 217 de la Constitución de la transparencia y probidad electorales, hechos que demuestran que las conductas de los Accionados, se encuentran ajustadas a las causales para la ACCIÓN DE QUEJA, por lo cual solicito que en sentencia se resuelva:

- 1.- Sancionas a los Accionados con una multa de treinta salarios básicos unificados, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 270 del Código de la Democracia; y,
- 2.- Dejar sin efecto las resoluciones PLE-CNE-1-1-8-2020 y PLE-CNE-2-1-8-2020.

Adicionalmente en relación a la prueba, el accionante solicita que el Tribunal Contencioso Electoral:

- 1.- (...) se digno requerir al Consejo Nacional Electoral, copias certificadas; tanto de la grabación, cuanto del acta, de la sesión No. 18, del Pleno del Consejo Nacional Electoral, celebrada el 1 de agosto de 2020.
- 2.- (...) requiera un peritaje al personal de la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE) a fin de corroborar el incumplimiento de las resoluciones PLE-CNE-1-1-8-2020 y PLE-CNE-2-1-8-2020 con los ESTÁNDARES INTERNACIONALES SOBRE LA LUCHA CONTRA EL LAVADO DE ACTIVOS, EL FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO Y LA PROLIFERACIÓN del GAFI y demás normativa pertinente aplicable a los Estados miembros de dicha organización.
- 3.- (...) requiera un peritaje al personal de la Comisión de Justicia de la Asamblea Nacional, a fin de determinar el incumplimiento de las resoluciones PLE-CNE-1-1-8-2020 y PLE-CNE-2-1-8-2020 con la Disposición General Décimo Segunda del Código de la Democracia.

### **3.1.1 ESCRITO DE ACLARACIÓN DE LA ACCIÓN DE QUEJA**

El 08 de agosto de 2020 a las 09h28 ingresó en el Tribunal Contencioso Electoral, un escrito mediante el cual el accionante indicaba que



completaba y aclaraba lo requerido en el auto dictado por este juzgador el 07 de agosto de 2020 a las 11h47.

En el referido escrito, el doctor Patricio Jijón Larco, argumentó lo siguiente:

**Requisitos solicitados en el AUTO fecha 7 de agosto de 2020**

1. En el numeral 2.1, literal a del Auto, se requiere que: *“Acredite la calidad con la que interviene en la presente causa, adjuntando los documentos de su identidad, el cumplimiento de su obligación de sufragio en la última elección y compruebe su condición de profesional del derecho.”*

Adjunto a la presente aclaración una copia de mi cédula, mi papeleta de votación y de mi acreditación como abogado.

En cuanto a la calidad en la que intervengo en la presente causa, señalo que comparezco en calidad de ciudadano ecuatoriano.

Al tratar la “Participación en democracia” regulada en el Capítulo I, del Título IV, la Constitución en el artículo 99 establece con total claridad la posibilidad de que un ciudadano plantee una acción de queja como la que interpongo, *“ La acción ciudadana se ejercerá en forma individual o en representación de la colectividad, cuando se produzca la violación de un derecho o la amenaza de su afectación; será presentada ante autoridad competente de acuerdo con la ley.”*

Respecto a los derechos subjetivos cuya afectación está amenazada, la norma suprema no deja lugar a dudas sobre los derechos que se vulneraría, el artículo 61, numeral 7 de la Constitución, establece que las ecuatorianas y ecuatorianos gozarán del derecho a *“Desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades, y en un sistema de selección y designación transparente, incluyente, equitativo, pluralista y democrático, que garantice su participación, con criterio de equidad y paridad de género, igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y participación intergeneracional.”*

Los procesos electorales – sin ninguna duda – procesos de selección y designación de empleos y funciones públicas. Es mi derecho como ciudadano, el que se dé elecciones transparentes y democráticas, que garanticen la participación de las personas de manera equitativa.

En el presente caso, estimo que las Resoluciones **PLE-CNE-1-1-8-2020** y **PLE-CNE-2-1-8-2020**, notificadas el 2 de agosto de 2019, al vulnerar el mandato de la Disposición General Décimo Segunda del Código de la Democracia, y de incumplir las normas obligatorias de derecho internacional, establece una unidad antilavado que no garantiza la transparencia de las elecciones, ni las condiciones de equidad en la contienda electoral de las facciones participantes.

En consecuencia, mi condición de ciudadano y mi derecho a procesos electorales transparentes, me permiten con toda certeza quejarme de funcionarios públicos, que vulneren las normas y de esta manera amenacen mis derechos subjetivos. Confío y aspiro a que este Tribunal, no establecerá que los ciudadanos no tienen la legitimidad de proceder contra ilegalidades cometidas por funcionarios que amenacen su derecho a procesos electorales transparentes y equitativos. La acción de queja como lo establece el artículo 270 del Código de la Democracia establece que. “La acción de queja



es el procedimiento que permite a los ciudadanos solicitar se sancione a los servidores electorales cuando sus derechos subjetivos se consideren perjudicados por actuaciones o falta de respuesta o por incumplimiento de la ley o de sus funciones." (...)

En otras palabras, el artículo 270 permite que comparezca en calidad de ciudadano, por la amenaza a mi derecho subjetivo contemplado en el artículo 61, numeral 7 de la Constitución.

2. En el numeral 2.1, literal b del Auto, se requiere que: *"Aclare los fundamentos de su acción, determinando de forma precisa los agravios que cause el acto, resolución o hecho así como los preceptos legales vulnerados."*

Planteo mi acción de queja en virtud de la causal prevista en el numeral 1 del artículo 270 del Código de la Democracia. Los accionados incumplieron la ley.

El incumplimiento se da tanto de derecho internacional aplicable y obligatorio para el Estado ecuatoriano, como por la vulneración del derecho electoral ecuatoriano.

Al aprobar las resoluciones **PLE-CNE-1-1-8-2020** y **PLE-CNE-2-1-8-2020**, notificadas el 2 de agosto de 2019, los accionados vulneran el mandato legal establecido en la Disposición General Décima Segunda del Código de la Democracia, ignoran las recomendaciones del organismo internacional Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (en adelante denominado GAFI), estas normas tiene por objeto el garantizar la transparencia y la equidad de los procesos electorales. Consecuentemente, al violar los preceptos legales, los Accionados están incumpliendo la ley y amenazando mis derechos subjetivos.

2.1 Los preceptos de derecho internacional aplicable incumplidos son las Recomendaciones establecidas en los ESTÁNDARES INTERNACIONALES SOBRE LA LUCHA CONTRA EL LAVADO DE ACTIVOS, EL FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO Y LA PROLIFERACIÓN, con especial relevancia la Recomendación 26, la Nota Interpretativa de la Recomendación 26, punto 8 literal E, sobre la Independencia Operativa, de la Nota Interpretativa a la Recomendación 29, el punto 4 del literal B, subliteral C, sobre la Comunicación de las unidades, de la Nota Interpretativa a la Recomendación 29. A continuación expongo con mayor detalle los preceptos legales de derecho internacional vulnerados.

Las Resoluciones **PLE-CNE-1-1-8-2020** y **PLE-CNE-2-1-8-2020** fueron aprobados en base al informe Nro. **CNE-CNTPP-2020-0585-M** de 31 de julio de 2020, **INFORME PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA UNIDAD COMPLEMENTARIA ANTILAVADO DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL** como lo establece el penúltimo considerando de la Resolución **PLE-CNE-1-1-8-2020**.

El Informe Nro. **CNE-CNTPP-2020-0586-M** de 31 de julio de 2020, **INFORME PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA UNIDAD COMPLEMENTARIA ANTILAVADO DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL** incumple las recomendaciones del organismo internacional Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFI), organismo cofundado por el Ecuador, y que constituyen instrumentos de derecho internacional de obligado cumplimiento para el país.



La Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE) se creó con la emisión de la Ley Orgánica de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos, de 21 de julio de 2016, que en su artículo 11 establece que esta será *"la entidad técnica responsable de la recopilación de información, realización de reportes, ejecución de las políticas y estrategias nacionales de prevención y erradicación del lavado de activos y financiamiento de delitos. Es una entidad con autonomía operativa, administrativa, financiera y jurisdicción coactiva adscrita al Ministerio Coordinador de Política Económica o al órgano que asuma sus competencias"*.

La referida ley se aprobó en cumplimiento de una obligación internacional del Estado, como parte de los países fundadores del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (en adelante denominado GAFI), que nació en el año 2000, inicialmente entre países sudamericanos en el año y posteriormente tuvo la adhesión de más Estados del continente. Esta organización prevé obligaciones para sus suscriptores, encaminadas a mejorar su legislación ante el problema de lavado de activos.

La Recomendación 26, de los ESTÁNDARES INTERNACIONALES SOBRE LA LUCHA CONTRA EL LAVADO DE ACTIVOS, EL FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO Y LA PROLIFERACIÓN, que es de obligado cumplimiento para el Ecuador (...) dice en su parte pertinente que: *"Los países deben asegurar que las instituciones financieras estén sujetas a una regulación y supervisión adecuadas y que implementen eficazmente las Recomendaciones del GAFI. Las autoridades competentes deben tomar las medidas legales o normativas necesarias para prevenir que los criminales o sus cómplices tengan, o sean el beneficiario final de, o que tengan una participación significativa o mayoritaria en, o que ostenten una función administrativa en una institución financiera."*

El numeral 6 de la nota interpretativa a la referida recomendación dice:

*"Los países deben suministrar a sus autoridades competentes responsables de la supervisión, recursos financieros, humanos y técnicos adecuados. Estas autoridades competentes deben contar con suficiente independencia y autonomía operativa para asegurar la libertad frente a una influencias o interferencia indebida. Los países deben tener establecidos procesos para asegurar que el personal de esas autoridades mantenga elevados estándares profesionales, incluyendo estándares sobre la confidencialidad, y deben tener un alto nivel de integridad y contar con las habilidades apropiadas."* (...) en principio, los esfuerzos para combatir el lavado de activos se realizan a través de entidades financieras, el legislador ecuatoriano decidió que también era pertinente la lucha en el ámbito electoral. El artículo 366 del Código de la Democracia, dice: *"El control de la actividad económico financiera y el control del gasto electoral de las organizaciones políticas corresponderá al Consejo Nacional Electoral."*

Instrumentando el artículo 366 del Código de la Democracia, la Disposición General Décima Segunda del mismo Código manda: *"De conformidad con la Ley orgánica de prevención, detección y erradicación del delito de lavado de activos y del financiamiento del delito y con el propósito de garantizar la efectividad de las normas para el control del gasto electoral y del financiamiento de la política, en el Consejo Nacional Electoral se creará una unidad complementaria antilavado. Las organizaciones políticas serán sujetos obligados a informar y reportar a la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE) de acuerdo a la normativa aplicable."* (...)



Al someter la creación de la unidad complementaria antilavado a lo estipulado por la Ley Orgánica de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento del Delito, el legislador establece que esta unidad debe cumplir las mismas características que la UAFE, por tener las mismas funciones, pero en distintos ámbitos de la lucha contra el delito del lavado de activos. La disposición transcrita ratifica que la ley manda a cumplir la obligación internacional del Estado de contar con funcionarios independientes para la lucha contra el lavado de activos, también en el ámbito electoral y no solo en el financiero.

De manera recurrente los ESTÁNDARES INTERNACIONALES SOBRE LA LUCHA CONTRA EL LAVADO DE ACTIVOS, EL FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO Y LA PROLIFERACIÓN señalan que las unidades, llamadas por el organismo "unidades de inteligencia financiera", deben reportar directamente a la autoridad competente, en este caso al Pleno del Consejo Nacional Electoral de acuerdo a lo estipulado por los artículos 217 y 218 de la Constitución del Ecuador. El punto 8 del literal E, sobre la Independencia Operativa, de la Nota Interpretativa a la Recomendación 29 establece que "LA UIF debe ser independiente y autónoma operativamente, lo que significa que la UIF debe contar con autoridad y capacidad para desempeñar sus funciones con libertad, incluyendo la decisión, autónoma de analizar, solicitar y/o comunicar información específica. En todos los casos, ello significa que la UIF tiene el derecho independiente de remitir o comunicar información a las autoridades competentes" (...) Asimismo, el punto 4 del literal B, subliteral C, sobre la Comunicación de las unidades, de la Nota Interpretativa a la Recomendación 29 establece que: "La UIF debe ser capaz de comunicar, espontáneamente y por solicitud, la información y los resultados de su análisis a las autoridades competentes acordes. Deben utilizarse canales dedicados, seguros y protegidos para esta comunicación. (...)

Es decir, las UIF no pueden estar bajo la autoridad de la Dirección de Fiscalización como lo precisa el artículo 1 de la Resolución recurrida PLE-CNE-1-1-8-2020 (...) Asimismo, el artículo 1 de la Resolución recurrida PLE-CNE-2-1-8-2020 reforma el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Consejo Nacional Electoral incluyendo la unidad antilavado como una gestión de la Dirección Nacional de Fiscalización y Control del Gasto Electoral.

La creación de la unidad, bajo la autoridad de la Dirección de Fiscalización – con personal jerárquicamente sometidos a la autoridad de la Directora de Fiscalización y la Presidencia de este organismo – es una directa ruptura de las normas de derecho internacional, en específico la Recomendación 26 de los ESTÁNDARES INTERNACIONALES SOBRE LA LUCHA CONTRA EL LAVADO DE ACTIVOS. EL FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO Y LA PROLIFERACIÓN del GAFI.

2.2 En cuanto al incumplimiento de la legislación electoral nacional, a continuación expreso con precisión la vulneración de la Disposición General Décimo Segunda del Código de la Democracia. En particular las resoluciones PLE-CNE-1-1-8-2020 y PLE-CNE-2-1-8-2020 generan un incumplimiento material de la Disposición, dándole únicamente un cumplimiento forma, que sin duda no puede escapársele al Tribunal Electoral.

El informe Nro. CNE-CNTTP-2020-0586-M, de 31 de julio de 2020, INFORME PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA UNIDAD COMPLEMENTARIA ANTI LAVADO DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL incumple abiertamente los requerimientos legales de la disposición General Décimo Segunda que establece: *"De conformidad con la Ley orgánica de prevención,*



*detección y erradicación del delito de lavado de activos y del financiamiento del delito y con el propósito de garantizar la efectividad de las normas para el control del gasto electoral y del financiamiento de la política, en el Consejo Nacional Electoral se creará una unidad complementaria antilavado. Las organizaciones políticas serán sujetos obligados a informar y reportar a la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE) de acuerdo a la normativa aplicable.*

Para que los contenidos del mandato de la Disposición General Décimo Segunda anteriormente citada se cumplan, el informe debía cumplir taxativamente con varios requerimientos

- El informe debe establecer qué procesos de control previstos en la Ley Orgánica de Prevención, Detección y erradicación del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento del Delito se implementará por parte de la Unidad.
- El informe debe establecer cómo - en función de la Ley Orgánica de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento del Delito – la Unidad se coordinará con el resto de entidades de control del Estado (no solo la UAFE) para realizar sus tareas.
- Se señala que "con el propósito de garantizar la efectividad de las normas para el control del gasto electoral y del financiamiento de la política", es decir, el legislador reconoce que no existe una suficiente garantía de la efectividad de las normas para el control del gasto electoral y que se debe reforzar el control del financiamiento de la política". Mediante este artículo, el legislador reconoce la inaptitud de la Dirección de Fiscalización. En consecuencia, no puede tratarse de personal de la Dirección de Fiscalización, bajo la autoridad de la Directora de Fiscalización que conformen una unidad que está llamada a suplir las falencias demostradas por esta misma Dirección.
- La actividad de lavado de activos requiere necesariamente el rastreo de los flujos monetarios y el contraste de información. Por definición el lavado de activos implica siempre simulaciones jurídicas y la realización de transacciones monetarias sin un sustento económico o una relación económica real o lícita.
- Para que esta tarea pueda ser llevada a cabo necesita un intercambio de información con el servicio de Rentas Internas, el Ministerio de Finanzas, las Superintendencias de Compañías. ~~La unidad creada con los rasgos del informe carece completamente de la infraestructura necesaria para llevar a cabo su tarea. Cumplir la Ley, no significa conformar un equipo con el nombre de "Unidad Antilavado"; cumplir la ley significa crear la infraestructura necesaria para que una unidad pueda dedicarse a actividades de lucha contra el lavado. Este informe no da cumplimiento al mandado recibido desde el legislativo.~~
- Finalmente, el establecimiento de la unidad antilavado debería contener precisiones mínimas y que el informe Nro. CNE-CNTTP-2020-0586-M de 31 de julio de 2020 omite. En particular, debería contar metas claramente específicas, objetivo, misión, visión, que determinen la naturaleza y el enfoque de la unidad antilavado creada.

En suma, existe un flagrante incumplimiento material del mandato establecido en la Disposición Segunda del Código de la Democracia.

3. En el numeral 2.1, literal c del Auto, se requiere que: *"Determine con precisión la causal por la cual interpone la acción de queja."*



La ACCIÓN DE QUEJA se interpone por el incumplimiento de los Accionados de la ley, causal prevista en el numeral 1 del artículo 270 del Código de la Democracia.

4. En el numeral 2.1, literal d del Auto, se requiere que: *"Aclare su pretensión y la justificación de los medios probatorios."*

Mediante la ACCIÓN DE QUEJA, pretendo lo siguiente:

a.- Que se sancione a los Accionados con una multa de treinta salarios básicos unificados, de acuerdo con lo estipulado en el antepenúltimo inciso del artículo 270 del Código de la Democracia, que establece *"El servidor electoral, en caso de ser declarado responsable, de acuerdo con la gravedad de la falta, será sancionado con multa desde uno hasta treinta salarios básicos unificados; y/o con la suspensión de los derechos de participación hasta por dos años y/o la destitución del cargo. No podrá sancionarse con suspensión de derechos de participación ni con destitución del cargo a los consejeros del Consejo Nacional Electoral y a los jueces del Tribunal Contencioso Electoral."*

b.- Dejar sin efecto las resoluciones PLE-CNE-1-1-8-2020 y PLE-CNE-2-1-8-2020.

Respecto a la justificación de los medios probatorios preciso:

- a. El peritaje al personal de la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE): se justifica para corroborar el incumplimiento de las resoluciones PLE-CNE-1-1-8-2020 y PLE CNE-2-1-8-2020 con los ESTÁNDARES INTERNACIONALES SOBRE LA LUCHA CONTRA EL LAVADO DE ACTIVOS, EL FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO Y LA PRPLIFERACIÓN del GAFI y demás normativa pertinente aplicable a los Estados miembros de dicha organización.
- b. El peritaje al personal de la Comisión de Justicia de la Asamblea Nacional: se justifica para corroborar el incumplimiento material con la Disposición General Décimo Segunda del Código de la Democracia de las resoluciones PLE-CNE-1-1-8-2020 y PLE-CNE-2-1-8-2020.

5. En el numeral 2.1, literal d del Auto, se requiere que: *"Aclare con precisión la identidad de los servidores electorales sujetos de la queja y especifique el lugar en el cual se lo citará."*

LA ACCIÓN DE QUEJA se interpone contra: Diana Atamaint Wamputsar, en su calidad de Presidenta del Consejo Nacional Electoral, y contra José Cabrera Zurita, en su calidad de Consejero del Consejo Nacional Electoral. Ambos accionados deberán ser citados en la sede del Consejo Nacional Electoral (...).

### **3.2. CONTESTACIONES A LA ACCIÓN DE QUEJA**

#### **3.2.1. Contestación de la Presidenta del Consejo Nacional Electoral, ingeniera Diana Atamaint Wamputsar.**

Mediante escrito presentado el 18 de agosto de 2020 a las 17h54, la accionada contestó a la acción formulada en su contra en los siguientes términos:



- **Niega los fundamentos de hecho y de derecho de la “demanda”** y solicitan que se el Juez de Instancia tome en consideración las garantías prescritas en los numerales 1, 2, 3 y 6 del artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador.
- Sostiene la **improcedencia de la acción** argumentando que no se ha verificado en ningún grado o circunstancia el incumplimiento de la ley, los reglamentos y las resoluciones en materia electoral en el auto de admisión a trámite de la presente causa, al no existir vulneración alguna de los derechos subjetivos del quejoso al haber aprobado las resoluciones PLE-CNE-1-1-8-2020 y PLE-CNE-2-1-8-2020, notificadas el 02 de agosto de 2020, pues considera que no existe vulneración alguna de los derechos del quejoso al haberse aprobado esas resoluciones.

Adicionalmente indica que: “Las condiciones de infracción de la ley; los reglamentos, resoluciones y de existencia de agravio son necesarias y sin excepción para el surgimiento del Derecho Electoral disciplinario prevenido en el artículo 270 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, tipificación que sin oportunidad ni razón alude el accionante...”.

- Manifiesta que existe **ilegalidad en el auto de admisión**, pues considera que “...el acto jurisdiccional no se ajusta a lo determinado en el artículo 11 numeral 3 del Reglamento de Trámites Contencioso Electorales del Tribunal Contencioso Electoral del Tribunal Contencioso Electoral, antecedente por el que lo torna inadmisibles por ser ilegal, sin sustento jurídico y carecer de fundamento jurisprudencial pertinente.”
- Presenta las siguientes **EXCEPCIONES A LA ACCIÓN DE QUEJA:**

- a) En relación a la **Legitimación Activa** la accionada indica lo siguiente: “El quejoso ampara su pretensión en la afectación de un derecho subjetivo, sin embargo en todo su escrito realiza aseveraciones ligeras sin concretar el derecho subjetivo afectado acredite la legitimación para interponer los recursos electorales por lo que es imperativo que se establezca con absoluta claridad que pretensión exige, puesto que como refiere Dromi “(...) *Derecho subjetivo implica la predeterminación normativa de la conducta administrativa debida a un individuo en situación de exclusividad*”, la simple mención de normativa no acredita la afectación del derecho más aún cuando ha quedado evidenciado que este órgano electoral actuó en aplicación de la normativa vigente.”
- b) Expresa que existen **pretensiones incompatibles** y al respecto transcribe el artículo 270 numerales 1 al 3, así como el artículo 11 numeral 3 del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral, que se refiere a causales de inadmisión.



Sostiene la accionada que "...en la pretensión del quejoso, en su literal b) solicita "Dejar sin efecto las resoluciones PLE-CNE-1-1-8-2020 y PLE-CNE-2-1-8-2020", cuando para este fin existe el recurso subjetivo contencioso electoral, por lo cual, se estaría contraviniendo el artículo 11 numeral 3 del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral, ya que dentro del mismo petitorio se han presentado dos pretensiones incompatibles, que no pueden sustanciarse por un mismo procedimiento. (...) es necesario mencionar que sobre las resoluciones PLE-CNE-1-1-8-2020 y PLE-CNE-2-1-8-2020 no existen recursos administrativos ni jurisdiccionales pendientes, tal como consta de las certificaciones que adjunto, emitidas por las secretarías generales del Consejo Nacional Electoral y del Tribunal Contencioso Electoral, por lo que se encuentran en firme y gozan de presunción de legitimidad."

- c) Otra excepción que presentó se fundamenta en los **criterios internacionales sobre lavados de activos**, indicó que el bloque de constitucionalidad reconoce "...que las normas supranacionales se incorporan al ordenamiento jurídico siempre que guarden relación con el texto constitucional, en ese sentido, resulta obvio que la Constitución de la República del Ecuador garantiza la potestad privativa del Consejo Nacional Electoral de control de financiamiento público y privado de las organizaciones políticas y que los ESTÁNDARES INTERNACIONALES SOBRE LA LUCHA CONTRA EL LAVADOR DE ACTIVOS, EL FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO Y LA PROLIFERACIÓN, deberán ser respetuosos a la forma como cada uno de los Estados aplica sus recomendaciones."

Transcribe la Presidenta del Consejo Nacional Electoral, parte del escrito que contiene la acción de queja, numerales 1.4. a 1.5 y a continuación indica "De lo referido se puede colegir que la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE) creada por Ley, es el ente técnico que dirige y ejecuta las operaciones de análisis financiero y económico e inicia de oficio el análisis en aquellos casos en los que presume la existencia de operaciones o transacciones económicas inusuales, injustificadas o sospechosas, la cual cumple con los estándares internacionales, y los replica en las directrices y capacitación emitida a sus unidades complementarias creadas en las diferentes instituciones del sector público."

Argumenta que el accionante hace referencia a la recomendación 26, correspondiente a los ESTÁNDARES INTERNACIONALES SOBRE LA LUCHA CONTRA EL LAVADO DE ACTIVOS, EL FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO Y LA PROLIFERACIÓN, que es de obligado cumplimiento para el Ecuador como país fundador de la entidad internacional y al respecto la señora Presidenta del CNE, señala que "...el Consejo Nacional Electoral es una institución que forma parte de la Función Electoral, cuyas facultades se encuentran establecidas en la Constitución y en la Ley de la materia y no es reguladora de aspectos meramente financieros, sino que de conformidad con lo previsto en el artículo 366 del Código de la



Democracia, determina el control de la actividad económica y financiera además del gasto electoral de las organizaciones políticas.

En ese sentido, queda evidenciado que la autoridad que ejerce la rectoría sobre la materia en mención es la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE), y no como se pretende hacer creer que es la unidad complementaria de antilavado creada en el Consejo Nacional Electoral.”

- d)** En cuanto a las disposiciones del Código de la Democracia para la Creación de la Unidad Complementaria Antilavado indica la accionada lo siguiente:

Que el artículo 219 de la Constitución de la República del Ecuador, determina que entre las funciones del Consejo Nacional Electoral están las de controlar la propaganda y el gasto electoral, conocer y resolver sobre las cuentas que presenten las organizaciones políticas y los candidatos, así como, controlar el financiamiento estatal de las campañas electorales y el fondo para las organizaciones políticas.

Sostiene que las funciones de la administración electoral buscan contribuir en la concreción de un sistema de Partidos y Movimientos Políticos sólidos que no pueda ser influenciado por la vinculación de origen ilícito, que terminarán distorsionando la voluntad popular.

En relación al financiamiento en materia electoral:

---

“... no puede ser visto de una forma aislada que sólo tiene que ver con las aportaciones en periodo electoral sino que son inherentes al funcionamiento de los partidos y los movimientos políticos; puesto que el artículo 110 de la norma constitucional reconoce a las organizaciones políticas que se financien con los aportes de sus afiliados y simpatizantes.

La facultad constitucional otorgada al Consejo Nacional Electoral no puede ser desagregada o segmentada, por el contrario, es necesario entender que la administración electoral debe contar con la suficiente independencia de gestión y determinación de sus procedimientos administrativos libre de influjos externos; seguramente por esto, la mayoría de legislaciones reconocen la especialidad de los cuerpos electorales.

Las reformas introducidas a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, publicadas en el Registro Oficial Suplemento 134, de 3 de febrero de 2020, establecen en sus disposiciones general décima segunda y transitoria décima la creación de una unidad complementaria antilavado en el Consejo Nacional Electoral (...)”

Sostiene que en cumplimiento a las disposiciones legales citadas:



"... el Pleno del Consejo Nacional Electoral aprueba el INFORME PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA UNIDAD COMPLEMENTARIA ANTI LAVADO DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL y con ello adopta las resoluciones PLE-CNE-1-1-8-2020 y PLE-CNE-2-1-8-2020, de 1 de agosto de 2020.

Al final del escrito de acción de queja presentado se señala que la unidad complementaria antilavado del Consejo Nacional Electoral deberá contar metas claramente específicas, objetivo, misión, visión, que determinen la naturaleza y el enfoque de dicha unidad, por lo que, según su apreciación, son múltiples los incumplimientos legales incurridos por el Pleno del Órgano Electoral, tanto en el derecho internacional como en el derecho electoral, argumentación por demás incongruente e ilógica dado que el Consejo Nacional Electoral al adoptar las resoluciones PLE-CNE-1-1-8-2020 y PLE-CNE-2-1-8-2020, ambas de 1 de agosto de 2020, crea la Unidad Complementaria Antilavado con funciones específicas, por lo cual, el Consejo Nacional Electoral ha dado cumplimiento a las disposiciones general décimo segunda y transitoria décima del Código de la Democracia.

Tanto es así que, en el ESTATUTO ORGÁNICO DE GESTIÓN ORGANIZACIONAL POR PROCESOS DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL, cuya última reforma fue publicada mediante Registro Oficial Edición Especial No. 870, de 11 de agosto de 2020, en su parte pertinente consta:

**"2.2.3. GESTIÓN NACIONAL DE FISCALIZACIÓN Y CONTROL DEL GASTO ELECTORAL.**

Unidad Administrativa: Dirección Nacional de Fiscalización y Control del Gasto Electoral.

*Misión: Planificar, organizar y ejecutar las actividades dirigidas al control, fiscalizaciones y examen del financiamiento público y privado de las campañas electorales y de las organizaciones políticas, así como brindar asistencia técnica y legal a los actores políticos en dicha materia.*

*Responsable: Director(a) Nacional de Fiscalización y Control del Gasto Electoral. (...)*

*Unidad Complementaria Antilavado.-*

- *Informes de seguimiento a las políticas y procedimientos que manejarán las organizaciones políticas como sujetos obligados a reportar a la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE);*
- *Plan de capacitaciones a las organizaciones políticas, prevención de lavado de activos, financiamiento de delitos y control de riesgo en coordinación con la Unidad de Análisis Financiero y Económico(UAFE);*
- *Planes, proyectos y programas de cooperación e intercambio de información con la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE) y la Fiscalía General del Estado, para desarrollar acciones que permitan combatir el delito;*
- *Reportes sobre operaciones y transacciones inusuales e injustificadas de las organizaciones políticas, dirigidos a la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE);*
- *Registro de asistencia técnica sobre prevención de lavado de activos, financiamiento de delitos y control de riesgos a las organizaciones políticas;*
- *Propuestas de planes, programas, proyectos, normativas, reglamentos, instructivos, procedimientos, protocolos, en el ámbito de sus competencias".*



En este punto, es improcedente citar el artículo 16 de la Ley de prevención de lavado de activos y del financiamiento de delitos, cuya parte pertinente establece:

*"Las Superintendencias de Bancos; Compañías, Valores y Seguros; Economía Popular y Solidaria; Servicios de Rentas Internas, Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, Fiscalía General del Estado; Policía Nacional y todas aquellas que dentro del ámbito de su competencia consideren necesario hacerlo, crearán unidades complementarias antilavado, que deberán reportar reservadamente de conformidad con las normas aplicables para dicho efecto, a la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE) las operaciones y transacciones inusuales e injustificadas de las cuales tuvieron conocimiento.*

*Dichas unidades antilavado deberán coordinar, promover y ejecutar programas de cooperación e intercambio de información con la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE) y la Fiscalía General del Estado, con la finalidad de ejecutar acciones conjuntas rápidas y eficientes para combatir el delito".* (Resaltado propio)

En ese sentido, el Consejo Nacional Electoral para el análisis técnico de creación de la Unidad Complementaria Antilavado, consideró casos similares en entidades legalmente obligadas a crear unidades complementarias antilavado dentro del ámbito de sus competencias, tales como el servicio de Rentas Internas (...), Superintendencia de Bancos (...), Ministerio del Interior (...) y Fiscalía General del Estado (...), las mismas que lo han realizado a través de reformas a sus estatutos orgánicos incorporando productos a las gestiones ya existentes."

Por lo que, la argumentación presentada por el quejoso carece de asidero jurídico, puesto que la Disposición General Décimo Segunda del Código de la Democracia claramente establece que se creará una unidad complementaria antilavado en el Consejo Nacional Electoral, por lo que, resulta absurdo que sea independiente a la gestión del órgano electoral, ya que en todos los casos similares y que han sido expuestos, estas unidades son parte de la gestión de unidades operativas y/o administrativas de cada estructura orgánica.

Por lo expuesto, es evidente que el accionante pretende sustentar la acción de queja circunscribiéndose en especulaciones subjetivas respecto a un supuesto incumplimiento de las normas o preceptos de orden internacional que en clara forma son errados y carecen de fundamentos, pues las resoluciones adoptadas por el Consejo Nacional Electoral dentro de sus competencias cumplen con la normativa legal vigente."

Como **documentación de sustento** y prueba a su favor, señala la siguiente:

- a) Copia certificada de la resolución PLE-CNE-1-1-8-2020 de 1 de agosto de 2020, adoptada por el Pleno del Consejo Nacional Electoral; y, razón de que no existe recurso administrativo y jurisdiccional sobre la misma.
- b) Copia certificada de la resolución PLE-CNE-1-1-8-2020 de 1 de agosto de 2020, adoptada por el Pleno del Consejo Nacional Electoral; y, razón de que no existe recurso administrativo y jurisdiccional sobre la misma



- c) Copia certificada del "INFORME PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA UNIDAD COMPLEMENTARIA ANTILAVADO DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL"
- d) Registro Oficial Edición Especial No. 870, de 11 de agosto de 2020.
- e) ESTATUTO ORGÁNICO POR PROCESOS DE LA SUPERINTENDENCIA DE BANCOS, Registro Oficial Edición Especial 230 de 17 de enero de 2018.
- f) ACUERDO MINISTERIAL 1838, Registro Oficial 375 de 01 de febrero de 2011.
- g) Resolución No. 25-FGE-2017, Registro Oficial Suplemento No. 23 de 27 de junio de 2017.
- h) ESTATUTO ORGÁNICO POR PROCESOS DEL SERVICIO DE RENTAS INTERNAS SRI, Registro Oficial Edición Especial 951 de 10 de junio de 2019.

La accionada como petición final sostiene que en virtud de haber desvirtuado lo aseverado por el quejoso, el juez deseche la petición y ordene el archivo de la misma, además, se reserva el derecho a interponer las acciones legales que le asisten por el daño causado a su buen nombre.

### **3.2.2. CONTESTACIÓN A LA ACCIÓN DE QUEJA PRESENTADA POR EL INGENIERO JOSÉ CABRERA ZURITA, CONSEJERO DEL CNE**

A fojas 383 a 395 vuelta del expediente consta la contestación a la acción de queja propuesta en su contra, la misma que revisada por este juzgador, se expresa en términos y redacción muy similares a la contestación de la Presidenta del Consejo Nacional Electoral, en relación a:

1. Negativa de los fundamentos de hecho y de derecho de la demanda.
2. Improcedencia de la acción.
3. Ilegalidad del auto de admisión.
4. Fundamentos de la acción de queja del accionante.
5. Excepciones a la acción de queja: legitimación activa, pretensiones incompatibles, criterios internacionales sobre lavado de activos, disposiciones del Código de la Democracia.- Creación de la Unidad Complementaria Antilavado.
6. Documentación de sustento y
7. Petición concreta en relación a que se deseche la acción de queja y se la archive.

Junto con ese escrito presenta (142) ciento cuarenta y dos fojas en calidad de anexos, como prueba documental a su favor.



### **3.3. AUDIENCIA ORAL ÚNICA DE PRUEBA Y ALEGATOS**

A fojas 429 a 435 del expediente consta el acta de la audiencia oral única de prueba y alegatos, de la cual se constata que el día lunes 24 de agosto de 2020 a las 10h00, en el auditorio del Tribunal Contencioso Electoral, concurrieron a la audiencia oral única de prueba y alegatos señalada para esta causa: el accionante, doctor Patricio Arturo Jijón Larco; los accionados ingeniera Shiram Diana Atamaint Wamputsar e ingeniero José Ricardo Cabrera Zurita, acompañados de sus abogados Danilo Sebastián Zurita Ruales y del doctor Gandy Arturo Cárdenas García.

Durante la realización de la audiencia las partes procesales intervinieron a presentar sus argumentos de cargo y de descargo, e inclusive se escuchó antes de finalizar la audiencia la intervención de la accionada ingeniera Diana Atamaint Wamputsar, por lo cual, se garantizó la tutela efectiva, debido proceso y el derecho a la defensa.

En respaldo de las actuaciones durante la audiencia, a fojas 427 a 428 obran los archivos digitales de audio y video respectivos.

Respecto a la participación de las partes procesales en esa diligencia, se observa lo siguiente:

#### **Intervenciones del accionante**

En su primera intervención el **accionante** manifestó lo siguiente:

- Que ha interpuesto la acción de queja en cumplimiento de los ~~deberes inherentes a su condición de ciudadano responsable que~~ busca un proceso electoral libre de cualquier tipo de contaminación, en especial en temas que guardan relación con el lavado de activos, su pretensión es "lograr el mejoramiento de los sistemas de orden electoral en el Ecuador, libres de lavado de activos y fondos sucios, ya que lo considera necesario para tener un óptimo camino que permita la erradicación de corrupción."
- Expresa que no ha comparecido como actor político o dirigente de alguna organización política, que no tiene interés en buscar notoriedad ni escandalizar.
- Que la parte fundamental de su queja "nace del hecho cierto de que cuando se crea un equipo burocrático con el nombre unidad antilavado de ninguna manera se está dando cumplimiento estricto a normas locales e internacionales que regulan de manera específica, clara,



técnica la manera como se han de establecer este tipo de unidades, mucho más cuando se trata de darles la respectiva autonomía operativa, la respectiva independencia para que puedan cumplir con esos objetivos que son del más alto nivel social (...) Esta queja trata de buscar la optimización de los mecanismos de control que conduzcan a los ecuatorianos a tener plena certeza y confianza en las autoridades electorales y que el voto sea el trasunto de todo un ejercicio democrático libre de contaminación, busco la rectificación oportuna e inmediata a efecto de tener una verdadera unidad antilavado, con el apego irrestricto a las normas locales e internacionales.”

- Considera que la unidad antilavado debería tener la más absoluta independencia y no ser un “apéndice secundario de la Unidad de Fiscalización” del Consejo Nacional Electoral.
- Asegura que los legitimados pasivos con su accionar violentaron: Normas y Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica; la Recomendación 26 de los Estándares Internacionales sobre la Lucha contra el Lavado de Activos, el Financiamiento del Terrorismo y la Proliferación, el numeral 6 de la Nota Interpretativa a la referida recomendación; el punto 4 del literal B, subliteral C, sobre la Comunicación de las Unidades, de la Nota Interpretativa a la Recomendación 29, normas de derecho internacional; y, la Disposición General Décima Segunda y la Disposición Transitoria Décima de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia.
- Durante su intervención el doctor Jijón sostiene que “...En esta audiencia se puede encontrar una solución a esta inquietud legítima y fundamentada en derecho” que busca rectificaciones oportunas, argumenta que “nada más bastaría una línea no solamente de expresión en ese sentido sino que se den los pasos conducentes para que esta unidad antilavado sea eso y no un apéndice de otra unidad que se llama de fiscalización, la unidad antilavado no puede estar conformada por cualquier persona, sino por gente sin tacha que pueda hacerse cargo de ese tema tan delicado”.
- Que enuncia los medios de prueba constantes tanto en su escrito inicial de interposición de acción de queja como en el escrito de aclaración de la misma, los que se refieren a “Documentos requeridos al



Consejo Nacional Electoral, que guardan relación con las resoluciones adoptadas; y, dos peritajes, uno a la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE) del Consejo Nacional Electoral y otro a la Comisión de Justicia de la Asamblea Nacional" y que estos últimos que fueron negados por el Juez de instancia.

- Finalizó su intervención señalando que la queja ha sido sustentada en derecho y que aspira que en esa diligencia pueda existir sensatez y se dé cumplimiento a las normas legales y supranacionales que han sido afectas.

Durante su segunda intervención, el doctor Patricio Jijón expresaba lo siguiente:

- Que realmente él había considerado que el tema se solucionaría "...con el solo hecho de decir que se van a tomar los recaudos que son los que la ley exige para que se conforme debidamente esta Unidad Antilavado, al contrario más bien en la parte final de la intervención del colega, soy objeto de una amenaza (...) a confesión de parte, relevo de prueba (...) en forma especial y con énfasis se dice que al Consejo Nacional Electoral se le dispuso que esta unidad se cree en 180 días y se creó la Unidad Antilavado como unidad dependiente de la de fiscalización, ese es el tema medular por el que estoy aquí, ese es el asunto por el que es difícil que el tema se archive, esto deberá ser conocido por el organismo, si no en sede local de control, en sede internacional...".
- Rechazó la supuesta falta de legitimación que alegó uno de los abogados defensores de los accionados en su contra, así como el alegato de inadmisibilidad de la acción.
- Para finalizar su intervención expresó que: "...se debe analizar que los países que han firmado convenios con entidades internacionales sobre todo inherentes a la lucha en contra del lavado de activos y del uso de fondos sucios en campañas electorales deben tener gigantesco cuidado en la integración de estos equipos de trabajo, los que deben tener las condiciones no solamente de legalidad sino también de legitimidad y de absoluta transparencia (...) si el país no lo logra vencer en su conjunto los actos indebidos, se tornaría imposible tener procesos electorales lejanos a los vicios que los ponen en condición de falta total de transparencia y certeza."

### **Intervenciones de los accionados**

Los abogados defensores de los accionados, de forma individual sustentaron la defensa técnica en los siguientes argumentos:



- Negativa de los fundamentos de hecho y de derecho de la acción de queja propuesta en contra de la Presidenta y Consejero del Consejo Nacional Electoral.
- Que de la revisión del proceso, no se verifica en ningún grado o circunstancia el incumplimiento de la ley, los reglamentos o las resoluciones en materia electoral y adicionalmente no existe vulneración alguna de los derechos subjetivos del quejoso con la aprobación de las resoluciones PLE-CNE-1-1-8-2020 y PLE-CNE-2-1-8-2020, por ende la queja deviene en improcedente,
- Expresó adicionalmente que el acto jurisdiccional no se ajustó a lo determinado en el artículo 11 numeral 3 del Reglamento de Trámites del TCE.
- Que en relación a los argumentos del accionante en sus escritos inicial y de aclaración sobre supuestos incumplimientos a la ley, al derecho internacional y a las recomendaciones del GAFILAT, *"la Constitución de la República del Ecuador garantiza la potestad privativa con la que cuenta el Consejo Nacional Electoral respecto del control del financiamiento público y privado de la organizaciones políticas y que los Estándares Internacionales Sobre la Lucha del Lavado de Activos, deberán ser respetuosos a la forma con la que cada uno de los estados apliquen su recomendación"* y que la *"...Unidad de Análisis Financiero y Económico UAFE, creada por la ley, es el ente técnico que dirige y ejecuta las operaciones de análisis financiero y económico que inicia de oficio en análisis en aquellos casos en los que se presume la existencia de operaciones económicas inusuales, injustificadas o sospechosas, la cual cumple con los estándares internacional y los replica en las directrices y capacitación emitida a sus unidades complementarias creadas en las diferentes instituciones del sector público"*.
- Cita uno de los abogados de los accionados el artículo 244 del Código de la Democracia para posteriormente señalar que con la aprobación de las dos resoluciones del CNE mencionadas en la queja, no se ha vulnerado ningún derecho subjetivo del accionante.
- Sostiene la defensa técnica, que el accionante no agotó los recursos administrativos ni jurisdiccionales frente a las dos resoluciones aprobadas por el Pleno del Consejo Nacional Electoral, que lo que



hizo fue interponer directamente la acción de queja y solicitar que se dejen sin efecto esas resoluciones, lo cual es incompatible con la acción de queja, porque existe otra vía que es la presentación de un recurso subjetivo contencioso electoral. Añade que en los cuadernos procesales existen certificaciones otorgadas tanto por el Secretario General del TCE y el Secretario General del CNE en las que se verifica que no se propuso recurso alguno en contra de las referidas resoluciones, por lo tanto éstas gozan de absoluta legitimidad.

- Luego de leer el artículo 219 de la Constitución de la República del Ecuador, señaló el defensor de los accionados que “las funciones de la administración electoral buscan contribuir en la concreción de un Sistema de Partidos y Movimientos Políticos sólido que no pueda ser influenciado por la vinculación de activos de origen ilícito, que terminarán distorsionando la voluntad popular, la facultad constitucional otorgada al Consejo Nacional Electoral no puede ser desagregada o segmentada, debe contar con la suficiente independencia de gestión y determinación de sus procedimientos administrativos libre de influencia externa, las reformas introducidas al Código de la Democracia, establecen la creación de una unidad complementaria antilavado en el Consejo Nacional Electoral que debe contar con metas claramente específicas, objetivo, misión, visión, que determinen la naturaleza y el enfoque de dicha unidad, por lo que, la argumentación del accionante es por demás incongruente e ilógica”.
- Solicita la defensa que se consideren a favor de los accionados al momento de resolver todas las pruebas aparejadas a los escritos de contestación a la acción de queja.
- Durante la intervención del otro abogado de los accionados se manifestó lo siguiente:

Que el accionante no ha demostrado sus asertos y se ha limitado a enumerar supuestos incumplimientos de las recomendaciones del organismo internacional del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT) que no corresponden a las unidades complementarias creadas mediante las resoluciones PLE-CNE-1-1-8-2020 y PLE-CNE-2-1-8-2020, aprobadas por el Pleno del Consejo Electoral el 01 de agosto de 2020.



Expuso varios antecedentes que fueron considerados por el organismo en el proceso de creación de la Unidad Complementaria Antilavado y que fueron observados dentro del Informe Técnico Nro. CNE-CNTPP-2020-0586-M, de 31 de julio de 2020.

Manifestó el abogado defensor de los accionados que "a través de las circulares Nros. MEF-VGF-2020-0003-C, de 16 de abril de 2020 y MEF-SP-2020-002, de 20 de abril de 2020, respectivamente, se emitieron las directrices presupuestarias para el segundo trimestre del ejercicio fiscal 2020, en donde se estableció que las entidades del sector público conforme lo determina la Constitución, deberán abstenerse de solicitar la creación de puestos, la revisión de manuales de clasificación de puestos o cualquier otro tipo de acción o movimiento que genere impacto presupuestario o involucren recursos financieros adicionales para el incremento de remuneraciones o cualquier beneficio adicional".

Que se considere como prueba a favor de los accionados los documentos citados dentro del Informe Técnico Nro. CNE-CNTPP-2020-0586-M, de 31 de julio de 2020, que consta dentro del expediente de la causa.

Explicó que la creación de la Unidad Complementaria Antilavado, se realizó en base a las disposiciones emitidas desde el Gobierno Nacional debido a la crisis sanitaria por la pandemia, para que las instituciones del sector público se abstengan de realizar actividades que impliquen la erogación de recursos públicos y que en el supuesto caso de que el Consejo Nacional Electoral hubiera solicitado recursos para la creación de una dirección independiente, esto conllevaría necesariamente la contratación de personal y en ese caso hubiera incurrido en un incumplimiento del plazo que se estableció para la creación de la unidad, por la falta de entrega de los recursos públicos, por lo que el Consejo Nacional Electoral, consecuente con la realidad nacional y sin violentar ninguna norma constitucional o legal, estableció la mejor vía para cumplir con la creación de la Unidad Complementaria Antilavado.



Manifiesta que “dentro del proceso de creación, es importante mencionar que la Unidad de Análisis Financiero y Económico UAFE, que es el ente técnico que dirige y ejecuta las operaciones de análisis financiero y económico, a través de varias reuniones mantenidas con las áreas técnicas del Consejo Nacional Electoral brindó el asesoramiento y la capacitación para implementar la Unidad Complementaria Antilavado y de esta manera contribuyeron en establecimiento de sus atribuciones, como así lo realizaron con otras entidades públicas, como es el caso del Ministerio del Interior, actual Ministerio de Gobierno que mediante Acuerdo Ministerial Nro. 1838 creó la Dirección Antilavado de Activos como unidad dependiente de la Subsecretaría de Seguridad Interna; así también, la Fiscalía General del Estado que mediante Resolución Nro. 25-FGE-2017, conformó la Unidad Antilavado de Activos de la Fiscalía General del Estado con sede única en la ciudad de Quito, cuya coordinación se encuentra a cargo del fiscal responsable de la Unidad Nacional de Transparencia y Lucha contra la corrupción”.

Con esos antecedentes, expresó que “No resulta procedente que esta Unidad sea independiente a la gestión del órgano electoral, ya que en los casos similares mencionados, estas unidades son parte de la gestión de unidades operativas y administrativas de cada estructura orgánica institucional”, y que el Consejo Nacional Electoral a través de sus actos administrativos creó la Unidad Complementaria Antilavado como una unidad dependiente de la Dirección Nacional de Fiscalización y Control del Gasto Electoral, así como, aprobó la reforma estatutaria en donde se establecieron las funciones a cargo de esa unidad y que respecto a dichos actos no se ha interpuesto recurso alguno ni en la vía administrativa ni jurisdiccional, en ese contexto esas resoluciones se encuentran en firme, por lo que “el accionante pudo solicitar las rectificaciones a través de los recursos que prevé la Ley, que sin embargo no fueron activados.”

Que la Dirección de Fiscalización y Control del Gasto Electoral, tiene como funciones el controlar la propaganda y el gasto electoral de las cuentas que presenten las organizaciones políticas y los candidatos, así como, controlar el financiamiento estatal de las campañas electorales y el fondo que se otorga a las mismas y que la Unidad Complementaria Antilavado forma parte de esta unidad administrativa con sus funciones propias y específicas, las que fueron aprobadas dentro de la



reforma estatutaria en cumplimiento de las disposiciones ya antes mencionadas.

Solicitó al juez sustanciador que en sentencia deseche la acción de queja y ordene el archivo de la causa por no configurar en ninguna de las causales del artículo 270 del Código de la Democracia, ni en el artículo 11 numeral 3 del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral por lo que se reservan el derecho de interponer las acciones legales por el daño causado al buen nombre y desempeño en el cargo de los accionados.

- Como **alegato de cierre**, la defensa de los accionados a través de uno de los abogados señaló que deja constancia de que tanto el accionante como los accionados presentaron sus posiciones en torno a las atribuciones y facultades tanto constitucionales como legales del Consejo Nacional Electoral, y por tanto solicitó que el Juez dicte una sentencia ejemplificativa para que no se abuse del derecho en la presentación de peticiones tanto en el ámbito administrativo como en el jurisdiccional electoral.

Para finalizar la diligencia, conforme se verifica del acta que obra en este expediente, permitió la intervención de uno de los accionados, esto es, de la Presidenta del Consejo Nacional Electoral quien sostuvo lo siguiente:

- Que el CNE en observancia de la normativa legal vigente a nivel constitucional y legal dictó las resoluciones Nros. PLE-CNE-1-1-8-2020 y PLE-CNE-2-1-8-2020.
- Que ratifica todos los argumentos vertidos por sus abogados patrocinadores tanto en la defensa técnica como jurídica.
- Que se ha demostrado que el Consejo Nacional Electoral dio estricto cumplimiento de la Disposición General Décimo Segunda y Transitoria Décima del Código de la Democracia, por lo cual se han desvirtuado clara y contundentemente las aseveraciones del accionante.



- Manifestó que sería inaudito que se sancione o se emita cualquier castigo por haber cumplido a cabalidad con la ley.
- Expresa que se ratifica en su compromiso como funcionaria electoral para luchar en el proceso electoral 2021 en contra todo tipo de corrupción e irregularidades que puedan surgir.
- Solicitó que mediante sentencia se deseche la acción de queja.

### **3.4. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

En la presente causa, se resolverá el siguiente problema jurídico:

**¿Si los accionados al aprobar las resoluciones PLE-CNE-1-1-8-2020 y PLE-CNE-2-1-8-2020 han incurrido en la conducta determinada en la causal número 1 del artículo 270 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia?**

Para dar contestación a este problema jurídico es necesario que previamente se consideren los siguientes aspectos que se evidencian en los cuerpos procesales:

1. El artículo 270 inciso primero del Código de la Democracia señala lo siguiente:

(...) La acción de queja es el procedimiento que permite a los ciudadanos solicitar se sancione a los servidores electorales cuando sus derechos subjetivos se consideren perjudicados por actuaciones o falta de respuesta o por incumplimiento de la ley o de sus funciones. Esta acción responde a presupuestos específicos que deben ser debidamente probados y se podrá presentar por las siguientes causales:

1. Por el incumplimiento de la ley, de los reglamentos y de las resoluciones del Tribunal Contencioso Electoral, del Consejo Nacional Electoral y sus organismos desconcentrados y las juntas regionales, provinciales, distritales y especial del exterior por parte de los servidores públicos de la Función electoral.

La disposición transcrita evidencia que la queja es un procedimiento (una vía) creada para establecer responsabilidades y sancionar a los servidores electorales en el evento de que se encuentren incursos en cualquiera de las tres causales previstas legalmente y que puedan causar perjuicios a derechos subjetivos de los ciudadanos.

Las acciones, omisiones o incumplimientos no se presumen, deben probarse de manera específica generando el vínculo causal y de convicción



suficiente del juzgador sobre los hechos que motivan la investigación y la identidad plena del presunto responsable.

**2.** Del escrito de queja quien reclama afirma que "son múltiples los incumplimientos legales incurridos por los Accionados. Dichos incumplimientos se dan en distintos órdenes legales, tanto en el derecho internacional como en el derecho electoral. Consecuentemente los comportamientos descritos cumplen con la causal prevista en el artículo 199 numeral 1 del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral". El accionante, en su escrito con el que completa y aclara su reclamo, indica que la acción de queja se interpone por el incumplimiento de la ley, por la causal prevista en el numeral 1 del artículo 270 del Código de la Democracia.

En su argumentación afirma que la acción ciudadana se puede aplicar frente a la amenaza de afectación a la participación en democracia prevista en la Constitución y que los derechos subjetivos perjudicados serían aquellos descritos en el artículo 61 numeral 7 de la norma suprema, en especial, en cuanto al sistema de selección y designación transparente para desempeñar empleos y funciones públicas con base a méritos y capacidades.

Con estas reflexiones sostiene que en su condición de ciudadano y su derecho a procesos electorales transparentes puede quejarse de funcionarios públicos que vulneren las normas y amenacen sus derechos subjetivos y que los preceptos de derecho internacional incumplidos son las recomendaciones establecidas en los estándares internacionales sobre la lucha del lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y de la proliferación de armas de destrucción masiva que es de obligado cumplimiento para el Ecuador; y, al referirse al numeral 6 de la Nota Interpretativa a la recomendación 26 sobre las instituciones financieras reproduce "Los países deben suministrar a sus autoridades competentes responsables de la supervisión, recursos financieros, humanos y técnicos adecuados. Estas autoridades competentes deben contar con suficiente independencia y autonomía operativa para asegurar la libertad frente a una influencia o interferencia indebida. Los países deben tener establecidos procesos para asegurar que el personal de esas autoridades mantenga elevados estándares profesionales, incluyendo estándares sobre la confidencialidad, y deben tener un alto nivel de integridad y contar con las habilidades apropiadas."

El doctor Patricio Jijón Larco se refiere también al punto 8 del literal E, sobre la Independencia Operativa, de la Nota Interpretativa a la Recomendación 29 que establece que "LA UIF debe ser independiente y autónoma operativamente, lo que significa que la UIF debe contar con autoridad y capacidad para desempeñar sus funciones con libertad, incluyendo la decisión, autónoma de analizar, solicitar y/o comunicar información específica. En todos los casos, ello significa que la UIF tiene el derecho independiente de remitir o comunicar información a las autoridades competentes". Con esta base sostiene que las unidades de



inteligencia financiera no pueden estar bajo la autoridad de la Dirección de Fiscalización como lo precisan las resoluciones PLE-CNE-1-1-8-2020 y PLE-CNE-2-1-8-2020.

En la queja se afirma que también existe incumplimiento de la legislación electoral nacional al vulnerar la Disposición General Décimo Segunda del Código de la Democracia, pues tan solo se cumple de manera formal y no material el objetivo del legislador para bajo el ámbito de la Ley Orgánica de prevención, detección y erradicación del delito de lavado de activos y del financiamiento del delito, crear una unidad complementaria antilavado por la cual, las organizaciones políticas estarán obligadas a informar y reportar a la UAFE.

**3.** La reforma electoral del 03 de febrero de 2020, buscó actualizar la legislación electoral para garantizar el ejercicio democrático de los ciudadanos, la transparencia y certeza en los procesos electorales; y, el control del gasto electoral.

La visión de los legisladores implementó una secuencia de reformas que regulen los gastos de promoción electoral y las limitaciones en los aportes en beneficio de los sujetos políticos y fortalecer la acción de control de la administración electoral, desarrollando herramientas tecnológicas e informáticas para implementar el sistema contable del financiamiento a la política y un sistema de interconexión que reporte incumplimientos a la normativa cuya competencia recae en el Servicio de Rentas Internas, las autoridades de regulación y control del sistema financiero, la autoridad nacional de análisis financiero y económico UAFE, la Contraloría General del Estado, la Fiscalía General del Estado y el Tribunal Contencioso Electoral.

Para este objetivo la reforma genera responsabilidades no solo para la persona encargada del manejo económico de la organización política sino también para el contador, el representante legal, procurador común en el caso de alianzas, el jefe de campaña e incluso para los candidatos. La norma incluye una reforma que expresamente dispone:

"Las personas jurídicas de derecho privado con capitales nacionales, extranjeros o mixtos no podrán brindar aportes a las campañas electorales".<sup>1</sup>

El proceso de reforma creó una nueva clasificación de las infracciones electorales estableciendo varios artículos específicos sobre aquellas

<sup>1</sup> Art. 219 C.D.



relativas al financiamiento de la política y gasto electoral y los aportes ilícitos y sus sanciones.

La nueva legislación electoral al final establece también modificaciones a disposiciones generales del Código de la Democracia e incorpora nuevas, entre las que se incluye la DISPOSICIÓN GENERAL DÉCIMO SEGUNDA, que obliga al CNE a crear la Unidad Complementaria Antilavado.

4. En sus respuestas a la queja presentada en su contra, la ingeniera Diana Atamaint Wamputsar y el ingeniero José Cabrera Zurita, luego del análisis de los fundamentos de la acción, desarrollan un detalle de los hechos y actos ejecutados para cumplir con la obligación que la reforma electoral le impuso al CNE, para la creación de una unidad complementaria antilavado; y, citan el artículo 16 de la Ley de prevención de lavado de activos y del financiamiento de delitos:

"La Superintendencias de Bancos; Compañías, Valores y Seguros; Economía Popular y Solidaria; Servicio de Rentas Internas; Servicio Nacional de Aduana del Ecuador; Fiscalía General del Estado; Policía Nacional y todas aquellas que dentro del ámbito de su competencia consideren necesario hacerlo, crearán unidades complementarias antilavado, que deberán reportar reservadamente de conformidad con las normas aplicables para dicho efecto, a la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE) las operaciones y transacciones inusuales e injustificadas de las cuales tuvieron conocimiento.

Dichas unidades antilavados deberán **coordinar, promover y ejecutar programas de cooperación e intercambio de información con la unidad de análisis financiero y económico UAFE y la Fiscalía General del Estado**, con la finalidad de ejecutar acciones conjuntas rápidas y eficientes para combatir el delito."

Con esta base la Presidenta y el Consejero del CNE hacen una comparación con lo sucedido y previsto para la estructura orgánica de unidades complementarias similares, que fueron creadas en entidades como el Servicio de Rentas Internas, la Superintendencia de Bancos, el Ministerio del Interior (ahora Ministerio de Gobierno) y la Fiscalía General del Estado. Es así, que de autos se observa:

- De fojas 281 a 314 copia del Registro Oficial, Edición Especial N° 230 de 17 de enero de 2018, mediante el cual se expide el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Superintendencia de Bancos, en donde bajo la gestión de riesgos operativos se encuentra en el numeral 1.2.1.6.3.3 la gestión de riesgos de lavado de activos cuya misión es evaluar y controlar a través de metodologías y/o modelos, la calidad de la gestión de los riesgos de lavado de activos y financiamiento de delitos, para



apalancar a la supervisión de las entidades controladas. Esta misión, atribución y responsabilidades están a cargo de la Subdirección de Riesgos de Lavado de Activos.

- De fojas 315 a 334 consta la copia del Registro Oficial N° 375 de 1 de febrero de 2011, que contiene el acuerdo ministerial Nro. 1838 del entonces Ministro del Interior, mediante el cual se crea la Dirección Antilavado de Activos como una unidad dependiente de la Subsecretaría de Seguridad Interna de ese ministerio, la misma que está integrada por un director designado por el Ministro del Interior, dos funcionarios analistas, un funcionario de prevención, un funcionario de desarrollo estratégico y un funcionario de coordinación interinstitucional.
- De fojas 335 a 350 consta la copia del Segundo Suplemento del Registro Oficial N° 23 de 27 de junio de 2017, que contiene la resolución Nro. 25-FGE-2017 de 15 de junio de 2017, mediante la cual se conforma la Unidad Antilavado de Activos de la Fiscalía General del Estado con sede única en la ciudad de Quito y la estructura de dicha unidad está conformada por cinco fiscalías tipo.
- De fojas 351 a 380 consta la Edición especial del Registro Oficial N° 951 de 10 de junio de 2019 que contiene la resolución Nro. NAC-DGERCGC19-00000020 de la Directora General del SRI con la cual se reforma el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del SRI, en la que como parte de la gestión interna de impuestos especiales y reguladores bajo el numeral 1.2.2.5 consta el Departamento de Inteligencia Tributaria cuya misión es planificar, organizar, supervisar, controlar y evaluar el proceso de pesquisa y de aplicación de técnicas operacionales especializadas, que incluye el reporte de operaciones inusuales e injustificadas para la UAFE y la elaboración de base de prevención de lavados de activos depurada y administrada bajo la responsabilidad del jefe nacional del Departamento de Inteligencia Tributaria.

**5.** La resolución **PLE-CNE-1-1-8-2020** en sus considerandos evidencia no solo el sustento jurídico del Consejo Nacional Electoral para adoptar la decisión final, es decir, señala las disposiciones constitucionales y legales sobre la competencia y funciones del órgano de control administrativo electoral, así como la modificaciones introducidas por las reformas al Código de la Democracia y que se encuentran vigentes desde el 03 de febrero de 2020; refiriéndose también a aquellas normas que sustentan la finalidad de la Ley Orgánica de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos, su



concepción sobre operaciones o transacciones económicas inusuales, injustificadas, o sospechosas, la posibilidad de incorporar nuevos sujetos obligados a reportar y la conformación de unidades complementarias en otras instituciones pero en estrecha vinculación con la UAFE. La base normativa señalada en la referida resolución también identifica las normas de la LOSEP en relación a las unidades de administración de Talento Humano, los proyectos de estructuras institucionales y posicionales y a las normas técnicas de diseño de reglamentos y estatutos orgánicos de gestión organizacional por procesos.

El CNE en esta resolución deja constancia que el mismo día que se publicó la Ley Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia (03 de febrero de 2020), la Dirección Nacional de Fiscalización y Control del Gasto Electoral mantuvo una reunión de trabajo y coordinación para la implementación de la unidad complementaria antilavado, con servidores de la Unidad de Análisis Financiero y Económico UAFE; y que, durante la primera semana del mes de marzo del 2020 se repitieron las reuniones con la UAFE y en ellas se discutieron los procedimientos preliminares y condiciones bajo las cuales se podría implementar la unidad complementaria antilavado determinada en la Disposición General Décimo Segunda del Código de la Democracia.

De acuerdo con la resolución, el 21 de mayo de 2020, se realizó una teleconferencia en la que por el CNE participaron funcionarios de las siguientes coordinaciones y direcciones: Coordinación Nacional Técnica de Participación Política, Coordinación de Planificación y Proyectos, Dirección Nacional de Talento Humano, Dirección Nacional de Asesoría Jurídica y Dirección Nacional de Fiscalización y Control del Gasto Electoral; y, por la UAFE participó la Directora de Prevención de Análisis Financiero y Económico.

Todas estas actuaciones se detallan en el informe para la implementación de la unidad complementaria antilavado del CNE, de 31 de julio de 2020 suscrito por: el Coordinador Nacional Administrativo Financiero y Talento Humano, la Coordinadora Nacional Técnica de Participación Política, la Directora Nacional de Fiscalización y Control del Gasto Electoral y el Director Nacional de Asesoría Jurídica, entre otros.

La resolución PLE-CNE-1-1-8-2020 dice lo siguiente en los artículos 1 y 2:

**“Artículo 1.- Aprobar la creación de la Unidad Complementaria Antilavado del Consejo Nacional Electoral, como una nueva Gestión perteneciente a la Dirección Nacional de Fiscalización y Control**



del Gasto Electoral, en cumplimiento de la Disposición General Décima Segunda y la Disposición Transitoria Décima de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia.

**Artículo 2.-** Disponer que el funcionamiento de la Unidad Complementaria Antilavado del Consejo Nacional Electoral se perfeccionará mediante reforma del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Consejo Nacional Electoral, con la incorporación de los siguientes productos en el portafolio de la Dirección Nacional de Fiscalización y Control del Gasto Electoral:

- Informes de seguimiento a las políticas y procedimientos que manejarán las organizaciones políticas como sujetos obligados a reportar a la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE);
- Plan de capacitación a las organizaciones políticas en prevención del lavado de activos, financiamiento de delitos y control de riesgos en coordinación con la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE);
- Planes, proyectos y programas de cooperación e intercambio de información con la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE) y la Fiscalía General del Estado, para desarrollar acciones que permitan combatir el delito;
- Reportes sobre operaciones y transacciones inusuales e injustificadas de las organizaciones políticas, dirigidos a la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE);
- Registro de asistencia técnica sobre prevención de lavado de activos, financiamiento de delitos y control de riesgo a las organizaciones políticas; y,
- Propuestas de planes, programas, proyectos, normativas, reglamentos, instructivos, procedimientos, protocolos, en el ámbito de sus competencias."

**6.** Fruto de la decisión adoptada en la resolución PLE-CNE-1-1-8-2020, el Pleno del Consejo Nacional Electoral adoptó la resolución **PLE-CNE-2-1-8-2020** mediante la cual, se reformó el Estatuto orgánico de gestión organizacional por procesos del CNE e incorporó en su estructura la ~~unidad complementaria antilavado con el detalle de acciones y responsabilidades que se le asignan.~~

Esta reforma estatutaria se encuentra publicada en la Edición especial N° 870 del 11 de agosto de 2020.<sup>2</sup>

**7.** Durante la audiencia oral única de prueba y alegatos, luego de afirmar que no busca notoriedad y que tampoco comparece como actor político o representante de una organización política, el accionante se limitó a manifestar que la queja busca la optimización de los mecanismos de control que conduzcan a los ecuatorianos a tener plena certeza y confianza en las autoridades electorales y que el voto sea un ejercicio democrático, libre de contaminación, que personalmente busca la rectificación oportuna e inmediata para tener una unidad antilavado, con

<sup>2</sup> Fs. 277 a 280.



apego a las normas locales e internacionales, que tenga independencia y no sea un apéndice de la Unidad de Fiscalización del CNE; y, sostuvo que los legitimados pasivos con su accionar violentaron las normas y recomendaciones del GAFILAT, la Disposición General Décima Segunda y la Disposición Transitoria Décima de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia.

Durante su intervención el doctor Jijón sostuvo que busca rectificaciones oportunas y que esa unidad antilavado no puede estar conformada por cualquier persona.

**8.** En la misma audiencia, la defensa de los servidores sujetos a la acción de queja, argumentó que las funciones de la administración electoral buscan un sistema de organizaciones políticas sólido que no tenga influencia ni vinculación con recursos de origen ilícito y que las facultades constitucionales otorgadas al Consejo Nacional Electoral no pueden desagregarse; que, con ese objetivo, las reformas introducidas al Código de la Democracia, establecen la creación de una unidad complementaria antilavado en el CNE que debe contar con metas claramente específicas, objetivo, misión, visión, que determinen la naturaleza y el enfoque de dicha unidad.

Por su parte, la Presidenta del CNE al concederle la palabra, en esencia manifestó que en observancia de la normativa legal vigente a nivel constitucional y legal, el Pleno del Consejo Nacional Electoral dictó las resoluciones Nros. PLE-CNE-1-1-8-2020 y PLE-CNE-2-1-8-2020 y por tanto sería inaudito que se sancione o se emita cualquier castigo por haber cumplido a cabalidad con la ley y solicitó que se deseche la acción de queja.

Para el experto electoral Daniel Zovatto<sup>3</sup> "el dinero introduce distorsiones importantes en el proceso democrático. En primer lugar, porque su distribución desigual incide en las posibilidades reales que tienen los partidos y candidatos para llevar sus mensaje a los votantes. En segundo lugar, su posesión

<sup>3</sup> Nohlen, Dieter; Valdés, Leonardo y Zovatto, Daniel, (Compiladores), **Derecho Electoral Latinoamericano**, un enfoque comparativo. En artículo: XXIX.EL FINANCIAMIENTO POLÍTICO, p. 801 a 802.



confiere a los individuos y a los grupos sociales una posibilidad diferenciada de participar en las elecciones y, a través de sus contribuciones, ejercer su influencia tanto en los candidatos como en partidos (...) En tercer lugar, los procesos de recaudación de fondos ofrecen oportunidades indiscutibles para la articulación de intercambios de favores entre los donantes privados y los tomadores de decisiones públicas, o, cuando menos, para la continua aparición de conflictos de intereses. Así, si su utilización no es regulada, o es mal regulada, el dinero puede amenazar la legitimidad de los procesos y las prácticas democráticas...”.

La democracia moderna debe evitar que el dinero controle a la política, y por eso las reglas que regulan el financiamiento resultan esenciales para garantizar la existencia y funcionamiento de las organizaciones políticas cuidando niveles indispensables de equidad en la competencia electoral y evitando la generación de ventajas ilegítimas a ninguno de los sujetos políticos. La corrupción política, el uso del denominado dinero sucio y el control ilegítimo de los cargos de gobierno socaban las reglas de la contienda democrática y minan los soportes de la representación popular y la transparencia que no se consolidan en la discrecionalidad y la violación de la ley.

En torno al tema del financiamiento y gasto electoral, la reforma de 2020 precisamente busca fortalecer los niveles de equidad entre los actores, promoviendo la estimulación del financiamiento público para el caso de las alianzas, la restricción del financiamiento privado, la prohibición del uso indebido de recursos públicos, la limitación de gastos de campaña y fundamentalmente el control, determinación y sanción por uso de recursos ilícitos en los procesos electorales; para eso el Código de la Democracia impone la creación de una unidad complementaria antilavado cuya creación, para nada implica interferencia con la UAFE sino absoluta coordinación interinstitucional.

Quien se queja (doctor Patricio Jijón) evita mencionar que las resoluciones PLE-CNE-1-1-8-2020 y PLE-CNE-2-1-8-2020 al crear la unidad complementaria antilavado le asigna obligatoriamente la generación de productos directamente interrelacionados, reportables y coordinados con la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE) y la Fiscalía General del Estado, precisamente para desarrollar acciones que permitan combatir el delito de lavado de activos.

Del análisis procesal, este juzgador no encuentra demostración alguna de cualquier tipo de afectación de carácter subjetivo a los derechos de quien interpone la queja, ni tampoco encuentra elementos de convicción que evidencien la supuesta violación de la Ley o de los acuerdos internacionales de los cuales es suscriptor el Ecuador; es más, el hecho de que el órgano administrativo electoral, el mismo día que se publicó el texto



normativo de la reforma haya iniciado las reuniones de coordinación y consulta con los servidores de la Unidad de Análisis Financiero y Económico, refleja la preocupación institucional para cumplir un mandato legal previsto en la Disposición General Décima Segunda y la Disposición Transitoria Décima de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia.

Según el artículo 143 del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral, es obligación de la parte actora probar los hechos que ha propuesto afirmativamente en la denuncia, acción o recurso y que ha negado el legitimado pasivo en su contestación. Del presente cuaderno procesal no se evidencia demostración alguna sobre la violación de la ley y la responsabilidad de los accionados.

Por otra parte, las resoluciones del Consejo Nacional Electoral pueden ser objeto de la interposición de varios medios de impugnación, sin embargo la queja no es la vía para pretender sacarlas de su vigencia en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, por lo que la intencionalidad de dejar sin efecto las resoluciones descritas con amplitud en esta sentencia, resulta improcedente.

Durante este proceso contencioso jurisdiccional no se han producido causales que pudieran afectar la validez del mismo o provocar nulidades.

Finalmente, este Tribunal ya ha sostenido que el cumplimiento cabal de las funciones de los servidores electorales, si bien no requiere felicitación, tampoco puede ser objeto de retaliaciones o presión para la aplicación de una sanción injustificada.

## **DECISIÓN**

Por todas las consideraciones expuestas, **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA**, resuelvo:

**PRIMERO.-** Negar la acción de queja presentada por el doctor Patricio Jijón Larco en contra de la ingeniera Shiram Diana Atamaint Wamputsar, Presidenta del Consejo Nacional Electoral y del ingeniero José Ricardo Cabrera Zurita, Consejero del Consejo Nacional Electoral.

**SEGUNDO.-** Ejecutoriada la presente sentencia se dispone su archivo.

**TERCERO.-** Notifíquese el contenido de la presente sentencia:



**3.1.** Al doctor Patricio Arturo Jijón Larco, en las direcciones de correo electrónicas [jijonlarco.asociados@gmail.com](mailto:jijonlarco.asociados@gmail.com) / [pajijon@yahoo.com](mailto:pajijon@yahoo.com) así como en la casilla contencioso electoral Nro. 035.

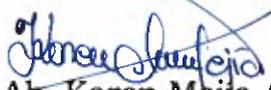
**3.2.** A los accionados: ingeniera Shiram Diana Atamaint Wamputsar, Presidenta del Consejo Nacional Electoral e ingeniero José Ricardo Cabrera Zurita Msc., Consejero del Consejo Nacional Electoral, así como a sus abogados en las direcciones de correo electrónicas [danilozurita@cne.gob.ec](mailto:danilozurita@cne.gob.ec) / [maribelbaldeon@cne.gob.ec](mailto:maribelbaldeon@cne.gob.ec) / [gabrielazurita@cne.gob.ec](mailto:gabrielazurita@cne.gob.ec) / [gandycardenas@cne.gob.ec](mailto:gandycardenas@cne.gob.ec) , así como en la casilla contencioso electoral Nro. 003.

**CUARTO.-** Actúe la abogada Karen Mejía Alcívar, Secretaria Relatora del Despacho.

**QUINTO.-** Publíquese la sentencia en la página web-cartelera virtual del Tribunal Contencioso Electoral.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.-” F.) Arturo Cabrera Peñaherrera, Juez Tribunal Contencioso Electoral.**

**Certifico.-** Quito, Distrito Metropolitano, 01 de septiembre de 2020.

  
Ab. Karen Mejía Alcívar  
**Secretaria Relatora**



