



**Oswaldo Fidel Ycaza
Vinueza**

Doctor en Jurisprudencia y Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador por la Universidad Central del Ecuador; Máster en Derecho Público (Mención en Derecho Administrativo) por la Universidad Complutense; Máster Internacional de Derecho Procesal Civil y Derecho de Familia por el Real Centro Universitario Escorial - María Cristina; y, Docente de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Central del Ecuador. Actualmente, es Coordinador Nacional Técnico de Participación Política del Consejo Nacional Electoral del Ecuador. Correo electrónico: fidelycaza@cne.gob.ec

- Fecha de recepción: 30/11/2022
- Fecha de revisión: 04/05/2023
- Fecha de aceptación: 23/06/2023
- Fecha de publicación: 28/07/2023

PERSPECTIVA HISTÓRICA DE LA INSTITUCIONALIDAD ELECTORAL

RESUMEN:

Las instituciones de la Función Electoral en Ecuador surgen como resultado de la instauración de la administración electoral en el Estado ecuatoriano, a partir de la necesidad de organizar, dirigir, vigilar y garantizar de manera transparente los procesos electorales; así como, conocer y resolver recursos electorales, y asuntos litigiosos de las organizaciones políticas propiciando su autonomía frente a las demás funciones: Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Transparencia y Control Social.

En el presente ensayo, se analizará, a manera de contexto, la perspectiva histórica de la institucionalidad electoral, su evolución y las necesidades que originaron la implementación electoral del Estado ecuatoriano; al igual que, la de instituciones independientes y especializadas.

De acuerdo con el artículo 217 de la Constitución de la República del Ecuador (2008), la Función Electoral, en su dualidad administrativa y judicial, la conforma: el Consejo Nacional Electoral (CNE) y el Tribunal Contencioso Electoral (TCE).

El CNE y el TCE tienen la obligatoriedad de garantizar el ejercicio de los derechos de participación, así como los referentes a los de organización política de la ciudadanía; todo esto, bajo los principios de: autonomía, independencia, publicidad, transparencia, equidad, interculturalidad, paridad de género, celeridad y probidad.

PALABRAS CLAVE:

Función Electoral, organizaciones políticas, Estado, Constitución, elecciones.

ABSTRACT:

The institutions of the electoral branch in Ecuador arise as a result of the establishment of the electoral administration in the ecuadorian State. They emerge from the need to organize, direct, monitor and guarantee the electoral processes in a transparent manner; as well as to know and resolve electoral appeals, and litigious matters of political organizations, promoting their autonomy from other branches: Executive, Legislative, Judicial and Transparency and Social Control.

In this essay, will be analyzed, as a context, the historical perspective of the electoral institutionality, its evolution and needs that originated the electoral establishment of the ecuadorian State and the establishment of independent and specialized institutions.

As determined by article 217 of the Constitution of the Republic of Ecuador (2008), the Electoral Function is made up of its administrative and judicial duality: the National Electoral Council (CNE) and the Electoral Contentious Tribunal (TCE).

The CNE and the TCE have the obligation to guarantee the exercise of the rights of participation, as well as those referring to the political organization of the citizenry. All this under the principles of: autonomy, independence, publicity, transparency, equity, interculturality, parity of gender, speed and probity.

KEYWORDS:

Electoral Function, political organizations, State, Constitution, elections.



Introducción

Las instituciones de la Función Electoral en Ecuador nacen para fortalecer la democracia, buscando garantizar de manera transparente el ejercicio de los derechos de participación de las y los ciudadanos. Por tanto, es imperante abordar su historia y los cambios de la Función Electoral a lo largo del tiempo.

Si bien el desarrollo del Derecho Electoral en nuestro país se inicia con la época republicana. El nuevo Estado soberano e independiente del Ecuador dictó su primera Ley de Elecciones, el 28 de septiembre de 1830 (Tribunal Supremo Electoral, 1990, p. 141); sin embargo, el modelo institucional de la Función Electoral ecuatoriana comienza propiamente con la Constitución de 1869, cuando se le otorga al Congreso el escrutinio de los resultados arrojados en las urnas de votación.

La mencionada Función, otorgada al Congreso por mandato constitucional, restaba a la estructura institucional electoral, la independencia y especialidad en estos asuntos; así como la centralización y manipulación de los resultados, lo mismo ocurrió con las Constituciones Políticas de los años 1878, 1884 y 1897, donde se ratificaba esta competencia de la Función Legislativa.

Con las Constituciones Políticas de 1906 y 1929 se cambió la función del Congreso Nacional de “realizar” por “verificar”, el escrutinio y se instaura una la Ley de Elecciones por primera vez.

A lo largo de los siguientes años, algunas instituciones fueron conformadas con relación a los procesos electorales, como: las Asambleas Electorales, Asambleas Parroquiales, Juntas Electoras, Juntas de Recepción del Voto, Comisiones de Escrutinios, entre otros. No obstante, dichos organismos carecían de una independencia institucional, lo que sesgaba los resultados.

Es hasta 1945, que se constituye el Tribunal Superior Electoral (TSE), cuya función se alejaba de ser independiente, pues como lo señalaba la Constitución Política del Ecuador, de 6 de marzo de 1945, en su artículo 21, estaba integrado por:

(...) un Ministro de la Corte Superior de Justicia, designado por ésta; un miembro del Tribunal de Garantías Constitucionales, elegido por este organismo; dos ciudadanos, elegidos por el Congreso, y tres representantes de las tendencias políticas, nombrados, en la forma fijada por la ley, uno por los partidos políticos de derecha, uno por los de centro y uno, por los de izquierda.

Sin embargo, con el golpe de Estado de 1946, la Asamblea Constitucional ratificó la autonomía del TSE, pero cambió su forma de integración, existiendo representantes del gobierno dentro de la organización. Durante este período, varios fueron los cambios en estructura y organización, marcados por la necesidad de evitar la presión política y el fraude electoral.

En 1968 se proclama la Ley de Elecciones, (Tribunal Supremo Electoral, 1990, p. 237),

que fortaleció al TSE, dándole poder como juez de última instancia en materia electoral; pero, el Congreso tenía la facultad de revisar los escrutinios, como si fuese un recurso extraordinario.

Si bien en los años 70 se eliminaron las instituciones electorales independientes, en 1978 se conforma el Tribunal Referéndum, institucionalizándose nuevamente la materia electoral como derecho; no obstante, estuvo marcada por la manipulación política militar, pues su objetivo consistía en la adopción de una nueva constitución, elaborada por la comisión integrada directamente por el gobierno.

En 1978/79 con la aprobación de la Constitución Política, se vuelve a institucionalizar el cuerpo electoral, como garante del sistema democrático.

“Ecuador es uno de los países que inauguró la tercera ola democratizadora en América del Sur en 1978/79. Después de la última dictadura militar (1972- 1979), el primer gobierno de la fase democrática asumió el poder en agosto de 1979” (Ortiz, 2020, p. 528).

La Constitución de 1998 entregó al Tribunal Supremo Electoral autonomía tanto en materia administrativa como en lo económico. Su conformación respondía a un modelo congresional, en el cual los siete partidos políticos con mayor votación designaban un representante; se integraron siete representantes de partidos políticos, lo cual derivó a que exista un conflicto de competencia que afectaba las decisiones que debían adoptar cuando estas se iban en contra de los intereses de los partidos políticos

que los representan; esto se evidenció en la crisis previa a la convocatoria a la Consulta Popular del 15 de abril de 2007, donde se presentó un conflicto de institucionalidad, producto de que los Vocales del Tribunal Supremo Electoral no fueran consecuentes con las decisiones adoptadas en el seno del Congreso Nacional de aquel entonces.

Resultado del proceso constituyente se elaboró un nuevo texto constitucional que, con el objeto de reforzar la autonomía que requieren los organismos electorales, concibió la idea de la Función Electoral, la cual debía manejarse en una dinámica de pesos y contrapesos con el resto de funciones del Estado, para lo cual se reemplaza al Tribunal Supremo Electoral y se crean dos nuevas instituciones, estableciendo la dualidad entre administración y justicia electoral, con atribuciones propias e infranqueables tanto para el Consejo Nacional Electoral como para el Tribunal Contencioso Electoral.

Desde la tercera ola de democratización, se ha buscado particularizar a la institucionalidad electoral, pero con un mismo objetivo: Garantizar los derechos de participación de los ciudadanos, a decir de Richard Ortiz (2020), existen cuatro fases del desarrollo político ecuatoriano:

1. Período entre 1979-1996: Conformado por cinco gobiernos, cuya principal característica es que las elecciones fueron competitivas.
2. Período entre 1996-2006: Estuvo marcado por una continua inestabilidad del sistema político con períodos cortos en un intento

constante por establecer un gobierno sólido que se mantenga a lo largo del tiempo.

3. Período entre 2007-2017: Esta década en la historia política ecuatoriana se caracteriza por el ascenso, dominio y caída de la Revolución Ciudadana “(...) que, bajo la promesa de refundar el país, intentó un proyecto autoritario enfrentado con las instituciones de la democracia representativa”. (Moreno, 2008, p.84)
4. Período de 2017 hasta la fecha: transición y lucha por volver a reflejar en las instituciones un Estado democrático.

Como vemos, a lo largo de la historia de las instituciones de la Función Electoral podemos analizar los cambios y necesidades de la construcción de una democracia, como relata Ricardo Fabricio Andrade (2018): “El paso desde un sistema indirecto a uno directo para elección de dignidades; y la progresiva universalización del derecho al sufragio” (p.164).

La constante lucha por dejar a un lado el fraude electoral y, por otro, la autonomía de las instituciones, como lo señala (Moreno, 2008):

Desde el punto de vista institucional, los organismos electorales también muestran un desarrollo sostenido desde la informalidad y dependencia de las diversas funciones del Estado, hasta llegar a 1998 con un esquema diferente, dependiente en cuanto a su conformación, pero revestido de una rigidez formal, a veces tan infranqueable

que impedía el acceso a la tutela efectiva de derechos, en materia electoral. (p.85)

O la exclusión política de la ciudadanía en general, reservando el derecho a unos cuantos, hasta la participación universal y obligatoria para los ciudadanos ecuatorianos.

La garantía de la transparencia en los procesos electorales se logra a través de los órganos públicos independientes, con capacidad jurídica y competencia privativa, en sus respectivos ámbitos.

Así, el Estado ecuatoriano marca en su Constitución que es un Estado constitucional de derechos y justicia, donde los ciudadanos tienen una intervención directa en el ejercicio del poder y en la definición de políticas públicas por parte del gobierno. Tal como se precisa en el artículo “El Proceso de las Elecciones Seccionales 2023 y las Reformas al Código de La Democracia” de autoría de Arturo Cabrera: “(...) bajo los principios de diversidad, pluralismo ideológico y de igualdad de oportunidades para el ejercicio de la democracia directa, para los procesos electorales y para la designación de autoridades (...)” (Boletín Reflexiones de Justicia Electoral Nro. 5, 2021, p.1).

En febrero de 2020 se hicieron reformas a la legislación que, en materia de la Función Electoral, resaltan los cambios en la realización de los procesos electorales, marcados por garantizar en las instituciones un Estado democrático.

Veamos a continuación las características y funciones que desempeñan para poder dimensionar el impacto que se tiene para

la ciudadanía ecuatoriana y la construcción de un Estado sólido, democrático y representativo, como lo dispone nuestra Constitución.

Características de las instituciones de la Función Electoral

Como se mencionó, la Función Electoral se constituye como parte del Estado, con la finalidad de garantizar el ejercicio de los derechos de elegir y ser elegidos, conformar partidos, movimientos políticos, ser parte de sus directivas; así como, de transparentar los procesos electorales.

En este sentido, desde esta Función del Estado se garantiza el ejercicio de los derechos políticos a los ciudadanos ecuatorianos, a través del sufragio, tal como lo determina la Constitución de la República del Ecuador

(2008), en el capítulo sexto, artículo 217: “La Función Electoral garantizará el ejercicio de los derechos políticos que se expresan a través del sufragio, así como los referentes a la organización política de la ciudadanía”.

Dicha Función se conforma por el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral, y en el mismo artículo se establece: “Ambos órganos tendrán sede en Quito, jurisdicción nacional, autonomías administrativa, financiera y organizativa, y personalidad jurídica propia. Se regirán por principios de autonomía, independencia, publicidad, transparencia, equidad, interculturalidad, paridad de género, celeridad y probidad”.

Ahora bien, la Constitución actual, que reconoce a la Función Electoral, se conforma por dos órganos, uno administrativo y otro jurisdiccional, divididos de la



Foto: www.freepik.es

siguiente manera: El Consejo Nacional Electoral (CNE) encargado de los aspectos técnicos, administrativos, operativos, de procedimiento y contravencionales; y, el Tribunal Contencioso Electoral (TCE) encargado de conocer y resolver los recursos electorales, y los asuntos litigiosos de las organizaciones políticas; así como, de sancionar el incumplimiento de las normas sobre el financiamiento, propaganda, gasto electoral y, en general, las vulneraciones a normas electorales.

Dentro de las competencias del CNE se encuentra todo lo relacionado con los procesos electorales en el ámbito administrativo, su organización, vigilancia, cómputo, proclamación de resultados y posesionamiento a los ganadores de las contiendas electorales, con el fin de garantizar la participación de los ciudadanos ecuatorianos; además, del control de la propaganda y gasto electoral. También, la administración del financiamiento estatal y la asignación del Fondo Partidario Permanente para las organizaciones políticas. Otra de sus facultades es elaborar el registro electoral acorde con el Registro Civil, tal como lo dispone el artículo 25, numeral 15, del Código de la Democracia.

El CNE se encuentra conformado por cinco consejeros, elegidos por concurso de méritos y oposición para un período de seis años, con renovación parcial cada tres años. Dicho concurso se encuentra organizado por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

Por su parte, el Tribunal Contencioso Electoral es una institución de justicia especializada

que se encuentra integrada por cinco jueces principales y cinco suplentes, cuya función principal es administrar justicia con la misma jerarquía que los jueces de la Corte Nacional de Justicia; por lo tanto, sus fallos pueden constituirse en jurisprudencia.

La misión central del Tribunal es administrar justicia electoral, bajo los principios de: autonomía, independencia, publicidad, transparencia, equidad, interculturalidad, paridad de género, celeridad, probidad, certeza, eficacia, eficiencia y calidad.

Con lo anterior, podemos observar que con la Constitución de 2008 no solo nacieron instituciones de la Función Electoral, sino un sistema cuya misión va mucho más allá de realizar procesos electorales; se trata de garantizar y fortalecer el ejercicio de la democracia en el Estado ecuatoriano.

A continuación, expondré algunos beneficios que se han conseguido a partir de la conformación de la Función Electoral en el 2008.

Importancia, beneficios para la ciudadanía, nacimiento del Poder Electoral 2008

El sistema electoral de la Constitución del 2008 plantea un modelo de la Función Electoral conformado por instituciones independientes, pero con el mismo nivel jerárquico: el Consejo Nacional Electoral (CNE) y el Tribunal Contencioso Electoral (TCE); lo que, por un lado, hace que tengan autonomía respecto a las demás funciones del Estado, y por otro, que se garantice su independencia institucional.

Partiendo del concepto establecido por Montesquieu, referente a que todo hombre que tiene poder tiende a abusar de él (*C'est une expérience éternelle, que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser: Il va jusqu'à ce qu'il trouve des limites*), remarcamos que la separación de poderes constituye una garantía para la libertad; la Constitución de Montecristi del 2008 establece cambios que significaron una transformación en la visión de los poderes estatales tradicionales; pues en la actual Norma Supra, el poder estatal se concibe como uno solo y distribuye funciones estatales entre órganos independientes.

Según establece el artículo 1 de la Constitución de la República (2008), el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada. Está integrado por cinco funciones: Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral; y; de Transparencia y Control Social.

En este contexto, la actual Ley Suprema trae consigo una nueva estructura y conformación de la autoridad electoral; cambiando sustancialmente la manera de participar de los ciudadanos y sus derechos políticos.

Así, Ricardo Fabricio Andrade (2018), dice que:

Nace de una visión del legislador de crear una corresponsabilidad entre los ciudadanos y las autoridades, en esta necesaria situación híbrida de no

solo tener la potestad de elegir, sino también de poder concursar para formar parte de las funciones del Estado; con el objetivo principal de visualizar a la ciudadanía como un actor muchas veces desvalorizado. (p.165)

Las competencias y atribuciones del Consejo Nacional Electoral (CNE) buscan fomentar, dirigir, vigilar, controlar y garantizar la ejecución de los derechos de participación, como son: elegir y ser elegidos, participar en asuntos de interés público, presentar proyectos de iniciativa popular, normativa, ser consultados, fiscalizar actos del poder público, revocar el mandato de autoridades, desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades; y, conformar partidos y movimientos políticos, así como afiliarse y desafiliarse libremente de ellos (Constitución de la República del Ecuador, artículo 61, p. 18).

Por otro lado, se constituye el Tribunal Contencioso Electoral (TCE), como una institución autónoma, encargada de administrar justicia en materia electoral que, a diferencia del CNE, tiene facultad sancionadora, respecto al incumplimiento de normas sobre financiamiento, propaganda, gasto electoral, no discriminación o violencia política de género, inclusión de jóvenes y demás vulneraciones de las normas electorales.

Todo cambio conlleva situaciones positivas y negativas, como parte de la evolución y construcción de un sistema; es así que:

(...) la normativa electoral se ha adecuado a la Carta Constitucional, aún existen imprecisiones al momento

de determinar las competencias de cada institución; a manera de ejemplo, la ambigüedad existente al momento de resolver las infracciones electorales en las cuentas de campaña electoral. Por consiguiente, el poder legislativo es la autoridad encargada de velar por el cumplimiento del principio constitucional de seguridad jurídica, garantizando que estos silogismos se vean solucionados desde la base legal existente. (Ortiz, 2021 p.162)

Conclusiones

Los cambios a lo largo de la historia corresponden a las necesidades de cada momento. Así, el nacimiento del sistema electoral y sus instituciones, a partir de la instauración de una Función Electoral, corresponden a la construcción de una

democracia cada vez más sólida, que garantice la participación ciudadana y se plasme en su representación dentro del gobierno.

Sin embargo, este es el marco de referencia, desde el cual se refleja un pensamiento, una necesidad, una expectativa, una ideología; pero, en el accionar cotidiano, es donde se va a reflejar el modelo que pretende ser y su misión, destacando que no existen modelos buenos ni malos, sino que su importancia radica en cómo son utilizados y el efecto que tienen en la sociedad.

La institucionalización de la Función Electoral es el reflejo de un continuo esfuerzo por implementar constitucionalmente la democracia. En estos momentos, el reto se sentra en garantizar que realmente se lleve a cabo, y en construir con coherencia y claridad en hechos una democracia directa, representativa y comunitaria.



Bibliografía

Andrade, R. F. (2018). El sistema electoral ecuatoriano en un Estado garantista. *Derecho Electoral*, (núm. 26). <https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/6523760.pdf>

Cabrera, A. (2021). El Proceso de las Elecciones Seccionales 2023 y las Reformas al Código de la Democracia. *Boletín Reflexiones de Justicia Electoral*. (núm. 5). <https://www.tce.gob.ec/wp-content/uploads/2022/04/Boletin-V-WEB.pdf>

Cisneros Palacios, F. (2013). Devotosa escaños: un análisis de los efectos del sistema electoral ecuatoriano. *Democracias*, Vol.1(núm.1), pp. 3-35. <https://doi.org/10.54887/27376192.1>

Constitución de la República del Ecuador [Const]. 20 de octubre de 2008 (Ecuador). Registro Oficial, (449).

Constitución de 1869 [Const]. 11 de agosto de 1869 (Ecuador).

Constitución Política de la República del Ecuador [Const]. 31 de marzo de 1878 (Ecuador).

Constitución de 1884 [Const]. 13 de febrero de 1884 (Ecuador).

Constitución de 1897 [Const]. 14 de enero de 1897 (Ecuador).

Constitución Política de la República del Ecuador [Const]. 23 de diciembre de 1906 (Ecuador).

Constitución de 1929 [Const]. 26 de marzo de 1929 (Ecuador).

Constitución Política del Ecuador [Const]. 06 de marzo de 1945 (Ecuador).

Constitución Política [Const]. 27 de marzo de 1979 (Ecuador).

Constitución Política de la República del Ecuador [Const]. 30 de abril de 1999 (Ecuador).

Garzón Sherdek, K. A. y Cahuasquí, Cevallos, S. M. (2021). Sistema electoral ecuatoriano, ¿concentrador o proporcional?: una aproximación crítica a las reformas del 2019-2020. *Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos*, Vol.1 (núm. 12), pp. 17–36. https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n12.2021.208

Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril de 2009.

Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 134, 3 de febrero de 2020.

Moreno Yanes, J. (2008). Organización y funciones del Estado: La función electoral. *La Tendencia*, pp. 83–86. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/4844/1/RFLACSO-LT08-15-Moreno.pdf>

Ortiz, R. (2020). *Ingeniería electoral en Ecuador 1978-2020: de la transición a la democracia a la reinstitucionalización del sistema Político*. https://institutodemocracia.gob.ec/wp-content/uploads/2020/05/richard_ortiz.pdf. https://institutodemocracia.gob.ec/wp-content/uploads/2020/05/richard_ortiz.pdf

Ortiz, R. (2021). Las reglas de juego de la Revolución Ciudadana: el regreso del método D'Hondt al sistema electoral ecuatoriano. *Revista Derecho del Estado*, (núm.51), pp.137–166. <https://doi.org/10.18601/01229893.n51.05>

Rowland, M. (2013). Perspectivas del sistema electoral ecuatoriano. *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*, (núm.4), p. 4. <https://doi.org/10.17141/iconos.4.1998.590>

Tribunal Supremo Electoral. (1990). *Legislación Electoral Ecuatoriana*. Quito: Corporación Editora Nacional.