

La institucionalización de la función electoral como garantía estructural del Estado de derecho. Un aprendizaje desde Ecuador

Marlos Andrés Ron Zambrano*

https://doi.org/10.35242/RDE_2026_42_9

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 23 de abril de 2026.

Revisión, corrección y aprobación:



Resumen: Examina la consolidación de la función electoral en el Ecuador como un elemento estructural del Estado de derecho, tomando como base el modelo instaurado por la Constitución de 2008, la cual reconfigura la clásica separación de poderes al incorporar nuevas funciones estatales autónomas, entre ellas, la electoral, lo que evidencia la superación del esquema tradicional tripartito frente a la complejidad institucional contemporánea. En este marco, resulta paradigmático reconocer la función electoral como una instancia independiente integrada por el Consejo Nacional Electoral y por el Tribunal Contencioso Electoral, órganos con competencias diferenciadas en procesos electorales y en la administración de justicia electoral, respectivamente, cuya actuación se rige por principios de autonomía, independencia y transparencia orientados a garantizar los derechos de participación política y fortalecer la democracia. Desde una metodología jurídico-dogmática y comparada, el estudio aborda la estructura, funciones y límites de estos órganos; y concluye que, si bien el diseño constitucional fortalece la democracia representativa y el sufragio, persisten desafíos institucionales vinculados a la independencia efectiva y a la consolidación de criterios democráticos que conllevan la importancia de implementar la función electoral.

Palabras clave: Funciones electorales / Estado de derecho / Derecho electoral / Organismos electorales / Administración electoral / Justicia electoral / Competencia de la jurisdicción / Ecuador.

Abstract: The article examines the consolidation of the electoral function in Ecuador as a structural element of the rule of law, based on the model established by the 2008 Constitution, which reconfigures the classic separation of powers by incorporating new autonomous state functions, including the electoral one, which shows the overcoming of the traditional tripartite scheme in the face of contemporary institutional complexity. In this context, it is paradigmatic to recognize the electoral function as an independent body made up of the National Electoral Council and the Contentious Electoral Tribunal, bodies with differentiated competences in electoral processes and in the administration of electoral justice, respectively, whose actions are governed by principles of autonomy, independence and transparency aimed at guaranteeing the rights of political participation and strengthening democracy. From a legal-dogmatic and comparative methodology, the study addresses the structure, functions and limits of these bodies; and concludes that, although the constitutional design strengthens representative democracy and suffrage, institutional challenges persist linked to effective independence and the consolidation of democratic criteria that entail the relevance of implementing the electoral function.

Key Words: Electoral functions / Rule of law / Electoral law / Electoral bodies / Electoral administration / Electoral justice / Jurisdiction competence / Ecuador.

* Ecuatoriano, abogado, correo marlonron1993@yahoo.com. Graduado de la Universidad Central del Ecuador con formación de cuarto nivel como magíster en Propiedad Intelectual y Derecho de las Nuevas Tecnologías y magíster en Derecho Procesal, y actualmente cursa una maestría en Magistratura y Derecho Judicial entre la Universidad Espíritu Santo y la Universidad de Génova. Cuenta con certificación internacional en redacción científica por la Universidad Autónoma de Chile y formación en investigación por École Polytechnique de Paris. Actualmente ejerce como secretario relator de Despacho de Juez Electoral, donde participa en la sustanciación de causas, análisis jurídico y elaboración de decisiones.

1. INTRODUCCIÓN

El Estado contemporáneo es una realidad institucional de alta complejidad. La acumulación histórica de funciones (regulación económica, protección de derechos fundamentales, control de legalidad, organización del sufragio, fiscalización del poder público) ha desbordado con creces el esquema tripartito (ejecutivo, legislativo y judicial) que Montesquieu sistematizó en su célebre obra *De l'Esprit des Lois* (1748). Esta insuficiencia no es meramente teórica: se expresa en la proliferación de órganos constitucionales autónomos que, desde finales del siglo XX, han emergido en los sistemas constitucionales latinoamericanos como mecanismos de contención del poder y de tecnocratización de funciones especializadas.

Entre esas funciones especializadas, la organización y garantía de los procesos electorales ocupa un lugar estratégico en la arquitectura del Estado democrático de derecho. La calidad de la democracia representativa depende, en medida significativa, de la existencia de organismos electorales que reúnan condiciones de independencia, imparcialidad y competencia técnica suficientes para garantizar que la voluntad ciudadana se exprese libre y auténticamente en las urnas (Hartlyn, McCoy y Mustillo, 2007, pp. 73-98). Sin organismos electorales creíbles, no hay legitimidad de origen posible para los titulares del poder público, y sin legitimidad de origen, el Estado de derecho se convierte en una ficción normativa.

Ecuador representa, en este contexto, un experimento constitucional de particular interés académico. La Constitución de la República del Ecuador¹, aprobada en referéndum el 28 de septiembre de 2008 y en vigor desde el 20 de octubre de ese año (en adelante CRE), introdujo una arquitectura estatal de cinco funciones, y elevó la función electoral y la función de transparencia y control social al mismo rango constitucional que las tres funciones tradicionales². Esta decisión constituyente no fue gratuita: respondió a una larga historia de manipulación político-gubernamental de los procesos electorales, y buscó dotar al sistema democrático ecuatoriano de organismos

¹Constitución de la República del Ecuador [CRE], arts. 217-228 (función electoral) y arts. 204-216 (función de transparencia y control social). El art. 1 de la CRE define al Ecuador como "Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico".

² La función electoral queda integrada por dos órganos de distinta naturaleza: el Consejo Nacional Electoral (CNE), de carácter administrativo-político y el Tribunal Contencioso Electoral (TCE), de carácter jurisdiccional. Antes de la CRE de 2008, el Ecuador no contaba con un tribunal de justicia especializado e independiente en materia electoral; las funciones hoy radicadas en el TCE eran ejercidas de manera no especializada con las consecuentes deficiencias en materia de tutela de los derechos político-electorales.

técnicos especializados, dotados con autonomía plena e independientes de los partidos y del Ejecutivo.

Frente a este escenario, la presente investigación se propone cumplir los siguientes objetivos: (i) analizar la institucionalización de la función electoral ecuatoriana como garantía estructural del Estado de derecho; (ii) examinar críticamente el diseño constitucional de los órganos que la integran y (iii) identificar deficiencias y proponer líneas de reforma normativa.

Metodológicamente, la investigación se inscribe en el paradigma jurídico-dogmático, complementado con técnicas de derecho comparado. El análisis normativo se apoya en fuentes primarias como la Constitución, leyes, reglamentos y sentencias, y en fuentes doctrinales verificadas, actualizadas con referencias de los últimos cinco años.

La tesis se estructura en seis capítulos. Los capítulos I y II establecen la introducción y el marco teórico. El capítulo III realiza un recorrido histórico-institucional. El capítulo IV analiza el diseño de la función electoral vigente. El capítulo V despliega un análisis comparado. Y, el capítulo VI establece el modelo ecuatoriano.

2. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

2.1 LA CRISIS DEL DOGMA TRIPARTITO: DE MONTESQUIEU AL CONSTITUCIONALISMO COMPLEJO

La teoría clásica de la separación de poderes encuentra en Montesquieu su expresión más influyente. En el libro XI de *De l'Esprit des Lois*, el filósofo de *La Brede* identificó tres “poderes” que, en su modelo analítico, debían permanecer separados para garantizar la libertad política: el poder legislativo, el poder ejecutivo y el poder judicial (Montesquieu, 1748/2015). Esta trilogía fue recogida por los padres fundadores del constitucionalismo norteamericano, en particular, en los *Federalist Papers* de Hamilton, Madison y Jay (1788) y se incorporó al ADN del constitucionalismo moderno a partir de la Revolución francesa.

Sin embargo, la capacidad descriptiva y prescriptiva de este esquema fue puesta en cuestión por la propia evolución del Estado. Ya Hans Kelsen señaló, en su crítica al principio de separación de poderes, que las denominadas

“funciones” del Estado no son realidades ontológicamente separadas, sino fases del proceso general de creación del derecho (Kelsen, 1934).

La distinción entre creación legislativa y aplicación judicial, tal como la postuló el liberalismo ilustrado, resultó en la práctica un “principio ideal” que el Estado administrativo y social fue erosionando sistemáticamente. En tal virtud, el constitucionalismo del siglo XX incorporó, primero, los tribunales constitucionales como órganos separados, cuya aparición, como señala un análisis comparado colombiano, “supuso la atenuación de la idea antijudicialista y la superación histórica del principio de separación de poderes” (Moncada, 1988, p. 14; luego, los bancos centrales independientes; y finalmente, toda una constelación de órganos reguladores, supervisores y de garantía electoral.

La doctrina contemporánea tiende a hablar ya no de “separación de poderes” en sentido orgánico, sino de “separación de funciones” o de “distribución funcional del poder público”. Como lo señala la literatura constitucional reciente, la separación originaria representativa de fuerzas sociales se ha convertido en una separación de funciones determinada por la Constitución (Torres, 2023), en donde todos los poderes derivan su legitimidad directamente de la norma fundamental y no de la representación política. En este nuevo paradigma, la proliferación de órganos constitucionales autónomos no constituye una anomalía, sino una respuesta racional a la complejidad funcional del Estado contemporáneo.

Esta perspectiva es especialmente pertinente en el constitucionalismo latinoamericano, que ha asistido, desde la década de 1990, a una expansión sostenida de los órganos constitucionales autónomos. Venezuela (1999) y Ecuador (2008) fueron los dos ordenamientos que más radicalmente incorporaron esta tendencia, pues elevaron al rango constitucional una quinta función del Estado. Como señala Allan Brewer Carías, la Constitución venezolana de 1999 “se convirtió en un punto de referencia en el constitucionalismo contemporáneo al haber superado la clásica división tripartita del Poder Público y haber adoptado un novedoso sistema de separación orgánica del Poder al distribuirlo en cinco ramas” (2012, p. 3). Ecuador siguió esa senda en 2008, pero con diferencias de diseño relevantes.

2.2 LOS ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS COMO NUEVA CATEGORÍA

La categoría de los organismos constitucionales autónomos ha sido objeto de una elaboración doctrinal relativamente reciente, que arranca de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español y se desarrolla extensamente en la doctrina iberoamericana.

Un organismo constitucional autónomo puede definirse, de manera sintética, como aquel organismo creado directamente por la Constitución que goza de autonomía jurídica, orgánica, funcional y presupuestaria, que no se subordina a ninguna de las funciones clásicas del Estado y que ejerce competencias especializadas con vocación de imparcialidad técnica (Pedroza, 2002). Los organismos constitucionales autónomos responden a una lógica de *accountability* horizontal, en la terminología de O'Donnell (1998), esto es, la rendición de cuentas entre órganos del Estado dotados de competencias para fiscalizar, cuestionar e incluso sancionar a otros. Su emergencia responde, en buena parte, a la desconfianza histórica frente a la concentración de atribuciones en el Ejecutivo y a la insuficiencia del control parlamentario para garantizar ámbitos de especial sensibilidad democrática (García y Guidi, 2022).

En el campo electoral, los organismos electorales tienen una función singularísima: la de garantizar la autenticidad del proceso mediante el cual se forman los poderes públicos. Por esta razón, su independencia es doblemente exigente: no pueden estar subordinados ni al poder que organizan ni a los candidatos que compiten. Esta doble exigencia de imparcialidad ha llevado, en la experiencia comparada, a experimentar con modelos de designación técnica (Costa Rica), cuasijudicial (México), y por concurso de méritos (Ecuador).

2.3 CONCEPTO Y FUNCIONES DEL DERECHO ELECTORAL CONTEMPORÁNEO

El derecho electoral puede definirse como el conjunto de normas constitucionales, legales y reglamentarias que regulan el sufragio activo y pasivo, la organización y administración de los procesos electorales, el contencioso electoral y los derechos de participación política vinculados a los procesos de selección de representantes y de ejercicio de la democracia directa (Zovatto, 2017).

En la tradición latinoamericana, el derecho electoral ha experimentado una notable expansión temática en las últimas décadas, y ha incorporado materias como el financiamiento de campañas, la paridad de género, la democracia intercultural y la violencia política contra las mujeres (Zovatto, 2017).

La gobernanza electoral, entendida como el conjunto de reglas, procedimientos, instituciones y prácticas que determinan la manera en que se desarrollan las elecciones, es un factor determinante de la calidad de la democracia (Hartlyn, McCoy y Mustillo, 2007).

Por otro lado, la investigación empírica ha demostrado que la independencia y la capacidad técnica de los organismos electorales son las variables que mayor poder explicativo tienen para predecir la calidad e integridad de un proceso electoral. En el caso de América Latina, el ciclo electoral 2021-2024 evidenció cómo los países con organismos electorales sólidos tendieron a procesar mejor las presiones antidemocráticas (Freidenberg, 2024).

El Ecuador inscribe su régimen electoral dentro del denominado modelo de institucionalidad electoral fuerte, caracterizado por la existencia de organismos con rango constitucional, dotados de múltiples garantías de independencia y con atribuciones no solo administrativas, sino también jurisdiccionales. Este modelo contrasta con el modelo de institucionalidad electoral débil donde las funciones electorales son ejercidas por el Ejecutivo o por tribunales ordinarios sin especialización (Van Ham y Lindberg, 2015).

3. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA INSTITUCIONALIDAD ELECTORAL EN ECUADOR

3.1 ANTECEDENTES (1945-2007): DEL TRIBUNAL SUPERIOR ELECTORAL AL TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL

La historia de la institucionalidad electoral ecuatoriana está marcada por una tensión recurrente entre las aspiraciones normativas de independencia y la realidad de la subordinación política. En los primeros tiempos de la república, las elecciones carecieron de un órgano electoral especializado; la administración electoral estaba a cargo del Ejecutivo, lo que hacía prácticamente inevitable el fraude y la manipulación. Las constituciones del siglo XIX y la mayor parte del XX no contemplaron una instancia electoral autónoma de tercer nivel, sino juntas electorales subordinadas a la administración gubernamental (Consejo Nacional Electoral, 2024).

El hito fundacional de la institucionalidad electoral ecuatoriana moderna se ubica en la Ley de Elecciones del 18 de agosto de 1945, promulgada durante el primer gobierno de José María Velasco Ibarra, que creó el Tribunal Superior Electoral (TSE) conforme a la Constitución de 1945. Por primera vez en la historia del Ecuador, se instituyeron organismos electorales con aspiración de independencia y con participación de la expresión política nacional. Con una composición integrada por representantes de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal de Garantías Constitucionales y del Congreso Nacional, el TSE inició sus funciones el 11 de marzo de 1947 bajo la presidencia de Benjamín Terán Varea. Las primeras elecciones bajo su tutela, que dieron el triunfo a Galo Plaza Lasso, se consideran el punto de partida del proceso democrático en Ecuador (Consejo Nacional Electoral, 2024).

El período comprendido entre 1945 y 1978 estuvo caracterizado por una inestabilidad institucional crónica: golpes de Estado, dictaduras militares y sucesivas reformas constitucionales que afectaron la configuración y las competencias del organismo electoral. La Constitución de 1946 transformó el Tribunal Superior Electoral en el Tribunal Supremo Electoral (TSE). A lo largo de las décadas de 1950, 1960 y 1970, el TSE operó en condiciones de subordinación política y con recursos técnicos y humanos insuficientes para garantizar procesos electorales intachables.

La transición democrática de 1978-1979 marcó un punto de inflexión relativo. La nueva Constitución (1978), en vigor desde 1979, mantuvo el TSE, pero dotó al sistema electoral de una regulación más robusta: sufragio universal efectivo -incluyendo el voto facultativo de personas analfabetas-, eliminación del Consejo Supremo de Gobierno, introducción de la segunda vuelta electoral y regulación de la propaganda política. Empero, el TSE continuó siendo un organismo de composición política-representativa sin la independencia técnica que la doctrina electoral internacional recomendaba.

Entre 1979 y 2008, el TSE administró los procesos electorales de la denominada "época democrática" ecuatoriana, que se caracterizó por la alternancia en el poder, pero también por una inestabilidad presidencial pronunciada: entre 1996 y 2007 Ecuador tuvo siete presidentes en once años y ninguno completó su período. El TSE fue actor con interés en varias crisis políticas, incluidas las destituciones de presidentes por parte del Congreso y los cuestionamientos sobre la legitimidad de procesos electorales específicos (Ortiz, 2020).

3.2 LA CONSTITUCIÓN DE 2008 Y LA QUINTA FUNCIÓN DEL ESTADO

La Asamblea Constituyente reunida en Montecristi (2007-2008) introdujo una transformación radical en la arquitectura del Estado ecuatoriano, cuya repercusión en el ámbito electoral fue particularmente significativa. La CRE abandonó el modelo de cuatro funciones (ejecutiva, legislativa, judicial y electoral) que existía en la Constitución de 1998 y creó un sistema de cinco funciones: agregó la función de transparencia y control social a las cuatro anteriores³.

Más importante aún, la CRE escindió el anterior TSE, que concentraba funciones administrativas y jurisdiccionales, en dos órganos distintos: el Consejo Nacional Electoral (CNE), encargado de las funciones administrativas, organizativas y de supervisión del sistema electoral; y el Tribunal Contencioso Electoral (TCE), investido de la jurisdicción electoral especializada. Esta escisión respondió a un principio elemental de división orgánica de funciones: no puede ser juez en materia electoral el mismo órgano que administra las elecciones (Ycaza, 2023).

La CRE estableció para ambos órganos los principios de autonomía, independencia, publicidad, transparencia, equidad, interculturalidad, paridad de género, celeridad y probidad (art. 217). Estos principios tienen un doble valor: son criterios de actuación funcional y son también garantías institucionales frente a interferencias externas, particularmente del Ejecutivo y de los partidos políticos.

La innovación ecuatoriana tiene un referente próximo en el constitucionalismo venezolano de 1999, pero también se relaciona con una tendencia más amplia identificada en el derecho constitucional latinoamericano: la "quinta función" electoral como respuesta institucional a las fracturas de confianza entre los ciudadanos y los poderes políticos clásicos. Como señala la investigación comparada de García y Guidi los órganos constitucionales autónomos latinoamericanos "han asumido importantes funciones tradicionalmente asignadas a uno de los tres poderes del Estado"(2022, p. 1447)⁴ actuando como mecanismos de corrección de los déficits de *accountability* horizontal.

³ Constitución de la República del Ecuador [CRE] de 2008, título IV "Participación y organización del poder", que contempla cinco funciones: legislativa (arts. 118-140), ejecutiva (arts. 141-166), judicial y justicia indígena (arts. 167-191), transparencia y control social (arts. 204-216) y electoral (arts. 217-228).

⁴ Estos autores advierten, sin embargo, que la proliferación de los organismos autónomos también presenta riesgos de legitimidad democrática, en la medida en que sus titulares no son electos popularmente y sus mecanismos de

Página | 142

4. DISEÑO INSTITUCIONAL DE LA FUNCIÓN ELECTORAL

4.1 EL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL (CNE)

El CNE es el máximo organismo de sufragio en la República del Ecuador. Tiene su sede en la ciudad de Quito, jurisdicción nacional, autonomía administrativa y financiera y personalidad jurídica propia (CRE, art. 217 y Código de la Democracia, arts. 25 y ss.). Está constituido por cinco vocales principales, con sus respectivos suplentes, elegidos mediante concurso público de oposición y méritos, organizado por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), para un período de seis años, del cual una mitad debe renovarse cada tres años. De entre los vocales se elige a un presidente y un vicepresidente (Código de la Democracia, art. 26)⁵.

Las atribuciones del CNE son de naturaleza heterogénea y abarcan desde organizar, dirigir, vigilar y garantizar los procesos electorales; designar y supervisar las juntas provinciales electorales; inscribir y cancelar la personalidad jurídica de las organizaciones políticas; regular el financiamiento electoral y sancionar su incumplimiento; diseñar y aprobar el presupuesto de las campañas electorales y organizar la gestión del registro electoral (CRE, art. 219 y Código de la Democracia, arts. 25-60)⁶.

4.2 EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL (TCE)

El TCE es el órgano jurisdiccional especializado de la función electoral. Conforme al artículo 221 de la CRE:

el Tribunal Contencioso Electoral conocerá y resolverá los recursos electorales contra los actos del Consejo Nacional Electoral y de los organismos desconcentrados, y los asuntos litigiosos de las organizaciones políticas. Sus fallos y resoluciones constituirán jurisprudencia electoral, y serán de última instancia e inmediato cumplimiento.

accountability son indirectos. Este problema, que denominan "déficit democrático", se aborda en el capítulo VII de esta investigación.

⁵ Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, R.O. Suplemento 578, 27 de abril de 2009, reformado en múltiples ocasiones, la más reciente de relevancia en R.O. Suplemento 134, 3 de febrero de 2020. En este instrumento se recoge el régimen orgánico y funcional completo de los organismos electorales ecuatorianos.

⁶ Esta heterogeneidad funcional ha generado, en la práctica, tensiones entre las funciones técnicas y las funciones cuasinormativas del CNE.

Por su parte, el Código de la Democracia, en su artículo 61, lo define como “el órgano de la Función Electoral encargado de administrar justicia en materia electoral”.

El TCE se conforma con cinco juezas y jueces principales y cinco suplentes, elegidos por el CPCCS mediante el mismo mecanismo de concurso de méritos (Código de la Democracia, art. 63). Sus miembros ejercen sus funciones por seis años y se renuevan parcialmente cada tres, de forma análoga al CNE. Para ser juez del TCE se requiere ciudadanía ecuatoriana, pleno goce de derechos políticos, título de tercer nivel en derecho legalmente reconocido y haber ejercido con probidad notoria la profesión de abogado, la judicatura o la docencia universitaria en ciencias jurídicas por un mínimo de diez años (Código de la Democracia, art. 64).

La jurisdicción del TCE es de naturaleza nacional y exclusiva en materia electoral. Sus competencias principales van desde conocer y resolver los recursos electorales; resolver los asuntos litigiosos de las organizaciones políticas, incluidos los conflictos internos; conocer y resolver las denuncias sobre afectaciones a la paridad, inclusión de jóvenes y violencia política de género⁷, y conocer y absolver consultas sobre el procedimiento de los procesos de remoción de autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados (Código de la Democracia, art. 61).

El Pleno del TCE es el órgano colegiado integrado por los cinco juezas y jueces principales y es la máxima autoridad jurisdiccional del TCE (Código de la Democracia, art. 62). Las decisiones del Pleno son adoptadas por mayoría simple con la posibilidad de votos salvados que también integran el acervo jurisprudencial. El TCE no cuenta con organismos desconcentrados provinciales, lo que implica una carga de trabajo especialmente intensa durante los períodos electorales.

4.3 PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES RECTORES DE LA FUNCIÓN ELECTORAL

Los principios que rigen la función electoral: autonomía, independencia, publicidad, transparencia, equidad, interculturalidad, paridad de género, celeridad y probidad (CRE, art. 217) no son meras declaraciones retóricas.

⁷La incorporación de la violencia política de género como competencia del TCE, mediante la reforma de 2020, es una innovación relevante que refleja la evolución del derecho electoral ecuatoriano hacia una perspectiva de género. El impacto de esta reforma en los procesos electorales de 2021 y 2023 es analizado por Castillo Fell, S. (2024).

Constituyen mandatos de optimización que deben informar tanto el diseño normativo como la actuación concreta de los órganos electorales y operan, además, como criterios hermenéuticos para la resolución de casos.

La autonomía e independencia son los principios de mayor relevancia estructural. La autonomía implica la capacidad de tomar decisiones propias en el ámbito de las competencias constitucionales y legales sin necesidad de validación por otra función del Estado. La independencia agrega a la autonomía la nota de la impermeabilidad frente a presiones externas en cuestiones políticas, económicas y mediáticas que puedan desviar la actuación del organismo de su mandato institucional. En la literatura especializada, se distingue entre la "independencia formal", aquella reconocida normativamente y la "independencia real", aquella resistencia efectiva frente a las influencias externas, de las cuales la segunda es la que en verdad garantiza la calidad de la gobernanza electoral (Van Ham y Lindberg, 2015).

La publicidad y la transparencia son los principios que garantizan el escrutinio ciudadano de la actuación electoral. En un Estado de derecho, la ciudadanía tiene no solo el derecho al voto, sino el derecho a verificar que el proceso por el cual se computan y proclaman los resultados se ajusta a las reglas establecidas. El principio de celeridad responde a la naturaleza temporal de los procesos electorales: las controversias que no se resuelven oportunamente pueden tener el mismo efecto a no haberla resuelto en absoluto.

El principio de paridad de género ha adquirido en el sistema electoral ecuatoriano una densidad normativa propia. La CRE estableció la representación paritaria en las candidaturas para cargos de elección popular (art. 116) y el Código de la Democracia desarrolló este mandato con la fórmula alternada y secuencial (arts. 3 y 164). La jurisprudencia del TCE ha tenido un papel relevante en la interpretación y consolidación de este principio (Garzón y Cahuasquí, 2022).

4.4 RELACIONES INTERORGÁNICAS Y CONFLICTOS DE COMPETENCIA

Una de las innovaciones más singulares y problemáticas del diseño constitucional ecuatoriano es la previsión de que los conflictos de competencia entre el CNE y el TCE "que no sean resueltas con el acuerdo de las partes, se someterán a conocimiento y resolución de la Corte

Constitucional” (Código de la Democracia, art. 8). Esta disposición revela una tensión estructural latente en el diseño de la función electoral: dos órganos de distinta naturaleza -administrativo y jurisdiccional- que coexisten en una misma “función” sin una jerarquía clara entre ellos y cuya coordinación no está institucionalmente garantizada.

En la práctica, los conflictos entre el CNE y el TCE se han manifestado en torno a la interpretación de las resoluciones del TCE por parte del CNE, y en la delimitación de las competencias normativas de cada órgano. La Corte Constitucional ha intervenido en algunos de estos conflictos, pero su actuación en materia electoral ha sido criticada por la doctrina como insuficientemente deferente a la especialización del TCE⁸.

La relación del TCE con el resto del sistema de justicia también merece atención. Al tratarse de una jurisdicción especial de última instancia, las resoluciones del TCE no son susceptibles de recurso ordinario ante ninguna otra instancia judicial. Este diseño busca garantizar la celeridad y la especialidad de la justicia electoral, pero puede generar tensiones con el derecho a la tutela judicial efectiva en casos de decisiones del TCE que afectan derechos fundamentales.

5. ANÁLISIS COMPARADO DE MODELO DE INSTITUCIONALIDAD

5.1 MÉXICO: INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL (INE) Y TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN (TEPJF)

El modelo electoral mexicano es el más complejo de América Latina y uno de los más estudiados a nivel comparado. Tras décadas de control gubernamental de los procesos electorales, México desarrolló desde 1990 una arquitectura institucional progresivamente autónoma que culminó con la creación del Instituto Federal Electoral (IFE, 1990), transformado en Instituto Nacional Electoral (INE, 2014). El INE es el paradigma latinoamericano de organismo electoral con alta especialización técnica, recursos propios y autonomía formal.

⁸La Corte Constitucional ecuatoriana, a través de sus sentencias de acción extraordinaria de protección, ha revisado en varias ocasiones decisiones del TCE que han generado una tensión entre la supremacía constitucional -que justifica la competencia de la Corte- y la especialidad electoral -que justifica la referencia al TCE como máximo órgano de justicia electoral-. Esta tensión no está completamente resuelta en el ordenamiento vigente y constituye uno de los dilemas institucionales más relevantes del sistema.

En materia jurisdiccional, el TEPJF, integrado en el Poder Judicial de la Federación, ocupa la cúspide del sistema de justicia electoral. A diferencia del TCE ecuatoriano, el TEPJF cuenta con un sistema formal de formación de jurisprudencia: para que una tesis jurisprudencial del TEPJF sea obligatoria, debe aprobarse con el voto de por lo menos cuatro de los siete magistrados de la Sala Superior o derivar de cinco ejecutorias en el mismo sentido (Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, art. 232). Este sistema proporciona mayor certeza sobre qué criterios son vinculantes y cuáles son meramente orientadores.

El ciclo electoral 2023-2024 evidenció, sin embargo, las vulnerabilidades del modelo mexicano: la confrontación directa entre el Ejecutivo federal y el INE, expresada en intentos de reforma constitucional para modificar o suprimir el organismo, reveló que la autonomía formal no garantiza necesariamente la independencia sustantiva. La experiencia mexicana aporta al caso ecuatoriano una lección crucial: la solidez de un Órgano Constitucional Autónomo (OCA) electoral depende no solo de su diseño constitucional, sino de la cultura política democrática que lo rodea y lo sostiene (Torres Fragoso, 2023).

5.2 COSTA RICA: TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES

Costa Rica es el referente histórico de la institucionalidad electoral autónoma en América Latina. El Tribunal Supremo de Elecciones (TSE costarricense), creado por la Constitución de 1949, es considerado por la doctrina como el modelo más exitoso de organismo electoral independiente en la región. Su característica distintiva es la interpretación y aplicación exclusiva y autónoma de las normas electorales: el TSE costarricense tiene potestad exclusiva de interpretación de la ley electoral, y sus decisiones en esa materia no son susceptibles de revisión judicial por ninguna otra instancia, ni siquiera por la Sala Constitucional (Zovatto, 2017). El modelo costarricense demuestra que un organismo electoral puede, al mismo tiempo, administrar elecciones, impartir justicia electoral y producir conocimiento académico especializado.

Para el Ecuador, el modelo costarricense aporta al menos dos enseñanzas: primero, la independencia sustantiva del organismo electoral requiere que sus decisiones no estén sujetas a revisión por otros órganos, incluidos los constitucionales; y segunda, la consolidación de una cultura de especialización y de producción académica propias fortalece la legitimidad institucional del organismo y su resistencia frente a presiones políticas.

5.3 VENEZUELA Y BOLIVIA: LECCIONES DE DISEÑO FALLIDO

Los casos venezolano y boliviano ilustran los riesgos del diseño constitucional que formalmente incorpora organismos electorales autónomos, pero que no garantiza las condiciones para su independencia sustantiva. En Venezuela, el Consejo Nacional Electoral (CNE venezolano), creado por la Constitución de 1999 como uno de los cinco poderes del Estado, ha sido sistemáticamente cuestionado por organismos internacionales de observación electoral por su falta de independencia frente al Ejecutivo. Las elecciones presidenciales de julio de 2024, en las que Nicolás Maduro fue declarado ganador por el CNE venezolano en circunstancias altamente controvertidas, son el ejemplo más reciente de este déficit (Freidenberg, 2024).

Bolivia, por su parte, ilustra las tensiones que pueden surgir cuando los organismos electorales están atrapados en una lógica de polarización política extrema. El Tribunal Supremo Electoral de Bolivia fue cuestionado por sectores de la oposición en el contexto de la crisis poselectoral de 2019, lo que llevó a su renovación parcial. Aunque la situación boliviana es más compleja que la venezolana, la experiencia ilustra cómo los organismos electorales pueden quedar atrapados en disputas políticas que minan su legitimidad sin que existan mecanismos institucionales suficientes para su restauración.

6. DESDE EL ECUADOR

6.1 LA FUNCIÓN ELECTORAL EN EL MARCO DEL ESTADO. UN APRENDIZAJE

La configuración de la función electoral como una función autónoma del Estado constituye uno de los desarrollos más relevantes del constitucionalismo contemporáneo en la medida en que responde a la necesidad de garantizar institucionalmente el ejercicio efectivo de los derechos de participación política. En efecto, en los Estados constitucionales modernos, la democracia no se agota en la proclamación formal de derechos, sino que requiere de estructuras orgánicas especializadas que aseguren su materialización en condiciones de libertad, igualdad y transparencia. En este contexto, la función electoral se erige como un mecanismo institucional destinado a canalizar la soberanía popular, entendida como el fundamento último del poder político, cuya titularidad reside en el pueblo y se expresa a través de elecciones y mecanismos de participación directa.

Desde una perspectiva jurídico-constitucional, la función electoral no cumple únicamente un rol administrativo de organización de procesos electorales, sino que actúa como garante de los derechos fundamentales de participación, tales como elegir y ser elegido, intervenir en los asuntos públicos y activar mecanismos de democracia directa como la consulta popular o la revocatoria del mandato. En este sentido, su finalidad esencial consiste en asegurar que las votaciones y los escrutinios reflejen la expresión auténtica, libre y democrática de la voluntad ciudadana, lo cual constituye un presupuesto indispensable para la legitimidad del poder público.

Asimismo, la existencia de una función electoral autónoma permite separar la organización de los procesos electorales de los intereses coyunturales del gobierno de turno, lo que evita interferencias indebidas y fortalece la confianza ciudadana en los resultados. Esta independencia institucional se traduce en garantías concretas como la igualdad del voto, la equidad en la competencia política y la transparencia en el financiamiento y control de las organizaciones políticas. De este modo, la función electoral no solo regula el acceso al poder, sino que también estructura las condiciones bajo las cuales dicho acceso se produce, asegurando que la competencia política se desarrolle dentro de parámetros democráticos.

Por otro lado, la función electoral articula tanto la democracia representativa como la democracia directa. En el primer caso, permite la designación de autoridades mediante elecciones periódicas; en el segundo, habilita mecanismos mediante los cuales la ciudadanía puede intervenir directamente en la toma de decisiones públicas. Esta doble dimensión refuerza el carácter participativo del sistema político, lo que amplía los espacios de intervención ciudadana más allá del acto electoral.

En definitiva, la existencia de una función electoral institucionalizada no es un elemento accesorio del Estado, sino una condición estructural para la vigencia de la democracia. Al garantizar la integridad de los procesos electorales, proteger los derechos de participación y asegurar que la voluntad popular se exprese de manera auténtica, la función electoral se consolida como un pilar esencial del Estado de derecho. En consecuencia, puede afirmarse que sin una función electoral independiente, técnica y eficaz, los derechos de participación perderían su contenido material y la democracia se reduciría a una mera declaración formal carente de efectividad real.

7. CONCLUSIONES

La presente investigación ha analizado la institucionalización de la función electoral ecuatoriana como garantía estructural del Estado de derecho a la luz de la teoría constitucional contemporánea, del derecho comparado y de la doctrina especializada. De ese análisis se deriva que la clásica tricotomía de poderes es insuficiente para dar cuenta de la complejidad funcional del Estado contemporáneo. La incorporación de funciones especializadas, como la electoral, no constituye una anomalía, sino una respuesta racional al proceso histórico de diferenciación funcional del Estado. Además, la arquitectura pentafuncional ecuatoriana de 2008 se inscribe en una tendencia constitucional latinoamericana más amplia, visible también en Venezuela (1999) y en la proliferación de organismos constitucionalmente autónomos en toda la región.

Asimismo, el diseño constitucional ecuatoriano de la función electoral dota de autonomía al CNE y TCE y los rige por principios de independencia, transparencia y paridad por lo que constituye un avance significativo respecto del modelo anterior. Sobre todo, la creación del TCE como órgano jurisdiccional especializado, en particular, llenó un vacío que generaba serias deficiencias en la tutela de los derechos político-electorales.

Por otro lado, el análisis comparado con México, Costa Rica y Venezuela demuestra que el diseño constitucional es una condición necesaria, pero no suficiente para la independencia efectiva de los organismos electorales. La independencia sustantiva depende, también, de la cultura política democrática, del respeto de los actores políticos a las reglas del juego y de la capacidad técnica y la legitimidad social de los propios organismos.

En fin, la institucionalización de la función electoral como quinta función del Estado ecuatoriano es un logro constitucional que debe ser valorado, pero también exigido en su cumplimiento efectivo, ya que las garantías estructurales del Estado de derecho no se agotan en el texto constitucional: se construyen, día a día, en cada proceso electoral administrado con imparcialidad, en cada sentencia pronunciada con independencia y en cada ciudadano que confía en que su voto será respetado. Ese es, en última instancia, el horizonte normativo hacia el que apunta la institucionalización de la función electoral.

REFERENCIAS

- Brewer Carías, A. R. (2012). *El principio de la separación de poderes como base esencial de la democracia y su demolición*. <https://www.allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2012/09/739.-725.-Brewer.pdf>
- Castillo Fell, S. (2024). Hacia una democracia paritaria: mecanismos institucionales y desafíos en la construcción del régimen electoral de género. *Revista Democracias*, 13. <https://revistainstitutodemocracia.com/index.php/democracias/>
- Consejo Nacional Electoral [CNE] de Ecuador (2024). *Historia de la función electoral*. <https://www.cne.gob.ec/historia-de-la-funcion-electoral/>
- Constitución de la República del Ecuador [Const]. Arts. 25, 217, 219, 221. 20 de octubre de 2008 (Ecuador).
- Elaine Ford, E., Franco Alvim, F., Román Jacobo, G., Juncá Wendehake, A., Valencia Segovia, K. y Jáquez Liranzo, R. A. (2024). *Desinformación y democracia: retos para los organismos electorales*. Tribunal Supremo de Elecciones . Editorial IFED. <https://www.tse.go.cr/pdf/publicaciones/Desinformacion-y-democracia-retos-para-los-organismos-electorales.pdf>
- Falconi Ayón, P. M., Suarez Moreira, D. A., Merchán Paredes, J. A. y Quimi Quijije, M. X. (2026). Análisis reflexivo del principio de separación de poderes en el constitucionalismo contemporáneo. *Revista Científica Arbitrada Multidisciplinaria PENTACIENCIAS*, 8(1), 301-314.
- Freidenberg, F. (2024). *El ciclo electoral en América Latina (2023-2024): liderazgos antipluralistas, polarización perniciosa, insatisfacción ciudadana y resiliencia democrática*. Fundación Carolina. <https://www.fundacioncarolina.es/catalogo/el-ciclo-electoral-en-america-latina-2023-2024>
- García Huidobro, L. E., y Guidi, S. (2022). Introducción: los entes autónomos en el derecho constitucional latinoamericano. *International Journal of Constitutional Law*, 20(4), 1447-1462.
- Garzón Sherdek, K. A. y Cahuasquí Cevallos, S. M. (2022). Democracia paritaria en Ecuador: un análisis de los efectos del sistema electoral en las elecciones de 2021. *Revista Democracias*, 10, 11-41 <https://revistainstitutodemocracia.com/index.php/democracias/>

- Gonzalez, R., Mackenna, B., Scherman, A. y Joignant, A. (2024). Fairness beyond the ballot: A comparative analysis of failures of electoral integrity, perceptions of electoral fairness, and attitudes towards democracy across 18 countries. *Electoral Studies*, 87(3), 1-11.
- Hartlyn, J., McCoy, J. y Mustillo, T. M. (2007). Electoral governance matters: Explaining the quality of elections in contemporary Latin America. *Comparative Political Studies*, 41(1), 73-98.
- Herrera Ríos, M. (2024). ¿Autonomía o independencia? *Revista Democracias*, 12, 199-220. <https://revistainstitutodemocracia.com/index.php/democracias/article/view/>
- Instituto de la Democracia del Ecuador [ID]. (set.-dic., 2024). *Gaceta de Análisis Político-Electoral*, 39, 1-23. <https://institutodemocracia.gob.ec/wp-content/uploads/2024/12/OpinionElectoral-Gaceta39-1.pdf>
- Kelsen, H. (1934). *Teoría pura del derecho* (1.^a ed.). Deuticke.
- Ley 2 de 2009. Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia. 9 de abril de 2009. Registro Oficial Suplemento 578.
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Diario Oficial del 1 de mayo de 2019.
- Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia. Registro Oficial Segundo Suplemento N.º 88 del 24 de julio de 2025.
- Moncada Zapata, C. (1998). Control constitucional y separación de poderes en el mundo contemporáneo. *Revista Estudios*, 57, 13-58.
- Montesquieu, C. L. de Secondat, barón de. (2015). *Del espíritu de las leyes* (Trad. M. Blázquez y P. de Vega). Tecnos. (Texto original publicado en 1748)
- Ortiz Ortiz, R. (2009). El contencioso electoral jurisdiccional en el Ecuador en el marco del Régimen de transición. En R. Ortiz Ortiz (Ed.), *Estudios de Justicia Electoral* (p. 82). Tribunal Contencioso Electoral del Ecuador.
- Ortiz Ortiz, R. (2020). *Ingeniería electoral en Ecuador*. Instituto de la Democracia.
- Ortiz Ortiz, R. (2021). Las reglas de juego de la democracia: aplicación del sistema D'Hondt al sistema electoral ecuatoriano. *Revista Democracias*, 9, 93-116.

- Pedroza de la Llave, S. T. (2002). Los órganos constitucionales autónomos en México. En J. M. Serna de la Garza y J. A. Caballero Juárez, *Estado de derecho y transición jurídica* (pp. 173-194). Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Torres Fragoso, J. (2023). Organismos constitucionales autónomos, rendición de cuentas horizontal y democracia liberal en México: 1990-2020. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 9(2), 113-125.
- Tribunal Contencioso Electoral del Ecuador [TCE] (2023). Rol del TCE. <https://www.tce.gob.ec/wp-content/uploads/2023/09/Rol-de-TCE.pdf>
- Tribunal Contencioso Electoral del Ecuador [TCE] (2023). Gaceta Americana de Justicia Electoral, 3. <https://www.tce.gob.ec/wp-content/uploads/2023/09/GACETA-AMERICANA-DE-JUSTICIA-ELECTORAL-2023-1.pdf>
- Tribunal Contencioso Electoral del Ecuador [TCE] (2020). Gaceta Contencioso Electoral 2020. <https://www.tce.gob.ec/wp-content/uploads/2021/12/Gaceta-Contencioso-Electoral-2020.pdf>
- Trujillo, J. C. (2021). *Teoría del Estado en el Ecuador*. Cevallos Editora Jurídica.
- Van Ham, C., y Lindberg, S. I. (2015). When guardians matter most: Exploring the conditions under which electoral management body institutional design affects election integrity. *Irish Political Studies*, 30(4), 454-481.
- Ycaza Vinueza, O. F. (2023). Perspectiva histórica de la institucionalidad electoral. *Revista Justicia Electoral y Democracia*, 7(2), 9-18. <https://revista.tce.gob.ec/index.php/rjed/article/view/65>
- Zovatto Garetto, D. (2017). El estado de las democracias en América Latina a casi cuatro décadas del inicio de la tercera ola democrática. *Revista de Derecho Electoral*, (25), 1-24.